CENTENARIO
1917 2017
CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

· MÉXICO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917 ·

Doctrina constitucional mexicana

IMER B. FLORES
Editor y compilador

SENADO DE LA REPÚBLICA - LXIII LEGISLATURA
SECRETARÍA DE CULTURA
INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM

Doctrina constitucional mexicana

Estudios constitucionales

CENTENARIO
1917 2017
CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Enrique Peña Nieto
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Edmundo Javier Bolaños Aguilar
Presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Pablo Escudero Morales
Presidente de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión

Luis María Aguilar Morales
Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal

Representantes

Poder Ejecutivo Federal

Miguel Ángel Osorio Chong
Secretario de Gobernación

María Cristina García Cepeda
Secretaria de Cultura

Poder Legislativo Federal

Guadalupe Acosta Naranjo
Diputado Federal

Enrique Burgos García
Senador de la República

Poder Judicial de la Federación

José Ramón Cossío Díaz
Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Alfonso Pérez Daza
Consejero de la Judicatura Federal

Patricia Galeana
Secretaria Técnica

Consejo asesor

Sonia Alcántara Magos
Héctor Fix-Zamudio
Sergio García Ramírez
Olga Hernández Espíndola
Ricardo Pozas Horcasitas
Rolando Cordera Campos
Rogelio Flores Pantoja
Javier Garciadiego
Sergio López Ayllón
Pedro Salazar Ugarte
Héctor Fix-Fierro
José Gamas Torruco
Juan Martín Granados Torres
Aurora Loyo Brambila
Gloria Villegas Moreno

BIBLIOTECA
CONSTITUCIONAL
INEHRM

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Secretaría de Gobernación

Secretario de Gobernación
Miguel Ángel Osorio Chong

Subsecretario de Gobierno
René Juárez Cisneros

Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos
Felipe Solís Acero

Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos
Humberto Roque Villanueva

Subsecretario de Derechos Humanos
Roberto Campa Cifrián

Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana
Alberto Begné Guerra

Subsecretario de Normatividad de Medios
Andrés Imre Chao Ebergenyi

Comisionado Nacional de Seguridad
Renato Sales Heredia

Oficial Mayor
Jorge Francisco Márquez Montes

CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA

Secretaría de Cultura

Secretaria de Cultura
María Cristina García Cepeda

INEHRM

Instituto Nacional de Estudios
Históricos de las Revoluciones de México

Directora General
Patricia Galeana

Consejo Técnico Consultivo

Fernando Castañeda Sabido
Luis Jáuregui
Álvaro Matute
Érika Pani
Ricardo Pozas Horcasitas
Salvador Rueda Smithers
Rubén Ruiz Guerra
Enrique Semo
Luis Barrón Córdova
Gloria Villegas Moreno

unam

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Director
Pedro Salazar Ugarte

Secretario académico
Francisco Ibarra Palafox

Coordinación editorial
Raúl Márquez Romero y Wendy Vanesa Rocha Cacho

Doctrina constitucional mexicana

Imer B. Flores
Editor y compilador

K3165
F553
2016 *Doctrina constitucional mexicana/* Imer B. Flores Mendoza, edición y compilación; Enrique Burgos, Patricia Galeana, Pedro Salazar Ugarte. —Ciudad de México: Secretaría de Cultura, INEHRM, Senado de la República, Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ, 2016

563 páginas; 25 cm. (Biblioteca Constitucional. Serie México y la Constitución de 1917)

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)
ISBN: 978-607-8507-58-0, *Doctrina constitucional mexicana*

1. Derecho constitucional-México 2. Historia constitucional-México I. t. II. ser.

Primera edición, México y la Constitución de 1917, 2016.

Producción:
Secretaría de Cultura
Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México

D.R. © 2016 por la presente edición
Secretaría de Cultura
Dirección General de Publicaciones
Paseo de la Reforma 175
Colonia Cuauhtémoc, C.P. 06500,
Ciudad de México.

D.R. © Senado de la República
Av. Paseo de la Reforma 135, esq. Insurgentes Centro,
Colonia Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06030,
Ciudad de México.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,
Ciudad de la Investigación en Humanidades,
Ciudad Universitaria, 04510, Ciudad de México.

Las características gráficas y tipográficas de esta edición son propiedad
del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones
de México de la Secretaría de Cultura.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total
o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos
la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación,
sin la previa autorización por escrito de la Secretaría de Cultura
/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores
y no representa en forma alguna la opinión institucional del Poder Judicial de la Federación.

Esta obra forma parte del Programa de Trabajo de la Comisión Organizadora
del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario
de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
y estuvo a cargo del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación
de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)
ISBN: 978-607-8507-58-0, *Doctrina constitucional mexicana*

Impreso y hecho en México

CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA

Contenido

Presentación

Enrique Burgos García 13
Senado de la República

Prefacio

Pedro Salazar Ugarte 15
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam

México y la Constitución de 1917

Patricia Galeana 19
Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México

Introducción

Imer B. Flores 25
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam

I. EL CONGRESO CONSTITUYENTE
Y LA CONSTITUCIÓN DE 1916-1917

Discurso alusivo a la clausura
del congreso constituyente de 1916-1917 (1917)

Hilario Medina Gaona 33

En defensa de la Constitución de 1917 (1945)
José María Truchuelo 39

México, tierra de libertad (1966)
Octavio A. Hernández 71

Las constituciones mexicanas:
una visión histórica (1992)
Emilio O. Rabasa Mishkin 77

II. EL LEGADO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución Político-Social (1932)
Hilario Medina Gaona 97

México considera el derecho laboral
como una fuerza viva al servicio
de la democracia (1961)
Mario de la Cueva 113

Lo social en la Constitución
mexicana de 1917 (1969)
Mario de la Cueva 123

La Constitución mexicana de 1917
se refleja en el tratado de paz
de Versalles de 1919 (1974)
Alberto Trueba Urbina 131

III. LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS

Los derechos públicos individuales
y su garantía (1966)
Octavio A. Hernández 147

La creación de los derechos sociales
en la Constitución mexicana de 1917 (1988)
Alfonso Noriega Cantú 153

Contra el artículo 27 (1917/2016)
Emilio Rabasa Estebanell 165

El juicio de amparo y la legislación de emergencia (1944)
José Campillo Sainz . . . 175

La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad (1945)
Mario de la Cueva . . . 197

IV. La división de poderes

Organización de la Suprema Corte de Justicia y juicio de amparo (1921)
Emilio Rabasa Estebanell . . . 225

La misión constitucional del procurador general de la República (1932)
Luis Cabrera . . . 239

Organización ejecutiva (1940)
Salvador Urbina y Frías . . . 259

Las grandes modificaciones en la administración de justicia (1945)
Paulino Machorro y Narváez . . . 271

El Poder Legislativo mexicano (1978)
Diego Valadés . . . 277

V. El principio de la no-reelección

El problema de la no-reelección (1938)
Francisco Javier Gaxiola . . . 305

Los diputados frente a la Constitución (1965)
Antonio Martínez Báez . . . 315

Diputados y senadores. Posibilidad de reelección ilimitada (1965)
Antonio Martínez Báez . . . 321

La reforma reeleccionista (1965)
Manuel Herrera y Lasso 327

VI. EL PRESIDENCIALISMO

La función constitucional del presidente de la República (1960)
Andrés Serra Rojas 337

Predominio del Poder Ejecutivo (1978)
Jorge Carpizo 357

México: presidencialismo puro (1978)
Jorge Carpizo 369

Notas sobre el presidencialismo en la Constitución Federal de 1917 (1980)
Miguel de la Madrid Hurtado 383

VII. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación? (1942)
Gabino Fraga 395

El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes (1942)
Antonio Martínez Báez 409

El Ejecutivo y las leyes inconstitucionales (1942)
Antonio Carrillo Flores 421

Estructura procesal del amparo (1955/2015)
Héctor Fix-Zamudio 435

VIII. EL FEDERALISMO Y EL MUNICIPIO

El municipio (1931/1959)
Miguel Lanz Duret 467

Planeación democrática del desarrollo, federalismo y municipio libre (1985)
Pedro G. Zorrilla Martínez 473

IX. LA SEPARACIÓN ESTADO-IGLESIA

El Estado y la Iglesia: intervención de los poderes federales en materia de culto religioso (1931/1959)
Miguel Lanz Duret 491

El Estado y la Iglesia (1965)
Daniel Moreno 503

X. LA REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

Competencia del poder revisor de la Constitución (1942)
Felipe Tena Ramírez 509

La reformabilidad de la Constitución mexicana de 1917 (1970)
Ignacio Burgoa Orihuela 527

El amparo contra las reformas constitucionales (1987)
Diego Valadés 547

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Presentación

Al conmemorarse el inminente Centenario de la Constitución de 1917, resulta insoslayable reiterar que nuestro texto fundamental es no sólo el documento en el que descansa el conjunto de los componentes del Estado mexicano, sino también, al propio tiempo, una síntesis de nuestro devenir histórico, el referente vivo del gran acuerdo, quizá el más importante que nos hemos dado los mexicanos, conciliando derechos individuales y derechos sociales.

De nuestra Constitución devienen los principios de federalismo, justicia y democracia, pilares de la República. Los derechos humanos y sus garantías son la fórmula cimera que preserva la armonía social y las instituciones.

La mejor forma de conmemorar el Centenario de nuestra Constitución es y será respetarla y observarla con puntualidad, asumiendo a cabalidad los compromisos de ciudadanos y de quienes ostenten responsabilidades públicas.

Preservar y construir instituciones, en palabras de Mariano Otero, es el camino para defender la paz y alcanzar el progreso. Es ése el mejor homenaje a nuestra Constitución.

Enrique Burgos García
Senado de la República

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Prefacio

Existen diferentes maneras de celebrar un momento histórico. Una de ellas es la de utilizarlo como oportunidad para reflexionar sobre sus causas, características y efectos. Si ese momento histórico está materializado en un pacto constitucional la ocasión se potencia porque las vicisitudes del momento están destinadas a normar las circunstancias del futuro y a influir en otros contextos históricos, políticos y normativos.

Eso ha sucedido con la Constitución mexicana de 1917 que es un momento, un documento y una norma. En esas tres dimensiones recordamos su primer Centenario de vigencia y lo honramos con esta serie de publicaciones académicas editadas por el Senado de la República, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tres instituciones públicas que unen sus esfuerzos para ofrecer a los lectores una valiosa y original colección de publicaciones conmemorativas en la que se reúnen las plumas de importantes estudiosos e intelectuales interesados en la historia, la política y el derecho.

En estas obras se celebra a la Constitución de 1917 como un momento histórico con antecedentes y particularidades irrepetibles que marcaron la historia de México y del mundo en el siglo XX. La Constitución emerge como el producto de su tiempo y como punto de quiebre que divide la inestabilidad decimonónica de la promesa de modernidad

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

institucionalizada. Leer sobre los antecedentes del Congreso Constituyente, sobre su contexto y sus debates es útil para conocer al México de aquellos años, pero también para entender lo que los protagonistas del momento deseaban para el país que estaban constitucionalizando. De ahí el valor de los textos de corte histórico de esta colección.

Pero la Constitución también es un documento histórico que fue relevante e influyente para otros países del mundo. En efecto, la Constitución mexicana de 1917 logró amalgamar, por primera vez en la historia del constitucionalismo moderno, a las tradiciones liberal, democrática y socialista en un crisol normativo de difícil ejecución pero de incuestionable valor simbólico. Si a ello añadimos la presencia normativa de figuras de garantía como el llamado "amparo mexicano" podemos comprender porqué el documento constitucional fue objeto de elogio y estudio en otras latitudes y, sobre todo, punto de referencia ejemplar para otros procesos constituyentes. Haciendo honor a una tradición comparativista de viejo cuño en nuestro país, algunos destacados autores de estos ensayos miran a la Constitución desde su trascendencia internacional y nos recuerdan que los grandes textos constitucionales tienen vigencia nacional pero relevancia universal.

En su tercera dimensión —la que corresponde en estricto sentido a su carácter jurídico— las constituciones son normas vinculantes. En esta faceta, en el mundo contemporáneo, las normas constitucionales han venido ganando cada vez mayor relevancia al interior de los ordenamientos a los que ofrecen fundamento y sustento. Durante mucho tiempo, fue la fuente legislativa —la ley ordinaria— la que predominaba en el ámbito de la producción jurídica, pero desde la segunda mitad del siglo XX, las constituciones fueron ganando fuerza normativa. De ahí que tenga sentido observar la evolución de la doctrina constitucional y, sobre todo, la manera en la que fue cobrando vigencia el texto constitucional en el sistema jurídico mexicano. El estudio de esa vigencia en las diferentes áreas del derecho nos permite comprender el sentido vinculante que denota la esencia normativa constitucional. Sin esa dimensión —también analizada en esta colección de ensayos— las constituciones serían solamente documentos históricos, valiosos pero incompletos.

El valor de este conjunto de ensayos reside en su carácter conmemorativo pero también —quizá sobre todo— en su valor científico. De

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

alguna manera, el paso del tiempo —la llegada del Centenario— se aprovecha como un pretexto para pensar en el sentido de la constitucionalidad, en la historia del constitucionalismo, en la génesis política y social de una Constitución concreta, en el México que la vio nacer y en el país que desde entonces hemos venido construyendo bajo los ojos del mundo.

Por todo lo anterior, en mi calidad de director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, celebro la publicación de estos textos conmemorativos, felicito y agradezco a los autores de los mismos y me congratulo de esta alianza institucional con el Senado y el INEHRM que la ha hecho posible. Espero que los lectores disfruten la lectura de cada uno de ellos y, a través de la misma, puedan aquilatar la enorme valía del conjunto.

Pedro Salazar Ugarte
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

México y la Constitución de 1917

La Constitución de 1917 fue la culminación del proceso revolucionario que dio origen al México del siglo XX. Para conmemorar el Centenario de la vigencia de nuestra Carta Magna, es menester conocer el contexto nacional e internacional en que se elaboró y cómo es que ha regido la vida de los mexicanos durante un siglo. De ahí la importancia de la obra que hoy presentamos.

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) tiene la satisfacción de publicar, con el Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la obra "México y la Constitución de 1917". En ella destacados historiadores y juristas, politólogos y políticos, nos dan una visión multidisciplinaria sobre el panorama histórico, jurídico, político, económico, social y cultural de nuestro país desde la instalación del Congreso Constituyente de 1916-1917 a nuestros días. Científicos sociales y escritores hacen, asimismo, el seguimiento de la evolución que ha tenido el texto constitucional hasta el tiempo presente y su impacto en la vida nacional, así como la prospectiva para el siglo XXI.

La colección inicia con el título *Contexto histórico*, precedido de una introducción de Álvaro Matute. Walter Astié hace el análisis de la situación internacional. Describe el impacto de la Primera Guerra Mundial en nuestro país, las presiones de las grandes potencias y la difícil relación con nuestro vecino del norte. Leonardo Lomelí estudia la situación

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

económica. Felipe Ávila analiza las principales acciones del gobierno provisional de Venustiano Carranza para pacificar al país, resolver los problemas sociales y consolidar al Estado constitucional. La obra también aborda relevantes temas regionales. Luis Barrón nos expone la importancia de "La Constitución de Coahuila como antecedente para el proyecto carrancista de la Constitución de 1917". Juan Ricardo Jiménez describe la transformación de la ciudad de Querétaro para convertirse en sede del Congreso Constituyente y capital provisional de la República. Los historiadores Raúl Vela Sosa y Raúl Vela Manzanilla estudian la situación de Yucatán a partir de los cambios realizados por Salvador Alvarado. A continuación, José Woldenberg analiza los antecedentes del Congreso Constituyente a partir de los planes políticos proclamados durante la Revolución. Salvador Rueda estudia el problema de la tierra, una de las más importantes demandas del proceso revolucionario al que se dio respuesta con el artículo 27 constitucional. Anna Ribera Carbó analiza otro de los temas centrales: los derechos de los trabajadores y la solución dada por los constituyentes en el artículo 123. Luz Elena Galván aborda el tema educativo. Roberto Blancarte analiza la cuestión religiosa. Cierra el volumen Silvia Molina con el estudio del panorama cultural. De esta manera tenemos la visión integral del entorno histórico en que se acuñaron, por vez primera en el mundo, los derechos sociales en una constitución.

El libro *Los grandes debates del Congreso Constituyente de Querétaro* se dedica a los debates del Constituyente. José Gamas Torruco analiza las intervenciones más relevantes en las discusiones de los artículos constitucionales más significativos: el 3o., el más discutido y en el que se logró establecer la educación laica; el 24, en el que se dispone la libertad de culto; el 27, que abolió los latifundios y dio personalidad jurídica a la propiedad comunal; el 115, en el que se estableció la autonomía del municipio; el 123, en el que se otorgaron por primera vez a nivel constitucional los derechos laborales, y el 130, que dispuso la separación del Estado y la Iglesia.

La obra *Crónica de la Constitución de 1917 en la prensa de la época*, coordinada por las investigadoras Guadalupe Curiel Defossé y Aurora Cano Andaluz, documenta la crónica periodística de la época. A través de las noticias y los periódicos *El Pueblo, El Demócrata, El Universal* y

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La Defensa, así como de la *Revista Mexicana*, entre 1914 y 1917, conocemos cómo se informó e interpretó lo acontecido en la Revolución y en el Constituyente.

La antología *Memorias y testimonios* compendia los testimonios y recuerdos de Venustiano Carranza. El volumen inicia con el estudio del pensamiento del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, por Daniel Barceló. Incluye los textos de los protagonistas del proceso revolucionario, ideólogos como Andrés Molina Enríquez, Luis Cabrera, Isidro Fabela, Antonio Díaz Soto y Gama, Alfonso Caso y Vicente Lombardo Toledano; de los constituyentes Heriberto Jara, Froylán C. Manjarrez, Hilario Medina, Francisco J. Múgica, Félix F. Palavicini, Jesús Romero Flores y José María Truchuelo; de los cronistas e historiadores Diego Arenas Guzmán, Salvador Azuela, Jesús Silva Herzog y Gastón García Cantú; de constitucionalistas como Eduardo Pallares, Alberto Trueba Urbina, y los testimonios de Toribio Esquivel Obregón, Roque Estrada Reynoso y Emilio Portes Gil, lo que nos permite conocer el pensamiento que dio origen a nuestro texto constitucional, así como a su evolución.

El libro *Influencia extranjera y trascendencia internacional*, coordinado por Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, reúne las opiniones de destacados constitucionalistas de diversos países del mundo sobre la Constitución mexicana de 1917, así como su impacto en otras latitudes, considerando que es la primera que incorporó los derechos sociales.

En *La Constitución de 1917 en la doctrina jurídica*, Imer B. Flores Mendoza expone los principios jurídicos y políticos fundamentales de la Carta Magna. Los conceptos de *soberanía*, *república*, *federalismo*, *representatividad, democracia*, *laicidad*, *derechos sociales*, *municipio libre* y *juicio de amparo*, son pilares esenciales de las instituciones que constituyen nuestro andamiaje constitucional.

El volumen *Constitucionalismo en el siglo* XXI. *A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*, de la autoría de Francisco José Paoli Bolio, recorre la historia constitucional universal. Estudia la polis griega, la Carta Magna de 1215, la Constitución de Estados Unidos y las constituciones francesas. A continuación hace lo propio con las constituciones mexicanas hasta llegar a la de 1917. El constitucionalista aborda el de-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

bate sobre la necesidad de promulgar o no una nueva constitución y nos da su perspectiva sobre la situación actual de México, las influencias internacionales, la globalización y la gobernanza global, así como la prospectiva del constitucionalismo del siglo XXI.

El libro *Constitución y literatura* contiene una antología que representa la influencia de la Constitución en la literatura mexicana del siglo XX, obra de Vicente Quirarte. A través de sus páginas conocemos el impacto que tuvo el texto constitucional en las letras mexicanas. De la fascinación por la *bola*, los ejércitos revolucionarios, las soldaderas y los grandes caudillos, se pasó a hablar de los ganadores, los que convirtieron la Revolución en gobierno, en leyes, en instituciones.

Los títulos *El poder reformador de la Constitución. El Congreso y su impulso transformador* y *El Senado de la República en cien años de vigencia de la Constitución* abordan la historia del Poder Legislativo en los cien años de vigencia de la Constitución. El de la Cámara de Diputados fue coordinado por el diputado César Camacho Quiroz y el dedicado al Senado por el senador Enrique Burgos García. Cada uno recoge las participaciones de todos los grupos parlamentarios representados en los órganos legislativos.

La obra *Gobierno* se dedica al Poder Ejecutivo federal, y está desarrollada por Alejandro Carrillo Castro. Estudia la forma en que se ha organizado la administración pública federal en el transcurso de los cien años de vigencia de la Constitución.

El Poder Judicial de la Federación y los grandes temas del constitucionalismo en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación explica cómo, desde la perspectiva de la administración de justicia federal, la Suprema Corte y los tribunales del Poder Judicial de la Federación contribuyen a la consolidación del orden constitucional de nuestro país.

A lo largo de cien años, el texto original de nuestra Constitución se ha ido modificando para adecuarse a las circunstancias de cada generación de mexicanos.

Se han ampliado derechos individuales, se han reconocido los derechos colectivos, se han establecido mecanismos para su defensa, se ha adecuado la relación entre el Estado y una sociedad cada vez más plural,

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

diversa y compleja, sin que ello hubiera significado la modificación de sus principios o directrices esenciales.

En 1953 se reformó el artículo 34 constitucional para otorgarle ciudadanía a la mitad de la población. En 2011 se reformaron los artículos 1o. y 4o. para establecer la progresividad de los derechos humanos y en el 2012 se reformó el artículo 40 para reafirmar que el Estado mexicano es laico. Estas reformas han consolidado principios indispensables de un Estado democrático como son la equidad, la laicidad y la garantía de nuestros derechos constitucionales.

La obra conmemorativa que el lector tiene en sus manos contribuye a enriquecer la cultura jurídica y permite hacer efectivos los tres ejes rectores que los tres Poderes de la Unión establecieron en su Acuerdo del 5 de febrero de 2013, por el que se creó el Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: recordar la trascendencia histórica del texto constitucional y su contribución al desarrollo político, económico, social y cultural del país; difundir su contenido y concientizar sobre la necesidad del cumplimiento cabal de sus postulados, y reflexionar sobre los mejores mecanismos para hacer efectivos los derechos fundamentales en ella consagrados.

Para mí fue un privilegio coordinar esta obra y contar con el apoyo de distinguidas personalidades del ámbito académico y político. Gracias a su trabajo y entusiasmo ha sido posible la elaboración y publicación de “México y la Constitución de 1917”.

Patricia Galeana
Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Introducción

Conmemorar el centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro y en vigor desde el 1 de mayo de ese mismo año, nos ofrece una ocasión propicia para reflexionar sobre su gran relevancia no solamente al celebrar las fechas y evocar los hechos sino además al recordar las ideas y rememorar a los actores.

Ahora bien, en el marco de la publicación de la serie México y la Constitución de 1917, me invitaron para que me hiciera cargo del volumen "Doctrina constitucional mexicana" de la colección Biblioteca Constitucional. Ante la disyuntiva de difundir dicha doctrina de primera mano acudiendo a los autores de la misma o de divulgarla de trasmano; es decir, a partir de reflexiones de segundo orden, tanto propias como ajenas, optamos por editar un volumen con los textos más reconocidos en la materia.

Así, incluimos en este volumen textos completos o extractos publicados entre 1917 y 1992; esto es, durante los primeros setenta y cinco años de su vigencia, por 27 autores diferentes, los más representativos de esa doctrina. Cabe formular la doble aclaración: "no son todos los que están, ni están todos los que son", por lo que ofrezco disculpas por las omisiones, sobre todo por no haber podido incluir a ninguna autora, y pedir que su crítica al respecto sea benévola.

Los autores van desde Antonio Martínez Báez hasta Pedro G. Zorrilla Martínez; desde Luis Cabrera, el ideólogo de la Revolución y de

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

la Constitución, hasta Paulino Machorro y Narváez, Hilario Medina Gaona, y José María Truchuelo, primero constituyentes y luego ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; desde Emilio Rabasa Estebanell hasta Emilio O. Rabasa Mishkin, abuelo y nieto, respectivamente; desde los maestros Mario de la Cueva y Héctor Fix-Zamudio hasta sus discípulos Jorge Carpizo y Diego Valadés; desde los historiadores Francisco Javier Gaxiola y Octavio A. Hernández hasta los administrativistas Antonio Carrillo Flores, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, sin olvidar al laboralista Alberto Trueba Urbina; desde el tratadista Miguel Lanz Duret hasta el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado; desde los profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México: Ignacio Burgoa Orihuela, Daniel Moreno Díaz y Alfonso Noriega Cantú, y de la otrora Escuela Nacional de Jurisprudencia: José Campillo Sainz y Salvador Urbina y Frías, hasta los de su escisión en Escuela Libre de Derecho: Manuel Herrera y Lasso y Felipe Tena Ramírez.

Como se podrá apreciar, en esta antología incorporamos 37 textos, los cuales están integrados en 10 grandes apartados estructurados como se menciona a continuación.

El apartado I. El Congreso Constituyente y la Constitución de 1916-1917 hace recuento del contexto histórico, en el cual se lleva a cabo el debate y la entrada en vigor de la Constitución de 1917, la cual innegablemente da continuidad al proyecto constitucional iniciado en 1824 y continuado en 1857. Incluye los siguientes textos:

— Hilario Medina Gaona, "Discurso alusivo a la clausura del Congreso Constituyente de 1916-1917" (1917)
— José María Truchuelo, "En defensa de la Constitución de 1917" (1945)
— Octavio A. Hernández, "México, tierra de libertad" (1966)
— Emilio O. Rabasa Mishkin, "Las constituciones mexicanas: una visión histórica" (1992)

En el apartado II. El legado de la Constitución de 1917 se reflexiona sobre la trascendencia de la misma, con especial referencia al gran hito de que, al incluir las demandas de los trabajadores y de los campe-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

sinos, fue la primera gran constitución social y en consecuencia ejerció una gran influencia en el resto del mundo e incluye los textos:

— Hilario Medina Gaona, "La constitución político-social" (1932)
— Mario de la Cueva, "México considera el derecho laboral como una fuerza viva al servicio de la democracia" (1961)
— Mario de la Cueva, "Lo social en la Constitución mexicana de 1917" (1969)
— Alberto Trueba Urbina, "La Constitución mexicana de 1917 se refleja en el Tratado de Paz, de Versalles de 1919" (1974)

En el apartado III. Los derechos humanos y sus garantías se retoma el análisis crítico no sólo del reconocimiento de los derechos humanos, tanto individuales como sociales, sino también de sus garantías, con especial atención a los problemas de la propiedad y de la suspensión de garantías, incluidas las leyes de emergencia y la vuelta a la normalidad. Ahí se incluyen estos textos:

— Octavio A. Hernández, "Los derechos públicos individuales y su garantía" (1966)
— Alfonso Noriega Cantú, "La creación de los derechos sociales en la Constitución mexicana de 1917" (1988)
— Emilio Rabasa Estebanell, "Contra el artículo 27" (1917/2016)
— José Campillo Sainz, "El juicio de amparo y la legislación de emergencia" (1944)
— Mario de la Cueva, "La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad" (1945)

En el apartado IV. La división de poderes se revisa el tema de la determinación e inclusive de la (de)limitación del poder, a partir de la organización de las tres funciones tradicionales, a saber: legislativas, ejecutivas y judiciales, y de las propuestas para la reorganización de la administración, impartición y procuración de justicia, e incluye los textos:

— Emilio Rabasa Estebanell, "Organización de la Suprema Corte de Justicia y juicio de amparo" (1921)

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

— Luis Cabrera, "La misión constitucional del procurador general de la República" (1932)
— Salvador Urbina y Frías, "Organización ejecutiva" (1940)
— Paulino Machorro y Narváez, "Las grandes modificaciones en la administración de justicia" (1945)
— Diego Valadés, "El Poder Legislativo mexicano" (1978)

El apartado V. El principio de la no-reelección nos recuerda otro de los grandes hitos no solamente de nuestra historia constitucional sino además de la Constitución de 1917, la cual distinguió la prohibición absoluta para el caso del presidente de la República de la permisión para los demás casos; y después de algunos vaivenes, incluida la reforma fallida de 1965, regresar con algunos matices a sus términos originales, al diferenciar los diversos supuestos, e incluye cuatro textos:

— Francisco Javier Gaxiola, "El problema de la no reelección" (1938)
— Antonio Martínez Báez, "Los diputados frente a la Constitución" (1965)
— Antonio Martínez Báez, "Diputados y senadores. Posibilidad de reelección ilimitada" (1965)
— Manuel Herrera y Lasso, "La reforma reeleccionista" (1965)

El apartado VI. El presidencialismo se ocupa de otro de los grandes hitos de nuestra historia constitucional y sobre todo de la Constitución de 1917, la cual incorporó en su diseño, toda una serie de instrumentos para fortalecer al titular del Poder Ejecutivo en detrimento de los otros dos poderes: Legislativo y Judicial, e incluye cuatro textos:

— Andrés Serra Rojas, "La función constitucional del presidente de la República" (1960)
— Jorge Carpizo, "Predominio del Poder Ejecutivo" (1978)
— Jorge Carpizo, "México: presidencialismo puro" (1978)
— Miguel de la Madrid Hurtado, "Notas sobre el presidencialismo en la Constitución Federal de 1917" (1980)

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

En el apartado VII. El control de constitucionalidad se incluye el extracto de una ponencia de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como dos comentarios a la misma con fuertes cuestionamientos acerca del criterio imperante que otorgaba al amparo y al Poder Judicial de la Federación el monopolio para conocer de la inconstitucionalidad de leyes, para luego revisar la estructura procesal del amparo a la luz de los siguientes textos:

— Gabino Fraga, "¿Pueden conocer de problemas de Constitucionalidad de Leyes, autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación?" (1942)
— Antonio Martínez Báez, "El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes" (1942)
— Antonio Carrillo Flores, "El ejecutivo y las leyes inconstitucionales" (1942)
— Héctor Fix-Zamudio, "Estructura procesal del amparo" (1955/2015)

En el apartado VIII. El federalismo y el municipio se analiza el tema del municipio libre, una de las novedades de la Constitución de 1917, y su relación no sólo con el federalismo sino también con la planeación democrática del desarrollo, e incluye dos textos:

— Miguel Lanz Duret, "El municipio" (1931/1959)
— Pedro G. Zorrilla Martínez, "Planeación democrática del desarrollo, federalismo y municipio libre" (1985)

En el apartado IX. La separación Estado-Iglesia se aborda otro de esos grandes temas de nuestra historia constitucional, la relación entre el Estado y la Iglesia, así como a la intervención de los poderes federales en materia de culto religioso para lo cual se incluyen los textos:

— Miguel Lanz Duret, "El Estado y la Iglesia: Intervención de los poderes federales en materia de culto religioso" (1931/1959)
— Daniel Moreno, "El Estado y la Iglesia" (1965)

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Finalmente, el apartado X. La reformabilidad de la Constitución alude a los problemas relacionados con la reforma a la Constitución, desde la competencia del órgano o poder revisor de la Constitución, sus alcances y limitaciones, hasta la procedencia o no del amparo en contra de las mismas, e incluye tres textos:

— Felipe Tena Ramírez, "Competencia del poder revisor de la Constitución" (1942)
— Ignacio Burgoa Orihuela, "La reformabilidad de la Constitución mexicana de 1917" (1970)
— Diego Valadés, "El amparo contra las reformas constitucionales" (1987)

Antes de concluir me gustaría expresar mi más profundo y sincero agradecimiento a todos los que han colaborado conmigo, durante todos estos años, en este y en otros proyectos; y, en especial, a quienes me apoyaron en alguna fase de éste, desde su concepción hasta su consumación: Bianca Bolaños, Roberto Antonio Cabrera y Rodríguez, Emilio Encarnación Brito, Gustavo Escalante, Carlos Escobedo Suárez, Jorge Arturo Marquet González, y Jorge Antonio Olvera Mateos. Lo anterior comprendió la identificación, revisión y selección de materiales; su digitalización en formato PDF y su conversión a formato Word; luego la confrontación, comparación e inclusive corrección de las versiones; y, por último, la compilación de los textos y la edición de este volumen.

Ya para finalizar considero que la mejor forma de conmemorar el primer centenario de la Constitución de 1917 es refrendar un compromiso con sus nobles ideales. Para tal efecto, me permito invocar a Hilario Medina Gaona, quien con motivo de la clausura del Congreso Constituyente al referirse a la Constitución no solamente hacía votos para "que esa obra viva, que esa obra perdure, que esa obra sea duradera, que se haga vieja; que esa obra la defendamos todos y cada uno de nosotros", sino además exhortaba a "hacer que todos y cada uno de nuestros conciudadanos la sienta, la viva, la comprenda y la respete".

Imer B. Flores
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

I. El Congreso Constituyente y la Constitución de 1916-1917

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Discurso alusivo a la clausura del Congreso Constituyente de 1916-1917 (1917)*

Hilario Medina Gaona

I.

Ciudadano presidente del Congreso Constituyente; ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión; ciudadanos diputados:

Una vibrante y viril caricia que ha pasado por el alma nacional, evoca en estos momentos todo un pasado, y presente ante los ojos, llenos de admiración en contemplaciones extáticas, todo un porvenir brillante.

El alma nacional seguramente que puede estremecerse con las clarinadas que han mandado a los cuatro vientos sus pájaros de bronce y han venido a despertar en todos nosotros dos cosas; un recuerdo agudo de una lucha dolorosa por las libertades y la confianza y la seguridad en el triunfo de estas mismas libertades, y en la futura gloria y prosperidad de la inmensa, de la gloriosa, de la tanto más amada cuanto más dolorida patria mexicana.

Señores diputados: ¿cuál ha sido la obra, la obra que hemos concluido? Preguntémonos con ánimo de llegar a la verdad, ¿cuál ha sido hasta hoy nuestro pasado y qué es lo que queremos que sea en lo de adelante? Realizamos en este momento el ideal, el milagro de detener el tiempo, pesarlo en nuestras manos y poder auscultar, como lo hicieran los enamorados, con los pétalos de la rosa, que han arrancado uno

* Pronunciado el día 31 de enero de 1917, tomado de *50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, 1967, pp. 363-367 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

a uno, cuál es el porvenir, y si debe tener para nosotros las palabras afirmativas de todas las glorias y de todo; los ideales.

La Constitución Política que se acaba de protestar solemnemente en estos momentos, seguramente que va a demostrar al pueblo mexicano que no fueron una mentira las palabras que se grabaron en el glorioso Plan de Guadalupe; que no fueron una mentira las palabras que el Primer Jefe lanzaba a los cuatro vientos de la nación; que ya el pueblo mexicano podía tener confianza en sus supremos destinos, porque ya venía laborándose poco a poco la obra a que hoy se ha dado término, y, que, por lo tanto, ya podía otra vez recobrar la confianza y lanzarse y seguir hacia la conquista del lugar que indudablemente le tiene reservado el destino.

Decidme, señores diputados, ¿cuál es el papel, cuál debe ser el papel, cuál debe ser la influencia del enorme peso de millones de voluntades apuntadas hacia los destinos de un pueblo? Seguramente que pesarán mucho en esa balanza, y que esos destinos tendrán que ser tales cuales deben ser.

En la Constitución Política que se acaba de protestar, hay, como los grandes basamentos, como las macizas columnas en donde está el edificio constitucional, cuatro cosas principales: el artículo 3o., que se refiere a la cuestión de la enseñanza; el artículo 5o., que ha resuelto el problema del trabajo; el artículo 24, que se refiere al llamado problema religioso, y el artículo 129,[1] que ha dado una organización a esa clase social que se llama el clero. De esas cuatro cosas, señores diputados, que son, como he dicho, las columnas del edificio, hay dos que corresponden, o mejor dicho, todas ellas corresponden a lo que nosotros podemos llamar la reforma social, y todas las demás que hacen nuestra Constitución, son precisamente las que hacen la reforma democrática o política; y si es cierto que en esta cámara, en un principio hubo alguna diferencia de tendencias, yo creo, si es cierto que existen, que ellas serán solamente en la apreciación de los límites de las reformas; por una parte la reforma política, que se refiere a la organización del gobierno, y por otra parte la reforma social, que ha puesto los fundamentos de la reforma social. El trabajo, la enseñanza, han sido grandes necesidades, y han sido medidas de defensa que hemos creído necesario asegurar al

[1] Hoy artículo 130 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

pueblo mexicano. Las otras dos cuestiones han sido, señores diputados, no en la parte que se refiere al sentimiento religioso, porque aquí se han distinguido perfectamente estas dos cosas: una, el sentimiento religioso, y otra, los dos hijos espurios de ese sentimiento, que son el fanatismo y el clericalismo. Habiéndose distinguido perfectamente estos aspectos, nosotros nos hemos visto en la necesidad de respetar uno y limitar al otro, es decir, al fanatismo, por medio de la enseñanza, prohibiendo la intervención de los malos elementos, y al otro, esto es, al clericalismo, nos hemos visto en la necesidad de cogerlo —a semejanza de lo que decía la leyenda helena del gigante Anteo, que cobraba nuevas fuerzas al tocar la tierra— hemos tenido la necesidad de levantarlo y ahogarlo en el aire para que no cayera en tierra y recobrara de nuevo sus fuerzas. Las otras reformas, señores diputados, que se refieren al trabajo, son indudablemente la base y el escudo de la resolución definitiva del problema social del trabajo; y si se me precisara a hacer en estos momentos un juicio sintético de la obra constitucional, yo podría decir que tiene dos aspectos: uno, el aspecto político, que se ha resuelto definitivamente, y otro, el aspecto social sobre el cual hemos puesto los grandes basamentos para su resolución definitiva también.

En la parte política constitucional seguramente que hemos encontrado la forma definitiva. Largos años de experiencia nos habían acreditado que no estaban bien ponderados los poderes fundamentales en los cuales reposa la confianza política y apoyados en esa experiencia y por medio de datos científicos que pudimos allegar, hemos logrado, hemos buscado y seguramente que hemos conseguido, que cada uno de esos poderes fundamentales funcione en la órbita de sus atribuciones y mantenga entre sí un equilibrio, de tal modo que no pueda perturbarse y mantenga todas las instituciones en el lugar que deben tener. El Departamento Judicial ha sido motivo de largas discusiones, de trabajos sesudos, y hemos conseguido indudablemente que el Departamento Judicial de hoy en más, se encargue de velar por la Constitución, por el funcionamiento de todos los poderes, y tenga a su favor la justicia, la serenidad, la alteza de miras: esta es, señores diputados, la obra que nosotros hemos concluido en estos momentos. Yo aseguro solemnemente ante la faz de la nación, que con seguridad está pendiente de nuestros menores actos; yo aseguro que la obra es buena.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Todavía más, señores diputados; aseguro también y afirmo que la obra es bella; es bella la obra, señores diputados. ¿Se ha visto en otras veces el espectáculo de todo el pueblo levantado para acabar con aquel individuo ebrio de sangre, de vino y de vergüenza, que con su espadón brutal había roto las leyes más sagradas del pueblo mexicano? ¿Se ha visto esa inmensa obra realizada en un momento dado por la fe y el patriotismo de los hombres que la han hecho?; ¿se ha visto también en la época o en todas las épocas de la Historia mexicana, a un hombre que ha asumido todos los poderes en un momento dado y ha usado de ellos con toda discreción y que luego se presenta ante la faz de la nación sencillo y puro, y viene a mostrar lo que es la obra y el ideal?, y que un poco más tarde, señores, se presentará ante el congreso constitucional a exhibir la obra, a decir a los futuros representantes del pueblo: "he aquí la obra, la patria estaba herida, enferma, triste y desconfiada. Unos cuantos apasionados, aquellos que hacen las politiquerías, los círculos de amigos, la habían cubierto con oropeles mentirosos y efímeras apariencias, pero en el fondo, la patria mexicana estaba enferma, llena de desconfianza, adolorida, llena de escepticismo; entonces yo he recogido la patria otra vez, la he podido confeccionar según todos los ideales y según todas las aspiraciones de un pueblo. En un momento supremo, acaso de la adivinación del porvenir, he podido escuchar el hondo palpitar de todos y cada uno de los corazones de los mexicanos y he podido confeccionar una nueva obra, una nueva patria, que yo os exhibo en estos momentos, levantándose de las agitaciones revolucionarias, como se levantaba la inmaculada Venus de Médicis en su blancura seráfica, en su desnudez pura. Así os presento una nueva patria. ¡Adoradla!" (¡Aplausos estruendosos!)

Esa será seguramente, señores, esa será la presentación de la obra en el congreso que va a juzgar de esa misma obra. Nosotros, nosotros que nos ha tocado por una suerte envidiable indudablemente, nosotros que hemos tenido en nuestras manos también el palpitar de una parte de esos problemas, a la resolución de los cuales hemos puesto todo nuestro patriotismo, debemos confirmar el veredicto que indudablemente tienen que pronunciar las generaciones, para que más tarde el futuro no nos vaya a hacer el agravio de que nosotros no pudimos, no supimos comprender al gran hombre que realizó la obra; y nosotros debemos re-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

petir que es, indudablemente, que es como lo fueron Washington en los Estados Unidos, Juárez en México, el primero en la paz, el primero en la guerra y el primero en el corazón de sus conciudadanos. (Aplausos.)

Puesto que habéis, señores diputados, ratificado mis palabras con este espontáneo aplauso, es indudablemente ésta la más alta significación de lo que es el congreso constitucional juzgando esa obra. Pues bien, señores diputados, que esa obra viva, que esa obra perdure, que esa obra sea duradera, que se haga vieja; que esa obra la defendamos todos y cada uno de nosotros, cuando ya hemos tenido el grandioso ejemplo de lo que es una protesta constitucional; porque una protesta, al respetar las leyes del país y las adiciones y reformas de aquellas leyes del país, esa protesta fue la que levantó en armas al pueblo mexicano cuando se violaron aquellas leyes. Y ya tenemos ese ejemplo y ya sabemos lo que debe ser una protesta; siguiendo con aquel compromiso que todos contrajimos cuando nos obligamos a hacer una obra, debemos continuarla y defenderla y propagar a los cuatro vientos la semilla de la Revolución, hecha Constitución y hecha ley. Ahora sí, señores, la Revolución tiene ya una fórmula, ya tiene un símbolo. El pueblo, el sentimiento popular, que seguramente no puede apreciar las exquisiteces, el refinamiento de esa misma obra, el pueblo sí verá un símbolo en la nueva Constitución; y verá sobre todo un símbolo en el frontispicio de esa obra, que se llama "garantías individuales". Sabrá que él puede conservar el producto de su trabajo; sabrá que se le respetará su vida; sabrá que puede instruirse con entera libertad en una amplia atmósfera de libertad religiosa, que puede entrar y salir de la República; y el pueblo, como he repetido, que acaso no puede comprender refinadamente, sí obra por el sentimiento, sí sabe que está garantizado por todo un código, por todo un poder público, y que no habrá de hoy en más una autoridad, por poderosa que sea, que pueda venir a lastimar los derechos de ese pueblo. Esta, señores diputados, será seguramente la parte más popular y la más enérgicamente defendida por las masas populares.

Nosotros, que hemos comprendido acaso hasta un poco más lejos, porque indudablemente nuestro patriotismo nos ha inspirado hasta dónde debe llegar la obra, seguramente que debemos afirmar, debemos creer, que todavía los cañones mexicanos podrán lanzar al aire sus hurras de victoria, la guerra y la gloria para el pueblo, porque acaso

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

tengamos todavía que defender esta Constitución, y si tuviéramos que atravesar otra vez por el doloroso camino, como lo hizo la Constitución del 1857, yo os exhorto, señores, a que vosotros hagáis la obra que podáis hacer, puesto que ya habéis protestado hacerla respetar. Y yo os exhorto a repartir, como he dicho, la semilla de la Revolución hecha ley, y a hacer que todos y cada uno de nuestros conciudadanos la sienta, la viva, la comprenda y la respete. He dicho. (Aplausos nutridos).

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

En defensa de la Constitución de 1917 (1945)*

José María Truchuelo

I.

Señor presidente de la Asociación de Constituyentes, señor director de Acción Social del Departamento del Distrito Federal, compañeros, señoras y señores:

En cada aniversario de la promulgación de la Carta Magna de la República nos reunimos jubilosos recordando la obra que revive en nuestra alma las emociones más profundas de la vigorosa época en que nos lanzamos por el sendero de la libertad, con el corazón henchido de amor patrio y con la mente poblada de las más risueñas ilusiones, para sentar las bases de la reconstrucción nacional, dando a México una Constitución que respondiera, y ha respondido, a las aspiraciones de su pueblo que, ansioso de mejores rutas para su porvenir, tomó las armas valientemente para derrocar regímenes caducos y abrir amplia brecha en las murallas, aparentemente infranqueables, de la dictadura, formidable dique que contenía los torrentes impetuosos de la justicia y de la igualdad social.

* Discurso pronunciado con motivo del XXVIII aniversario de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el Palacio de las Bellas Artes de la Ciudad de México, el día 5 de febrero de 1945, tomado de *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaria de Gobernación, 1987, pp. 273-307. Reimpreso en *Antología de las obras de carácter jurídico de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que formaron parte del Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015, pp. 281-320), (publicación original: México, Publicación de la Asociación de Diputados Constituyentes de 1916-1917, 1945) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Confío en vuestra generosidad para emitir con franqueza ideas que traducen el sentir de los constituyentes.

II. Precursores de la Constitución

Voy a recordar nuevamente con fervorosa admiración y aplauso a dos caudillos que en sus diferentes campos de actuación se han complementado y han sido los precursores inolvidables en la azarosa contienda por el triunfo definitivo y perfeccionamiento de la democracia en México, que tiene su asiento firmísimo en el más noble principio por el que se ha luchado y se lucha ahora estruendosamente en todos los ámbitos del mundo: el grandioso principio de la soberanía del pueblo.

Estos dos hombres, admirables en la historia de la democracia mexicana, fueron Francisco I. Madero y Venustiano Carranza.

El apóstol Madero, el valiente y abnegado patriota que inflamó su espíritu con el más alto civismo, supo despertar el gran pueblo mexicano del letargo oprobioso en que yacía hundido, sugestionado por la gloriosa espada del vencedor en las batallas de La Carbonera, Miahuatlán, Cinco de Mayo y Dos de Abril; el caudillo Porfirio Díaz había defendido la causa liberal y había lucido su arrogancia ante la invasión francesa y el llamado imperio, marchitando más tarde sus laureles al inmolar los principios democráticos en aras de su desenfrenada ambición y de su insaciable sed de mando.

La sangre derramada en los campos de batalla sublima las ideas y los principios que le sirven de bandera, cuando la causa es justa y se cumplen las promesas hechas al pueblo.

Cuando, realizado el triunfo, los caudillos abjuran de sus principios y engañan al pueblo como lo hizo Porfirio Díaz traicionando sus planes de La Noria y Tuxtepec, entonces esa noble sangre marca en las páginas de la historia la traición y el engaño de los que se han convertido en verdugos de su patria.

La sangre derramada en los combates por la libertad, por la patria, contra el invasor y por los principios de la democracia, escribió una página brillante que honra a Porfirio Díaz como liberal y como guerrero, y la que por su ambición se derramó más tarde, señala una mancha indeleble como gobernante que se entronizó en el poder, convirtió su

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

voluntad en el único timón para guiar la nave del Estado, ahogó los ideales democráticos, impuso el silencio, con la despótica fuerza de la dictadura, a quienes osaban manifestar su pensamiento político, y abdicó de sus principios seducido por la burguesía y la camarilla que lo adulaba y lo ponía al servicio de la reacción y del clero, que dominaba a su aristocrática y segunda unión matrimonial.

Al pueblo le estaba vedado lanzar su doliente queja, y aun manifestar tímidamente sus aspiraciones porque era extranjero en su patria, y aun siervo de los extranjeros, a quienes se prodigaban las franquicias y las concesiones más irritantes.

III. Madero apóstol

Madero, soñador y resuelto, gigante en su grandeza de alma, recoge todos los dolores de los oprimidos, exalta su patriotismo el desprecio inhumano para el campesino, para el trabajador de los talleres, para la clase media y para los que sufren pasivamente la privación o mutilación de sus derechos en el campo económico y político, defiende la causa de los que se sienten tristemente humillados ante la arrogante actitud de los que rodean al dictador en la esfera egoísta de su opulencia y de su altiva posición y menosprecian los derechos del pueblo que anhela elevar su condición social y política para cooperar a la grandeza de nuestra patria. Mientras más grandes sean los ciudadanos, más grande es la nación.

Vence en los comicios el apóstol de la democracia; su figura se eleva a la serena mansión de la inmortalidad y tan grande como su alma es la bajeza y avilantez de sus emboscados enemigos.

La vida del insigne demócrata, que había sido respetada por las balas de la dictadura, se extingue para siempre en la pavorosa noche del 22 de febrero de 1913, noche horrenda para la patria, en que el apóstol cae envuelto en la negra clámide de la afrenta nacional.

IV. Carranza, guía y reformador

De las cenizas de este valiente defensor del civismo mexicano, recoge sus ilusiones y sus ideales, depurados en el crisol del sacrificio, para entregarlos a la posteridad, el ilustre gobernante de Coahuila, el escla-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

recido varón de Cuatro Ciénegas, Venustiano Carranza, que sin temor al inmenso peligro de la lucha durísima que emprendía, sin más armas que la rectitud de su espíritu justiciero y vidente y sin más escudo que la firmeza de sus principios y la fe infinita en la profunda moral del pueblo mexicano, inicia formidable campaña contra los asesinos y traidores que pretendieron ahogar en sangre los más grandes sentimientos de humanitarismo y de desinterés, bases graníticas de la verdadera justicia, que es el faro portentoso que ilumina y exalta el alma de los hombres y de los pueblos.

Cruenta fue la lucha que conmovió el alma nacional. Carranza, secundado animosamente en todos los ámbitos del país, supo guiar al pueblo con energía y prudencia contra las huestes y sicarios del desleal y traidor Victoriano Huerta, y el valeroso campeón de la libertad, que condena ante la nación el asesinato del presidente, realiza admirablemente su obra orientadora y marca tres etapas en la victoriosa ruta de la revolución constitucionalista: primera, la del Plan de la Hacienda de Guadalupe, que unifica el sentir nacional para reprobar enérgicamente y reparar en el orden de los principios el crimen más alevoso y trascendental consumado con perversidad infinita en la persona del mártir Madero, y señalar con índice de fuego al usurpador Huerta y a sus secuaces, para abominar implacablemente los tenebrosos procederes de hombres sin conciencia y sin escrúpulos que cubrieron temporalmente de vergüenza y de luto la gloriosa historia del pueblo mexicano.

La segunda etapa de la revolución se realiza en Veracruz bajo la dirección luminosa del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, que vio inmediato el triunfo del plan de Guadalupe y juzgó que era el momento oportuno de traducir en leyes el pensamiento del pueblo, que no pretendía tan sólo la destitución de un hombre perverso, sino ver flamear en todos los ámbitos del país la bandera de la legalidad, protestando con las armas en la mano contra los traidores, que hacen mil pedazos las instituciones democráticas, para sentarse ignominiosamente en el solio del crimen y de la usurpación y domeñar a su pueblo, pasando sobre los cadáveres de los hombres libres.

La revolución marcó finalidades más trascendentales y más altas; remover todos los obstáculos para que no se repitiera el nefando crimen de Huerta y que la nación quedara constituida en forma verdaderamente democrática y protegida por la coraza invulnerable de una legislación adecuada, a base de

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

principios puros y salvadores, en los que se hiciera sentir siempre la voluntad del pueblo soberano y no los gritos destemplados de la demagogia, de las pasiones incontenibles, de la codicia y del furor de mando.

La serie de reformas hechas en Veracruz, principiando, en orden de importancia, por la Ley Agraria, la Ley de Relaciones Familiares, etcétera, caracterizan la segunda época de la revolución que en su aspecto social da un paso gigantesco para asegurar los derechos del pueblo y conducirlo en alas del progreso y de su mejoramiento económico al terreno de su respetabilidad y de su grandeza.

Carranza comprende la alta misión que le depara el destino, y da el espectáculo más grandioso que presenta ante la patria: confiar la reconstrucción nacional, en el orden jurídico, a los representantes genuinos del pueblo sediento de justicia, vencedor en la lucha épica por su definitiva libertad, y convoca a un Congreso Constituyente para que no sea como jefe de la revolución el que por medio de sus leyes avanzadas que dictó en Veracruz, se considere el oráculo del pueblo, sino que en actitud meditada y fecunda y en sus nobles y elevadas aspiraciones, con la inmensa responsabilidad de haber sido el jefe supremo de una revolución que abatió todos los errores de pasadas tiranías, deja democráticamente en manos de los representantes del pueblo victorioso, la tarea trascendental de hacer la nueva Constitución, sin desechar los precedentes gloriosos de la pasada, para que así el pueblo ya no pueda sufrir violentas convulsiones para librarse de regímenes caducos o de hombres que se apoderan del poder olvidándose del alto principio del derecho moderno que proclama: que los grandes intereses de la humanidad no descansan en la felicidad de un grupo de hombres, sino en los de la generalidad de los que componen cada nación.

Nace aquí la tercera etapa de la revolución constitucionalista. Es la cristalización de todos los ideales democráticos que como bandera del pueblo ondearon dentro de los confines del territorio nacional.

V. Fruto de la Revolución popular

El Congreso Constituyente se formó con revolucionarios cuya línea de conducta había traducido su amor al pueblo y a la libertad, sin flaquezas, sin egoísmos, con la mente siempre en alto, recibiendo en toda su intensidad la pura, la inextinguible luz de la democracia.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Fueron excluidos del derecho de ser electos los que habían extraviado el sendero de la revolución para guiarse por ambiciones personales y por haber servido a los enemigos y asesinos del apóstol Madero, y a los infidentes como Francisco Villa, manchado por su obediencia a Victoriano Huerta y que al fin lanzó su amenaza de muerte sobre los que formáramos la asamblea que había de dar al pueblo mexicano su Constitución escrita.

El pueblo vencedor representaba el alma de la patria, y por lo mismo la Constitución de 1917, discutida y dictada concienzudamente ante la tranquilidad respetuosa de la histórica ciudad de Querétaro, mi ciudad natal, entonces capital de la República, respondía al anhelo de la nación.

Los reaccionarios, como son llamados los que subordinan a su bienestar personal los altos intereses del país, sin que les preocupe la causa del pueblo, que es su mejoramiento y su progreso en todos órdenes, impugnaban la convocatoria y formación del Congreso Constituyente, y aún la propia Constitución, porque no era la resultante de las miras de todas las facciones y de las tendencias de los que tienen hipotecado su pensamiento a la corriente de su egoísmo y de su sumisión a directores espirituales de otros países. ¡Insensatos! pretendían con la más venenosa insidia que después de la brillante victoria del pueblo sobre la reacción, se eligiera un congreso en que impusieran su voluntad los vencidos y en que se traicionara al pueblo que tan generosa y abnegadamente había expuesto su vida y derramado su sangre para que florecieran en México, en toda su magnificencia, los ideales libres, republicanos y democráticos.

Si el pueblo patriota que derrotó a esos elementos acomodadizos y egoístas, cuya brújula orientadora era tan sólo su ambición y su codicia, cuán inmoral y cuán ilógico sería que los enemigos de la revolución constitucionalista, que lo fueron durante las etapas integrantes de nuestro movimiento libertario, pudieran otra vez adueñarse de los destinos de México y sentar las bases para que detentasen el poder traidores como Victoriano Huerta, infidentes como Villa, y todos los que estorbaron la marcha de la revolución que arrollaba fanatismos, suprimía privilegios, desechaba hombres manchados políticamente y señalaba una orientación salvadora: justicia para el pueblo, respeto para los hombres de bien y triunfo definitivo de los ideales democráticos que unen a todos los hombres de buena voluntad para aprovechar sus energías, cultura y experiencia, para formar un México mejor.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

¿Quién no calificaría de insensatez que al triunfo de la democracia en esta guerra mundial se convocará a todos los vencidos dictadores que han llenado de luto los hogares, despoblado ciudades y chozas, hundido en la miseria a países enteros, para que estos mismos enemigos de la humanidad pudieran volver a dedicarse a ensangrentar al mundo para saciar sus innobles ambiciones y su sed de despotismo y de barbarie?

VI. La Constitución de 1917, obra inmortal del pueblo

Intérpretes como fuimos y somos los diputados constituyentes, de la suprema voluntad y aspiraciones revolucionarias del libre y patriota pueblo mexicano, analicemos ante los augustos altares de la patria y de la inmensa responsabilidad que asumimos al dictar su código fundamental, si se ha extinguido nuestra responsabilidad histórica, si debemos seguir ofrendando nuestra voluntad y nuestro esfuerzo desinteresado para la mejor comprensión e interpretación fiel y honorable de la soberana voluntad del pueblo que en el Sinaí de su revolución redentora, entre las explosiones de su amor sin límites a la libertad, se dio una Constitución escrita por medio de sus representantes que convivimos su pasado infortunio y sentimos palpitar en nuestro pecho el mismo sentimiento nacional, y si nuestro profundo deber como constituyentes, al desempeñar tan trascendental cargo, nos obliga a seguir aportando nuestros desvelos y nuestra experiencia para que no se dé un paso atrás en las conquistas políticas y sociales que realizó el pueblo para el mejor goce de sus derechos y de sus libertades, consignándolos en la Constitución escrita para que quedaran estampados indeleblemente en las tablas indestructibles de la conciencia nacional.

Nuestra Constitución de 1917 salvó al pueblo de sus eternos enemigos; quedó consagrada la libertad del pensamiento; se removieron en el artículo tercero los obstáculos que aprisionaban el cerebro de la niñez; en el artículo 27 se destruyó el latifundio y se revistieron del mayor respeto los derechos de los pueblos para pedir ejidos, y los derechos de los pequeños propietarios para hacer producir la tierra por cultivos intensivos. En los artículos 103 a 107 sentamos bases constitucionales de trascendencia para la respetabilidad del Poder Judicial, para su independencia y para el cabal desempeño de su altísima misión. En el artículo 123 protegi-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

mos con amplitud y con justicia el derecho del trabajador y establecimos normas humanitarias para el mejoramiento de la condición económica y social del obrero. En el artículo 130 ennoblecimos la trascendente misión del Estado liberando al pueblo de los embates del fanatismo que destruyen su verdadera libertad, deforman su conciencia, le marcan un camino anárquico minando la respetabilidad del Estado por el reconocimiento de otro poder espiritual y material que siembra la semilla de la desobediencia y del desconocimiento de la supremacía de la misma Constitución de la República.

Nuestra Constitución honra a México, porque lo ha destacado como portaestandarte de las ideas democráticas en los países latinoamericanos, señalando al mundo con suprema energía en los cadalsos de Iturbide y Maximiliano, que sólo impera en nuestra patria la soberanía del pueblo.

Serán fugaces en nuestro suelo republicano las medidas y acuerdos que dicten los gobernantes con la finalidad de hacer sentir su voluntad absoluta o para asegurar la estabilidad en el poder; sólo el respeto íntegro y sincero a los preceptos que condensan los principios que ha escrito el pueblo con su sangre en el libro orientador de su Constitución asegura la reconstrucción nacional, y si se mutilan sus preceptos, tarde o temprano volverán a florecer en las páginas inmortales de ese gran libro que escribió el pueblo, libro que pregona sus conquistas definitivas, que descansan en primer término en sus deberes para con la patria, después en los que deben reconocerse en bien de la colectividad, y en seguida en los que redundan en beneficio de cada uno de los componentes del conglomerado social, porque para que una nación sea grande deben ser grandes, dignos y respetados cada uno de los elementos que la componen.

La Constitución es la única norma que consolida la unión de los mexicanos. Que cada quien cumpla con su deber: el gobernante, respetando la Constitución y obedeciendo sus mandatos; los gobernados, sometiéndose a la suprema ley colaborando con el gobierno que los sirve y aceptando como límite de sus derechos los derechos de los demás que la misma Constitución limita, garantiza y respeta.

Nadie debe reclamar derechos absolutos. La Constitución es el sólido valladar que contiene el desenfrenado empuje de aspiraciones desbordadas. Por ningún pretexto deben traspasarse los límites de la carta magna, porque se rompe el equilibrio social, brota la anarquía y la injusticia, y se coloca la primera piedra para cimentar el tenebroso castillo de las dictaduras.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

VII. La Constitución debe estar en vigor

Cumpliendo y haciendo cumplir leal y patrióticamente la Constitución de 1917 habrá unidad nacional, y lejos de ser necesaria la suspensión de garantías, reservada para casos extremos y gravísimos, deberán dictarse leyes secundarias que dimanen de la misma Constitución y que prevean los actos delictuosos de traición a la patria y de los que atenten contra los principios y textos de nuestra Constitución representativa, democrática y federal, que tiene precisamente por base la unión de todos los mexicanos para defender nuestras instituciones.

Si el presidente, señor general Manuel Ávila Camacho, obrando con patriotismo acendrado y en defensa de nuestras instituciones democráticas, inicia la declaración de estado de guerra respecto de los gobiernos y pueblos totalitarios que por medio de las armas decidieron borrar en el mundo las instituciones democráticas, es indiscutible que los que ayuden a esos pueblos y gobiernos caen bajo las sanciones penales que han podido y debido dictarse para defensa de nuestras instituciones.

En todo caso, es procedente la suspensión de garantías contra esos extranjeros que con sus bienes, propaganda y actitudes sigan dando elementos para la guerra que hacen nuestros enemigos. No deben gozar de las garantías que establece nuestra Constitución quienes la aprovechan para destruir las instituciones del pueblo que les da hospitalidad.

Pedimos que la suspensión de garantías quede limitada a los extranjeros súbditos de países enemigos que se hallen en estado de guerra con México.

Los demás, caen por sus actos antipatrióticos bajo la sanción de las leyes que se dicten por el Congreso, derivadas de la Constitución, fundada en los principios de la democracia que tratan de destruir los totalitarios que están en pugna con nuestras instituciones.

Así la suspensión de garantías afectará a los que están en guerra contra nuestra patria. No es ya necesario apartarnos de lo previsto en el artículo 29 constitucional.

Nos corresponde, pues, como un deber perenne, y como representantes de nuestro pueblo libre en uno de los trances más difíciles de su historia, no abandonar nuestra obra, la Constitución de 1917, fiel trasunto de los justos anhelos que ardían con abrasadora llama en la mente y en el corazón del noble pueblo mexicano.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

VIII. Reformas a la Constitución respetando el sentir nacional

Admitimos juiciosamente que la Constitución no es eterna ni sus preceptos infalibles, y de aquí que nosotros mismos propongamos que se deroguen los artículos que, con desventaja, han substituido a los que se grabaron en la Constitución de 1917 y que eran la expresión genuina de la voluntad nacional.

El mismo artículo 135 debe reformarse para contener la fobia pavorosa a la Constitución, lo que ha motivado sus reformas sin estudio, sin serena y profunda meditación, sino con la más censurable ligereza para sortear políticamente problemas que surgen por la falta de respeto a la Constitución, y de interés para conservar en su pureza integral los más altos principios que campean en nuestras instituciones.

Las reformas a la Constitución no deben hacerse en el mismo periodo de gobierno en que se inician, sino que deben discutirse con amplitud en las dos Cámaras y aplazarse su resolución para cuando se renueven los poderes federales y entonces se discutirán nuevamente, porque sólo así puede formarse el pueblo mejor idea de la necesidad y conveniencia de una reforma. Así no responderán a situaciones transitorias o a la voluntad omnipotente de los que detentan el poder, sino a la tranquila reflexión de elementos diversos en quienes ya no existe el interés de sortear alguna dificultad política de momento. Debe oírse en ambos periodos de discusiones la voz de la opinión pública. De otra suerte, toleramos que el legislador secundario esté derogando la Constitución que debe obedecer.

Además, no sería posible estar convocando a un Congreso Constituyente para cada reforma, pues las reformas se multiplican; ni improvisar con este carácter a los representantes del pueblo que no fueron electos para desempeñar expresamente funciones de constituyentes.

Edouard Laboulaye en su *Historia de los Estados Unidos* ha dicho: "La Constitución es una arca santa en que el pueblo ha depositado sus libertades, a fin de que nadie, ni aun el mismo legislador, tuviera derecho de tocarlas. Los jueces federales son los guardianes de tan sagrado depósito".

Cuán diferente concepto han tenido algunos de los legisladores en nuestro México, que tan fácilmente reforman la Constitución tantas veces como se les pide y en la forma en que se les solicita, con mengua

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de los principios y sin respeto a la voluntad popular ni a tanto sacrificio y tanta sangre derramada, que ha resultado estéril por no haberse comprendido la respetabilidad de una constitución.

IX. Reformas que mejoran la Constitución

Sólo una reforma constitucional ha respondido al espíritu de los constituyentes, y es la del 2 de agosto de 1938, por la cual se adicionó el artículo 49 con este concepto fundamental: "En ningún caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

Era frecuente el abuso de los congresos que abdicaban de sus facultades legislativas, se dedicaban a decretar gratificaciones, a dar votos de confianza, a ventilar cuestiones personales o futuristas, a reprobar la conducta de funcionarios que obraban con rectitud y apego a la Constitución si desoían la voz partidarista de los que buscan el acomodo a situaciones de momento, y en fin, absteniéndose de legislar para delegar sus facultades en el Ejecutivo; así ese respetable poder quedaba convertido en una carga inútil para el país.

Esto dio lugar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encontrara con este tremendo dilema: o debía ir nulificando todas las leyes expedidas por el Ejecutivo, que no debe reunir dos poderes: el de legislar y el de ejecutar, porque lo prohíbe expresamente el artículo 49 de la Constitución federal, o admitir que ese abandono del Poder Legislativo en manos del Ejecutivo significaba un acto de colaboración, y ante el peligro de desaparecer el Poder Judicial si contrariaba los propósitos políticos de los otros poderes, optó por esta última interpretación anticonstitucional.

La aclaración justísima que se hizo en la adición del artículo 49 marcó patrióticamente la división de poderes, que es la manera de ejercer el pueblo su soberanía, conforme a nuestras instituciones democráticas.

X. Reformas indebidas

En la imposibilidad, dentro de los límites de un discurso, de analizar cada una de las inútiles, insustanciales o atentatorias reformas de la Constitución, reformas que son tan poco meditadas que en ocasiones

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

se llega a reformar el mismo artículo reformado ya otra vez y más veces aún, me referiré a algunas de las principales enmiendas que han manchado la pureza de las instituciones democráticas que siguen viviendo en el alma del progresista pueblo mexicano.

Nuestra actitud es imparcial y justificada y por ello antes haré mención de otra reforma que estuvo de acuerdo con el principio democrático de que la Constitución debe proteger las garantías individuales por conducto de los jueces federales por medio del amparo, y en última instancia por la suprema corte, es la supresión del recurso de súplica, que aunque se estableció con la buena intención de resolver los asuntos relativos a leyes federales, examinándolos con amplitud en un plano de justicia completa, convertía a dichas autoridades de la federación en juzgadoras de tercera instancia, en vez de limitarse al juicio de amparo, que tiene por altísima finalidad destruir todo fallo, o acto, o ley, que pugna con la Constitución, norma jurídica inatacable que merece el más profundo respeto.

XI. La Constitución puede reformarse

Admitimos, por tanto, que en nuestra Constitución pueden algunos preceptos ser perfeccionados, y por ello estatuimos en el artículo 135 la posibilidad de sus reformas; pero cuando éstas no son necesarias sino son el fruto de poca meditación, debemos dar a conocer al pueblo que sus conquistas se están perdiendo, que sus derechos quedan expuestos al abuso de las autoridades y que la pureza de las instituciones no es una mera concepción teórica, sino la base de realidades palpables cuando se presenta el caso de que se atente contra las garantías del hombre, y se desquicia la sociedad y la patria.

Cuando se llega a estos graves extremos, nuestra voz debe levantarse y propugnar por la estabilidad de la Constitución para que no se la deforme, no se menosprecie al pueblo, no sea estéril la sangre derramada por las conquistas revolucionarias, ni retrocedamos a los tiempos en que fue preciso luchar por la conquista de la ley escrita que ha sido el esfuerzo de la humanidad desde hace varios· siglos para que los pueblos sean regidos por las leyes y no por la voluntad omnipotente de los hombres, por prudentes y por bien intencionados que sean.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

XII. Respetabilidad del artículo 27

Es por ello que el artículo 27 de la Constitución no debió ser reformado, porque había sido una de las novedosas y brillantes conquistas de la Revolución, ni menos suprimiendo el juicio de amparo, orgullo de México por su amplitud para defender en todos casos las garantías del hombre y el respeto a la Constitución; restringirlo envuelve una mutilación vergonzosa de nuestras instituciones.

Ni siquiera era necesaria esa supresión, aun respecto de los latifundistas, porque abusaban de ese recurso. El remedio para no mutilar la Constitución era haber establecido mayor número de jueces de distrito, y otra sala en la Suprema Corte de Justicia de la Nación consagrada a asuntos agrarios, y de esa manera se tramitarían los juicios rápidamente, y si los latifundistas, que tenían derecho de pedir amparo cuando no se respetaba la pequeña propiedad que había obligación de reconocerles, o se infringía abiertamente en su perjuicio alguna disposición de la ley agraria, si se encontraban en un caso diferente de estos y habían obrado de mala fe, deberían aplicárseles las fuertes multas correspondientes que están establecidas en la ley reglamentaria.

Más aún, no importaba que en cada dotación de ejidos se pidiera un amparo, porque la suspensión debía negarse a fin de que el pueblo que necesita tierras no careciera de ellas, inmediatamente, aun cuando después de dada la posesión se localizaran las tierras en el lugar procedente obedeciendo los mandatos de la propia suprema ley y de la ley agraria.

Estas no son simples teorías; yo mismo como gobernador constitucional de Querétaro puse en práctica esas medidas que beneficiaron a los pueblos necesitados de tierras, porque si bien respeté la suspensión por 72 horas dictada por los jueces de distrito en cumplimiento de su deber, respetuoso de las leyes, como fui y debe ser todo gobernante, obtuve a base de razonamientos que la suspensión definitiva fuera negada desde luego y solamente se demoraba tres días la posesión de la tierra. En la resolución del amparo se decidía si los gobernantes habíamos respetado o no la ley.

Mi tesis más tarde fue aceptada y figuró como precepto positivo en la reforma de la ley secundaria. La suspensión desde entonces fue siempre negada.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

XIII. Reforma que mutiló las instituciones

Seguíamos viviendo en un régimen de derecho hasta que la alharaca demagógica logró que se mutilaran las instituciones en la reforma irreflexiva e indocta que se hizo del artículo 27.

Muy censurada fue la actitud de esos reformadores y así es fácil comprenderlo, porque los constituyentes destruimos el latifundio y el amparo no suspendía la ejecución provisional de la posesión que se decretase; en cambio, para evitar que las autoridades obraran con ligereza y conculcaran la ley, el amparo, que precisamente constituye la conquista más grandiosa en el derecho constitucional, los amenazaba para que no abandonaran los principios de justicia y de respeto a la Revolución, que sintetizó sus postulados en la Constitución escrita que se dio el pueblo, y no volviese a caer en los métodos primitivos de barbarie y de abuso del poder, lo que está en pugna con nuestras instituciones.

Pero se ha llegado al extremo de combatir la pequeña propiedad y de atropellarla audaz y bárbaramente, no obstante que los mismos reformadores del artículo 27 reconocieron el respeto que merecía y su gran eficacia para el aumento de la producción nacional que es la suprema finalidad del nuevo sistema agrario que establecimos los constituyentes.

XIV. El ejido y la pequeña propiedad: obra indestructible de la Revolución

Los constituyentes no perdimos de vista que el amor a la patria es el sentimiento más hondo que une a los pueblos y que la producción de los campos es la base en México para el bienestar económico y social, y por lo mismo, identificados con el alma del pueblo, protegimos el ejido y la pequeña propiedad como elementos de progreso para nuestra nación. Si la pequeña propiedad es respetable constitucionalmente, el amparo es la única forma de hacer valer el derecho a la protección de la pequeña propiedad y a todos los derechos que se consignan en la Constitución, y por lo tanto, los que interpretan que basta que se exijan responsabilidades a los que no la respetan y así queda protegida,

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

fingen desconocer nuestro sistema constitucional porque admiten una garantía sin la reparación efectiva del derecho violado. Tan absurda es esa interpretación como sostener que la vida, la libertad y los intereses deben ser protegidos como garantías individuales, pero que no es necesario que subsista el amparo y basta exigir responsabilidades a los que conculquen las garantías que protege la Constitución para que el hombre recobre su vida, su libertad y su patrimonio. Esto es atroz.

Las garantías individuales, entre las que está el derecho de explotar la pequeña propiedad, y de conservarla, sólo se protegen por medio del juicio de amparo, y las responsabilidades que pueden exigirse a los que violan esas garantías no traen por consecuencia el respeto directo a los derechos del hombre, sino el castigo a los infractores.

XV. Los acuerdos y reglamentos no pueden reformar la Constitución

Más todavía, se han llegado a dictar acuerdos y reglamentos haciendo nugatoria la ley constitucional.

Los que atentan contra la pequeña propiedad y se posesionan de ella, quedan protegidos en esa posesión cuando amenazan con turbar el orden o infringir a sabiendas y resueltamente la ley, o sublevarse contra las autoridades. Esto es indebido y anticonstitucional; sin excepción, todos estamos obligados a respetar la ley.

Se establecen para esos casos, compensaciones más o menos equitativas, que por tardías o por difíciles a veces no llenan su objeto, pero no se impone la majestad de la ley, ni se hacen obedecer los mandatos supremos de la Constitución.

Los constituyentes que ostentamos nuestra ejecutoria de sinceros revolucionarios, defensores del pueblo y amantes de la reconstrucción de la patria, seguiremos luchando con ardimiento, con gran fe en el recto sentir del pueblo y dentro del campo de las leyes vigentes, para que se restablezca la Constitución en toda su prístina pureza y así, los que no lucharon ni expusieron su vida para las conquistas revolucionarias quedarán convencidos de que la revolución tuvo por suprema finalidad proteger la libertad, pero no el libertinaje, y de que los constituyentes ponemos nuestra voluntad y esfuerzo dentro del campo

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ideológico para seguir salvando a la patria que no debe volver a caer ni en la anarquía ni en el absolutismo, sino que el lema de gobernantes y gobernados debe ser siempre el respeto a la ley suprema, lazo de unión perdurable que nos lleva a la cima del progreso.

XVI. El Ministerio Público no es omnipotente

No se contiene aquí la corriente impetuosa y desbordada de interpretaciones abiertamente contrarias a la majestad de los textos constitucionales y a la excelsitud de nuestras instituciones democráticas.

Se llega ya al atrevimiento de interpretar nuestro pensamiento de constituyentes en sentido contrario a nuestra actuación revolucionaria, a las manifestaciones de nuestro espíritu que condenó para siempre los absolutismos y los abusos de los funcionarios, y a la unidad de criterio que domina en la Constitución.

Se sostiene que el artículo 21 constitucional, que impone al Ministerio Público la obligación de perseguir los delitos, significa que es facultad discrecional de esa institución perseguirlos o no, y desechar según su voluntad las quejas de los ofendidos que deben acudir ante todo a los funcionarios de ese orden como autoridades señaladas por la Constitución y con mando inmediato sobre otras autoridades como las que integran la policía judicial.

Los constituyentes, sin apartar jamás nuestro pensamiento de levantar una poderosa barrera contra los excesos del poder, no conferimos en la Constitución ninguna facultad discrecional o absoluta a autoridad alguna, excepción hecha del presidente de la República para el único y exclusivo caso de expulsar del territorio nacional a los extranjeros perniciosos.

No existe ninguna otra excepción.

XVII. Procede el amparo contra actos u omisiones del Ministerio Público

Si el Ministerio Público se niega a perseguir un delito o a recibir las pruebas del ofendido, o a exigir también la reparación del daño, la

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

víctima del delito cuyos derechos protege ampliamente la Constitución tiene expedito el camino para pedir amparo y para reclamar la responsabilidad civil proveniente al daño, pues el juicio de garantías procede contra actos de cualquiera autoridad, y por lo mismo nadie puede quedar sin garantías ni a la discreción omnipotente del Ministerio Público que, según esa intolerable interpretación, encarne el espíritu de Felipe II, rey de España, que sólo concedía a sus súbditos el derecho de obedecer.

Si el código penal vigente erige en pena pública la obligación de indemnizar al ofendido, no por ello debe estimarse que la ley secundaria modifica las bases augustas e inconmovibles de la suprema ley del país.

Esa interpretación desquicia nuestras instituciones. La interpretación constitucional es que aun cuando la reparación del daño deba ser decretada como pena pública, el ofendido puede probarla, reclamarla y pedir amparo si no se le hace justicia y el Ministerio Público también debe cumplir con su deber.

Story, el gran jurisconsulto estadounidense, dice en su comentario sobre la Constitución federal:

> Si hay un caso en el que la uniformidad de interpretación deba parecer una cosa necesaria, seguramente es cuando se trata de la ley fundamental de un gobierno; de otra manera, sucedería que al mismo tiempo un individuo estuviese ligado a ciertas reglas como magistrado y a otras diferentes como particular.
>
> Tal doctrina no sería ni prudente ni política, y abandonaría la Constitución a interminables dudas, resultantes de la movilidad de la opinión y del carácter de los hombres destinados a hacer su aplicación. Tal Constitución no podría verdaderamente ser considerada como una ley, todavía menos como una ley suprema y fundamental. No tendría los caracteres de fijeza y universalidad que son los atributos de los principios soberanos, provocaría discusiones permanentes, tal vez convulsiones civiles, sobre los conflictos continuos que haría nacer sobre las cuestiones constitucionalistas.

Esta doctrina, tan valiosa, confirma la sensatez de los diputados constituyentes y su preparación en el orden constitucional, para no admitir que existan autoridades que puedan obrar al margen de la Constitución y que sus actos no puedan ser sometidos al estudio de la

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Suprema Corte de Justicia de la Nación para decidir si se ha violado o no la Constitución del país.

Los crímenes más inicuos quedarán impunes; los ofendidos y sus familiares privados de sus derechos patrimoniales por la abstención del Ministerio Público de cumplir con los deberes que le impone expresamente el artículo 21 constitucional.

XVIII. Denegación de justicia por la Suprema Corte

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al desechar los amparos que pidan los ofendidos, contra el Ministerio Público, porque no se les reciban sus pruebas, o porque se les niegue el derecho de reclamar su patrimonio, o porque se abstenga de acusar, dejando esos abusos a la exclusiva responsabilidad y discreción del mismo Ministerio Público, incurre en un manifiesto acto de denegación de justicia, porque el Poder Judicial de la Federación, y principalmente y en última instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo cuerpo representa la jefatura de ese poder, es el único capacitado para interpretar las leyes, y la oportunidad de hacerlo no se le puede presentar sino tramitando el juicio de amparo y resolviéndolo conforme a los textos y principios de la Constitución.

Los delitos quedan impunes cuando no acusa el Ministerio Público y nadie lo puede obligar, sin el amparo contra esa negativa; el pueblo queda escarnecido y rotos para siempre los frenos constitucionales porque se niega a las víctimas aun el derecho de ser oídas por otra autoridad, y se coloca al Ministerio Público en un sitial intocable desde donde puede decir parodiando las frases de Francisco I: "No acuso, porque tal es mi soberano placer". La justicia federal se encogerá de hombros; los caciques multiplicarán sus crímenes; la corrupción extenderá su esfera de acción y el Ministerio Público decidirá de la suerte de la sociedad, perdiendo el pueblo, a veces, toda esperanza de justicia.

Los constituyentes rechazamos enérgicamente que se nos atribuya el pensamiento de que quisimos constituir al Ministerio Público como autoridad absoluta cuyos actos no puedan ser examinados a la luz del juicio de amparo en los casos en que se niegue a perseguir los delitos, a

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

presentar las pruebas del ofendido, a reconocer que éste tiene derecho a exigir la reparación del daño, conforme lo consigna expresamente la fracción X del mismo artículo 20 constitucional, y por lo mismo continuaremos defendiendo los postulados de la revolución, para que no haya autoridades de facultades discrecionales y absolutas, sino que todas deben estar sometidas al imperio de la ley, y contra todas procede, en su caso, el juicio de amparo. Ninguna ley secundaria deroga la Constitución, ni la interpreta en contra de sus principios.

XIX. La adición del artículo 111 nulifica la independencia del Poder Judicial

No ha mucho se aprobó la reforma de la inamovilidad judicial sobre bases diferentes de las que estableció el Congreso Constituyente de 1917. Es otra reforma a la reforma anterior de los artículos 73, 94 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se establece la inamovilidad, se suprime, se vuelve a establecer en otras condiciones, y si la República no se sigue guiando por los postulados de la Constitución, las reformas serán interminables, y cada gobierno hará su Constitución según su soberano placer.

La inamovilidad en cualquiera forma que se haya establecido y cualquier otro sistema que se adopte para lo futuro (yo tuve el honor de proponer uno ante la asamblea constituyente), no garantizarán la independencia del Poder Judicial, mientras subsista la adición del artículo 111, dos veces reformado, que echó por tierra el texto primitivo del artículo 111 como lo redactamos los constituyentes de 1917. Por esa adición se subordina el Poder Judicial a los otros poderes y principalmente al Ejecutivo, rompiendo el equilibrio político que habíamos establecido los constituyentes, sin la primacía de un poder sobre otro, principio esencial de la democracia.

Todavía sufre esa adición otra reforma más y es la que confiere al presidente de la República la facultad de oír en lo privado a los funcionarios a quienes se pretende destituir, y resolver en conciencia, óigase bien, si es justificada la solicitud de destitución.

El funcionario a quien se ha salvado de ser destituido, indudablemente queda obligado al Ejecutivo de la Unión y ha perdido su inde-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

pendencia. El que con dignidad y decoro no acepta condiciones de sumisión se expone a ser consignado y destituido, porque el fundamento o pretexto dado, que es el de mala conducta, tiene tal elasticidad que puede caer sobre los hombres rectos, si llegan a desempeñar sus funciones minutos después de la hora convenida, sea esto un ejemplo.

La Ley de Responsabilidades, estudiada concienzudamente, como lo preceptúa el artículo 111 de la Constitución primitiva, de 1917, garantiza ampliamente a la sociedad contra los malos funcionarios.

Las adiciones del 111 son la espada de Damocles contra los funcionarios rectos. Los otros fácilmente se someten.

XX. La independencia del Poder Judicial: base de la democracia

Los constituyentes tenemos que propugnar, cada día con más empeño, por la independencia del Poder Judicial, que es la esencial base de la administración de justicia, y en el orden de los principios y con tranquila perseverancia lucharemos con ahínco para la supresión de esas adiciones, que de seguir rigiendo son un incentivo para las dictaduras.

Laboulaye, en sus estudios sobre la Constitución de los Estados Unidos, ha dicho:

> Tan imposible es al hombre vivir sin justicia que no bien se manifiesta el desorden y la anarquía en la sociedad, vemos sin tardanza aparecer la fuerza instituyendo una especie de justicia, porque poniendo vigorosamente a cada cual en su lugar restablece la seguridad. Esta necesidad de la justicia para la subsistencia de la sociedad ha sido sentida universalmente, y puede decirse que cada pueblo tiene más o menos libertad, según comprende más o menos la participación que cumple dar a la justicia social.
>
> Desde el momento que existe un poder capaz de hacer respetar la ley, puede haber un gobierno absoluto, pero no un despotismo. El molinero de Sans Souci, resistiendo a Federico II en una época en la cual no era conocida la ley de expropiación, decía: "Tenemos jueces en Berlín", y mostraba bien claro que si Federico era un rey absoluto, no era un déspota, sin embargo.

En esta hora decisiva para el destino del mundo en que como demócratas sostenemos nuestras instituciones y combatimos unidos a los

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

aliados, para que no naufraguen las conquistas de la humanidad, por ningún motivo debemos permitir que se deforme la Constitución y que se pierda toda esperanza de que se aumente el número de las autoridades judiciales para que prontamente impartan justicia. La justicia demorada es, en la mayor parte de los casos, verdadera denegación de justicia.

No podríamos decir, parodiando al molinero de Sans Souci: "Tenemos jueces en México", porque en verdad si no los hay en el número suficiente para que impartan luego justicia, no se puede decir que se está dando cumplimiento al artículo 17 constitucional.

No es admisible que nos quedemos atrás de lo que en el siglo XVIII se había conquistado en Berlín, cuyo despotismo hoy estamos combatiendo en el terreno de las armas para salvar la causa de la justicia, que es universal.

XXI. Deformación del artículo 123

El artículo 123, que era una grandiosa conquista para los trabajadores, no se ha librado de los zarpazos de la tendencia de acabar con los democráticos postulados de la revolución.

El precepto constitucional fue adicionado con la fracción XXXI que restringe para los trabajadores el derecho de reclamar ante las autoridades de trabajo de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, las indemnizaciones que les correspondan.

Hoy se centraliza más la competencia de las autoridades federales, dándoles jurisdicción sobre reclamaciones de los obreros contra poderosas empresas particulares que actúan en virtud de contrato o concesión federal, etcétera.

Si la organización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se hace con el número de salas necesarias, que actualmente son cuatro y debían de ser seis cuando menos, como lo propuse ante la asamblea constituyente, no se cumplirá con el artículo 17 constitucional. Debe ser doble el número de juzgados de distrito de los que existen en la capital, lo cual está indicado porque los aludidos jueces citan las audiencias constitucionales para que se celebren a los tres meses, por término medio, en vez de a los diez días que manda la ley, pues les es imposible

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

porque están abrumados de trabajo, y en la suprema corte el rezago aumenta aterradoramente cada año; si, pues, no se organiza debidamente el primer tribunal del país con el personal necesario, menos es de esperarse que, en cada lugar donde estén funcionando autoridades del trabajo de los estados, se establezcan, en número suficiente, autoridades federales del mismo ramo, y entre tanto, los trabajadores radicados fuera de la capital de la República o abandonarán sus derechos por ser imposible hacerlos efectivos, recabando oportunamente las pruebas en el lugar de su residencia para presentarlas a donde se establezca la junta federal, y no siempre es posible obtener esas pruebas íntegras para hacerlas valer en otro lugar, o tendrán que emprender marchas forzadas y costosas a fin de llegar a la ciudad en donde esté establecida la junta federal del trabajo, y siendo éstas en número reducido, el rezago será inmenso, como actualmente lo es en las pocas que funcionan de esa índole.

Los trabajadores esperarán, por años, la resolución de su conflicto y muchos fallecerán antes de disfrutar del producto de su trabajo.

XXII. Reforma que destruye el Poder Judicial

Ahora, nos encontramos en presencia de la trascendental e inesperada iniciativa que se ha enviado al Senado de la República en los últimos días del pasado diciembre y que, si se aprueba, desnaturalizará las altas y salvadoras funciones del Poder Judicial, y asistiremos a los funerales de este poder, por cuya independencia y decoro han venido luchando los pueblos cultos desde hace siglos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación queda, por la reforma, supeditada al Poder Legislativo, que le hará la obra misericordiosa de señalarle un mínimum de jurisdicción y en leyes secundarias le mandará o le prohibirá que resuelva sobre las violaciones que se cometan en leyes, en su aplicación anticonstitucional, o en actos de las demás autoridades. Consiguientemente, si su jurisprudencia no conviene ni al Poder Ejecutivo ni al Legislativo, le retirará su jurisdicción sobre tales o cuales asuntos y se la dará a los magistrados de circuito o jueces de distrito según su docilidad, y si su jurisprudencia no la ostentan en

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

forma satisfactoria, se les aplicará tal vez el artículo 111 hasta volver a los tiempos de la dictadura de Porfirio Díaz, borrando así las páginas que escribió en la historia la gloriosa y redentora revolución constitucionalista. Si en el presente no se hace tal aplicación se puede hacer en el futuro.

Tal iniciativa, peligrosísima para nuestro régimen constitucional, destruye la protección amplia que consagran los artículos 103 y 107 de la Constitución federal y nulifica a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un poder de equilibrio, dejándola en la triste condición de una dependencia del Poder Legislativo, el que le dirá a cada momento, según la variabilidad de la ley secundaria, de qué asuntos tiene permiso para conocer y cuáles le encomienda a otros funcionarios a los que también les puede disminuir o restar su jurisdicción.

Esta es la esencia de esa iniciativa que apunta al corazón de nuestras instituciones y que convertirá a la suprema corte en un mudo testigo que vele el cadáver de nuestro sistema democrático, representativo, federal, a base de la división de poderes.

XXIII. La doctrina en contra de esa reforma

Story, gran jurisconsulto de fama mundial, precisa la importancia del respetable Poder Judicial en los Estados Unidos de América. He aquí su sabia doctrina:

> Al establecer una autoridad judicial central se han tenido presentes dos fines igualmente importantes y fundamentales en un gobierno libre. El primero consiste en el ejercicio regular de los poderes de gobierno; el segundo en la uniformidad de interpretación y acción de estos poderes. El poder de interpretar las leyes comprende necesariamente el de decidir si son o no conformes a la Constitución, y en este último caso declararlas nulas y sin ningún valor. Como la Constitución es la ley suprema del país, si un conflicto surge entre ella y las leyes del Congreso de los Estados, la autoridad debe seguir solamente a aquella que es de obligación principal, es decir, la Constitución. Este último punto resulta de la teoría de una constitución republicana, porque de otra manera los actos de las autoridades legislativa y ejecutiva serían inatacables y fuera de toda fiscalización; a pesar de las prohibiciones y res-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> tricciones contenidas en la Constitución, las usurpaciones menos equívocas y las más peligrosas, tendrían lugar sin reparación posible. De esta manera el pueblo estaría a merced de los gobernantes, tanto en el gobierno nacional como en el gobierno de los estados.

Más adelante dice el mismo autor:

> La Constitución ha establecido sabiamente que habría una Corte Suprema, a fin de obtener la uniformidad de decisiones en todos los casos, cualesquiera que fuesen, pertenecientes al Poder Judicial, sea en materia de ley común, de equidad, de almirantazgo o de presas, sea en materia de leyes municipales, constitucionales o internacionales. Claro es que, si hubiera habido cortes supremas independientes, de derecho común, de equidad, de almirantazgo, etcétera, se habría tenido siempre una gran diversidad de juicios, no solamente en cuanto a los límites de la jurisdicción de cada uno de esos tribunales, sino aún en cuanto a los principios fundamentales del derecho municipal, constitucional o público. El efecto de esta diversidad habría sido el de hacer consagrar por los diferentes tribunales las reglas más diversas sobre los asuntos más importantes, y de esta manera, los ciudadanos se encontrarían imbuidos en dudas sin fin no solamente en cuanto a sus derechos privados, sino todavía en cuanto a sus deberes públicos. La Constitución misma parecería tener un lenguaje diferente según la Corte que estuviese encargada de interpretarla, e interminables discusiones embarazarían la administración de la justicia en toda la extensión del país.

Con toda justificación, los constituyentes no aceptamos esa iniciativa que pugna con la doctrina y con los expresos artículos 103 y 107 constitucionales, porque el juicio de amparo no solamente procede contra la inconstitucionalidad de las leyes, sino también contra todo acto violatorio de garantías o contra la interpretación anticonstitucional o aplicación indebida que también viola las garantías constitucionales.

Confiriendo facultades para interpretar en última instancia la Constitución, ya a la Suprema Corte, ya a los tribunales que dependen de ella, el caos y la anarquía para aplicar la Constitución en diversa forma, confundirían al pueblo y jamás podría entender cómo se interpretaba su ley fundamental a la que le debía obediencia.

Qué complicada resultaría la administración de justicia. Se tendrían que hacer tres jurisprudencias, o cuatro; una de la Suprema Corte, otra

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de los Magistrados de Circuito, otra de los Jueces de Distrito y tal vez otra de los secretarios si una ley secundaria les confiriera igual jurisdicción, dado el espíritu de esa tan alarmante reforma.

Los constituyentes no debemos autorizar con nuestro silencio tan profundos agravios a los principios tutelares de la democracia.

Laboulaye ha dado a la publicidad este hondo pensamiento refiriéndose al Poder Judicial: "La gran reforma realizada en América consiste en haber puesto entre la Constitución y el Congreso un poder que dice al legislador: "la Constitución es tu ley y la mía; ni tú ni yo podemos violarla". Es la *Lex Legum*".

Debemos con empeño y con todo respeto gestionar ante el señor presidente que retire su iniciativa que la formulara la Comisión de Estudios Jurídicos y Programa Legislativo adscrito a la Procuraduría General de la República, pues con la misma facultad que se le propuso al señor presidente esa iniciativa que destruye en lo absoluto la respetabilidad del Poder Judicial y nulifica la augusta misión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que quedará en el mismo plano de poder que los magistrados y jueces que nombra, debemos gestionar ante él que la retire, pues ni siquiera responde a una conveniencia práctica, la que, en todo caso, debe estar subordinada al venerado respeto a las instituciones patrias.

De convertirse esa iniciativa en reforma constitucional, simplemente cambiaría el rezago que yace en los anaqueles de la Suprema Corte a los de los tribunales de circuito y juzgados de distrito que son insuficientes también para atender todos los negocios de su jurisdicción.

XXIV. Medidas inútiles para la marcha normal del Poder Judicial

Lo mismo ha sucedido ya con las medidas inútiles que ha tomado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas épocas con el propósito utópico de despachar, sin aumentar el número de ministros, el rezago que existe en ese alto tribunal en donde funciona tan sólo una sala civil.

Se inventó la distribución de trabajo entre las demás salas, como ahora se propone la distribución de competencia entre la corte, tribunales de circuito y jueces de distrito, abrumados de trabajo a su vez.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Con las distribuciones acordadas, los juicios pasean en fantástica peregrinación de una sala a otra; su turno no llega; se propone que no se lea sino la parte resolutiva de los proyectos, que jamás se discutan los negocios o que se haga en forma telegráfica; que se limite el juicio de amparo, porque se juzga que es más importante que las salas no tengan recargo de trabajo a que se imparta justicia, y en fin, se formulan proyectos descabellados como los de regresar a los tiempos en que solamente cabía el amparo en asuntos penales, retrocediendo en nuestra cultura hasta principios del siglo XIII.

XXV. Proyecto para que la administración de justicia sea expedita

Desde la tribuna del Congreso Constituyente hizo ya 28 años que anuncié a la República que con menos de treinta y un ministros y la división del trabajo, la que se consigue con establecer diferentes salas, era imposible que hubiese pronta y expedita administración de justicia. Se ha ido aumentando después lenta e insuficientemente el número de ministros, y por consiguiente de salas, ensayando además otras medidas diversas notoriamente ineficaces para evitar el recargo, y es que no han querido penetrarse de que el aumento suficiente de tribunales judiciales de todos órdenes es el único medio, que está aceptado ya, pues se han ido aumentando salas. Quedará la sala civil; se organizará la mercantil, conociendo también de todos los incidentes, quejas, etcétera, y la otra sala con jurisdicción para resolver todos los amparos directos contra los jueces de paz, etcétera. En caso de conflicto de jurisprudencia, la Suprema Corte, funcionando en pleno, decidirá cuál jurisprudencia subsiste e igualmente sobre la distribución del trabajo de las salas y sobre las modificaciones que sobre el particular sea indispensable ir haciendo.

Se impone, pues, la forzosa necesidad de aumentar el número de salas y de juzgados de distrito, pero nunca proponer que a los tribunales inferiores al más alto tribunal del país se les confiera competencia jurisdiccional para resolver también problemas jurídicos que competen en última instancia exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

XXVI. Reglamentaciones necesarias

Con las reglamentaciones adecuadas, enérgicas y de aplicación general, con la convicción de que la carta magna sigue respondiendo a los ideales del pueblo dentro de la augusta y serena región de los principios, se palpará la grandeza de nuestras instituciones y su obra benéfica en bien de la patria.

Sin la meditada ley para la designación de funcionarios seguirán privando las recomendaciones políticas, los nepotismos, las recompensas a actitudes de confianza entregando cargos judiciales, y la administración de justicia llegará a ser un mito si los puestos que queden vacantes no se van cubriendo con hombres rectos, independientes, de clara inteligencia y cultos, para integrar el Poder Judicial, y oyendo a las asociaciones de abogados de toda la República.

XXVII. Unidos por la Constitución

La armonía entre los poderes por medio de los cuales ejerce su soberanía el pueblo mexicano debe cimentarse únicamente en el respeto a la Constitución y en la sinceridad de los funcionarios que deben ser electos entre los que pueden protestar, guardar y cumplir la Constitución, sin reservas de ninguna especie, lo que sólo se puede hacer honorablemente cuando se profesan los principios que animan la más trascendental y respetable ley de la República: la Constitución de 1917.

XXVIII. Jamás debe restringirse el amparo: justicia, postulado esencial de la Revolución

¿Hasta cuándo se comprenderá que la Revolución en México se hizo por falta de justicia y que ésta no se imparte si no hay tribunales adecuados con la competencia señalada ya por la Constitución, pero en el número necesario y con personal idóneo e independiente?

¿Hasta cuándo se comprenderá que, como dice Story, en un gobierno libre, la justicia debe ser la base de todas sus instituciones?

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

¿Hasta cuándo se comprenderá que la mejor aplicación de los impuestos que paga el pueblo es la que se hace para organizar ante todo la administración de justicia, base de la tranquilidad social?

¿Hasta cuándo por fin se comprenderá que en vez de estar destrozando nuestras instituciones y ensayando proyectos a la ligera, se deben organizar los tribunales de la justicia federal con el personal necesario para que cumplan con su alta misión a la brevedad posible, y se dé el ejemplar espectáculo de que México va a la cabeza de las organizaciones democráticas que se rigen por la ley escrita, la que aplican sus tribunales oportuna y moralmente y con toda independencia, elevándose por encima de los primitivos sistemas de la anarquía y de la dictadura?

Ya no más reformas que conculquen nuestras instituciones; adelante, y siempre adelante, por el sendero de la Constitución que debe ser la invariable y anhelada meta del pueblo mexicano.

Esta no se alcanza sino por la justicia que debe organizarse con el mayor ahínco. Sin justicia no hay paz social.

Los poderes del Legislativo no pueden ejercerse destruyendo la misma Constitución que se dio el pueblo.

He aquí las doctrinas de James Bryce reproduciendo e invocando como prestigiada autoridad a Marshall, presidente que fue de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos:

> Los poderes del Legislativo son definidos y para que tales límites no se confundan y olviden, la constitución es escrita. ¿Para qué esos poderes habían de ser limitados, y para qué esos límites se habían de consignar en una constitución escrita, si en cualquier momento habían de poder violarse por los mismos contra quienes se dirigen? O la constitución es una ley ordinaria, o bien no está por encima de las leyes ordinarias, y puede ser modificada, como las demás, por el Legislativo, según su voluntad. En el primer caso, un acto del Legislativo contrario a la constitución no es una ley; en el segundo caso, las constituciones escritas son tentativas absurdas de parte del pueblo para limitar un poder que, por su misma naturaleza, no puede ser limitado.

Debemos ya esforzarnos, poniendo toda nuestra buena voluntad y patriotismo, para que la protesta de cumplir y hacer cumplir la constitución, fruto de tantos sacrificios del pueblo, no sea simple fórmula y que la su-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

prema ley no se considere como una ley secundaria que se reforma rápidamente, con más violencia en ocasiones que la indispensable para reformar una de estas leyes secundarias. Vemos que esas reformas son aprobadas sin la menor objeción sino con docilidad absoluta, sin que el pueblo palpe la necesidad de variar la carta magna.

XXIX. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, un poder de equilibrio en las democracias

Todo amparo, sea contra la inconstitucionalidad de una ley, sea contra la interpretación de alguna ley secundaria por cuya interpretación se violan las garantías individuales, o sea contra cualquier acto que afecte a las garantías que protege nuestra Constitución, debe ser decidida en última instancia por la suprema corte.

El publicista francés Edouard Laboulaye sustenta esta doctrina tratando de la legislación de los Estados Unidos de América y del Poder Judicial: "Las atribuciones de este poder consisten: primero, en hacer respetar la Constitución. Todo proceso en el cual se halle interesado un texto constitucional, es decidido por la corte suprema, no simplemente, como lo hace nuestra corte de casación en cuanto al punto jurídico, sino resolviendo el caso especial".

No puede, pues, según la doctrina ni según los principios de la Constitución, arrebatarse a la Suprema Corte parte de su jurisdicción que debe ser íntegra absolutamente para todos los casos en que se trate de examinar si se ha violado o no alguna garantía que proteja la Constitución, y por lo mismo, no puede distribuirse su competencia entre autoridades inferiores, porque esto sería minar por su base nuestras instituciones republicanas, representativas y federales, desoyendo la voz del pueblo que reclamó su ley escrita, que es nuestra Constitución de 1917.

El Poder Judicial de la Federación encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede estar sujeto a ningún poder, ni por su independencia ni por su respetabilidad. La reforma propuesta en el sentido de que debe limitarse la jurisdicción de la Suprema Corte acabando con su independencia y subordinándola a los otros poderes, no está de acuerdo con los principios democráticos ni con las doctrinas mexicanas ni extranjeras.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El jurisconsulto mexicano don José María Gamboa, ante la Academia Central Mexicana de Legislación y Jurisprudencia pronunció estos bellos y trascendentales conceptos:

> Para que los derechos del hombre, base y objeto de las instituciones sociales, sean reales y efectivos, se necesitan estos dos elementos descubiertos por la habilidad de los políticos estadounidenses del siglo pasado: primero, un gobierno demócrata, pero fuerte y tranquilo, con división e independencia perfecta de los poderes, y segundo, intervención tranquila también, pero decisiva del Poder Judicial, convirtiéndolo en intérprete supremo de la Constitución; desde el momento en que cualquier gobernado alegue que una autoridad atenta a lo que garantiza la ley suprema la cual, en conflicto con cualquiera otra (que se llama ley secundaria), es aquella la que prepondera, debiendo los jueces desacatar, desobedecer, la ley llamada secundaria.

XXX. Obligación de los constituyentes de defender la Constitución del pueblo

Imperioso es, pues, nuestro deber de trabajar sin desmayos a fin de que vuelva a regir nuestra Constitución con sus preceptos esenciales como fueron redactados en 1917, con las excepciones aludidas, entre las que está indicada la del aumento del número de salas de la Suprema Corte, y que desaparezcan todas las reformas contrarias a la democracia y a las conquistas logradas por la revolución consignadas fielmente en las gloriosas páginas de la Constitución de 1917.

La Asociación de Constituyentes alza su voz con todo desinterés e imparcialidad porque no tiene finalidades políticas militantes como grupo que aspire a tomar participación en los gobiernos. Sus miembros tienen libertad absoluta como ciudadanos, de seguir la orientación que se tracen en las contiendas político-electorales, o aceptando cargos públicos, y colaborar cada uno con el gobierno en caso de ser llamados, independientemente de las labores técnicas de la asociación en el doctrinario campo de los principios.

La asociación espera ser siempre respetada por vencedores y vencidos para ir cumpliendo con su misión elevada de dar a conocer a las nuevas generaciones la interpretación auténtica de la Constitución, defender sus

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

postulados porque fuimos cada uno de sus miembros a la magna asamblea constituyente llevando la voz del pueblo, cuya obra debe ser venerada, porque con el corazón bien puesto y la rectitud en su espíritu señaló nuevos horizontes para la grandeza de México.

Esta actitud heroica no puede ser traicionada, como tampoco debe serlo la de los hombres que combatieron por la libertad y por el pueblo en las épocas de Hidalgo, Morelos y Juárez.

Son obras inmortales y la herencia dejada a la posteridad debe guardarse con reverencia en la conciencia nacional.

Imitemos la bellísima actitud de los pro-hombres del pueblo estadounidense, que con indomable carácter hicieron grande para siempre a su patria. Oigamos a Laboulaye:

> Sin la Constitución, los Estados Unidos de América se habrían disuelto; el espíritu de independencia se habría debilitado y dividido al extremo; y yo os lo demostraré con documentos en la mano; ese pueblo debe su grandeza a los hombres que en circunstancias difíciles le dieron las instituciones que más convenían a su genio, salvando la libertad al formar la unión.
>
> La grande alma de Washington llegó a dudar de los Estados Unidos de América; libre y victoriosa de Inglaterra, sucumbía a los golpes de la anarquía.
>
> En situación tan delicada, al día siguiente de la guerra, en medio de las pasiones que provoca la revolución y que, semejantes a las olas del mar se agitan largo tiempo después de la tempestad; en medio de las ambiciones y celos de todo género, fue cuando hubo hombres que emprendieron la salvación de la patria, guiados únicamente por la energía de sus convicciones; y que por su adhesión a su país, por su cordura y buena voluntad en nada son inferiores a todo lo que la antigüedad nos ofrece de más respetable. Washington, Hamilton, Franklin, Jay, Madison, nombres inmortales en la historia del mundo.
>
> Washington y sus amigos, fundando un gobierno nacional a fuerza de luces, de valor y de constancia, y conteniendo a la revolución, salvaron por segunda vez a la patria; y este triunfo, menos brillante que el primero, demuestra, sin embargo, con mayor claridad sus nobles caracteres.
>
> Para dotar a los Estados Unidos de América de esta Constitución, hoy tan querida, fue preciso arriesgar su popularidad, luchar contra la injusticia y la calumnia, sacar cada resolución después de grandes resistencias; y durante dieciocho meses no abandonarse, no desesperar jamás. De esta manera, la victoria ganada se tuvo como un presentimiento de la majestad del edificio, cuyos cimientos había costado tanta pena zanjar.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Qué hermosas enseñanzas para proseguir nuestra obra patriótica de mantener en la cumbre de la ciencia jurídica los principios de nuestra Constitución y salvarla del naufragio de las pasiones y de la catarata de reformas poco meditadas que derrumban nuestras instituciones.

Seguimos cumpliendo con el satisfactorio deber moral que nos impuso nuestro distinguido y honroso cargo de diputados constituyentes, y no dejaremos al pueblo abandonado para que se le vayan arrebatando paulatinamente sus conquistas, sino que insistiremos, con gran fe en el triunfo, en que se reglamenten con eficiencia y moralidad los preceptos de nuestra Constitución, que la van destruyendo antes de que se respete, se reglamente y se cumpla.

¡Adelante, y siempre adelante! Nuestra tarea es legal, digna y patriótica. Que no tengamos que llorar como lo hizo Boabdil, último rey moro, en su tristeza por la pérdida de Granada, en que oyera de labios de su madre la frase desconsoladora que ha pasado a la historia: "Llora como una mujer lo que no supiste defender como hombre".

¡No merezcamos el reproche de la patria, de que debemos llorar la pérdida de las conquistas consignadas en la Constitución de 1917, que no supimos defender dentro de la ley, con serenidad, con energía y con patriotismo, como diputados constituyentes, cuya alta investidura nos obliga a no abandonar jamás la noble, la justa causa del libre pueblo mexicano!

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

México, tierra de libertad (1966)*

Octavio A. Hernández

I.

La expresión "México, tierra de libertad", cobra así el significado justo y certero de lo que aquél es. Si fuera dable reducir el complejo fenómeno social a la simplicidad de una fórmula, la expuesta, sola, fundamentaría bastante la afirmación de que México es tierra de libertad: Pero, para quien analice con detenimiento el fenómeno y vaya más allá de su simple expresión ¿será cierto lo que ésta afirma? ¿está lo dicho confirmado por la realidad o es sólo la generosa expresión de un deseo que los hechos se encargan de desmentir?

Es indispensable para responder, examinar, así sea de un modo breve y mediante muestreo, lo que la Constitución quiere, o mejor, tal vez, lo que quisieron sus autores; lo que la Constitución contiene y lo que se logra al aplicarla a la vida del pueblo mexicano.

II. El anhelo del Constituyente

El Constituyente de 1916 no fue fruto de generación espontánea. Su genealogía remonta un siglo y el legislador de Querétaro resulta heredero en línea directa del afán de sus antecesores. Visto en su conjunto y reducido a circunstancial el valor de ciertos elementos mutables inherentes a las personas y a las épocas, los ideales de los constituyentes del 16 aparecen los mismos, si bien aclarados, precisados, afinados y

* Tomado del libro *México, tierra de libertad*, México, Libros de México, 1966, pp. 23-28 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

mejor expresados, que los ideales de Hidalgo en 1810; de Morelos, López Rayón, Herrera y Quintana Roo en 1814; de Teresa de Mier en 1824; de Otero en 1847; y de Arriaga, Prieto, Ocampo, Ramírez, Mata, Vallarta y Juárez en 1857 y en años subsecuentes. Todos ellos dejaron vivo el derecho para que otros hombres y otros gobiernos lo hicieran respetar. Es fácil resumir dichos ideales, mantenidos más de cien años sin solución de continuidad.

Los constituyentes quisieron ante todo poner la máxima significación positiva del derecho, la de más valor y mayor jerarquía, la Constitución, al servicio del hombre, con objeto de asegurar íntegramente la invulnerabilidad de éste por el Estado, por los otros hombres y por los grupos sociales. Fue también su propósito nítido crear las condiciones normativas necesarias para que la justicia —que es, al menos, igualdad de oportunidades y equidad de recompensas, dignificación de formas de vida, humanización de sistemas de trabajo, posibilitación económica y protección jurídica— recaiga no sólo en el hombre aislado sino en el grupo, sector o clase social, débil en razón de su ignorancia o su miseria.

Por último, el Constituyente cifró en el código creado su firme esperanza de lograr para México una organización política estable, pero no estática sino dinámica; progresista, mas no convulsiva; encaminada por rumbos con precisión determinados y perseguidos con constancia; empeñada en un proceso de ininterrumpida superación; organización capaz de asegurar ante el exterior una independencia digna y de garantizar en el ámbito de su jurisdicción una paz continua, constantemente alimentada por el bienestar integral popular, generalizado hasta su límite más remoto.

III. Lo que tiene la Constitución

1. *Los derechos públicos del hombre y el edificio estatal*

Era inexcusable, para lograr las finalidades apuntadas, supuesta la necesaria e inevitable existencia del Estado como forma jurídica de la organización social, sentar las bases sobre las cuales elevar un conjunto firme, fuerte y armónico de reglas que, además de crear el Estado, fin-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

caran un equilibrio entre éste y los gobernados e hicieran posible que aquél actuara para conseguir los propósitos señalados.

Conforme a estas ideas arraigadas hondamente en los autores de la Constitución mexicana, la actividad de los gobernantes en quienes encarna el Estado sólo es políticamente lícita, justa para el derecho y éticamente válida, si el gobernado determina y limita el sentido de la conducta estatal, así como los fines, modo y alcance de dicha conducta, al tiempo que participa directamente en ella.

La afirmación hecha en el código político de que "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste", y de la que "el pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar la forma de su gobierno", son la expresión más acabada del valor jurídico dado por el pensamiento del Constituyente al origen y justificación del Estado. Tales afirmaciones tienen valor dogmático en el derecho público mexicano. Son verdades indiscutibles e indiscutidas.

Al llevar estos anhelos al terreno normativo, nacen en la Constitución los derechos públicos del hombre y los cimientos, estructura y forma de funcionamiento del Estado cuya principal misión es velar ininterrumpida y eficazmente por aquéllos.

2. *La soberanía*

Los hombres vinculados entre sí histórica, geográfica, biológica y culturalmente integran la nación, el pueblo, el país, único constitucionalmente capacitado para decidir su destino y su forma de vida, sin más limitación que la derivada de la naturaleza humana. Esta capacidad da contenido a la soberanía que, según reza el texto constitucional "reside esencial y originalmente en el pueblo".

Al lado del ejercicio de sus derechos públicos, el de la atribución soberana es la actuación de mayor valor y trascendencia que puede y debe realizar, aislada y colectivamente, el ciudadano.

3. *La representación*

Por virtud de exigencias inherentes a todo conglomerado cuya densidad demográfica rebasa un nivel mínimo, el ejercicio de la soberanía

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

no puede ser directo. Si todos los componentes del pueblo hubieran de ser gobernantes, jamás habría diferencia entre quienes ejercen y quienes no ejercen el poder. Un gobierno en manos de la totalidad de los gobernados dejaría de serlo, por falta, precisamente, de gobernados. La confusión total de gobernantes y gobernados equivaldría a la anarquía, puesto que la pretensión de mando sería universal, y general la desobediencia. En el terreno del derecho, como en el campo de la lógica, no hay relación unilateral. Toda relación supone la existencia de, por lo menos, dos extremos.

Para hacer posible el gobierno del pueblo conforme a este requerimiento natural, la Constitución adopta el sistema representativo por cuya virtud el gobernado designa a quienes en su nombre y con apego a su mandato deben desempeñar la atribución gubernativa.

4. *El régimen republicano y el sufragio*

Pero si es cierto que la naturaleza de lo social impide permanentemente que el gobernante se confunda con el gobernado, todo gobernado, en cambio, tiene capacidad para convertirse en un momento dado en gobernante. La concreción de esta capacidad, al transcurso de un término preestablecido, configura el llamado régimen republicano de gobierno. La existencia de la República supone en esencia la transitoriedad en el ejercicio del poder y la substitución periódica de los gobernantes por los gobernados, mediante el voto universalmente otorgado y su libre emisión, característica democrática de vida social y política.

5. *La división de poderes, el federalismo y el municipio*

Por otra parte, la unidad del poder, la concentración de éste en un solo individuo o en una sola corporación o grupo de personas, es incompatible con el sistema democrático de gobierno. La historia abunda en ejemplos cuyo conjunto deja entrever la existencia de una ley natural, según la cual la unificación o concentración del poder empuja, a quien lo detenta, a la desviación y al abuso de su ejercicio, en los que por fuerza desemboca. La proclividad parece ser, por regla general, carácter predominante de los gobiernos personalistas u oligárquicos. Tal

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

vez el mejor vigilante de quien gobierna es quien comparte con él la función de gobernar. Por ello la división de los poderes es instrumento de la democracia, que también acoge la Constitución de México. Territorialmente esta división se efectúa gracias al federalismo y al régimen municipal, elementos básicos de la construcción constitucional.

6. *La defensa contra grupos sociales. La libertad religiosa y la separación de la Iglesia y el Estado*

Cada uno de los renglones apuntados ha llevado a la norma jurídica constitucional "las decisiones políticas fundamentales" del pueblo mexicano hechas valer en su oportunidad por su representante, el congreso autor de la Constitución. Estas resoluciones nacionales tienden obviamente a librar al hombre de los perjuicios que resentiría por una actividad irregular, desmedida o desviada del Estado. Pero la realidad demuestra y la historia enseña que no únicamente el Estado puede conculcar las libertades humanas. Los distintos grupos sociales fortalecidos más allá de ciertos límites por su capacidad económica o por su influencia espiritual, constituyen amenaza de la libertad aún más temible y poderosas que un mal Estado, por cuanto frecuentemente carecen de entidad, y, desde luego, porque no hay un catálogo de responsabilidades que el hombre o la sociedad puedan exigirle mediante recurso jurídico.

La conducta sobradamente conocida de la Iglesia romana en México, motivada y apoyada por su gran fuerza económica y su señorío espiritual indisputado, obligó a los constituyentes de 1856-1857 y de 1916-1917 a expedir una regla rígida que confina la actividad de la Iglesia al terreno puramente espiritual, que impone la absoluta separación de ella y del Estado y que prohíbe a sus agentes toda injerencia en las tareas de éste. De tal guisa, la norma constitucional protege, primero, la estabilidad del gobierno de la República, contantemente amagada por las pretensiones gobiernistas del clero político militante, y, en segundo lugar, la libertad de creencia religiosa o profesión de fe, monopolizada de hecho por la Iglesia católica y una de las más importantes en la relación de los derechos públicos que la Constitución otorga al hombre.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

7. La intervención del Estado en materia económica

Por razones semejantes, la Constitución obliga al Estado a intervenir en diversos capítulos de la vida económica del país, los más relevante de los cuales son los que ven a la equitativa distribución de la riqueza opuesta al monopolio; a la función social de la propiedad irrestricta; al parejo reparto popular de la tierra; factor de producción mínima para quien debe trabajarla y no de enriquecimiento desmedido de quien simplemente la posee; y, por último, a las relaciones obrero patronales tendientes a equilibrar la que media entre el capital, frecuentemente poderoso, y el trabajador, débil, casi sin excepción.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Las constituciones mexicanas: una visión histórica (1992)*

Emilio O. Rabasa Mishkin

I.

"Había generales, ex ministros, jurisconsultos, periodistas, literatos, historiadores, poetas, obreros de las fábricas, trabajadores de las minas, campesinos, maestros de escuela y hasta artistas de teatro. En el ramo de las profesiones todas estaban representadas: ingenieros, arquitectos, agrónomos, abogados, médicos, profesores normalistas. No había un solo tema que podía debatirse en el que no hubiere una persona capaz de dar su opinión con plena conciencia profesional y con absoluta honradez".

Lo anterior constituye la caracterización que de sus colegas hizo Jesús Romero Flores, el último sobreviviente de los constituyentes de 1917.

Por su parte, el ideólogo de la Revolución y Constitución, Luis Cabrera, con su característica precisión y buen humor, así personificó a algunos de los constituyentes:

— Manuel Aguirre Berlanga	el discreto
— Antonio Ancona Alberto	el nervioso

* Discurso pronunciado con motivo del 75 aniversario de la Constitución de 1917, en el Teatro de la República, Querétaro, Querétaro, 28 de abril de 1992, tomado de *Congreso Internacional sobre el 75 aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana e Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 1993, pp. 161-176 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

— Enrique Colunga	el imperturbable
— Alfonso Cravioto	el astuto
— Heriberto Jara	el olímpico
— Paulino Machorro Narváez	el reflexivo
— José Natividad Macías	el experimentado
— Hilario Medina	el sesudo
— Francisco J. Múgica	el *dinamítico*
— Luis Manuel Rojas	el ecuánime
— Pastor Rouaix	el bondadoso
— José María Truchuelo	el infatigable
— Gerzayn Ugarte	el agresivo.

Hace 75 años los antes mencionados, y otros más o menos apasionados patriotas, hicieron y nos legaron la Constitución que ahora nos rige.

Por un lado a no dudarlo fue una obra revolucionaria, ahora realizada ya no con las armas sino con las nuevas y progresistas instituciones que crearon en torno a la educación, los monopolios, la reforma agraria, el municipio libre, las relaciones laborales y la situación Estado-Iglesia, por citar sus principales logros.

Pero también fue, en buena parte, labor heredada y de respeto a instituciones y principios transmitidos en casi un siglo de azarosa vida independiente. El federalismo, proclamado en el Acta y la Constitución de 1824, y las libertades humanas —y su excelente medio de protección, el amparo—, la soberanía popular, establecidos en la Constitución de 1857, fueron decisiones del pueblo mexicano, también logradas, en su momento, con la fuerza de las armas y por el inquebrantable coraje de aquellos constituyentes. Estas decisiones populares fueron aceptadas y reproducidas por los legisladores del "1917". Así, aquí en Querétaro, evolución y revolución, pasado y presente, quedaron plasmados en un solo documento supremo.

Prolijo resultaría, y desbordante del tiempo otorgado a esta conferencia, intentar hacer una historia, ni siquiera somera, de todas nuestras constituciones. Por eso y dado que considero que hay tres momentos capitales de nuestro devenir constitucional, mejor sólo a ellos me refe-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

riré en particular. Constituyen tres cuadros, tres pinturas, cuyos trazos revelan los tres momentos cupulares de nuestra historia constitucional.

A saber:

Primer cuadro:	1824, nace el Estado federal.
Segundo cuadro:	1857, surge el Estado liberal.
Tercer cuadro:	1911, se crea el Estado liberal-social.

II. Primer cuadro: 1824, nace el Estado federal

Consumada la independencia, la joven nación, en uso del principio capital de todo país soberano —el de autodeterminación— dentro de la confusión generada por la lucha independentista, tenía que crear el orden del caos, una estructura dentro de la desorganización; en suma, una constitución. Así lo hicieron, hombres notables como entre otros, Lorenzo de Zavala, Miguel Ramos Arizpe, José Miguel Guridi y Alcocer, Fray Servando Teresa de Mier y Manuel Crescencio Rejón. Representando a Querétaro estuvieron presentes Félix Osores y Joaquín Guerra. Los primeros y patriotas constituyentes de 1823-1824 elaboraron y nos legaron el Acta Constitutiva de la Federación (aprobada el 31 de enero de 1824) y la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* (aprobada por el Congreso el 3 de octubre de 1824).

Entonces, en el antiguo templo de San Pedro y San Pablo, en la ciudad de México —hoy abandonado y de usos múltiples comunes, menos el que dignamente debiera tener, ya que fue el recinto donde se elaboraron los primeros documentos constitucionales, por la que debiera ser severo y respetable monumento nacional—[1] tuvo lugar, en ese templo, el primer gran debate de nuestra vida institucional, el debate por la instalación del centralismo o del federalismo.

La gran cuestión del Constituyente de 1824, fue la adopción del federalismo. No tanto por haber sido los primeros códigos políticos

[1] El antiguo templo de San Pedro y San Pablo, desde 1929, forma parte del patrimonio de la Universidad Nacional Autónoma de México, y a partir de 2010 alberga al Museo de las Constituciones [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de la nación, suficiente hecho para significarlos a través del tiempo, cuanto por el sistema gubernamental específico que implantaron, el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, han resultado en nuestra historia y dentro de nuestras instituciones políticas, de enorme trascendencia.

Los términos "república", "representativa" y "popular" del artículo 4o. del Acta Constitutiva, que aparecen en el 49 de la Constitución, no merecieron mayor comentario en el Constituyente, siendo aceptados caso por unanimidad e ingresando a nuestra vida política institucional sin controversias serias, ni con exclamaciones de entusiasmo, a pesar de que cada uno de los conceptos señalados representaba toda una teoría política y, todos juntos, un lento proceso histórico que se concretaba en el siglo XVIII, formando una diferente era política.

Lo "federal", no tanto, por supuesto, la palabra, sino el concepto —que encuentra su desarrollo inicial en el artículo 69 del Acta, por el que se prescribe la soberanía de los estados, y su caracterización, en todo el demás articulado del Acta y de la Constitución— resultó ser el problema de problemas, punto crucial en donde se inician las dos grandes corrientes ideológicas antagónicas, con breves intervalos, del sistema constitucional mexicano. Tanto en el debate del "1824", como a través de toda nuestra historia, y todavía en la actualidad, los argumentos de uno y otro lado, se han sucedido con ritmo inacabable que la pasión de las ideologías acrecienta y el recuerdo de nuestro pretérito estimula.

El rompimiento brusco con el pasado; el otorgar a los estados, ya de por sí ensoberbecidos, su autonomía con lo que se enfrenta a múltiples poderes al poder central; la falta de autosuficiencia económica de las entidades; los dispendios que originaría la federación; el ejemplo reciente de Colombia y lo exótico y desconocido del sistema; fueron los principales motivos expuestos por los centralistas para negar a Ramos Arizpe la forma de gobierno que presentó en el Acta Constitutiva. Todas las argumentaciones revelaban, no obstante, una sola cosa: el deseo centralista, valga la expresión, de obtener una concepción republicana de la monarquía. No pudiendo sostener ya ningún tipo de monarquía, ni aun la moderada, que ya no sólo resultaba anacrónica sino reprobaba históricamente y con resultados negativos por las tentaciones de Iturbi-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de, la República era aceptada, tenía que ser aceptada por todos; pero en el fondo debería ser, para satisfacción de los tradicionalistas, una forma disimulada de la monarquía.

En cuanto a los federalistas, sus principales argumentos fueron: que debía adoptarse el gobierno federal porque era la voluntad general de la nación, por la presión que en tal sentido ejercían en ese momento las provincias (especialmente Yucatán, Jalisco, Veracruz, Puebla y Querétaro), porque el sistema permitía un enlace entre todas las entidades, para que éstas pudieran protegerse sin la ayuda que el gobierno central no podía proporcionarles y porque la prosperidad estadounidense seguramente se debía a la selección de esa forma de gobierno.

En apoyo a los federalistas existían dos hechos que fortificaban su posición: el poco éxito de la Constitución de Cádiz, que también podría atribuirse a la concepción centralista incluida en ese código político, y el fracaso de Iturbide, cuyo intento de implantar un imperio, habría de concluir con su exilio, como con su vida pagó, aquí cerca, en el Cerro de las Campanas, quien, décadas después, quiso imponer un Segundo Imperio.

Sea cuales fueren los males que trajera la implantación del federalismo, en todo caso, tendía a evitar el mal mayor, el verdadero: caer en un absolutismo republicano. Y no se diga, como se repite hasta aburrir, que en nuestra historia el federalismo es el hombre que esconde en realidad un centralismo despiadado, pues esa no es culpa del sistema, ni de los hombres que lo implantaron, sino de su abuso, o mejor dicho, de su no uso.

Aun por encima de los términos novedosos de "soberanía nacional" y del gobierno representativo, la "república" y la "federación" fueron las dos más grandes aportaciones del Constituyente de "1824" a nuestra historia política. Con lo de República, los constituyentes cumplieron con la forma avanzada del pensamiento liberal de su tiempo; con lo de la federación, adelantaron a la nueva nación varios años en la historia de las organizaciones políticas modernas.

Muchos variados, novedosos y revolucionarios principios adoptaron los constituyentes del 1824. No es en su demérito que los hubieren tomado en otras latitudes geográficas y de distintos sistemas políticos. Lo importante es que tuvieron la decisión de aceptar e imponer lo más

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

adelantado de su época y terminar con todo tipo de autocracia, monárquica o republicana.

Estrechados en la penuria, agotados por las guerras, sumidos en la anarquía, rodeados por la ignorancia, los constituyentes de 1824 pudieron no haber sido grandes legisladores, pero fueron algo más importante, ¡fueron grandes patriotas!

Quisiera, como sobre ascuas, pasar velozmente en lo que a continuación ocurrió: la era obscurantista, la edad media mexicana, o sea, la ruina del sistema federal, con el advenimiento de la etapa centralista. También olvidar las palabras de Carlos María de Bustamante, más irritantes porque él fue, asimismo, constituyente del "1824", y que dijo "[Q]uedó sepultada la Constitución de 1824; ¡ojalá que jamás hubiese existido!" El sepulturero habría de ser, nada menos, el grotesco y abominable Antonio López de Santa Anna, a quien cortesanos abyectos de su tiempo, abrían de equiparar con el "hombre-dios", Moisés y Napoleón. Sin embargo no se entendería cabalmente el desarrollo político e institucional del siglo XIX mexicano, sin aludir al funesto personaje.

Santa Anna no sólo liquidó la mitad del territorio nacional, liquidó asimismo el sistema federal con sus Bases Constitucionales de 1835, que generaron las Siete Leyes Constitucionales. La segunda de esas siete leyes, creaba un auténtico monstruo constitucional —el Supremo Poder Conservador— cuyas omnímodas y descabelladas facultades incluían, ¡nada menos!, la de declarar la nulidad de una ley o decreto, así como la de los actos del Poder Ejecutivo y los de la Suprema Corte de Justicia. También autorizaba a declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República, suspender a la Suprema Corte y, hasta por dos meses, las sesiones del Congreso General. Para rematar el absurdo, se decretó que el Supremo Poder Conservador sólo era responsable ante dios. Menos mal que no se atrevieron a ordenar que también los actos de Dios mismo podrían ser nulificados por el Supremo Poder Conservador.

Ese Supremo Poder habría de ser cancelado por las *Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843*, que reiteraron el régimen centralista de gobierno.

La historia política de México y de sus constituciones ha sido pendular. Contra el feroz centralismo ejercido por la metrópoli sobre su

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

colonia de la Nueva España, los constituyentes de 1824 lograron instituir en la carta fundamental el federalismo. Santa Anna, que inicialmente se había pronunciado por esta forma de gobierno, una: vez en el poder y dueño absoluto de todas las voluntades, logró instaurar en las *Siete Leyes Constitucionales* de 1835 y en las *Bases Orgánicas* de 1843 el centralismo. Contra la actitud dictatorial del jalapeño, los hombres progresistas de la República insistieron en que se volviese a adoptar el federalismo, auxiliado por los estados celosos de su autonomía.

Las *Bases Orgánicas* de 1843, rigieron por un poco más de tres años, pero habrían de sucumbir a pronunciamientos y revueltas que deseaban la convocación de un nuevo Constituyente para poner en vigor otra vez los documentos constitucionales de "1824". Fue el propio Santa Anna quien, ante lo evidente y después de su enésimo regreso a México, se declaró, con su acostumbrada veleidad política, liberal, demócrata, federalista y en contra de toda monarquía.

Otra vez habría de ser convocado un Constituyente, el que produjo el *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847. Desarrolló sus trabajos cuando todavía rondaba Santa Anna y en el momento en que allá, en Paso de Cortés, ya se escuchaban los cañonazos del abusivo y arrogante invasor estadounidense. La patria seguía padeciendo tribulaciones.

Aquí, la figura señera fue la de Mariano Otero quien, con su voto particular, logró la reimplantación del sistema federal, a través de la restauración de la Constitución de 1824 y la introducción del amparo, a nivel federal.

III. Segundo cuadro: 1857, surge el Estado liberal

A escasos dos meses de firmado el segundo tratado que también nos desmembraría territorialmente —el de la Mesilla—, en el pequeño poblado de Ayutla, Guerrero, el 10 de marzo de 1854, el coronel Florencio Villarreal y otros valientes soldados, proclamarían el Plan de Ayutla que cesaba, ¡al fin!, en el poder público a Antonio López de Santa Anna, convocaba a elegir un presidente interino de la República y a un congreso extraordinario para constituir a la nación bajo la forma de "república representativa popular".

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

No se decía si se adoptaría el federalismo, implantado por la Constitución de 1824, y reinstalado merced el Acta de Reformas de 1847, o si persistiría el centralismo de la era santaanista.

El Congreso Constituyente inició sus labores el 18 de febrero de 1856, mismo año en que, allá en la lejana Europa, el emperador austriaco Francisco José visitaba Lombardía y Venecia y designaba gobernador de las provincias a su hermano Maximiliano, futuro y espurio emperador de México. Por esos azares que ha tenido nuestra caprichosa historia patria, el Constituyente 1856-1857 y Maximiliano habrían, en lo porvenir, de relacionarse. En efecto, la división que produjo el debate sobre la carta del "1857", el enfrentamiento entre liberales y conservadores, conduciría a estos últimos a provocar la Guerra de los Tres Años, y por su derrota en esa guerra, invitar a Maximiliano a ser emperador de México.

El Constituyente de 1856-1857 laboró por un año en el recinto bellamente reconstruido que se encuentra en el segundo piso, al fondo, del patio central de Palacio Nacional, como permanente guardián de que sus varios y sucesivos vecinos de al lado —los presidentes de México— siempre respeten y hagan respetar las libertades humanas, que fue la obra mayor, bella y perdurable, de ese Constituyente del "1857".

La de "1856-1857" fue una de las más brillantes, célebres y trascendentales asambleas legislativas de nuestra historia política y constitucional. Fue un congreso notable formado por hombres notables, en donde desfilaron gente de la talla de, entre otros, Valentín Gómez Farías, Francisco Zarco, Ponciano Arriaga, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez e Ignacio Luis Vallarta. Querétaro estuvo representado por Ignacio Reyes.

La Constitución de 1857 respetó y reprodujo varios artículos del Acta y la Constitución de 1824 —47 para ser exacto— relativos, entre otros, a la forma de gobierno, división de poderes, elecciones, organización del Poder Ejecutivo, etcétera. También introdujo notables reformas que a continuación señalo sintéticamente:

Los derechos del hombre fueron claramente formulados en 29 artículos (igual número de los contenidos en la Constitución vigente). La libertad fue extendida a la enseñanza, trabajo, expresión de ideas, imprenta, petición, asociación, portación de armas y tránsito. El fa-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

moso artículo 14 prohibió la retroactividad de las leyes, prescribiendo que juicio y sentencia estuvieran fundados en leyes previas y dictadas por autoridad competente. El proceso criminal fue dotado de nuevas garantías, aun cuando se rechazó la idea del jurado popular. Se prohibieron los monopolios. En casos graves —y merced a la concurrencia del Ejecutivo y el Legislativo— podían suspenderse las garantías individuales.

La soberanía nacional (artículo 39) se hizo residir· "esencial y originalmente en el pueblo", como notoria modificación a lo establecido por el Acta y la Constitución de 1824 que lo hacía descansar en la nación. Como lo explico, en detalle, en mi libro sobre *El pensamiento político del Constituyente de 1857*,[2] el cambio, como lo interpreto, no "fue mera variación semántica, sino postulado fundamental, ya que, en definitiva, se precisó que el pueblo es la fuente de la que dimana todo poder público".

El Poder Legislativo sería unicameral (artículo 51); es decir, depositado en una sola asamblea de diputados y suprimiendo a la de senadores. Como se sabe, ésta fue restablecida por el presidente Sebastián Lerdo de Tejada en 1874.

El amparo se consignó en los artículos 101 y 102. Inspirado el Constituyente en el Acta y Reformas de 1847, mejoró la fórmula de éste, al desaparecer el control político y sustituirlo por la revisión judicial. También se incluyeron las "leyes o actos de cualquier autoridad", o sea, que la protección del amparo era ya frente a todos los poderes.

La responsabilidad de los funcionarios públicos (artículos 103 a 108) dividió a los delitos que aquéllos pudieran cometer, en comunes y oficiales. En los comunes, el Congreso de la Unión, erigido en gran jurado, declaraba si se procedía, o no, contra el acusado. En el primer caso, se le ponía a disposición de los tribunales comunes. Por lo que hace a los delitos oficiales, el jurado de acusación lo era el Congreso de la Unión y, el de sentencia, la Suprema Corte de Justicia.

No obstante que la convocatoria al Constituyente no señaló si se prescribía el federalismo o el centralismo, en la asamblea no se suscitó

[2] Emilio O. Rabasa, *El pensamiento político del Constituyente de 1857*, México, Porrúa, 1991 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

disputa alguna en torno a este tema: por unanimidad fue aceptado el federalismo

Tampoco la cuestión de los derechos humanos resultó motivo de enfrentamiento, ya que, por igual, liberales y conservadores los proclamaban con entusiasmo, porque ambos partidos eran individualistas, perfectamente a tono con la ideología prevaleciente entonces en las democracias de occidente.

La gran disputa, el enconado debate, fue en relación con dos graves cuestiones: la restauración o no, simple y llana, de la Constitución de 1824 y el asunto de la religión.

Los conservadores habían propuesto la reinstalación, con algunas enmiendas, de la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas de 1847, basados, según dijeron, en la antigüedad y prestigio de aquélla, su larga vigencia (18 años) y en que históricamente había demostrado ser el único vínculo de unión entre los mexicanos. Es de pensarse que a los conservadores lo que, en última instancia, les interesaba era que la restitución total de la carta de "1824" llevaba implícita la aceptación del Estado católico e intolerante en ella prescritos.

Los liberales, que aceptaban la reposición parcial de artículos —1847— de la Constitución de 1824, se oponían a su reproducción única y total, porque ninguna ley, por respetable que fuera, debiera ser inmutable; tenía que ajustarse a las necesidades del tiempo y, así, entre otros temas, el correspondiente a la religión oficial única e intolerante del Estado.

La sesión del 4 de septiembre de 1856, que abordó la cuestión que vengo tratando, es considerada la más célebre del Constituyente de 1856-1857. Yo añadiría la más dramática y estrujante donde, no obstante que en la votación original el proyecto conservador obtuvo la mayoría —54 contra 51 votos—, al final de la sesión, por una maniobra liberal y la confusión del conservador Arizcorreta, presidente en turno del Congreso, los liberales triunfaron finalmente y el proyecto conservador fue archivado en los últimos días del Constituyente.

La otra gran cuestión del Constituyente del "1857" —la más encarnizadamente debatida— fue la concerniente al apasionante tema de la religión. No podría haber sido de otra manera. La cuestión religiosa

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

había sido, y continuaría siendo, definición de campos políticos, causante de batallas y entraña misma de la historia patria.

El proyecto de la Comisión de Constitución llevaba, dentro del título primero dedicado a los "derechos del hombre", el artículo 15 que a la letra decía:

> No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.

Como suele ocurrir cuando no hay definiciones claras, el proyectado artículo 15, por el deseo de complacer a todos, a nadie satisfizo. En efecto, por un lado decretaba la libertad de cultos —"no se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso"— pero, por la otra, daba tratamiento especial a la religión católica, a la que el congreso debería cuidar por "leyes justas y prudentes", para finalizar con una limitante —que esas leyes no podían perjudicar "los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional"— lo que era concluir con una ambigüedad.

Los argumentos en contra del artículo 15, por parte de los conservadores, sustancialmente fueron:

La libertad de conciencia era ilimitada, la libertad de cultos era limitada; demasiada generalidad del artículo propuesto, la mayoría nacional católica en contra; la libertad de conciencia no era un derecho político, por lo que no tenía cabida en la Constitución; el artículo dividía y no era conveniente u oportuno; y, finalmente, el congreso no tenía facultades para legislar en materia de cultos.

A favor del artículo se expresaron los más brillantes liberales. Sus razones: ninguna autoridad tenía el derecho a prohibir la libertad de conciencia; la unidad nacional no se derivaba de la unidad religiosa, ya que aquélla existía de suyo; completa independencia entre Estado e Iglesia; la tolerancia fomentaría la tan, entonces, necesaria inmigración; la cuestión religiosa ya requería de una definición clara y precisa a nivel

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

constitucional; la religión exclusiva se oponía a los conceptos de república y democracia; y el artículo no encerraba un tema religioso sino que abordaba una materia esencialmente social y política. Debe advertirse que los liberales también se oponían a la "tesis de la omisión", es decir, la sustentante de que la Constitución no se refiriese para nada al tema.

Varias —encendidas— sesiones, fueron dedicadas al artículo 15 el que, finalmente fue puesto a votación en la de 5 de agosto de 1856, por la que se "declara el artículo sin lugar a votar por 65 señores contra 44". La cuestión quedó pendiente y latente. La ambigua resolución adoptada se interpretó en el sentido de que se regresara el precepto a la Comisión para que lo presentase en otros términos, pero la Comisión pidió permiso al Congreso (enero 24 de 1857) para que se retirara definitivamente.

Para evitar la omisión total del tema religioso, Arriaga, en la sesión del día 26 de enero de 1857, intempestivamente presentó una adición, sin precisar a cuál precepto se iba a intercalar, adición que votada, se aprobó por 82 votos contra 4, y que se convertiría en el artículo 123 de la Constitución: "Artículo 123. Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes".

Aun cuando Zarco se lamentó que no se había conseguido "ningún principio importante", yo considero que el resultado fue trascendente, atento a las circunstancias y época en que fue logrado. La discusión del artículo 15 hizo aflorar con nitidez las posiciones ideológicas contrastantes en ese tiempo y —quizá hasta ahora— obligó a pronunciamientos claros y derrotó la "tesis de la omisión". La causa liberal se anotó un éxito con la supresión, para siempre, de una religión exclusiva y oficialista enclavada dentro de nuestros textos constitucionales.

Por otro lado, la mecha estaba prendida. A partir del artículo 15, y su debate, quedaba escindida la nación, división que habría de prevalecer y originar los graves acontecimientos que se suscitaron después de la aprobación de la Constitución de 1857: la Guerra de Tres Años y la Intervención.

Así, la Constitución de 1857, concisa y progresista, generadora de múltiples aportaciones, sería de las mejores entre las nuestras. Sin

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

embargo, a partir de su nacimiento, tendría una existencia dividida y azarosa. Formalmente, y con reformas, prevaleció hasta la aprobación, también un 5 de febrero, de la de 1917 actualmente en vigor, pero en verdad, por la Guerra de Tres Años, la Intervención, la aplicación especial que de ella tuvo que realizar Juárez y la teórica observación efectuada por Díaz, la tornaron intermitente en su vigencia y singular en su cumplimiento.

IV. Tercer cuadro: 1917, se crea el Estado liberal-social

En este venerable recinto, a las 3:50 de la tarde del 19 de diciembre de 1916, se inició la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro con la asistencia de 151 diputados presididos por el representante de Jalisco, Luis Manuel Rojas. Estuvieron aquí, entre otros distinguidos constituyentes: Félix F. Palavicini, José Natividad Macías, Hilario Medina, Alfonso Cravioto, Paulina Machorro y Narváez, Francisco J. Múgica, Gerzayn Ugarte, Andrés Magallón, Juan de Dios Bojórquez, y Heriberto Jara. Por Querétaro comparecieron: Juan N. Frías, Ernesto Perusquia y José María Truchuelo.

Aquí se presentó el Primer Jefe del Ejército Constitucional, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, Venustiano Carranza a decir:

"Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha..., es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en vuestras manos, el Proyecto de Constitución Reformada..."

Aun cuando el título oficial de la carta que ahora nos rige es el de "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857", el ilustre constituyente por Guanajuato, Hilario Medina, seguramente interpretando el sentir general, escribió que: "La Constitución de Querétaro es una nueva Constitución, no una simple reforma de la anterior".

Es que aquí, en Querétaro, a la revolución armada que había encabezado el Varón de Cuatro Ciénegas le añadieron otra, la institucional. Al proyecto original de Carranza le fueron adicionadas tremendas y revolucionarias novedades.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Pocas revoluciones —las que en verdad lo son— prevén el resultado final o la consecuencia última de su acción.

La revolución francesa se lanzó en contra del absolutismo monárquico para desembocar, ulteriormente, en Napoleón I, no sólo rey, sino emperador, con muchos mayores poderes de los que había gozado Luis XVI, sobre todo después de que éste convocó a los Estados generales.

La rusa, derribó a un autócrata, al zar Nicolás II, para que lo sustituyera, por largos y feroces años, el dictador Stalin. Hoy día, gracias a Mijail Gorvachov, esa etapa se encuentra democráticamente superada.

Por lo que hace a la mexicana, ni Madero ni —al principio— Carranza, los dos grandes iniciadores, respectivamente, de los movimientos de 1910 y 1913, previeron que se iba a lograr el mejor fruto de la revolución: la Constitución de 1917.

Lo antes transcrito, está confirmado, otra vez, por Hilario Medina, quien escribió: "No hay que creer, sin embargo, que el Congreso y la Ley Suprema dictada por éste, estuvieron en el espíritu original de la Revolución".

La primera ocasión que Venustiano Carranza manifestó su propósito de convocar a un Constituyente, aparece en un cable dirigido a su represente en Washington, el licenciado Eliseo Arredondo, fechado en Veracruz el 3 de febrero de 1915, en el que le dice: "Cuando la paz se restablezca convocaré a un congreso debidamente electo por todos los ciudadanos el cual tendrá características de Constituyente, para elevar a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha".

El hecho cierto es que Venustiano Carranza expidió el 14 de septiembre de 1916 el decreto de reforma de los artículos 4o., 5o. y 6o. del decreto del 12 de diciembre de 1914, que había adicionado al Plan de Guadalupe, donde se anunciaba la convocatoria del Constituyente.

Para conocer de manera rápida y somera las causas de la revolución, siempre acudo al formidable artículo "La solución del conflicto", de Luis Cabrera, uno de los más destacados ideólogos de la revolución y de la Constitución de 1917, escrito a escasos y previos días de las renuncias del presidente Díaz y del vicepresidente Corral, quien sintéticamente señaló como "las causas del conflicto" las siguientes:

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

— El caciquismo, o sea, "la presión despótica ejercida por las autoridades locales en perjuicio de las clases proletarias…"
— El peonismo, es decir, "la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encuentra el peón jornalero…"
— El fabriquismo, esto es, "la servidumbre personal y económica a que se haya sometido de hecho el obrero fabril…"
— El hacendismo, o sea, "la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña..." que produce "la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande".
— El extranjerismo, esto es, "el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades sobre los nacionales..."

Conocidos son los principales planes que determinaron las causas de la revolución en sus dos etapas, la maderista y la carrancista. De exclusivo contenido político, lo fueron el Plan de San Luis Potosí, de Madero, y el de Guadalupe, de Carranza. Con grandes y avanzadas tesis socioeconómicas se presentaron el del Partido Liberal Mexicano, de los hermanos Flores Magón y el de Ayala, de Zapata.

El texto propuesto por Carranza el 1 de diciembre de 1916 reformaba a la Constitución de 1857, sobre todo en materia de organización política, a la que, dijo el coahuilense, Díaz había desdeñado en la realidad. Así, Carranza solicitaba convertir en verdaderas lo que él denominó las fórmulas abstractas del "1857" y hacer efectiva la división de poderes, el pacto federal, los derechos del hombre —ahora llamadas garantías individuales— y su correlato de amparo, realizar la elección directa del presidente y suprimir la vicepresidencia, por inútil y por la ambición desmedida que había despertado, y establecía la completa independencia del Poder Judicial.

Aun cuando la fracción XX del artículo 72 del Proyecto Carranza otorgaba al Legislativo federal la facultad de expedir leyes sobre el trabajo y no obstante que en las leyes expedidas por el propio Carranza, en el periodo preinstitucional, donde sobresalía la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, los constituyentes no estuvieron conformes con el proyecto que se les presentaba y consideraron que era en la ley máxima,

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

y no en las secundarias y reglamentarias donde deberían quedar instalados los grandes rubros sobre materia agraria y relaciones laborales.

Creo yo que si se ha de buscar el momento exacto en que el Constituyente abandonó la idea de limitarse simplemente a contemplar y aprobar un proyecto de Constitución reformada, y lanzarse a la aventura —auténtico paso de revolución institucional— de elaborar un código nuevo y muy progresista, ocurrió cuando el diputado Héctor Victoria, en la sesión del 26 de diciembre de 1916, impugnó el dictamen sobre el artículo 59 del proyecto. Esto fue el detonante para que se resolviera elaborar todo un nuevo capítulo que, finalmente, se presentó como un título sexto —Del trabajo y la previsión Social—, o sea, el artículo 123. En resumen, puede decirse que ese 26 de diciembre de 1916 es cuando, en adición al modelo liberal creado por la Constitución de 1857, comienza a instalarse el modelo social, para que así surgiera, con la Constitución de 1917, el Estado liberal-social mexicano.

El artículo 3o., sobre educación, el 27 de la reforma agraria, el 28 acerca de monopolios y el radical 130 en torno al Estado e Iglesia fueron, esencialmente, la gran contribución auténticamente revolucionaria de un Constituyente revolucionario.

Con el proyecto de Carranza, se repetía y consolidaba el modelo liberal de la Constitución de 1857, en tanto que las propuestas de los radicales generaron el modelo social. Por la mezcla de ambos modelos, se creó, como ya quedó dicho, a partir de 1917, el sistema mixto del Estado liberal-social.

Con ese sistema mixto, y quizá contradictorio, hemos vivido en paz social y con desarrollo económico durante 75 años. Tal vez ese carácter mixto ha sido una de las causas de las múltiples reformas que se le han hecho a la Constitución de 1917, unas queriendo resaltar su carácter liberal, otras deseando destacar su dimensión social. Muchas veces se olvida que las reformas son importantes no porque se encuentren en la Constitución, sino, por el contrario, que deben encontrarse en la Constitución cuando en verdad sean importantes.

La presente administración ha promulgado seis trascendentes reformas en los siguientes temas: comunidades indígenas, proceso electoral, privatización bancaria, ejido, relaciones Estado-iglesias y Comisión Nacional de Derechos Humanos. Cualesquiera que sean los acuerdos

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

o disidencias acerca de esas modificaciones, lo que sí resulta evidente es que todas ellas son una derivación —y encuentran su apoyo en— el modelo liberal social establecido en la Constitución de 1917.

He tratado de explicar nuestra historia constitucional a través de los tres cuadros que marcan otros tantos capítulos esenciales de nuestro devenir político, social y económico. Quizá, a fin de cuentas, se trata de un solo cuadro, una única pintura, que contiene todo: los trazos federalistas de 1824, las libertades de 1857 y las tesis sociales de 1917. En todas formas, ese gran paisaje constitucional comprende las mejores y más perdurables decisiones del pueblo de México.

Querétaro es pequeño en su extensión territorial, pero enorme en su trascendencia histórica nacional.

Desde aquí se puso en movimiento la iniciación de la independencia; aquí se dio fin al imperio espurio de los Habsburgo —con lo que Juárez restauró a la República—, y aquí se originó la Constitución que ahora nos rige. Así, los tres capítulos mayores de la historia patria —Independencia, Reforma y Revolución— aquí tuvieron su cuna, su realización y su culminación.

En tanto que la Constitución que ahora conmemoramos en su 75 aniversario, contiene muchas de las ideas e instituciones de sus predecesoras federales, el homenaje de hoy también abarca y se rinde a quienes nos dieron —en 1824— el sistema federal de gobierno; los que —en 1847— elevaron a nivel nacional al amparo, esos que —en 1857— nos otorgaron las libertades humanas y, por último, estos que ocuparon este recinto —los hombres de 1917— que consumaron todo lo anterior, añadiendo, con visión progresista, toda una teoría social.

Por ende, aquí, en este venerable recinto, se encuentran presentes, a través de los corredores del tiempo, Miguel Ramos Arizpe y Fray Servando Teresa y Mier, Mariano Otero, Ponciano Arriaga y Francisco Zarco y los constituyentes del "1917", unidos todos en fraternal y eterno abrazo.

A todos ellos rindo mi emocionado recuerdo y respetuoso reconocimiento.

Gracias.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

II. El legado de la Constitución de 1917

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La Constitución político-social (1932)*

Hilario Medina Gaona

I.

Los días que vivimos tienen esto de singular: que no sólo revisamos nuestras disciplinas internas, no sólo entramos en el fondo de nosotros mismos para asistir a los cambios que inconscientemente sufre nuestra mentalidad, sino que presenciamos el anuncio de catástrofes sociales y aun de cataclismos cósmicos. Estamos en plena era mesiánica. Sólo falta un Virgilio que cante en una nueva *Égloga* el advenimiento de la edad de oro como cortejo del nacimiento de un niño maravilloso. ¿Cristo o Augusto? Quién sabe cuál sería la misteriosa intuición del poeta: ciertamente una nueva humanidad.

Socialistas y comunistas anuncian la gran catástrofe. También los reaccionarios desearían acabar con todas estas novedades de ahora, y aunque ninguno de ellos amenace, sino anuncie, todos saben que la violencia será un factor decisivo en el momento de la liquidación y que ella será la única que acabará con el último obstáculo y que despejará el campo.

* Conferencia sustentada ante el Congreso Jurídico Nacional, el lunes 26 de septiembre de 1932, tomado de *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaria de Gobernación, 1987, pp. 61-82, (reimpreso en *Antología de las obras de carácter jurídico de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que formaron parte del Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015, pp. 255-278), (publicación original: México, Imprenta Comercial Mexicana, 1932; y reproducido en *Revista de la Universidad de México*, núms. 23 y 24, septiembre-octubre, 1932, pp. 383-399) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La violencia es más necesaria de lo que parece: el orden impuesto por el gendarme es en suma un régimen de fuerza y ésta habrá de subsistir en el comercio humano, en tanto que las organizaciones capitalistas hagan del hombre el enemigo del hombre.

Un régimen de derecho es por esencia transitorio como que corresponde a un orden que está renovándose continuamente merced a la aportación de nuevos y constantes aluviones en la estructura social. La historia no es otra cosa que la sucesión de asaltos a la riqueza y al poder, de las clases desposeídas.

Pero mientras llegan las anunciadas catástrofes, estudiemos y aprendamos, sobre todo colaboremos en el orden efímero de que somos parte integrante, que es lo mismo que luchar por un nuevo derecho, por una vida menos encarnizada, más humana, más espiritual.

II.

Yo también quisiera cantar a la nueva humanidad, la del mañana, la que soñaron nuestros padres y nos seduce a veces con sus mirajes, una humanidad que recobró su sonrisa y su amor a la vida, que vive en eterna juventud, que sacudió la pesadilla de la lucha de clases, en la cual los hombres pueden "envejecer en paz bajo la luna". Pero, ¿dónde está esa humanidad? Acaso en los idilios de Jean Jacques Rousseau.

Y para hablar de las cosas idas, precisa vestir de blanco y adoptar actitudes románticas, si no es que tenemos que atormentar la mitología para hacerla hablar a través de los mármoles idealizados y de las leyendas doradas, el lenguaje de la conciencia humana que aquellos hombres que vivían para su pequeña ciudad-Estado no conocieron. ¿Quién es el que trata de despojar de sus fueros sagrados a la conciencia humana? Sólo las necesidades de una argumentación sutil. ¡Ah!, la misma lucha a que asistimos, no en este certamen de cultura, sino en nuestras propias conciencias, lo padece y lo libra la humanidad entera.

Voces lejanas y venerables se levantan y dicen: "hemos abandonado las viejas rutas en que nuestros padres fueron felices; perdimos el lastre y vamos a la deriva". Somos como Rubén el primogénito a quien su padre Jacob lanzaba estas terribles palabras: "debías ser el primero en la abundancia, pero te derramaste, no medres, porque subiste al lecho

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de tu padre y profanaste su tálamo". Vivimos bajo la pesadumbre de haber profanado muchas cosas. Volvamos atrás o cuando menos contentémonos con lo que tenemos: "dad a cada uno lo suyo", "el respeto al derecho ajeno es la paz".

Y las jóvenes generaciones responden: "¿fuimos acaso nosotros los que nos colocamos en un mundo que no hicimos, los que abandonamos esas vías que decís? Dar a cada uno lo suyo es monstruoso, porque significa: "dejar al rico su abundancia y al pobre su miseria": "El respeto al derecho ajeno es la paz; paz de cementerio, en donde habría que admitir que el derecho ajeno es siempre el mismo. No, la vida social es precisamente la aparición de nuevos derechos, la conquista del derecho. Tenemos que seguir en la vía en que nos encontramos, a riesgo de perecer, más bien que rectificar, porque el pasado ya dio todo su rendimiento y hemos forzosamente de seguir adelante". Y la humanidad contemporánea responde: ¡ADELANTE!

III.

Dicho sea sin petulancia, la Constitución de Querétaro inaugura una nueva escuela de filosofía política y de derecho.

Al expedirse el código de 1917, no había otro documento de esa especie en el mundo. Causó sorpresa y aun irritación. "Es bolchevique", gritaba un evolucionista emboscado en tierra extranjera; "el almodrote de Querétaro", vociferaba un hacedor de frases. Quince años después el presidente de la Barra Mexicana de Abogados anuncia sin contradicción, ante una asamblea que reúne las más altas intelectualidades jurídicas de la República, que esa Constitución ya no se discute.

Y bien, discutámosla, pero tendremos que discutir la obra legislativa del mundo moderno; y aun habremos de compararla con Rusia en un extremo, con Italia en otro y con Estados Unidos, Inglaterra y Francia en los reductos últimos de un mundo que se va. Dícese que Rusia es un experimento. No, Rusia es ya un resultado visible sujeto a nuestra admiración o a nuestro vituperio. La experiencia está en Estados Unidos. Habrá que ver hasta dónde resiste esa rígida maquinaria de acero retacada de oro, el embate de los nuevos tiempos.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

IV.

Y en el mundo se libra el mismo duelo que en este recinto. Si resiste el baluarte del capitalismo, tendremos que confesar nuestro error y hacer actos de arrepentimiento. Si triunfan las masas, habremos ennoblecido nuestra vida con un esfuerzo muy semejante al que intenta Mahatma Gandhi, por el cual padece hoy el quinto día de su ayuno.

Lo mismo pasará con la Constitución mexicana de 1917. Es un documento de transición llamado a desaparecer, cualesquiera que sean los destinos nacionales. Si las nuevas ideas son ahuyentadas por los cañones del imperialismo yanqui, tendremos que volver al individualismo apostólico y declamatorio de 1857, mientras que si afirmamos nuestro credo, tendremos que abrir de par en par las puertas del poder al proletariado, tendremos que fundar la *proletocracia*.[1]

Al finalizar la guerra europea, había en el mundo dos tipos nuevos de constitución: la mexicana y la rusa, y el mundo osciló por un momento entre las dos disciplinas. Las constituciones europeas de postguerra, si bien por motivos aparentemente distintos, pero obedeciendo en el fondo a las mismas necesidades ingentes, se formularon sobre la misma escuela planteada por la Constitución mexicana.

Esta escuela es la constitución político-social.

V. Qué es una constitución político-social

La constitución político-social es la segunda fase del desarrollo de un pueblo en función de su constitución. La primera fase es la Constitución política y la última la Constitución social.

[1] 'Proletario' significa aquel cuyo único medio de vida es la venta de su trabajo. Su significado original en la forma latina, *proletarius*, no era el mismo. En la antigua Roma *prolet arius* significaba aquel cuya sola riqueza consistía en sus descendientes, sus hijos, su prole, (o proles).
De la palabra 'proletario' se puede hacer la de *proletarius potestas* para significar el poder político y social del proletariado, *proletarii*; por imitación del modo de formación del lenguaje que empleamos para designar gobiernos o regímenes de gobierno, 'proletario-cracia', o más brevemente: 'proleto-cracia.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Como el código de Querétaro es el tipo originario y como por otra parte, estamos más familiarizados con el fenómeno mexicano, que es el que nos interesa, es más fácil comprender el proceso que se ha operado en México.

A través del aparente caos de nuestra historia, es fácil encontrar la filiación de las ocho constituciones que nos han regido —1814, 1824, 1836, 1843, 1847, 1853, 1857 y 1917— en un proceso ascendente de organización.

VI. Constitución política

La Constitución política es el primer periodo: comprende las constituciones federal de 1824 y centrales de 1836 y de 1843. Se limita a establecer un gobierno y cree que en determinada forma de gobierno se asegura automáticamente la libertad y mecánicamente el equilibrio constitucional. En esta época la organización y las concepciones relativas son *mecanicistas*, se quiere construir una especie de máquina cuyo perfecto ajuste asegure el funcionamiento adecuado, la retención en su sitio de cada uno de los componentes del aparato y la corrección automática de todos los desequilibrios. Esta época construye el poder conservador, esfuerzo que no merece las censuras de los individualistas del siglo pasado, sino que debe estimarse dentro de las concepciones de su tiempo, perfectamente lógico.

VII. Etapa Individualista

La etapa individualista de la Constitución política comienza con la constitución Rejón de Yucatán de marzo de 1841; se discute en los proyectos de constitución estudiados por el quinto Congreso Constituyente que funcionó del 10 de junio al 19 de diciembre de 1842, y culmina con la Constitución de 1857.

Esta última etapa, está ligada a la historia del federalismo, deja de ser de mera organización, para convertirse en *individualismo político*, fenómeno de primera importancia que revoluciona nuestro derecho constitucional. Llamo *individualismo político* al sistema político filosófico que tiene por base el conjunto de derechos que se reconocen en la

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

constitución al individuo. El individualismo no consiste precisamente en el número y calidad de esos derechos, *sino en el principio de que ellos son la base y el objeto de las instituciones sociales* (artículo 1o. de la Constitución de 1857). El individualismo político es un fenómeno posterior, pero de la misma naturaleza que el individualismo económico, su aparición en las constituciones tuvo por objeto poner a salvo la condición económica ventajosa de que gozaba la burguesía, quien en la revolución francesa desposeyó de sus propiedades al clero y a la nobleza, y de los derechos de soberanía al monarca, pero tuvo la habilidad de llamar a éstos —que también entonces fueron despojos— "derechos del hombre".

El individualismo político es parte de un sistema democrático y liberal, pero de una democracia que en realidad conserva ciertos privilegios políticos y de un liberalismo que sólo aprovecha a los que tienen la posibilidad de ser libres; la democracia practicada en el mundo hasta antes de la guerra, es en realidad la burguesía. Precisamente la ampliación del concepto democrático a las mayorías, es el fenómeno moderno de advenimiento del proletariado y la tendencia es lo que he llamado antes *proletocracia*.

Las escuelas que al mismo tiempo que la democracia admiten la intervención del socialismo, son las llamadas socialdemocracia o más brevemente: "sodemocia" y son de carácter transitorio, como es transitoria la época en que aparecen. Sin embargo, la Constitución de 1857 es fundamentalmente política, porque el individualismo, lejos de integrar nuevos elementos tomados de la sociedad, se limitó a proteger al individuo, y se utilizó como instrumento equilibrador y mantenedor de la organización política. El amparo procede por violación de garantías individuales y por invasión de las soberanías local y federal. Como el individualismo tuvo por objeto asegurar la situación económica de una minoría privilegiada, el aparato constitucional se limitó a proteger al individuo; pero como elemento activo de integración constitucional, ha sido infecundo. En este sistema, el individuo se limita a recibir los beneficios de una organización determinada, sabiendo que el universo entero, de consuno con las autoridades, están conspirando para hacer su felicidad.

El único elemento activo que desde el punto de vista jurídico vale la pena de estudio, como fuente de derecho, es el requisito de que el

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

quejoso sea el que promueva el amparo, es decir, la queja, en cualquiera de los tres casos en que ésta puede entablarse, pero como remedio universal dista mucho de serlo y como equilibrador de la constitución es sumamente imperfecto, porque hay otros muchos conflictos de jurisdicción y de poderes federales y locales, que no caen bajo las reglas del amparo.

El individualismo político es falso como doctrina. Una cosa es que la sociedad política deba reconocer en cada uno de los asociados ciertos derechos, como condiciones de la vida en sociedad, y otra cosa es que esos derechos sean el último término y objeto del Estado, del derecho, de la familia, de la propiedad, de la religión, del arte, de la ciencia, en una palabra, de las instituciones sociales. Cosa miserable sería el destino de la humanidad si a eso se redujera su actuación en el mundo; pero aún más: el individualismo excluye el concepto de humanidad, de sociedad, de universo.

En un aparato estatal complicado que abarca todos los órdenes jurídicos, que penetra todos los resquicios de la vida social, que tiene el monopolio de la justicia y que hace sus jueces, el individualismo ha perdido terreno aun en el aspecto de garantías, las cuales ya no dependen de la ley, sino de los funcionarios públicos. En una organización en que el Estado tenía el simple papel de gendarme que vigilaba el orden, pero que no intervenía en el juego de las leyes económicas, era explicable un individualismo protector para hacer respetar los contratos entre los súbditos, pero en tanto que el Estado se hace agente de producción y de distribución de la riqueza o interviene forzosamente en las transacciones de la sociedad, tiene un papel distinto, más importante y más irrenunciable, que limitarse a hacer respetar garantías individuales. Que subsistan éstas en buena hora, pero en el lugar secundario que tiene que ocupar.

VIII. El contenido de la constitución político-social

La constitución meramente política comprendía:

1. Una carta de derechos, sus garantías y la manera de hacerlas respetar por el poder público.
2. La organización del gobierno y la distribución de sus facultades.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

3. Los derechos y obligaciones de los estados miembros de la federación.
4. Prevenciones generales limitativas de los poderes de los estados, supremacía de la constitución y reglas para reformar ésta.

La Constitución de 1917, tipo de constitución político-social, además de la organización política contiene ciertas reglas de organización social. El individualismo ha dejado de ser la base y objeto de las instituciones; se establecen simples garantías en su lugar y la parte más importante se consagra al establecimiento de un gobierno y a lo que se llama el problema social: como por ejemplo, el artículo 27, que ya no considera la propiedad privada inviolable sino como una derivación del dominio eminente del Estado, el cual puede modificarla en cualquier tiempo; el 123, destinado al trabajo y a la previsión social; el 130, sobre la disciplina externa del culto religioso, que da al Estado atribuciones que no son, precisamente las que corresponden a una completa separación de la Iglesia y del Estado.

Lo anterior se reduce a decir, que la constitución que era política, es ahora social. Tratemos de definir ambos caracteres, no precisamente para repetir lo que todos mis ilustres colegas conocen demasiado, sino para precisar conceptos.

Cuando la Constitución es no sólo regla de un gobierno, sino también un instrumento de integración económica, deja de ser constitución política. Tiene este carácter si sus fines son exclusivamente de gobierno, pero si es al mismo tiempo el principio o causa de una nueva integración económica con fines determinados, es político-social. Si únicamente tiene por objeto la distribución de la riqueza y la condición de los elementos que la procuran con su trabajo y relega a lugar secundario lo relativo al gobierno, entonces será preferentemente social. La constitución del porvenir parece ser la que hemos llamado político-social.

Llamo factores políticos a los elementos de la sociedad desde el punto de vista del gobierno, sea activo o pasivo, es decir, gobernantes y gobernados. Llamo factores sociales a los elementos de la sociedad desde el punto de vista de su situación económica, sus relaciones mutuas y su bienestar económico. Los fenómenos económicos que entran

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

en la definición del elemento social, son la propiedad, la producción (trabajo y capital), la distribución y el consumo de la riqueza. La previsión social, la familia, la educación, la religión, forman hoy parte de la constitución, no precisamente como fenómenos económicos, sino como campo de las nuevas actividades estáticas.

Para definir la cuestión social y por consiguiente la constitución social, hay que examinar si todas o algunas de sus disposiciones se refieren a cuestiones de propiedad, de producción y de distribución de la riqueza, en otras palabras, si dichas disposiciones son económicas en su contenido y en sus fines, es decir, sociales. Es cierto que hay otros fenómenos sociales que no son económicos, como el arte, la religión, la ciencia, el derecho, etcétera. La intervención del Estado en estos órdenes es uno de los aspectos de la omni-uni-potencia del Estado moderno. Pero el materialismo histórico está basado en el aspecto económico de la sociedad, o mejor dicho, considera la sociedad como un fenómeno fundamentalmente económico, cualesquiera que sean las otras manifestaciones de la vida social; y las doctrinas que asignan a las constituciones otro carácter y otros objetivos no exclusivamente políticos, pertenecen al materialismo histórico; el cual no tengo que discutir en este lugar, sino presentarlo como fuente de las concepciones modernas.

El bienestar económico de las mayorías es lo que persiguen las nuevas constituciones, las cuales tienden a asegurarlo facilitando desde luego su integración económica y abriéndoles en seguida el acceso al poder público. Una constitución que tiende a integrar el mayor número y le facilita el acceso al poder, es social. Se dice que la constitución es instrumento de integración de elementos sociales de trabajo, cuando ella los crea, los autoriza, les da existencia legal e influencia política y social. Sin duda que tales factores existían, pero estaban relegados al derecho civil, sin formar parte de la Constitución —aunque en teoría disfrutaran de iguales derechos— y por consiguiente eran esclavos, sufrían la dependencia del que sin poder discutir ni defenderse, recibe la ley, el pan, el trabajo, la subsistencia.

Así como al principio del desarrollo constitucional ciertos elementos son los que integran la Constitución: como la población, el territorio, la geografía; en el actual periodo de evolución, es la constitución la que integra ciertos elementos que ya no tienen caracteres ni fines

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

políticos. Para esto ha sido preciso modificar el concepto tradicional de gobierno y asignarle funciones que no tenía en el viejo derecho. Las constituciones políticas no conocen el proceso de integración al igual que las sociales, éstas producen el sindicalismo, el agrarismo, el cooperativismo. Toda constitución política tiende a convertirse en social; la resistencia más o menos grande que un orden determinado ofrece a esta transformación, explica en México las frecuentes revoluciones y actualmente la poca estabilidad de los gobiernos que viven divorciados de los elementos sociales.

IX. Constitución social

Desde el punto de vista social, la Constitución es otra cosa: se define por el régimen de la propiedad. Éste y la forma del gobierno, son cosas inseparablemente ligadas. Sin pretender teorizar sobre circunstancia, sin querer definir un régimen político por las características de la propiedad, es cierto que el gobierno de un pueblo es más democrático cuando más dividida está la propiedad, es decir mientras más propietarios haya, y es también más liberal. Es aristocrático, si a la posesión de la tierra se unen honores y nobleza. La democracia no existe donde la *propiedad esta monopolizada o es feudalista; la democracia no existe donde impera el capitalismo.*

Un régimen político es expresión del régimen propietario. En la propiedad del suelo reside la explicación de todo fenómeno social o político. Son pocos los propietarios, gobierno aristocrático y conservador. Son muchos los propietarios, gobierno ponderado.

La Constitución legaliza el dominio de la clase gobernante, es la organización de esa clase que es una minoría, y la mayoría sufre o tolera este hecho y se ha limitado a obtener ciertas condiciones para el ejercicio del poder: *Tales son las constituciones políticas.* Éstas eran otorgadas al principio por el Rey, a veces eran un pacto celebrado con su pueblo; *hoy siguen siendo otorgadas por una minoría y contienen el pacto que ésta celebra con la mayoría.*

La garantía individual es la prueba de este pacto o mejor dicho, es su cláusula más importante: *es la limitación del poder en beneficio del individuo, es decir, del no gobernante, del oprimido, del que obedece.* In-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

dependientemente del papel que al individuo se asigna en la sociedad política, *aunque ya no se le considere la base y el objeto de las instituciones*, sino como un simple elemento de obediencia y sujeción, la minoría que manda le reconoce un refugio en donde se compromete a no penetrar y reconoce que no todo está sujeto a sus órdenes.

La Constitución de 1857 decía: "el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales."

Proposición ideológicamente falsa, porque no era el pueblo el que hacía ese reconocimiento, sino el legislador y por otra parte, ese reconocimiento se hacía por el gobierno en beneficio de los ciudadanos; prueba de ello es el texto de la segunda parte del artículo que acabamos de citar, que decía: "Todas las leyes y todas las autoridades del país deben sostener y respetar las garantías que otorga la presente Constitución."

No son solamente las garantías individuales las que importan una limitación al poder público, también las garantías sociales y toda constitución en su conjunto, es un límite, *gobierno constitucional quiere decir gobierno limitado.*

X. El constitucionalismo europeo de postguerra

La fisonomía peculiar de la Constitución político-social se completa al examinar las soluciones del derecho constitucional europeo, que en muchos puntos ha dejado atrás al nuestro.

No pudiendo extenderme sobre cada una de las proposiciones que siguen, el estudio de las constituciones del género que me ocupa permite asignar a la constitución político-social los siguientes caracteres:

1. Todas ellas se fundan en un Estado de derecho, concepción completamente opuesta al comunismo que no admite el Estado de derecho y que condena toda autoridad como opresora. Si el Estado soviético tiene una constitución, es sólo a título de organización necesaria, pero transitoria, hasta que se establezca en el mundo la dictadura del proletariado o la proletocracia en toda su extensión, que a su vez está llamada a desaparecer. Aun cuando

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

distintas las concepciones que acabo de citar, el concepto soviético influye poderosamente en la estructura del poder político y en los fines que se asignan a éste.

2. La racionalización del poder "a medida que la vida entera del Estado está absorbida por el derecho y se desprende de todos los elementos extraños la misma cuestión de razas, de nacionalidades, dinastías, etcétera, este Estado se aproxima al ideal del Estado de derecho. Los nuevos textos constitucionales de Europa, después de la guerra, son efectivamente intentos de racionalismo democrático y esto es lo que les da su valor teórico".[2]

El sentido técnico y teórico del derecho constitucional es sinónimo de racionalización. Se dice que la democracia es la expansión política de la razón. La razón, aplicada al Estado de derecho, es la racionalización. La razón aplicada llega al sistema, establece un fin y procura los medios de realizarlo. No se establece ya un ostentoso Poder Legislativo representante de la soberanía, para la defensa de los postulados teóricos de esa soberanía, sino un parlamento encargado de expedir leyes que mejoren la condición económica de los asociados y del conjunto.

No se redactan ya catálogos de derechos del hombre, "cartas de derechos", se formulan garantías individuales y sociales que son las condiciones que hacen posible la vida en la sociedad política; ya no se hacen constituciones a perpetuidad, verdaderos tratados de derecho político filosófico, ahora se construyen organizaciones políticas y se les proporciona un instrumento de gobierno para realizar fines sociales de carácter económico preferente; ya no puede permitir el Estado moderno de anarquía de la producción capitalista; somete ésta a reglas precisas aprovechando la potencialidad del suelo y del subsuelo, racionalizando la producción, de donde los planes de cinco años primero y de quince después, ensayados en Rusia.

3. La penetración creciente de los elementos económicos en la estructura política.

[2] Boris Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, Delagrave, 1928, p. 56.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

4. Limitaciones al derecho de propiedad.
5. La intervención del Estado en la producción de la riqueza, con la facultad de expropiar la industria privada.
6. La intervención del Estado en los conflictos económicos.
7. Un conjunto de garantías sociales o sea una legislación especial para la familia, la educación, la prevención social, etcétera.
8. Finalmente, la nueva Constitución político-social es un instrumento de gobierno, es un documento local y transitorio, no perpetuo ni trascendente. Como instrumento de gobierno y dentro de la racionalización del poder, éste se ejerce precisamente para llenar determinados fines económicos: la máxima producción de las riquezas naturales, la regulación de las fuerzas, la electrificación total, el cultivo integral de las tierras, etcétera.

Por este principio se comprende lo anticuado que resulta nuestro sistema de rentas basado en la anarquía de la producción capitalista. Es urgente preparar nuestros planes de producción racional creciente y de explotación de nuestras riquezas para hacer nuestra independencia económica.

Las anteriores proposiciones se fundan en los textos constitucionales respectivos. Los de la Constitución vigente son de sobra conocidos.

Citaré otros más avanzados para ilustrar mi tema:

De la Constitución alemana:

> La propiedad está garantizada por la Constitución, su contenido y sus límites están fijados por las leyes. La repartición y la utilización del suelo son controladas por el Estado de manera de impedir los abusos y asegurar a todo alemán una habitación sana y a todas las familias numerosas un patrimonio, una morada y una explotación bastante para sus necesidades. Las propiedades territoriales pueden ser expropiadas, con el fin de satisfacer una necesidad de alojamiento, de favorecer la colonización interior y la roturación o el desarrollo de la agricultura. Las plusvalías del suelo que no son debidas al trabajo o a los gastos, deben pertenecer a la colectividad. Todas las riquezas del suelo y todas las fuerzas naturales económicamente utilizadas, están colocadas bajo el control del Estado. El Reich puede por una ley, bajo reserva de indemnización, y con aplicación por analogía, de las disposiciones sobre la expropiación, transferir a la colectividad la propiedad de las empresas privadas susceptibles de ser socializadas.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Este principio no es expreso en la Constitución de Querétaro, aunque pueda deducirse del artículo 27. Fue con fundamento en esta disposición que se dictó la circular de 6 de septiembre de 1917, que declaró sujetas a incautación las industrias de carácter privado que suspendieran sus labores, bajo el concepto de que "a nadie es ilícito disminuir la producción íntegra de la riqueza social, menos aun cuando aquélla es insuficiente a cubrir la demanda" y "cuando el paro perjudica los derechos de la sociedad, amortizando la riqueza o suscitando dificultades al poder público, la clausura temporal o definitiva de la empresa viola el espíritu y la letra del artículo 27 de la Constitución…".

Por decreto del 27 de noviembre de 1917, el Congreso facultó al Ejecutivo para incautarse de los establecimientos industriales y para administrarlos por su cuenta, en los casos de paro temporal o definitivo no autorizados por la Constitución. El 14 de diciembre de 1918 se presentó una iniciativa de adición al artículo 27 en los siguientes términos: "Los establecimientos o negocios de propiedad particular, pertenecientes a individuos aislados o a sociedades que sean de interés general, no podrán ser clausurados por paro, huelga u otra causa análoga, sin la autorización previa del Ejecutivo, quien estará facultado para administrarlos cuando estime que la suspensión o clausura de labores pueda perjudicar los intereses de la sociedad o las exigencias de los servidores públicos...". "Se reputan como establecimientos o negociaciones de interés público, los que se refieren a comunicación ferrocarrilera, telegráfica, telefónica, marítima, cablegráfica, radiotelegráfica radiotelefónica y de tranvías...".

Las leyes de expropiación de los estados de Veracruz, Hidalgo, Michoacán, han causado escándalo en un país que se precia de ser avanzado en cuestión social, sin duda porque el código del trabajo inició una verdadera reacción. Esas leyes de expropiación son perfectamente adecuadas en nuestro medio, están fundadas en la Constitución y se hizo por el campesino la expropiación de la tierra, es muy justo que el obrero haga la de la fábrica.

Esas leyes las admito como una etapa, porque mandan entregar las industrias expropiadas a los obreros, los cuales no están preparados técnicamente para la explotación industrial y podrían fracasar; entonces se culparía al principio. Para evitar esto, la expropiación debe hacerla

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

el Estado y confiarla a técnicos oficiales asociados a los obreros para la debida instrucción de éstos y hasta que los obreros estén perfectamente capacitados para trabajar por su cuenta la industria, entregárselas, reservándose el Estado la facultad de explotarla por su cuenta:

> Puede participar el mismo Reich, continúa la Constitución alemana, o hacer partícipes a los demás países o a los municipios, en la administración de empresas y sociedades económicas, o asegurarse en otra forma una influencia preponderante en su administración. Además el Reich puede, en caso de necesidad urgente, decidir por una ley la reunión de una explotación colectiva, de empresas y de sociedades económicas, con el fin de asegurar la colaboración de todos los factores de la producción, de hacer prosperar a la administración, a los patrones y obreros y de regular según los principios colectivistas, la producción, la creación, la distribución, el empleo, los precios, así como la importación y exportación de las riquezas" (artículos 153, 155 y 156).

En cuanto a la intervención del Estado en las actividades económicas:

De la Constitución alemana, artículo 151: "La vida económica debe ser organizada conforme a los principios de la justicia y tendiendo a asegurar a todos una existencia digna del hombre.".

De la Constitución yugoslava, artículo 26: "En interés de la comunidad y conforme a las leyes, el Estado tiene el derecho y el deber de intervenir en las relaciones económicas entre los ciudadanos, por un espíritu de justicia y para descartar los conflictos sociales.".

XI. Resumen

Por lo que antecede se ve que una constitución político-social consta de dos partes: la primera es la de la organización política propiamente dicha, la segunda es la de los elementos sociales que entran bajo el amparo de la constitución, aunque todavía no formen parte del gobierno.

El *desiderátum* de la organización política es todavía la democracia con tendencia a la proletocracia; el de la cuestión social varía entre las siguientes escuelas, o tiene algo de ellas: capitalismo, comunismo y socialismo.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El capitalismo mantiene la propiedad privada de los medios de producción, bajo un sistema de libre competencia e iniciativa individual, para el provecho particular, con el mínimo de intervención gubernamental.

El comunismo en el extremo opuesto, representa el control y propiedad del Estado de todos los medios de producción, distribución y cambio, bajo la dictadura del proletariado.

El socialismo, colocado entre los dos, generalmente se orienta a la socialización gradual de los principales medios de producción, por el consentimiento más bien que por la compulsión, por medio de actividad.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

México considera el derecho laboral como una fuerza viva al servicio de la democracia (1961)*

Mario de la Cueva

I.

Antes de iniciar mi charla, deseo que mis primeras palabras sirvan para expresar mi gratitud al señor licenciado Baltasar Cavazos y Flores por su gentil invitación a esta mesa redonda sobre el derecho del trabajo, que me brinda la oportunidad de dialogar con ustedes, amables oyentes que me honran con su presencia, sobre el apasionante tema de la esencia y la función que corresponde al derecho del trabajo en este mundo turbulento en que vivimos, que a veces se antoja trágico y en ocasiones cómico.

Cuando contemplo la historia de estos cincuenta años transcurridos desde que principió la Revolución de 1910, me doy cuenta de que existen dos grandes fuerzas sociales, lanzadas en un juego dialéctico a la conquista del porvenir, de un futuro que principia a iluminar las conciencias de los hombres y las fronteras de nuestra patria. Por un lado, veo al derecho agrario, con todas sus imperfecciones y con su exigencia de una revisión y de una reestructuración total, y al derecho del trabajo con sus excelencias no igualadas por ninguna de las constituciones después de las dos últimas guerras. A mi entender, uno y otro de estos estatutos son el anuncio de un mundo mejor para las grandes masas de nuestro pueblo.

* Tomado de Ana Luisa Izquierdo y de la Cueva, (comp.), *El humanismo jurídico de Mario de la Cueva. Antología*, México, UNAM-FCE, 1994, pp. 411-418, (publicación original: *Revista Mexicana del Trabajo*, 5a. época, tomo VIII, núms. 11-12, noviembre-diciembre, 1961, pp. 15-25) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Por el otro lado, observo el impulso creador de la ciencia, de la técnica, del profesionista, del empresario y de un mundo económicamente nuevo, que se revela en los centenares de chimeneas y que, dicho sea de paso, están envenenando el cielo, antes purísimo, de nuestro valle de México, pero que son también el anuncio, tal vez más real y efectivo que el otro, de un progreso material y, al mismo tiempo, de una independencia económica futura.[1] En esta feliz ocasión yo quisiera meditar; con el permiso de vuestra complacencia, unos breves instantes sobre el valor de estas dos fuerzas.

II. El derecho del trabajo brotó de las entrañas de nuestro pueblo

Al recorrer las páginas y al leer los discursos del *Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de Querétaro*, me di cuenta de que el derecho del trabajo del artículo 123 había tenido que romper, para poder nacer; con ese mundo impasible y frío del derecho civil, del derecho de Roma, de aquel derecho que sirvió para justificar la propiedad absoluta, la esclavitud, el arrendamiento de servicios y el imperio universal, de ese derecho al que importaba más la protección de las cosas que la del hombre.

Al hacer aquella reflexión, se reveló, en todo su esplendor, la belleza de las palabras del ilustre maestro argentino Alfredo Palacios, cuando dijo, hace apenas un año en la ciudad de Tucumán, que el derecho del trabajo de América era una esencia humana y que está hecho para el hombre, porque brotó de la entraña misma de nuestros pueblos y de nuestros hombres. Ya con anterioridad había visto yo nacer plenamente a nuestro derecho del trabajo, bajo aquel torrente incontenible de nuestra Revolución mexicana, de aquella revolución auténtica, de la que regó con la sangre de un millón de mexicanos los campos de nuestra patria, pero no de esa revolución que nos cantan nuestros líricos en sus discursos y en sus fiestas.

También vi nacer a nuestro derecho del trabajo como un grito de rebeldía del hombre americano, de aquel que han cantado Gallegos en

[1] En clara alusión a Carlos Fuentes, *La región más transparente del aire* (1958) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Canaima o en *Pobre negro,* del de Rivera en *La vorágine* y el de Zalamea en *Cuatro años a bordo de mí mismo,* el de Alegría en *El mundo es ancho y ajeno,* el de Jesús Lara en *Yawarninchil,* la novela quechua de la revolución agraria en Bolivia; el doctor Mariano Azuela en *Los de Abajo* y el del hombre americano que inmortalizaron los pinceles de Orozco, de Rivera y de Siqueiros.

Y en esa contemplación de las tierras y de los hombres de América y de México, miré el derecho del trabajo como una fuerza viva al servicio de la democracia, lanzada hacia el futuro para conquistar la libertad y dignidad humanas. Pero ésta es una nueva idea de la democracia, en la que el hombre, no el individuo egoísta y autosuficiente de las corrientes nacionalistas y naturalistas de los siglos XVIII y XIX, sino la persona humana, concebida como un microcosmos ético, ya sea el vértice de todos los valores y el fin supremo del derecho, de la cultura, de la civilización, de la ciencia, de la técnica y el de la estructura económica. En fin, de una democracia en la que el hombre, para recoger el pensamiento del doctor Angélico, sea tratado como persona y que considere y respete a los demás como a personas.

III. El derecho es para respetar sus fórmulas legales

Me pareció entonces que el derecho del trabajo es el mensajero y el heraldo de un mundo nuevo, de un mundo en el que el trabajador, y con él el hombre, sea elevado a la categoría de persona, pero no para quedar simplemente registrado en una fórmula legal, tal como ocurrió con las normas de los códigos de derecho civil, sino para vivir como personas en la realidad de la vida social.

Esta nueva misión que se ha impuesto el derecho del trabajo está transformando la esencia y la función del orden jurídico. En el futuro, el derecho ya no será una simple forma de vida, sino una fuerza activa al servicio de la vida. Asimismo, será un instrumento de la comunidad política para asegurar a los hombres que trabajan la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad humana. Entonces concebí, en toda su grandeza, la misión que tiene el derecho del trabajo.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Así que la grandeza del derecho es un motivo para recordar a todos los hombres que la función primordial del orden jurídico consiste en crear las condiciones de orden material y el clima espiritual, indispensable para que cada ser humano, en un ambiente de bienestar familiar, de concordia, de armonía con las demás personas y de paz con su conciencia, pueda alcanzar su perfeccionamiento interno y poner su fuerza y genio creador, con alegría y con elegancia de espíritu, al servicio del progreso y del perfeccionamiento de la humanidad.

IV. La justicia se enseñoreó en todos los tiempos

En aquellos instantes también comprendí que el derecho del trabajo es un eslabón más en la lucha de los hombres por conquistar su libertad y por llegar a ser ellos mismos. Del mismo modo recordé los grandes momentos de la historia, según la descripción de Hegel, en sus lecciones sobre la filosofía de la historia universal, en las que decía que había escuchado a Prometeo, después de robar a los dioses del Olimpo la llama del pensamiento y de la libertad, diciendo, en la tragedia de Esquilo, que había robado el fuego celeste y hecho donación a los mortales y que este presente había sido para ellos el principio de todas las artes y la fuente de su vida humana. "¡He aquí —decía Prometeo— el crimen por el que estoy condenado y expuesto, sobre esta roca, a todas las injurias!..."

Y ahí está Prometeo, luchando con las aves de rapiña, y contra las leyes injustas de todos los tiempos. Más tarde escuché el mensaje del cristianismo, que es uno de los más bellos esfuerzos por lograr la paz de las conciencias. También después admiré la aurora del Renacimiento, esa nueva reivindicación del hombre, y presencié el nacimiento de los derechos humanos y, con ellos, como dice Hegel, el nacimiento de la conciencia de que el hombre es libre como hombre y de que la libertad del espíritu constituye su más vívida naturaleza.

V. Los constituyentes consagraron el derecho laboral

También es bueno recordar que reviví el combate del siglo XIX de los liberales mexicanos en defensa de los derechos del hombre y los escu-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ché reivindicar la libertad de la persona humana, no sólo en contra del Estado, sino también frente a la Iglesia de diversos credos. Finalmente, mis ojos vieron surgir el fragor de las batallas la primera declaración de derechos sociales de la historia. En aquellos momentos entendí que el nuevo orden jurídico aseguraba, para siempre, la dignidad y la libertad del trabajo, que la Constitución de 1917 había enterrado definitivamente el desprecio que tuvo la antigüedad por el trabajo humano y que debería ser borrado de los códigos y de las leyes el viejo contrato de arrendamiento de servicios. Asimismo, aplaudí, por todo lo que ellas valían y significaban, las palabras proféticas de Alfonso Cravioto en la Asamblea Constituyente de Querétaro, diciendo que "así como Francia, después de su Revolución, ha tenido el honor de consagrar en su declaración de derechos los inmortales derechos del hombre, la Revolución mexicana tendrá el orgullo de mostrar al mundo que es la primera en consignar, en una Constitución, los sagrados derechos del trabajador…".

Del otro lado, veo al capital y al empresario lanzados también a la aventura de crear un mundo nuevo. En verdad, es alentador el espectáculo de nuestras ciudades y de nuestros campos que principian a llenarse de fábricas, de centros de trabajo y a escuchar el ulular de las sirenas y a mirar los enjambres de obreros que entran y salen de las factorías o de las minas. Es, pues, confortante darse cuenta de que en esta tierra, dormida para el trabajo durante el siglo XIX, se abren continuamente otros centros de trabajo y que en ellos se utilizan los servicios de hombres nuevos.

VI. Nuestros productos compiten con los extranjeros

Es hermoso admirar en las tiendas y almacenes los miles de productos mexicanos que engalanan los escaparates y mostradores. Además, es halagador y satisfactorio comprobar que muchos de esos productos sostienen ventajosamente la comparación con los extranjeros. En distintas ocasiones he escuchado a los hombres de otros continentes decir, parodiando al ilustre viajero[2] que llamó a México la "Ciudad de los

[2] El ilustre viajero es Friedrich Wilhelm Heinrich Alexander Freiherr von Humboldt (1769-1859), mejor conocido como Alexander von Humboldt, quien

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Palacios", que nuestra tierra ya no era tan sólo una capital con nuevos edificios, sino que nuestro territorio entero se había convertido en un mundo fabril hispanoamericano.

Yo no creo que el espectáculo de nuestro progreso industrial sea un simple resultado, ciego e inconsciente, del tiempo de la técnica, ni tampoco creo que sea tan sólo el efecto de los factores externos. Pero sí creo que en el fondo del proceso hay una fuerza humana, interna e indomable, que principia a ser una característica del burgués mexicano de mediados de este siglo XX. Del mismo modo también creo que la Revolución mexicana, la auténtica, aquella a la que me vengo refiriendo en el cuerpo de este escrito, fue la que actuó, a la manera de una espuela gigante, sobre todos los hombres para crear nuevas formas de producción y de trabajo.

Sin embargo, al lado de esta influencia indudable me parece que en el empresario mexicano ha reencarnado el espíritu y la acción de los viejos conquistadores españoles, con sus grandes virtudes, su voluntad de acero, la temeridad y el arrojo, la ambición de poder y de dominio, la generosidad, en ocasiones, pero también la crueldad, la ausencia de sentido humano y el apartamiento de los principios morales. Y así, por este mismo camino, veo también a los nuevos conquistadores de la economía poner la ciencia y la técnica al servicio de su voluntad, pero más los admiro cuando arrancan de la entraña de la tierra nuevos frutos y cuando arriesgan sus fortunas para crear otros productos.

VII. La responsabilidad de los nuevos hombres de empresa

Asimismo, me doy cuenta, como lo hizo el derecho del trabajo, de que tuvieron que romper un mundo para poder nacer. A estos nuevos hombres de empresa, al surgir al campo laboral, con todas sus consecuencias y esfuerzos, los veo superar los prejuicios y la molicie de nuestros antepasados, arrollar todos los obstáculos y, a veces, luchar con armas desfavorables en contra de la concurrencia extranjera y, del

en el marco de su viaje por las regiones equinocciales del nuevo continente llegó a la Ciudad de México el 12 de abril de 1803 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

mismo modo, vencer a la incomprensión y enfrentarse, en no pocas ocasiones, a la política y a la falta de honestidad.

Como no es posible predecir el porvenir, ignoro si el mundo del mañana conservará las actuales estructuras económicas o si habremos de concluir en una nueva organización, cualquiera que sea su nombre, bien sea comunismo, socialismo, sistema de justicia social, cooperativismo o socialismo cristiano y sus principios, porque, al fin y al cabo, ningún sistema político, social o económico puede ser eterno. Sin embargo, tengo la firme convicción de que existen tres fuerzas indestructibles, que habrán de conjugarse para el progreso y la felicidad de los hombres y de los pueblos, tales como el desarrollo de la ciencia, de la técnica y su aplicación racional y humana, y que ojalá siempre sea humano el esfuerzo y el impulso creador de la organización y de la dirección de las empresas públicas, privadas o socializadas y que el trabajador sea consciente y responsable. Cualquiera de estas tres fuerzas que falten, producirá la debilidad o la ruina del edificio social.

VIII. Nuestros centros docentes cumplen con su misión

Pero antes de continuar con mi charla, solicito el permiso de ustedes para hacer un paréntesis y decir unas cuantas palabras, muy pocas, en torno a las universidades, a los institutos politécnicos y a las escuelas superiores de México que han cumplido y que actualmente están realizando una función grande y hermosa en nuestra historia y en nuestra vida. Desde aquellos remotos años, es decir, desde hace más de cuatro siglos en que fray Alonso de la Vera Cruz y Cervantes de Salazar impartieron su enseñanza en la más antigua de las universidades de América, hasta nuestros días, todos, universidades e institutos, han derramado su luz bienhechora sobre los espíritus, alimentando el fuego inmarcesible de la cultura.

No obstante, me parece que en los últimos tiempos se están agigantando y que, sin perder el sentido humanista que los meció en su cuna, sentido que esperamos conserven como un rango más noble y elevado y que, con el amor y la fe que proporciona la conciencia universitaria de la nacionalidad, los profesionistas y técnicos se estén adentrando en los

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

senderos infinitos de la ciencia, proporcionando soluciones y técnicas propias, que algún día constituirán un perfil más del mexicano.

Discurriendo en este sentido, pienso que ha llegado el momento de reformar el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, en la parte que permite reducir el porcentaje de técnicos mexicanos y la importación de extranjeros. Esa disposición, que tuvo tal vez una razón histórica, constituye, en la hora actual, una ofensa a nuestra juventud y a nuestras universidades e institutos. El mundo del mañana tendrá que reconocer y premiar a la voluntad individual.

IX. La empresa del futuro será distinta a la actual

Y así, la iniciativa personal, el espíritu de organización y la capacidad directiva son virtudes que habrán de triunfar siempre en nuestro mundo, independientemente de los sistemas y de los lugares. Se ha dicho que Lenin, que fue la figura revolucionaria más grande de todos los tiempos, era la prueba evidente de que el genio y la voluntad tienen que estar presentes en quien ha de reorganizar la administración pública o privada y dirigir el trabajo de todos o de muchos, o de los miles que presten sus servicios en una o varias fábricas.

Debo decir que no tengo temor por el futuro del genio y de la voluntad, y no podría tenerlo, porque me basta contemplar la gesta heroica de la ciencia y de los hombres, rompiendo con ello los linderos de la tierra y penetrando en otros mundos, para comprender que si la voluntad y el genio no pudieran morar en nuestra tierra, buscarían otro planeta para proseguir sus triunfos y hablar de libertad. Pero lo empresa del futuro deberá ser distinta de la empresa actual.

Marcel Clement dice que la empresa debería ser en el mundo de la economía lo que es la familia en el mundo de lo social, es decir, un organismo ético. A esta apreciación nos permitimos añadir que, en efecto, en la empresa del mañana, la conducta de todos, dirigentes y dirigidos, deberá estar gobernada por el principio ético de la armonía de los humanos y que, por encima del espíritu de la ganancia y del lucro, deberá regir la ley de la moral, es decir, que una empresa no será un fin en sí misma, sino un medio al servicio de los valores humanos.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Por lo tanto, una empresa ha de ser la que entienda y acepte que los hombres no han de ser iguales a las máquinas y que esos hombres deben ser tratados con el respeto y la consideración que corresponde a la dignidad de la persona humana. La paz de la empresa futura no puede ser la paz en Varsovia, sino la paz que resulta de la armonía de los fines y del cumplimiento de los deberes morales.

X. El derecho del trabajo pertenece al futuro

Podría definirse el derecho del trabajo como el ordenamiento jurídico que se propone facilitar y asegurar la existencia, humana y digna, del hombre que trabaja, es decir, que es un derecho que brota de la vida para elevarla y otorgarle el lugar que pertenece al hombre en el reino de la naturaleza. El filósofo español Galán y Gutiérrez dice que el hombre es más humano mientras menos naturaleza es. Aceptando esta definición, al hombre le corresponde, no la simple vida animal que ofrece la naturaleza, sino la vida que permite la libre expansión del espíritu.

Las constituciones de nuestro tiempo y las declaraciones internacionales de derechos, formando la sinfonía magnífica del pensamiento jurídico de Grecia y Roma, el del cristianismo, el de la escuela del derecho de la naturaleza y de gentes, el del naturalismo, el del ilusionismo, el de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el de la Declaración de Derechos Sociales de la carta de Querétaro, reconocen y declaran que de la naturaleza del hombre como persona ética derivan, con el mismo rango y con la misma prestancia, como dos ramas iguales del árbol de la justicia, es decir, los derechos individuales y los derechos sociales del hombre.

El derecho del trabajo pertenece más al porvenir que al presente, ya que en la actualidad es un estatuto jurídico coactivo. Por tal motivo, el derecho laboral necesita imponerse como un imperativo moral a las conciencias, penetrar en lo más profundo de la empresa y hacer de ella la célula ética de la economía.

En el derecho hay algo eterno, como en la idea de la libertad, no porque sus normas, las que hoy se encuentran en nuestras leyes, sean

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

intocables, porque tengo la convicción de que ha llegado la hora de emprender una revisión total de ellas, sino porque su idea, que descansa en el principio de la dignidad humana, es eterna. Así que, ahí donde trabaje un hombre, ahí estará la idea del derecho del trabajo.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Lo social en la Constitución mexicana de 1917 (1969)*

Mario de la Cueva

I.

La revolución constitucionalista dejó de ser un movimiento puramente político y se transformó en una revolución social: su nueva idea del derecho y de la justicia no se refería a la forma del Estado, ni a la manera de estructurar los poderes públicos, menos aún al simple cambio de gobernantes, sino a los grandes problemas de la economía, de la propiedad y del trabajo. Cuando se dio lectura al proyecto de Constitución, los diputados de la Revolución se miraron perplejos los unos a los otros, por la pobreza de las nuevas disposiciones y porque no daba satisfacción a ninguna de las promesas revolucionarias: el artículo 27 se limitaba a hablar de los ejidos que "se restituyeran o dieran a los pueblos conforme a las leyes", y la fracción X del artículo 73 autorizaba al Poder Legislativo federal para "legislar en toda la República sobre trabajo". El artículo 28, en su primera parte, declaraba que en la "República Mexicana no habría monopolios ni estancos, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria"; la fórmula traducía el viejo pensamiento de la economía clásica, si bien en su parte segunda facultaba al Estado para dictar las leyes necesarias para perseguir "los acaparamientos de productos de consumo necesa-

* Tomado de Ana Luisa Izquierdo y de la Cueva, (comp.), *El humanismo jurídico de Mario de la Cueva. Antología*, México, UNAM-FCE, 1994, pp. 543-548, (publicación original: *Revista Mexicana del Trabajo,* núm. 1, marzo, 1969, pp. 9-13) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

rio, los actos encaminados a evitar la libre concurrencia, los acuerdos o combinaciones que se propusieran suprimir la competencia entre industriales o comerciantes y exigir precios exagerados a los productos que fabricaran o vendieran y, en general, toda acción que pudiera constituir una ventaja exclusiva con perjuicio del público en general o de determinada clase social".

Los diputados de la Revolución no aceptaron la idea del Estado-espectador; ni la tesis del dejar hacer y dejar pasar absolutos. Este principio de la no intervención del Estado en la vida económica y social, que proviene del pensamiento de la escuela económica liberal y de las exigencias de la burguesía, principiaba a perder su prestigio en Europa y aun en los Estados Unidos de América y había producido graves males al país, auspiciando una organización estatal insensible e indiferente a la miseria y al dolor de los hombres. Las palabras proféticas de *El Nigromante* se habían escuchado en todo el territorio nacional: "Sabios economistas liberales —dijo dirigiéndose a la Comisión— en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero del fruto de su trabajo". Recordaron en esos momentos los diputados de la Revolución que las reformas al Plan de Guadalupe ofrecieron a los trabajadores y a los campesinos las leyes sociales necesarias y adecuadas para suprimir la miseria del pueblo y se dieron cuenta de que no podían traicionar una vez más a sus representantes; pasaron ante sus ojos, como en un documental cinematográfico, las leyes dictadas por el propio Carranza para restituir y dotar de tierras a los pueblos y las leyes y disposiciones varias expedidas por los gobernadores para introducir un mínimo de justicia social en las relaciones de trabajo; y Victoria revivió las "Cinco Hermanas" de Yucatán, incluida la célebre Ley del Trabajo, y releyó la *Reconstrucción de México,* de Salvador Alvarado. Comprendió entonces la generación de la reforma agraria y del trabajo que la convocación del Congreso Constituyente tenía una finalidad más alta que la simple reforma de la estructura de los poderes públicos.

Dentro de ese espíritu, las diputaciones de Veracruz y Yucatán propusieron las primeras reformas: sugirió la primera se adicionase al artículo 5o. con algunas medidas de protección al trabajo, en tanto la diputación de Yucatán creía indispensable reformar el artículo 13, a fin de que pudieran crearse tribunales de arbitraje, cuya misión consistiría

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

en elaborar la legislación futura y resolver los conflictos obrero-patronales. En la sesión del 26 de diciembre se presentó el dictamen de la Comisión; era también de una gran pobreza: fue en esos momentos cuando la Asamblea de Querétaro volvió a ser el torrente incontenible de la Revolución, produciéndose el fenómeno que explica Marx en la "Introducción" a la *Crítica de la economía política:* las fuerzas sociales y económicas, que ya no podían vivir dentro de los moldes estrechos del viejo derecho de propiedad y de la empresa-feudo, rompieron los diques y crearon una nueva idea de la justicia social y un concepto propio del derecho constitucional y de la misión que corresponde desarrollar al Estado. En los debates de la asamblea chocaron el concepto político-formal tradicional de Constitución y la vida real de los hombres del pueblo; y ahí se enterró la concepción individualista y liberal del Estado, quedando sustituida por una idea más noble y más humana: el Estado es la organización creada por un pueblo para realizar sus ideales de justicia para todos los hombres. Fueron débiles las voces del pasado y quedaron aniquiladas por las palabras históricas de Victoria:

> Es verdaderamente sensible que al traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios: ¡Allá, a lo lejos!

Con una rapidez de vértigo afloraron las medidas concretas de protección al trabajo, hasta integrar un todo, que llegó a ser la primera declaración de derechos sociales de la historia. La grandeza de la acción del Congreso Constituyente de 1917 radica en la circunstancia de que la solución adoptada en la carta de Querétaro creando los nuevos derechos sociales del hombre es una doctrina propia, que no deriva de ningún pensamiento o modelo extranjeros, sino que es, como diría George Burdeau, una nueva idea del derecho, surgida de la historia y de la vida de un pueblo y de sus luchas por la libertad de los hombres y por la justicia social.

En la Constitución de 1917 se hizo presente el proletariado como una clase social y como factor real de poder; la historia de sus luchas se remonta a los principios de la vida comunitaria, pero nunca había logrado el trabajo que se reconocieran y garantizaran sus derechos,

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ni había alcanzado la categoría de un factor real de poder dentro de la Constitución y del Estado; en 1789 y en 1848, los trabajadores de Francia lucharon por el reconocimiento de sus derechos, pero no lograron penetrar en la Constitución, la que continuó siendo el palacio de la nobleza y de la burguesía; en 1917, la constitución fue también la casa del proletariado. La elevación de la clase trabajadora a elemento constitutivo de la nueva Constitución produjo una primera e importantísima consecuencia: la Declaración de Derechos significó la decisión de los trabajadores mexicanos para que los hombres fueran tratados por los demás como personas: el individualismo, y ése es su enorme mérito, reclamó la libertad del individuo en contra de los poderes públicos y de las iglesias y religiones, pero la escuela económica liberal lo entregó aislado a los demás hombres y a las fuerzas económicas; la nueva Declaración de Derechos exigió que cada hombre, particularmente los trabajadores, fuese tratado por los demás como persona; desde este punto de vista, la Declaración de Derechos de 1917 significó el tránsito del individualismo al personalismo. La serie de efectos producidos por la nueva valoración de la persona humana es de una longitud incalculable; desde la época de los césares romanos, los sistemas jurídicos consideraban que el trabajo humano era una cosa que se encontraba en el comercio y que podía ser objeto de contratación; el contrato de trabajo del hombre fue contemplado en forma análoga a la relación jurídica que se crea entre dos personas para tomar en arrendamiento un animal o un esclavo: la declaración mexicana destruyó la tradición, y al restituir al hombre su categoría de persona, hizo imposible se le sujetara a las normas que rigen a los contratos; la relación de trabajo perdió así su vieja naturaleza contractual y se transformó en una institución destinada a proteger a los trabajadores. Todavía queremos relevar una consecuencia más, de la alta trascendencia para la vida posterior del derecho: los romanos dividieron al derecho en público y privado y los juristas del siglo XIX, en armonía con la concepción individualista y liberal del Estado, hicieron un tabú de aquella diferenciación; el viejo derecho constitucional, parte principalísima del derecho público, se refería íntegramente al Estado, pues aun en su tercera parte, los derechos del hombre constituían limitaciones a la actividad de los poderes públicos y los derechos del ciudadano tenían por objeto determinar su

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

participación en la integración de los órganos estatales; las relaciones entre los particulares se regían por el derecho privado, cuyo principio esencial era la autonomía de la voluntad; la explotación de que fueron víctimas los trabajadores dentro de aquel falso sistema fue la causa real de la revolución mundial del proletariado; pues bien, la Declaración de Derechos de Querétaro forjó una idea nueva y dio un contenido también nuevo al derecho constitucional: la protección al trabajo, como dirían los romanos, devino cosa del pueblo y dejó de ser un simple asunto entre particulares; de esta manera, el derecho constitucional ya no es solamente, según la clásica definición del profesor tapatío Mariano Coronado, la norma que "fija la forma del Estado, la organización y atribuciones de los poderes públicos y las garantías que aseguran los derechos del hombre y del ciudadano", sino que se convirtió en el derecho de "la cosa del pueblo"; en el futuro el derecho constitucional serviría para regular las relaciones de trabajo, a fin de que los hombres recibieran el tratamiento que corresponde a la persona humana.

La Declaración de 1917 es la nueva idea del derecho y de la justicia emanada de la Revolución; es una idea que encierra una de las más grandes transformaciones jurídicas de la historia: los nuevos derechos del hombre, cuya fórmula esencial podría ser la siguiente: el hombre que entrega su energía de trabajo al reino de la economía tiene derecho a que la sociedad le garantice un tratamiento y una existencia dignos. De ahí que se haya podido afirmar que nuestra Declaración de Derechos es el nuevo derecho natural: brotó de la vida y de los hombres que cayeron en defensa de su ideal, y su propósito es garantizar la vida, asegurando a cada trabajador su derecho natural a la existencia, pero no a una existencia animal, que fue el régimen impuesto por la burguesía, sino a una existencia de la persona humana.

Los debates sobre el artículo 123 sentenciaron a muerte al proyecto del artículo 27: la Revolución había sido obra de los campesinos y los principios del Plan de Ayala formaban parte del alma del pueblo mexicano; sin duda, las cuestiones relativas a los trabajadores de la industria y del comercio poseían una importancia grande pero el problema de la tierra era la cuestión social por excelencia: varios millones de seres humanos esperaban en el campo la respuesta a sus luchas, a sus sacrificios y a sus anhelos; tenían siglos de aguardar el triunfo de sus ideales y el

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

retorno a las tierras de que había sido inhumanamente despojados; esperaban, según el espíritu de su raza, confiando una vez más en la justicia. Los hombres que rodeaban a Carranza, los que habían preparado la Ley del 6 de enero de 1915, entendieron que la Revolución quería un mundo mejor y más digno para las poblaciones tradicionales y autóctonas de América; se dieron cuenta de que era indispensable, para liberar al hombre, sepultar el último vestigio de la dominación española, a la gran hacienda y a la servidumbre en que vivían los hombres y decidieron revisar cuidadosamente el problema y proponer al Congreso una nueva y radical solución: Pastor Rouaix, José Natividad Macías, autor este último del proyecto final del artículo 123, José Lugo y Andrés Molina Enríquez, entre otras varias personas, entregaron al Congreso, el 24 de enero de 1917, el nuevo proyecto del artículo 27; fue aprobado en la sesión permanente de los días 29 a 31 del mismo mes de enero.

El artículo 27 es el antecedente histórico y el complemento del artículo 123, pero en ocasión de éste nació la idea de la declaración de derechos sociales. El artículo 27, por su parte, es otra de las grandes transformaciones sociales y jurídicas de la Revolución: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional —dice su párrafo primero— corresponde originariamente a la nación". Los juristas se esforzaron en la demostración de que el artículo 27 se limitó a reproducir la tesis española del dominio radical de la Corona sobre las tierras de América, cuyo fundamento era la bula *Inter caetera,* dada por el papa Alejandro VI en el año de 1493. Y es verdad que formalmente se puede conducir hasta ese año el fundamento de la declaración mexicana, pero la idea de los monarcas españoles y el propósito del Congreso Constituyente son plenamente distintos: los reyes de España adujeron aquella doctrina para reforzar su poder absoluto en las tierras de América, en tanto los congresistas de 1917 la postularon para destruir el poder absoluto de la burguesía territorial y para entregar las tierras a los campesinos; entre las dos posturas, existe la misma diferencia que se da entre el absolutismo y la libertad.

Los artículos 27 y 123 contienen el pensamiento social de la nueva Constitución, son lo propio de ella, lo que determina su originalidad, atribuyéndole la cúspide de nuestra historia constitucional: en ellos alcanzó su realización el pensamiento social que se gestó en la guerra de

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Independencia y luchó a mediados de siglo con la postura individualista y liberal. No queremos decir que la historia esté cerrada: los artículos 27 y 123 fueron el ideal social de un siglo, pero nacieron y lucharon dentro de un mundo que está, a su vez, en transformación; tampoco desaparecerán en lo futuro, pues en ellos hay algo eterno, que los coloca por encima de las doctrinas y de los sistemas políticos: el trabajo es un valor fundamental y ha de prestarse siempre en condiciones que aseguren a los hombres dignidad y bienestar.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La Constitución mexicana de 1917 se refleja en el Tratado de Paz de Versalles de 1919 (1974)*

Alberto Trueba Urbina

I. Prólogo: El derecho mexicano del trabajo se internacionaliza desde 1919 con el Tratado de Paz de Versalles

Esta monografía es un resumen de nuestra tesis según la cual sostenemos que la Constitución mexicana se proyecta en el Tratado de Paz de Versalles y posteriormente en las Leyes Fundamentales basadas sobre principios sociales.

Por otra parte, importantes juristas europeos y estadounidenses reconocen la prioridad mundial del contenido político-social de nuestra Constitución de 1917.

En nuestros días, el contenido de la Constitución se integra con la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, propuesta internacionalmente por el presidente de la República Mexicana, licenciado Luis Echeverría Álvarez.

El artículo 123 de la Constitución mexicana del 5 de febrero de 1917 creó por primera vez el derecho del trabajo y de la previsión social, y disposiciones concernientes al derecho agrario y al derecho económico, definiendo la actitud del Estado burgués en favor de los débiles.

* Tomado de *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaria de Gobernación, 1987, pp. 933-947, (publicación original: París, 1974), (hay versiones en francés: *La Constitution Mexicaine de 1917 se reflète dans le Traité de Paix de Versailles de 1919*, París, 1974; y en inglés: *The Mexican Constitution of 1917 is reflected in the Peace Treaty of Versailles of 1919*, Nueva York, 1974) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

A partir de la vigencia de esta Constitución, los principios relativos al trabajo y a la previsión social encontraron su aplicación no solamente en la República Mexicana, sino que, tuvieron también una influencia internacional en el Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919 y al consignarse en Constituciones políticas de otros países que los adoptaron.

El derecho social, como está en nuestra Constitución de 1917, ofrece todavía más ventajas que el reproducido en otras constituciones y que la doctrina europea considera sólo como una protección de los débiles contra los poderosos. En cambio, el derecho social mexicano se identifica con la justicia social para el desarrollo del derecho agrario (artículo 27) y del derecho del trabajo (artículo 123), en su función reivindicatoria.

El derecho del trabajo se revela como la expresión de las normas protectoras para suprimir las desigualdades en los beneficios del trabajo al mismo tiempo que una captación de los principios de reivindicación de los trabajadores para la socialización de la propiedad de la tierra y del capital.

Esta es la razón por la cual nuestro derecho del trabajo es superior en su contenido y en su finalidad a los principios contenidos en otras legislaciones, lo que explica también su influencia en la clase obrera, ya que va más lejos que la doctrina de los juristas, sociólogos y filósofos (Radbruch, Gurtvitch, De la Cueva, Campillo, Mendieta y Núñez, González Díaz Lombardo, García Ramírez y Fix Zamudio) que no ven en el derecho social más que reglas de protección limitadas a realizar el equilibrio entre débiles y poderosos y entre trabajadores y patrones; pero soslayan la reivindicación.

Nuestro artículo 123, precepto fundamental de la Constitución, se incorpora en el derecho internacional que se aprovechó de estas normas para proteger a los trabajadores y garantizar sus derechos.

Y a hemos citado su influencia internacional en el Tratado de Paz de Versalles desde hace más de 26 años:

> ... La primera Constitución no sólo en el continente americano, sino en el mundo entero que estableció reglas sociales para la clase obrera fue la nuestra de 1917. Y esto nos hace pensar en su influencia sobre el Tratado de Paz

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> de Versalles de 1919 y en las constituciones políticas que entraron en vigor posteriormente y que establecieron las mismas clases de garantías.

Y continuamos diciendo:

> Nuestra Constitución tuvo el mérito de recoger no solamente las aspiraciones del proletariado mexicano, sino también las del proletariado universal. No nos extrañó ver que los constituyentes de otros países que después de la publicación de nuestra Constitución, quisieron establecer para sus países las bases del nuevo derecho social, la tomaron como fuente inspiradora.[1]

Por esto, afirmamos que después de la Primera Guerra Mundial que terminaron con la firma del Tratado de Paz de Versalles, los constituyentes latinoamericanos y europeos al momento de elaborar sus constituciones, se dieron cuenta que las disposiciones contenidas en el tratado habían sido perfectamente descritas con anterioridad en la Constitución mexicana.

Es así que insistimos en nuestra tesis sobre la influencia ejercida por la Constitución Mexicana de 1917 sobre el Tratado de Versalles y más tarde sobre otras constituciones, partiendo del hecho de que aquellos participaron en la elaboración de la parte XIII del tratado tenían un perfecto conocimiento de nuestra Constitución. La prioridad de esta es ahora reconocida por autores europeos y estadounidenses, como lo justificamos más adelante.

Insistimos una vez más sobre el hecho de que los principios concernientes al trabajo y contenidos en la Constitución mexicana de 1917, se encuentran en el Tratado de Versalles.

Samuel Gompers conocía bien nuestro proceso revolucionario, así como nuestra legislación social anterior a la Constitución de 1917, así como ésta, sobre todo el acuerdo del 17 de febrero de 1915, entre el gobierno revolucionario de Venustiano Carranza y la organización sindical: Casa del Obrero Mundial. Este pacto enfocaba la obligación por parte del gobierno revolucionario de poner en vigor leyes para el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores, así como su participación activa como combatientes.

[1] *Cfr.* Alberto Trueba Urbina, *El artículo 123*, México, 1943.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Por otra parte, Samuel Gompers sostenía una correspondencia estrecha con líderes de sindicatos obreros mexicanos, así como con periodistas como el Dr. Atl.[2]

Sin duda alguna, Samuel Gompers conocían bien nuestra Constitución de 1917, así como el ministro de interior de Estados Unidos, no solamente por las cuestiones que tendría para la propiedad privada de los residentes estadounidenses, sino sobre todo a causa de los grandes intereses invertidos en la industria petrolera.

Para Samuel Gompers, líder sindical el punto más interesante de la Constitución era el artículo 123, que se refiere a los derechos obreros. Hay que notar que nuestra Constitución fue la primera en el mundo en anunciar una *Carta del trabajador.*

La conciencia de la semejanza entre los primeros de nuestra Constitución de 1917 y la parte XIII del Trabajo de Versalles, se explica por el hecho de que Gompers jugó un papel primordial como presidente de la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, comisión formada por representantes de Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Italia y otros siete países.

Hay que mencionar la presencia del señor Arthur Fontaine como secretario de la comisión.[3]

En sus memorias, como se desprende sus relaciones con líderes obreros mexicanos, Samuel Gompers expone de esta manera sus impresiones de este tema:

> Con el comienzo de la revolución de Madero de 1910 —dice Gompers— surgió el peligro de que nuestro gobierno se viese forzado a considerar la intervención en México como necesaria. Aquellos grandes intereses y gran parte de la prensa de Estados Unidos estaban tratando de proteger la intervención norteamericana en México. El movimiento sindical de los Estados Unidos trabajaba, por otra parte, de establecer garantías de justicia política y de libertad que hiciesen posible el desarrollo de un movimiento sindical mexicano. Los obreros mexicanos y el Partido Laboral reconocieron la buena intención del sindicalismo estadounidense y supieron comprender que sus intenciones no eran las de explotar a México o a sus trabajadores.

[2] Rosendo Salazar y José G. Escobedo, *Las pugnas de la gleba*, México, 1923.
[3] *Cfr.* Alberto Trueba Urbina, *Tratado de legislación social*, México, 1954, pp. 277 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Mi contribución a la causa por la libertad de México ha consistido principalmente en tener ambos países al corriente de los acontecimientos.

Más adelante agrega Gompers:

Tenía confianza en este nuevo gobierno de México. Madero concedió a los trabajadores el derecho a asociarse y tomó las medidas necesarias que: asegurasen la justicia y la libertad. Poco después de anunciar su política con respecto a los sindicatos se me consultó sobre la posibilidad de organizar a todos los mineros de México...

Uno de los representantes de la ciudad de México se llamaba Luis Morones, que se convirtió en líder de la campaña por desarrollar una organización nacional de trabajadores mexicanos. Martínez, representante de la Confederación de Sindicatos Obreros estuvo presente en aquella conferencia, así como los representantes de los trabajadores de Yucatán. El Estado de Yucatán, bajo la administración del gobernador Alvarado, había inaugurado muchas reformas interesantes, incluyendo un intento de establecer escuelas para todos.

Alvarado había enviado a dos hombres para informarme de las condiciones predominantes en aquel Estado y de su interés por conseguir consejos e información de nuestra federación. Poco después de mi regreso a América me trasladé a Laredo (Texas) para asistir a una conferencia que pretendía crear una federación panamericana. Los miembros de nuestro Consejo Ejecutivo dieron un buen número de representantes sindicales se reunieron en Laredo para tomar parte en esta confederación. El secretario del trabajo, Wilson, se encontraba ahí representando Gobierno de los Estados Unidos y el general De la Garza, como representante personal del presidente Carranza. Igualmente participarán algunos países del Centro y Sudamérica.

El origen de la intervención de los líderes obreros en el Tratado de Paz se encontraba en las siguientes palabras del propio presidente de la American Federation of Labor, en la inteligencia de que cuando se señalaran las reuniones en Laredo, ya estaba en vigor la Constitución mexicana de 1917 y por consiguiente ya se conocía la Carta del Trabajo contenida en el artículo 123, cuya novedad era indiscutible.

Y sigue narrando Gompers los actos preliminares al Tratado:

Inmediatamente después del Congreso Panamericano, nuestro Consejo Ejecutivo celebró una reunión en San Antonio (Texas). Discutimos los problemas sindicales surgidos con la tregua.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El Consejo anticipó que el Congreso de Paz sería convocado en breve plazo y planeó poner a la Federación en disposición de llevar a la práctica nuestras diferentes declaraciones y de tomar parte en la formulación del Tratado de Paz.

En lo que concierne a las primeras etapas del tema de la Carta del Trabajo, Gompers dice:

La Comisión de Legislación Laboral Internacional se reunió el primero de febrero. Monsieur Colliard, ministro de trabajo francés, abrió la sesión. Mr. Barnes propuso que yo fuese nombrado presidente, proposición que fue secundada por todos los delegados. Arthur Fontaine fue nombrado secretario general y Harold Butler secretario general adjunto…

Los británicos no se opusieron al principio del súper-gobierno, pero buscaron la manera de protegerse mediante el establecimiento, a través de la representación colonial de un control que les permitiese realizar con posterioridad los cambios que estimasen convenientes. Su plan establecía la creación de una Organización Laboral Internacional, compuesta de delegados de los países firmantes del Tratado de Paz...

Aparte de la "Draft Convention" que disponía la creación y puesta en marcha de una Oficina Laboral Internacional y la celebración de conferencias, se redactó una declaración de principios laborales para insertarla en el Tratado de Paz. Estos principios, que constituían una declaración de derechos laborales, iban a suponer, con su inserción en el Tratado, un reconocimiento extraordinario a la importancia de las relaciones de los hombres en sus quehaceres diarios. Las bases de esta carta fueron los principios que la Federación sometió a la Conferencia Interaliada de Londres de septiembre de 1918.

Sustancialmente, los principios que los países firmantes del tratado habían de aprobar, eran los siguientes:

El trabajo de un ser humano no ha de considerarse simplemente, ni de derecho ni de hecho, como, una mercancía o un artículo de comercio.

Ha de concederse a los empresarios y a los trabajadores el derecho de libre asociación para fines legales.

No se permitirá emplear a ningún niño en la industria o en el comercio hasta que no tenga los catorce años cumplidos.

No se emplearán obreros cuyas edades estén comprendidas entre los catorce y los dieciocho años para que realicen trabajos físicamente agotadores y siempre a condición que no se interrumpa la educación técnica o general.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> Todos los trabajadores tienen derecho a un salario que les permita mantener un razonable nivel de vida.
>
> Igual salario se dará a la mujer y al hombre por el trabajo de idéntico valor en cantidad como en calidad.
>
> Se concederá a los trabajadores un descanso semanal, incluyendo el domingo o su equivalente.
>
> Limitación de la jornada de trabajo en la industria, sobre la base de las ocho horas al día o cuarenta y ocho a la semana.[4]

Estos principios, objetivamente, constituyen un extracto del artículo 123 de la Constitución mexicana que conocía perfectamente bien el distinguido líder estadounidense Samuel Gompers, por sus estrechas relaciones con líderes mexicanos.

La reunión de Laredo Texas, mucho le sirvió para conocer a fondo la Carta Mexicana del Trabajo, como se desprende de la anterior trascripción, y la cual sin duda llevó en su portafolio a Versalles…

Samuel Gompers presentó a la Comisión de Trabajo el mencionado extracto para que ésta a su vez lograra su incorporación en el Tratado de Versalles. Por otra parte, entre la Carta del Trabajo de Berna de febrero de 1919 y el Tratado de Versalles del mismo año, existen notorias discrepancias que revelan que aquélla no influye en el Tratado.

II. SEMEJANZAS DE LOS TEXTOS DEL ARTÍCULO 123 Y DEL ARTÍCULO 427 DEL TRATADO DE PAZ DE VERSALLES

El sistema de confrontación y comparación de las normas es parte de la ciencia del derecho comparado, para que sus diversidades aparezcan y puedan ser discernidas; así como para identificar los principios entre dos textos. Entonces podrá determinarse la influencia o identidad de un texto en otro con fines de universalización.

Este método de usamos en comprobación de nuestra tesis, como se verá en los renglones que siguen. Entre la Constitución mexicana de 5 de febrero 1917, que provocó por primera vez en el mundo *derechos*

[4] *Cfr.* Samuel Gompers, *Setenta años de vida y trabajo*, Madrid, 1960, pp. 397 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

sociales o *principios de justicia social*, así como un auténtico derecho del trabajo, y el Tratado de Paz de Versalles de 28 de junio de 1919, existen notoria igualdad de conceptos que justifican la prioridad en influencia de la primera en el tratado. La similitud en la concordancia de nuestro artículo 123 con el artículo 427 del Tratado, son elocuentes, como puede verse en seguida:

Constitución Mexicana	*Tratado de Versalles*
Artículo 123	*Artículo 427*
I. Ante todo hay que observar que el trabajo no es mercancía.	l. El principio director que debe servir de guía es que el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio.
XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho de coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.	2. El derecho de asociación para todos los objetivos no contrarios a las leyes, tanto para los asalariados como para los patrones.
VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente atendiendo a las condiciones de cada región; para satisfacer necesidades normales de la vida del obrero; su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia.	3. El pago de los trabajadores de un salario que les asegure un nivel de vida conveniente, tal como se comprenda en su tiempo y en su país.
I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.	4. La adopción de la jornada de ocho horas, a la semana de cuarenta y ocho, como aspiración a realizar en todos los países en que no se hayan obtenido todavía.
IV. Por cada seis, días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos.	5. La adopción de un descanso semanal. de veinticuatro horas como mínimo y que deberá comprender el domingo, siempre que sea posible.
III. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto contrario.	6. La supresión del trabajo de los niños y la obligación de aportar al trabajo de los jóvenes de los dos sexos las limitaciones

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

	necesarias para ·permitirles continuar su educaci6n y asegurarles su desarrollo físico.
VII. Para trabajo igual debe de corresponder salarios igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.	7. El principio de salario igual sin distinción de sexo para un trabajo de valor igual. 8. Las reglas dictadas en cada país respecto a las condiciones de trabajo, deberán asegurar un trato económico equitativo a todos los trabajadores que residan legalmente en el país. 9. Cada mes el Estado deberá organizar servicios de inspección que contarán con mujeres, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores.

La identidad de las disposiciones se revela evidentemente, del artículo 123 el superior por la esencia revolucionaria que sus reivindicaciones que se universalizarán íntegramente cuando todo el mundo se socialice.

Nuestro artículo 123 iluminó con la luz social de un pueblo joven, fortalecido en sangrienta revolución, la Galería de los Espejos en el Palacio de Versalles, para tomar lugar entrañablemente en el derecho internacional de un mundo nuevo.

El artículo 123 ha estimulado definitivamente a todos los pueblos, ayer, ahora y siempre, porque la paz universal puede solamente reposar sobre la base de la justicia social contenida en el artículo 123.

III. RECONOCIMIENTO POR JURISTAS EXTRANJEROS DE LA IMPORTANCIA DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

La importancia de la Constitución mexicana de 1917 en el establecimiento sistemático de los derechos fundamentales de integración económica y social, es indiscutible y aceptada por ilustres escritores extranjeros.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

En consecuencia, esta importancia vuelve a nuestro derecho constitucional del trabajo, que consagró en su artículo 123 los derechos sociales de los trabajadores.

Como demostración de nuestra tesis, recordemos el testimonio de varios escritores concerniente a nuestra Constitución.

Así, el secretario general del Instituto del Derecho Comparado de la Universidad de París, Boris Mirkine Guetzevitch, reconoce no solamente la importancia, sino también la superioridad de nuestra Constitución en comparación con las Constituciones europeas, declarando:

> ...El derecho Constitucional del Continente Americano no entra en la base de nuestro estudio. Solamente hacemos mención de la Declaración de México. Esta declaración (Constitución del 31 de enero de 1917) establece reglas muy importantes de la propiedad. Por sus tendencias sociales, sobrepasa las Declaraciones Europeas.[5]

Sobre esta opinión sostenemos nuestra tesis a saber que la Constitución mexicana, por sus tendencias sociales, sobrepasa a las Constituciones europeas y entre ellas la de Weimar.

Así se constata que la opinión de Mirkine-Guetzevitch va contra la de De la Cueva, que da más importancia a la Constitución de Weimar.

Sin agregar otros comentarios, apoyamos la opinión de Mirkine-Guetzevitch.

Otro especialista en la materia, Poblete Troncoso, antiguo profesor de la Universidad de Chile, afirma categóricamente:

> La primera Constitución Política de América que incluye los principios sociales tal como los formulamos fue la Constitución Política mexicana de 1917.[6]

El Profesor de la Universidad de la Habana, Juan Clemente Zamora, escribió con un espíritu completamente panamericano:

[5] *Cfr.* Boris Mirkine-Guetzevitch, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934.

[6] *Cfr.* Moisés Poblete Troncoso, *Evolución del derecho social en América*, Santiago, Nacimiento, 1942.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> No buscamos establecer la importancia de la Constitución mexicana del 31 enero de 1917 que en realidad le corresponde. Esto dicho a causa de la fecha en la cual fue puesta en vigor, así como su contenido, que trata de temas más típicos de la problemática social y económica de nuestra América que en las otras Constituciones que corresponden a medios y tradiciones esencialmente diferente de los nuestros.[7]

De la misma manera el ex magistrado de la corte de la Habana, Andrés María Lazcano y Mazón hablando de nuestra Constitución declara:

> México en el continente americano es el país que marchaba a la vanguardia de nuestros derechos sociales en relación al derecho de la propiedad… Como se puede contestar, la Constitución de México es la más avanzada en lo que respecta a los nuevos derechos sociales. El problema agrario fue elevado al rango de disposiciones constitucionales, la prioridad territorial sumisión a una segmentación para constituir la pequeña propiedad agrícola que disfruta de la protección jurídica. Ninguna otra Constitución en el continente americano reúne entre sus disposiciones tales adelantos y es por esto que la Constitución mexicana aparece como una revolución en el derecho social por su matiz típicamente socialista.[8]

El profesor Georges Burdeau de la Facultad de Derecho de Dijon, Francia, reconoce en los términos siguientes la importancia del constitucionalismo social mexicano:

> Las disposiciones sociales han sido la novedad característica de las constituciones democráticas adoptadas durante el periodo entre las dos guerras. Desde 1917 de la Constitución de Weimar del 11 de agosto de 1919, cuyos artículos relativos a los derechos sociales fueron tomados por algunas constituciones de los Estados miembros del Reich.[9]
>
> En 1917 un primer texto sistematiza el conjunto de los nuevos derechos

[7] *Cfr.* Prólogos de la obra de Lazcano y Mazón, *Constituciones políticas de América*, La Habana, 1942.
[8] *Cfr.* Andrés Lazcano y Mazón, *Constituciones políticas de América*, La Habana, 1942.
[9] *Cfr.* Georges Burdeau, *Manual de Droit Public*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1948.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

así reconocidos: la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Pero proclama también el derecho de la nación de eliminar todos los monopolios (Artículo 28) y de imponer a la propiedad privada especialmente la de sociedades por acciones, todas las limitaciones y modalidades dictadas por el "interés general" (Artículo27). El fin de la gran guerra es el signo de una florescencia de afirmaciones, de principios análogos en Europa, Estonia, Polonia, Rumania, Yugoslavia, Austria, Danzig... Dos textos son particularmente remarcables: la "Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado" encabezando la Constitución de la República Socialista Federativa Soviética Rusa de 1918 y la Constitución de Weimar de 1919.[10]

Los derechos fundamentales de carácter socioeconómico no son completamente nuevos. Algunos de ellos como el derecho del trabajo fue tomado de la Constitución francesa de 1793 y de 1848. Pero fue solamente hasta nuestro siglo; después de la primera y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial que estos derechos se convirtieron en un patrimonio normal del constitucionalismo. *Fueron proclamados por primera vez en la Constitución Mexicana de 1917 que de un solo golpe los concretizó todos.* Todas las riquezas naturales fueron nacionalizadas y el Estado se hizo cargo, al menos sobre el papel de la responsabilidad social a fin de garantizar una existencia digna a cada uno de sus ciudadanos. La Constitución de Weimar contribuyó esencialmente a popularizar y a extender los derechos sociales. Su catálogo de derechos fundamentales es una mezcla de un colectivismo moderno y de un liberalismo clásico.[11]

Frente a todas las legislaciones mundiales que solamente encierran disposiciones para favorecer a los trabajadores y servir las relaciones de trabajo entre ellos y los empleados en provecho del régimen capitalista, nació el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917.

Esta Constitución reconoce un derecho autónomo y exclusivo para los trabajadores que se extiende a todos aquellos que prestan un servicio a otro. Su finalidad reivindica los derechos de los trabajadores para recuperar la plusvalía y transformar en el futuro el régimen capitalista por la socialización no solamente de los bienes de la producción, sino también de la vida misma.

[10] *Cfr.* Pierre Duelos, *L' Evolution des Rapports Politiques depuis 1750*, Presse Universitaire de France, 1950.

[11] Cfr. Karl Lowenstein, *Teoría de la constitución*, Ariel, Barcelona, 1964.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Es por esto que la concepción de nuestro derecho del trabajo es grandiosa, ya que encierra el derecho a la revolución proletaria como nunca había sido establecido en ninguna constitución.

Esto es lo que caracteriza y distingue nuestra *Carta del Trabajo* contenida en nuestra Constitución político-social, en comparación con otras constituciones o leyes que no contienen la definición social integral de ésta.

Por todo esto, es nuestro artículo 123 de la Constitución el que está al principio de las disposiciones del derecho del trabajo, en nuestro país y en otros continentes. Estos derechos se revelan en la más alta jerarquía jurídica en favor de los trabajadores para protegerlos y garantizarles un medio de reivindicación para socializar los bienes de la producción.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

III. Los derechos humanos y sus garantías

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Los derechos públicos individuales y su garantía (1966)*

Octavio A. Hernández

I.

Los preceptos de la Constitución que crean los órganos de gobierno y fijan sus atribuciones, no otorgan al Estado facultades sobre o en contra del ciudadano. Las que le confieren tienden a beneficiar al gobernado y se traducen en obligaciones del gobernante o en límites a su actividad, límites que, por lo demás, están señalados con precisión en la lista de derechos públicos individuales, mal llamados "garantías individuales". En realidad, la garantía o seguridad de la eficaz vigencia de estos derechos públicos se encuentra en la existencia misma de la Constitución, en la estructura que ella da al Estado mexicano, en la adopción de la democracia, la división de poderes, la república, la representación, el federalismo y el municipio; en el ejercicio del sufragio; y, principalmente, en el juicio de amparo, garantía por excelencia, que imparte protección y tutela a la persona humana frente al Estado, y de modo reflejo asegura la vigencia real de la Constitución y del orden legal ordinario, y su observancia por parte de las autoridades.

Importa señalar que los derechos públicos individuales que crea y otorga el código político persiguen asegurar el goce permanente, por parte de los individuos y de los grupos sociales, de situaciones fuera de las cuales la persona se vería privada de valores y posibilidades, morales y económicas sin cuya obtención y disfrute su vida carecería de sentido e interés.

* Tomado del libro *México, tierra de libertad*, México, Libros de México, 1966, pp. 28-32 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

1. *Los derechos a la libertad*

Así, una docena de preceptos constitucionales otorgan su protección a las más variadas manifestaciones de la libertad.

La libertad de educar o ser educado como uno quiera; la de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos que mejor acomode; la de obtener la justa retribución por el trabajo efectuado; la de manifestar las propias ideas; la de pedir al Estado aquello a lo que se considere tener derecho; la de reunirse o asociarse; la de poseer y portar armas para la legítima defensa; la de entrar y salir de la República y transitar por ella; la de profesar la creencia religiosa que más conforte y rendir el culto respectivo; la de gozar absoluto secreto en la correspondencia personal; encuentran su reconocimiento y protección directa en los artículos 3o. al 11, inclusive, y 24 y 25 de la Constitución.

2. *Los derechos a la igualdad*

En favor de la situación de igualdad que debe prevalecer entre los hombres, la Constitución establece en sus artículos 1o., 2o., 12 y 13, que todos los habitantes de la República, sin distinción, gozarán de los derechos y garantías que ella otorga; que es inexistente el reconocimiento jurídico de la esclavitud; que carecen de valor legal los títulos de nobleza, así como las prerrogativas y los honores adquiridos por herencia; y que, en fin, nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni conforme a fuero.

3. *Los derechos a la seguridad*

De modo semejante, la seguridad halla reconocimiento y cabida en los artículos 14 al 23, inclusive, y 26 y 27, que consagran la intangibilidad de la persona y de sus propiedades, posesiones, familia, derechos, domicilio y papeles, aun cuando en su contra se apliquen normas o se sigan procedimientos de defensa social.

4. *Los derechos de los grupos sociales*

Finalmente, al lado de los derechos públicos otorgados al individuo, la Constitución mexicana se significa particularmente como la

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

primera en el mundo que los concedió a determinados grupos sociales caracterizados por algún factor predominante (la actividad que realizan sus componentes o los medios económicos de que disponen), tales como las clases campesina y obrera a la que los artículos 27 y 123 brindan, respectivamente, especial tutela.

5. *La vigencia real de la Constitución*

Delineados los anhelos del Constituyente y trazado el esquema del contenido constitucional, cabe indagar ahora si la vigencia del código político escapa a lo meramente nominal, esto es, si es real y en qué medida la observancia de sus mandamientos. También hay que responder a la pregunta de si lo estatuido en la Constitución ha sido capaz de satisfacer las intenciones de su autor.

Las dos cuestiones ameritan contestación afirmativa, aunque, como es de esperarse, la afirmación no podrá tener carácter absoluto. Los mandamientos constitucionales, efectivamente, rigen la realidad de la vida política y social del pueblo mexicano, pero su vigencia no es integral.

La historia de 1917 a la fecha muestra un acatamiento creciente, más acentuado y más constante de la Constitución.

Como adelante se explicará, la sólida trabazón de las diferentes partes del todo constitucionales ajustadas mediante constantes reformas, desde su origen hasta la fecha, ha permitido que el mecanismo funcione con agilidad y eficacia, acoplado a las contingencias y a los cambios de la sociedad, y que el fin perseguido, la defensa del hombre frente al Estado, a sus componentes y a los grupos sociales, se alcance cada vez de mejor modo.

Integran a la Constitución 136 artículos, cuyo texto original vio la luz en 1917; y es interesante anotar que, a la fecha, son más de 100 las reformas introducidas por el órgano revisor de ella previsto en su artículo 135.[1] Tal vez sea la Constitución mexicana una de las que ha

[1] Para finales de 1966, la Constitución de 1917 había sido reformada por 65 decretos, los cuales comprendían 129 adiciones o modificaciones a sus artículos. A la fecha (12 de diciembre de 2016), ha sido reformada por un gran total de 227 decretos y las adiciones o modificaciones a sus artículos suman 699.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

sufrido mayor número de modificaciones. Ha sido necesario, para comodidad de quienes la manejan, que su texto se imprima en ediciones de hojas substituibles.

La Constitución mexicana ha demostrado una extraordinaria movilidad y aptitud para adaptarse a las mutaciones sociales cotidianas. Este hecho ha sido, sin duda, factor determinante de la estabilidad política de México, porque si la rigidez de la norma constitucional no cede a la presión de las necesidades sociales, los medios para satisfacer éstas deben ser arrancados a la violencia en vez de tomados de cauces jurídicos.

La desusada modificabilidad de la Constitución mexicana no desvirtúa su contenido ni sus objetivos, sino que permite dar forma jurídica a los ideales socioeconómicos y políticos de la Revolución, antitética por su naturaleza a lo inmóvil y definitivo. En nuestros días los cambios sociales, hay que tenerlo en cuenta, no se realizan como en otras épocas, de década a década ni de lustro a lustro. Ni siquiera de año a año o mensualmente, sino a diario, de minuto a minuto. La norma de derecho, si ha de ser eficaz, debe sincronizarse a este ritmo constantemente acelerado de la mutabilidad social, so pena de devenir inefectiva.

Esto explica la paradoja de que hallemos la máxima flexibilidad material en un conjunto de disposiciones jurídicas fundamentales pertenecientes a una constitución formalmente rígida. La mexicana lo es sólo porque para su modificación se requiere que intervenga un órgano especial mediante la prosecución de un procedimiento calificado.

Por lo demás, las innumerables reformas hechas hasta hoy a la Constitución han, ciertamente, alterado su letra y su contenido, pero no han defraudado su esencia y su espíritu. Todas ellas tienden a mejorar y a fortalecer su estructura y funcionamiento, a ampliar las garantías de los derechos públicos individuales y sociales y a hacer más eficaz el régimen democrático de gobierno.

Afirmamos "líneas atrás que el objetivo del Constituyente fue, en primer término, defender al hombre frente al Estado, frente a los otros hombres y frente a los grupos sociales; en segundo lugar, llevar a la vida política del pueblo un mínimo de justicia individual y social; y, por último, crear una organización política estable y progresista. Para el logro de estas finalidades construyó un edificio constitucional apoyado

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

en los sillares de la soberanía, la representación, el régimen republicano y el sufragio, el reconocimiento y la defensa de los grupos sociales y la capacidad del Estado para intervenir en materia económica. El objeto de esta edificación es asegurar los derechos públicos individuales y sociales manifestados mediante el goce y el ejercicio de la libertad, la igualdad y la seguridad. Por ello, para saber si la Constitución vigente en principio, lo es en la realidad, debemos analizar si las finalidades apuntadas se logran en la vida diaria del agregado social sujeto al código fundamental.

6. *El amparo, garantía genérica de la vigencia constitucional*

La vigencia constitucional tiene pretensión absoluta de continuidad. El goce y ejercicio de los derechos públicos individuales no pueden ser suspendidos o interrumpidos, sino en los casos emergentes y extraordinarios previstos en el artículo 29 de la Constitución, y siempre que se satisfagan los requisitos exigidos por este precepto. Pero, si la vigencia del conjunto de los derechos públicos individuales no es jurídicamente interrumpible sino en los casos apuntados, nada impide de hecho que la autoridad vulnere al actuar el derecho que pertenece concretamente a determinada persona o conjunto de personas. Habrá entonces violación constitucional. Dicho tipo de violaciones requiere un procedimiento jurídico de fácil manejo y rápidos efectos capaz de prevenirlas o remediarlas. El juicio de amparo creado en los artículos 103 y 107 de la Constitución mexicana responde a dichos propósitos. El amparo es, sin duda, la institución de más alta jerarquía y de mayor nobleza en el derecho mexicano. De apariencia sencilla y de compleja entraña, nació con los caracteres que actualmente tiene, en la Constitución de 1857 y recibió los ataques de los enemigos de ésta quienes, vencidos definitivamente al triunfo de las armas republicanas diez años después, fueron los primeros en invocar y obtener su protección en contra de los explicables desmanes de los vencedores. Una evolución muy particular ha convertido al amparo en expediente jurídico que protege la totalidad del cuerpo constitucional y opera como sistema de control de la legalidad, es decir, sirve para vigilar que la actuación de las autoridades se ajuste no sólo a las reglas constitucionales, sino también

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

a la ley común que rige su conducta. El amparo se ha convertido en la garantía mejor y más efectiva de la vigencia constitucional. Adolece, a mi modo de ver, de sobretecnificación de su proceso, que le resta simplicidad de manejo, rapidez de efectos y accesibilidad por parte de los sectores de la población de escasos recursos económicos y bajo nivel educativo. Por otra parte, el amparo, convertido en instrumento para vigilar la legalidad de los actos de autoridad, ha reclamado la federalización de la justicia, centralizada, por exigencias mecánicas, en el Poder Judicial de la Federación. El hecho produce dos efectos perjudiciales: de un lado, recarga tremendamente el trabajo de dicho órgano, lo que, a su vez, origina la paralización de la administración de justicia por rezago en el desahogo de los expedientes; y por el otro, substrae al ciudadano de la protección que debiera recibir de las autoridades judiciales locales a las que se priva por ello de la oportunidad de afirmar y acrecentar su capacidad profesional, su eficacia administrativa y su independencia política con respecto a las demás autoridades locales. Esto no obstante, el amparo es, hoy por hoy, modelo de institución jurídica cuyas bondades han traspasado las fronteras mexicanas y merecido el mejor elogio del exterior, consistente en su imitación. Puede afirmarse que el mexicano ha llegado a abusar del amparo, pero tal abuso es la mejor demostración de la idoneidad de este recurso legal para asegurar el goce y ejercicio de los derechos públicos individuales.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La creación de los derechos sociales en la Constitución mexicana de 1917 (1988)*

Alfonso Noriega Cantú

I.

Sin posibilidad de error o equivocación, de acuerdo con los hechos históricos y el más elemental análisis de los mismos, se debe reconocer y proclamar que los derechos sociales que consagra la Constitución Política mexicana de 1917 son la realización institucional de los ideales y aspiraciones, de los sentimientos, que dieron contenido al repertorio de ideas y creencias que animaron el pensamiento de la Revolución mexicana de 1910 y, con ello, fueron la bandera que inspiró y animó a los hombres que participaron en ella.

Así pues, intentaré reseñar el proceso Constituyente, como consecuencia del cual se plantearon, se discutieron y se aprobaron las normas constitucionales que plasmaron en la ley fundamental, que fue la obra legislativa de ordenación de los poderes gubernamentales y la consagración de las reformas sociales, económicas y políticas pugnadas por la Revolución.

1. Después de largos años de detentar en forma absoluta y dictatorial del poder, Porfirio Díaz había realizado una muy importante labor en favor del progreso material de la nación, apoyada —desde su personal punto de vista— en la irrestricta aceptación de una muy importante inversión de capitales venidos del extranjero, a la cual se concedieron las mayores facilidades posibles.

* Tomado del libro *Los derechos sociales creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1988, pp. 101-111, (reproducido como "Derechos sociales", en *Revista de administración pública*, núm. 80, 1995, pp. 334-343) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Desde 1876, en que conquistó el poder, hasta 1911, en que renunció, Díaz logró, sin duda alguna, un progreso ostensible y, asimismo, mantuvo ese largo periodo de paz.

Desgraciadamente tanto el progreso como la paz carecían de cimientos sólidos, toda vez que, en la realidad, no se habían logrado corregir el evidente desequilibrio social y la inestabilidad económica que existía en México al restaurarse la República, desequilibrio e inestabilidad que se agravaron muy seriamente al hacerse cada vez más honda la separación que existía entre una clase social que, como una auténtica oligarquía acaparaba el poder y la riqueza, y la mayoría absoluta de la población que estaba constituida por verdaderos proletarios. El ingeniero Pastor Rouaix, con sobra de conocimiento de la situación de la República, afirma con precisión:

> Pero si la inestabilidad social necesariamente había creado malestar y una verdadera agitación en las conciencias, la prolongada y al parecer inacabable permanencia en el poder del presidente Díaz, consecuencia de repetidas y sucesivas reelecciones, así como la continuidad y prepotencia del grupo que rodeaba al dictador, a la manera de corte real, que el pueblo con gran perspicacia llamó los científicos, cortesanos, asesores intelectuales pero, en especial usufructuarios de canonjías políticas, concesiones y asociaciones con los inversores extranjeros, provocaba reacciones de patriotas que deseaban un gobierno realmente democrático, fruto de elecciones libres y honorables.

Un hombre, procedente de la burguesía mexicana, desconocido en el mundo de la política, con verdadero espíritu de iluminado y con el más puro aliento de patriotismo y desinterés, se lanzó al campo de la lucha y logró la reacción favorable de grandes mayorías que, víctimas de la opresión y aun de la explotación, abrigaban hondos resentimientos y rencores. Don Francisco I. Madero encendió a la República con su prédica que se resumía en una consigna: "Sufragio efectivo. No reelección".

Triunfador de las elecciones presidenciales y habiendo abandonado el país el señor Díaz, Madero intentó gobernar con la discreción, mesura y buena fe que le eran peculiares; pero maquinaciones aviesas consumaron su asesinato para ascender al poder, como un usurpador, Victoriano Huerta.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El espíritu de la Revolución ya había sido sembrado en la República y tenía una bandera en el Plan de San Luis, pero la muerte del presidente constitucional y la existencia de un gobierno espurio provocaron una protesta casi general, por lo cual el gobernador del Estado de Coahuila, don Venustiano Carranza, desconoció al gobierno de Huerta y se insurreccionó en nombre de la vigencia de la Constitución y se organizó el Ejército Constitucionalista. Este movimiento encabezado por Carranza obtuvo una serie de triunfos, y el caudillo fue nombrado encargado del Poder Ejecutivo.

Con gran visión de estadista Carranza se dio cuenta que el movimiento armado triunfaría, por lo cual debería legalizar su actuación y ordenar, conforme a la ley, los poderes públicos y el régimen constitucionalista, razón por la cual el 14 de septiembre de 1916 expidió un decreto convocando a la formación de un Congreso Constituyente para conocer de las reformas necesarias a la Constitución de 1857.

2. Realizadas las elecciones respectivas, el Congreso Constituyente inició sus trabajos el día 19 de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro. En la primera sesión el señor Carranza leyó y entregó el Proyecto de Constitución que había preparado, para su discusión, aprobación y modificación.

Sin detenerme en este lugar a considerar la composición del Congreso y las fuerzas en él representadas, a continuación, me referiré al nacimiento de los derechos sociales en el seno de la Asamblea.

II. Origen del artículo 123

El día 19 de diciembre de 1916 se presentó a la consideración del Congreso el proyecto del artículo 5o. de la Constitución, el cual estaba redactado casi en los mismos términos que el artículo respectivo de la ley de 1857: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial..."

Previamente los diputados Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio E. Góngora habían presentado un proyecto de adiciones al proyecto del artículo 5o. consignando algunas garantías en favor de los trabajadores, en lo que se refiere a la jornada de trabajo y a la resolución

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de los conflictos obrero-patronales, por medio de comités de conciliación y arbitraje. En el dictamen de la Comisión de Constitución (compuesta por Francisco J. Mújica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga) se aceptaban algunas de las adiciones propuestas.

Puesto a discusión el dictamen sobre el artículo 5o., se suscitaron largos y apasionados debates, tanto en pro como en contra. Los opositores esgrimieron, con acopio de fundamentos jurídico-constitucionales, que las adiciones propuestas, si bien eran necesarias, como necesario era reconocer los derechos de los trabajadores, sostuvieron una tenaz y apasionada polémica donde la Constitución política violaba los principios jurídicos que definen la esencia y contenido de una ley fundamental, la cual únicamente debía organizar los poderes y distribuir competencias, y, aún más, violaba los principios del derecho, lo más grave, porque en el texto que consagraba la libertad de trabajo se pretendía insertar los derechos de los trabajadores estableciendo una absurda combinación, tan estrafalaria —dijo el diputado Lizardi— como si se le pusieran a una imagen de Cristo dos pistolas.

Los partidarios de la reforma —y con ella de la defensa de los trabajadores— con el hecho de pretender consignar estos derechos suscitaron una apasionada polémica. En la Asamblea se escucharon las voces admonitorias de diputados obreros como Cayetano Andrade, Héctor Victoria, Carlos L. Gracidas, de personajes de nuestra vida política posterior, como Heriberto Jara y Froylán Manjarrez.

La resolución de la cuestión planteada se vislumbró como consecuencia de un elocuente y, a mi personal juicio, profético discurso del diputado Alfonso Cravioto, quien manifestó, desde luego, su aprobación a las bases reglamentarias que la Comisión incluiría en su dictamen al artículo 5o.; pero consideraba necesario hacer dos cosas: primero, quitar del artículo 5o. lo relativo a los derechos de los trabajadores y, segundo, por la importancia de este reconocimiento, redactar un artículo especial que contuviera los derechos que consignaba el proyecto del artículo 5o. y los demás que fueran pertinentes. Estas fueron sus palabras textuales:

> La comisión debe retirar todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que será el

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> más glorioso de todos nuestros trabajos aquí, pues así como Francia después de su revolución ha tenido el alto honor de consagrar, en la primera de sus Cartas Magnas, los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana, tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los trabajadores...

3. Continuaron, sin mayor relieve, los debates, y el consejero personal de don Venustiano, el licenciado José Natividad Macías, dio, en su discurso, pie para resolver el problema. Efectivamente, el señor Macías hizo saber a los constituyentes que durante su estancia en Veracruz, el Primer Jefe había expedido el decreto de adiciones al Plan de Guadalupe, el 12 de diciembre de 1916, en el que reiteró que una de las promesas que la Revolución había hecho a la República era la de que, durante el periodo de lucha, se expedirían las leyes necesarias a redimir a la clase obrera y que, de acuerdo con esa promesa, el señor Carranza había comisionado al propio licenciado Macías y al licenciado Luis Manuel Rojas para formular los proyectos de leyes que fueran necesarios, en los que se tratase el problema obrero, en sus diversas manifestaciones. Y que, después de un viaje al extranjero para conocer y estudiar las más modernas legislaciones, habían elaborado unos proyectos que aprobó el Primer Jefe desde enero de 1915, no habiéndose podido poner en vigor dichos proyectos por el estado de intranquilidad que vivía la nación.

El señor Macías presentó el proyecto y lo explicó a los constituyentes, y propuso que se uniera un grupo de diputados con el ingeniero Pastor Rouaix —quien era secretario de Fomento— para estudiar todas las proposiciones y redactar un artículo especial que no estuviera en el capítulo de garantías individuales.

Organizada la Comisión, bajo la presidencia del ingeniero Pastor Rouaix y la colaboración directa del licenciado José I. Lugo, jefe de la Dirección del Trabajo del gobierno del señor Carranza, se procedió a seleccionar del contenido de los estudios que había preparado el licenciado Macías, los postulados que se consideraran fundamentales para formar con ellos un plan preliminar que tuviera en cuenta todos los asuntos y temas "que se había expuesto en los debates, así como todos los demás que se consideraran indispensables para dar al artículo en proyecto, toda la amplitud que debería tener, con lo que se formaría

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

una pauta completa que facilitaría el estudio y la discusión por todos los miembros de la comisión…".

Como un detalle muy importante debe hacerse notar que la existencia y el funcionamiento de esta comisión careció de todo formulismo: ninguno de sus miembros fue designado oficialmente y las sesiones se efectuaron con la concurrencia de todos los diputados y personas que quisieron hacerlo. Prácticamente, sin formalidad alguna, el presidente de la cComisión fue el ingeniero Pastor Rouaix, por ser el iniciador de las reuniones y por ser miembro del gabinete del señor Carranza.

Las sesiones se efectuaban por las mañanas; por las noches, después de las sesiones del Congreso, los licenciados Macías y Lugo, el diputado Rafael M. de los Ríos, y el presidente de la comisión, daban forma a las ideas que se habían expuesto y aceptado, para que fueran aprobadas en definitiva en la sesión matutina del día siguiente.

Los trabajos de elaboración del artículo en proyecto ocuparon los diez primeros días del mes de enero de 1917, y durante el curso de los trabajos brotaban conceptos atrevidos con los que se trataba de dar mayor fuerza revolucionaria al artículo constitucional, "algunas de las cuales nos parecieron de alarmante radicalismo, en aquellos tiempos, en que se daban los primeros pasos para la socialización del país, conceptos que, después de razonamientos que se exponían en pro y en contra, se aceptaban, se rechazaban o se suavizaban, de común acuerdo…"

La exposición de motivos que precedió a la iniciativa fue redactada por el licenciado Farías, principalmente, y aprobada por los diputados que suscribieron el proyecto de bases constitucionales que se presentó al Congreso Constituyente.

Los trabajos concluyeron el día 13 de enero, mismo día en que fue leído el proyecto en la sesión del Congreso, así como el dictamen de la Comisión de Constitución que, en su parte esencial, decía:

> Examinado y discutido ampliamente el proyecto, en el seno de la comisión, nos parece que aquél reúne en síntesis las ideas capitales desarrolladas en el curso de los debates, así como las que son aceptables de las que contienen las iniciativas presentadas y, haciendo las modificaciones y adiciones siguientes: Proponemos que la sección respectiva lleve por título: Del Trabajo y de la Previsión Social, ya que uno y otro se refieren a las disposiciones que comprende...

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

A continuación, se proponía que en el artículo primero se impusiera al Congreso y a las legislaturas la obligación de legislar sobre el trabajo, según las circunstancias locales, dejando a esos cuerpos libertad para adoptar algunas bases más, siempre que no contravinieran las consignadas y, además, que se prescribiera que la legislación no debería limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo a los empleados de comercio, artesanos y domésticos.

El dictamen de la comisión se planteó al Congreso el día 23 de enero y en vista de la uniformidad de opiniones que ya estaba tomada y formada y el entusiasmo que envolvía a la asamblea —dice Pastor Rouaix— en este caso, hizo que se aceptara con aplausos la proposición del diputado Victoria —del grupo obrero—, para que fueran dispensando los trámites reglamentarios y, después de un debate sobre la supresión que se había hecho de un párrafo del artículo 5o. y de una adición al texto del proyecto sobre el trabajo y la previsión social, se aprobó dicho proyecto por unanimidad de los asistentes, que fueron 163 representantes populares.

Al reseñar el ingeniero Pastor Rouaix este momento dice con entusiasmo y verdad:

> Esta sesión de imperecedero recuerdo se levantó a las diez y quince de la noche del mismo día 23 de enero de 1917. Con ello quedó terminado uno de los debates más largos y fructíferos que tuvo el Congreso de Querétaro y, con ello quedó establecido [*i.e.* quedaron establecidos], por primera vez en la Constitución Política de un país, preceptos que garantizaban derechos del proletariado trabajador, colocándolo en un plano de igualdad con el capitalismo, que había sido, hasta entonces, privilegiado…

De esta manera, en una forma que a veces parece tener caracteres épicos, nació el artículo 123, y con ello los derechos sociales de los trabajadores mexicanos, modelo y ejemplo de muchas otras legislaciones, y obra fecunda de la Revolución mexicana.

III. Génesis del artículo 27

Los constituyentes no se rebelaron contra el proyecto presentado por el encargado del Poder Ejecutivo, pero tampoco fueron sumisos y dóciles

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

aprobadores de sus iniciativas, y prueba de ello fue la formación del artículo 123; pero su resistencia a aprobar el proyecto del artículo 27 fue aún más tenaz e importante.

Desde su lectura, los constituyentes se dieron cuenta que en el proyecto de Carranza no se encaraban ni resolvían algunas cuestiones que la Revolución en sus planteamientos consideraba vitales para la existencia de la nación, algunas de la cuales eran problemas esenciales en nuestra patria, desde que obtuvimos nuestra independencia política.

Entre estos problemas destacaba el relativo, en lo general, a la propiedad y, en especial, a la propiedad rústica, que interesaba quizá a la mayoría de la población: a los campesinos, lo que, en verdad, hacía más urgente el problema agrario que el de los trabajadores.

Algunos hombres con visión muy clara de la realidad nacional, como don Luis Cabrera, digno descendiente espiritual de Francisco Severo Maldonado, Morelos, Ponciano Arriaga, Castillo Velasco, Olvera y Vallarta, con claridad luminosa había señalado la ingente necesidad de legislar sobre esta cuestión y, aún más, había redactado, con sabiduría jurídica y hondo sentido de la justicia social, la ley del 6 de enero de 1915 que promulgó en Veracruz el señor Carranza.

El proyecto del artículo 27 declaraba que no se podía afectar la propiedad privada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización, precisamente por la autoridad judicial.

Se prohibía a las corporaciones religiosas adquirir o administrar más bienes raíces que los edificios destinados directamente a su finalidad.

Con evidente tibieza se ordenaba que los ejidos que se hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya se les restituyeran o bien se les dieran nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarían en común, mientras se repartían, conforme a una ley, que se expediría al efecto.

Por último, rindiendo pleitesía a las empresas civiles o comerciales, se estatuía que se podrían poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles e industriales dentro y fuera de las poblaciones y, por supuesto, que podían poseer, también, explotaciones mineras de petróleo, o de cualquiera otra clase de sustancias que se encontraran en el subsuelo, así como vías férreas u oleoductos.

Este texto no satisfizo a los constituyentes y su discusión se fue posponiendo indefinidamente. Algunos diputados presentaron iniciativas

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

sobre puntos aislados, pero las comisiones dictaminadoras, por exceso de trabajo, o bien por no estar satisfechas, no presentaban dictámenes.

Pero, felizmente, estaba presente el éxito obtenido con los trabajos realizados por la comisión especial que resolvió el caso de los artículos 5o. y 123 de la Constitución y, según sabemos por el espléndido trabajo del ingeniero Pastor Rouaix, "todos los diputados agraristas le urgieron para que iniciara esta nueva labor y todos le ofrecían su contingente con la misma buena voluntad y el mismo entusiasmo que lo habían hecho los diputados obreristas".

La tarea era muy difícil puesto que tan sólo faltaban quince días para que concluyeran las labores del Congreso; ante esta situación, el ingeniero Pastor Rouaix, con la colaboración del licenciado Andrés Molina Enríquez y del grupo directo de colaboradores que tuvo en sus trabajos sobre el artículo 123, emprendió la nueva tarea:

> Iba a contar —dice el ingeniero— con la ciencia jurídica y el ardiente entusiasmo del licenciado J. Macías, con la ayuda, siempre eficaz, de Rafael de los Ríos, y con el contingente revolucionario de […], reforzados por la amplitud de conocimientos del licenciado Molina Enríquez.

La primera junta se efectuó el 14 de enero, y ante una gran concurrencia se leyó el proyecto formulado por el licenciado Molina Enríquez que "produjo desilusión completa", por ser algo difuso y muy complicado.

Por diversas situaciones políticas del momento, la corriente reformista se afirmó y cobró fuerza decisiva, por lo que el ingeniero Pastor Rouaix consideró que era el momento de intentar reformas a fondo en materia agraria, y con la colaboración de un grupo de diputados formuló un proyecto, el cual fue discutido durante varias sesiones, en las que las discusiones, muy amplias y libres, llegaron a tener "el carácter de verdaderos tumultos".

Por fin, se redactó el proyecto del artículo 27, respecto del cual el tantas veces recordado ingeniero Pastor Rouaix dice:

> Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios, todos, era el de que en la legislación mexicana quedará establecido como principio

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a ·la propiedad estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación. Este principio se concibió como una nebulosa desde los primeros pasos de la Revolución y guio su desarrollo en el campo de las ideas y en el de los combates pues comprendía que, sin él, toda la sangre que se derramaba, toda la riqueza que se disfruta y todo el sacrificio de la patria iban a ser estériles porque ninguna reforma radical sería posible…

El proyecto o iniciativa se presentó al Congreso Constituyente el día 24 de enero de 1917 y después pasó a la comisión dictaminadora, la que presentó su dictamen favorable el 29 de enero y, previos los debates que se suscitaron, se aprobó el artículo el día 30 de enero de 1917, a las tres y media de la mañana, por unanimidad de 150 votos.

En estas circunstancias nació el artículo 27 constitucional, donde se consignan los derechos sociales de los campesinos y se consagra una nueva forma jurídica al derecho de propiedad, considerándola como una verdadera función social y despojándola de sus caracteres clásicos de tradición romana, como derecho a tener, usar y abusar de los bienes.

Asimismo, estableció que, como consecuencia de una intervención directa del Estado, se deberían restituir a los campesinos las tierras de las que habían sido despojados y, además, en los casos en que no tuvieran tierras, se les debería dotar de ellas, realizando las expropiaciones que fueren necesarias, en especial mediante el fraccionamiento y expropiación de los latifundios que existían, la mayor parte de las veces formados mediante verdaderos despojos a los ejidatarios y centros de población.

Casi resulta obvio afirmar que la obra de los constituyentes de 1916-1917 consistió precisa y expresamente en consignar en la Constitución la obligación imperiosa del Estado, del poder público, de intervenir directa y activamente en la vida económica de la nación para regular y proteger los derechos de los obreros y los campesinos y, asimismo, para conferir al derecho de propiedad un nuevo sentido y diferente contenido, al poner “los derechos individuales de la propiedad bajo el valor supremo de los derechos superiores de la sociedad, representado por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación”.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

En esta situación, los ciudadanos, los obreros y los campesinos adquirieron una serie de derechos subjetivos para exigir del Estado la prestación de derechos positivos y de garantías de los mismos.

Así pues, los constituyentes mexicanos, al formular la Constitución de 1917 dos años antes que los alemanes de Weimar, fueron los primeros en consagrar en una Constitución, auténticos derechos sociales.

Y, al imprimir al Estado mexicano, rectificando los principios liberales, una función intervencionista y la dirección de la economía, como representante de la sociedad fueron, sin duda, asimismo, precursores de un Estado social democrático de derecho. Y señalaron, con gran tino, el sentido y camino de la política social y económica de nuestra patria.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Contra el Artículo 27 (1917/2016)*

Emilio Rabasa Estebanell

[...]

IV. Recursos legales contra los preceptos de la Constitución[1]

En el proyecto de Constitución presentado al Congreso mexicano de 1856, el artículo que figura con el número 14 en la ley fundamental de 1857, estaba traducido literalmente del precepto de la Constitución estadounidense, y prohibía la expedición de leyes retroactivas, *ex post facto* o que alteren la naturaleza de los contratos. La discusión, mal dirigida y débilmente sostenida por la comisión dictaminadora, suprimió las leyes *ex post facto* porque son en latín las mismas que las retroactivas en castellano, y borró la expresión "o que alteren la naturaleza de los contratos" porque alguien entendió que se refería a la naturaleza jurídica que el derecho civil da a las convenciones privadas.

La traducción era mala y simplemente debió mejorarse: *"laws... impairing the obligation of contracts"* son leyes que afectan con daño las obligaciones de los contratos vigentes. Es probable que la co-

* Tomado de *Nexos*, del 1 de enero de 2016 [en línea, consultada el 12 de diciembre de 2016], en Emilio Rabasa, *El derecho de propiedad y la Constitución Mexicana de 1917*, José Antonio Aguilar Rivera (ed.), México, FCE/SCJN/CIDE, 2017. Recuperado de http://www.nexos.com.mx/?p=27239 [N. del E.].

[1] La transcripción del manuscrito fue realizada por Manuel Patiño, quien hizo sugerencias editoriales. La ortografía se modernizó y se completaron las referencias bibliográficas del autor. Los errores tipográficos fueron corregidos. El estudio en su conjunto se encuentra en prensa. Cabe aclarar que las notas del editor que aparecen en este texto corresponden a la versión publicada en la revista *Nexos*, así como al del libro, y no al de este volumen [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

misión haya tenido en cuenta para no insistir en la discusión, que una ley que modifique los contratos ya ejecutados o en ejecución, es necesariamente retroactiva y queda condenada por la prohibición general.

Por otra parte, el artículo 27 de la Constitución de 1857 establecía la inviolabilidad de la propiedad, que no podía ser ocupada sin el consentimiento del dueño, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. "La ley determinará —añadía— la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse". Esta disposición amparaba no sólo los bienes raíces adquiridos, sino los derechos constituidos sobre ellos, que son también propiedad: y amparaba igualmente la propiedad incoada, que, según las legislaciones protectoras del derecho individual, es tan respetable como la adquirida plenamente, cuando de ella se espera, por motivos racionales un beneficio.

Así la propiedad tenía dos garantías constitucionales, que hoy simula conservar la nueva Constitución; una general contra leyes retroactivas, otra especial en su inviolabilidad declarada, salvo el caso de expropiación por utilidad pública, que reglamentarían las leyes. En ambos casos tenía que haber leyes secundarias que podían oponerse a los preceptos constitucionales relativos, que determinarían actos de ejecución, violatorios de una u otra garantía, y que, dando entrada al juicio de amparo, darían ocasión de intervenir a la Corte Suprema, intérprete de la Constitución y autoridad constituida para la defensa de sus principios. La ley nueva altera esta situación, como si tratara de imposibilitar la defensa en los ataques que ella misma prepara dirigidos contra el derecho de propiedad, ya mediante las leyes que se expidan por la federación o los estados, ya por la ejecución inmediata de los actos que el artículo 27 autoriza. El recurso de amparo es el único que cabe contra actos o leyes que violen las garantías individuales, y si leyes y actos violatorios están prevenidos en la Constitución misma, el amparo será improcedente, porque la Constitución no puede violarse a sí misma.

Hay preceptos en el artículo 27 que sólo serán violatorios si se aplican con efecto retroactivo, otros que determinan y aun ordenan el ataque a la propiedad.

Para interpretar los preceptos de la Constitución que en casos especiales contradicen una garantía general, debe aplicarse el principio

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de armonizar ambas disposiciones en términos de que las que parecen opuestas sean igualmente válidas, y sólo que la armonía sea imposible, debe considerarse el precepto especial como parcial derogación de la general. Tal es el caso del párrafo 4o. del artículo 27 que pone en el dominio directo de la nación sustancias del subsuelo que han sido hasta hoy del dominio del dueño del predio.

Aceptado este párrafo como de efecto inmediato sobre las propiedades existentes y sobre la de las minas, envuelve una contradicción con la garantía que hace inviolable la propiedad, y habría que considerarlo como derogatorio de éste; en tal caso el amparo sería improcedente. Pero hay manera racional y justa de resolver la incompatibilidad aparente: entender que el párrafo 4o. sólo puede referirse a lo futuro, que su aplicación a la propiedad ya adquirida sería retroactiva y violatoria del artículo 14, y ésta será la interpretación recta porque deja subsistir las disposiciones en oposición aparente. Si en la ley secundaria se adopta el dominio del Estado con despojo de la propiedad constituida, el amparo es procedente. La corte suprema no tiene cerrado el camino de su jurisdicción. Lo mismo hay que decir del párrafo 5o. que priva de la propiedad de las aguas, que le han atribuido las leyes, al dueño de un predio y al propietario de una mina.

No hay que esperar con gran fe que la correcta interpretación sea aceptada, porque varias disposiciones y especialmente las del párrafo 3o. indican el propósito de no pararse ante la retroactividad. Anuncia éste que se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad, y otros varios efectos que ocupan la propiedad privada: cada uno de estos motivos se considerará como de utilidad pública y la indemnización se apreciará mediante las reglas de despojo que señala el párrafo 8o. Ya no se requiere como condición para expropiar la previa indemnización que exigía la Constitución de 1857; la nueva pide simplemente que se haga el apoderamiento de la propiedad privada *mediante indemnización*: en el despojo de los latifundios se hace, en efecto en veinte años. Si todas las prevenciones del párrafo 3o. fueran para aplicación futura, el párrafo quedaría sin ejecución de importancia, casi sin sentido racional; son, pues, de aplicación sobre la propiedad constituida en el presente, son francamente retroactivas y anuncian la aplicación al pasado de todas las

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

que contiene el artículo 27. Aquellas en sí son derogación parcial del artículo 14 y no pueden ser fundamento del juicio de amparo.

El artículo 14 dice que "nadie podrá ser privado de… sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante *juicio seguido ante los tribunales* previamente establecidos…" sufre una derogación que casi no puede llamarse parcial tanto por el párrafo 3o. como por los numerosos casos en que la propiedad no tiene defensa, no se dilucida en juicio, y se entrega a procedimientos administrativos de ejecución arbitraria, sin recurso ante los tribunales. Prevenidos esos procedimientos por la Constitución misma, no son violatorios de la garantía que infringen ni caen bajo la jurisdicción de la Suprema Corte. En este caso se encuentran las confiscaciones que a título de reivindicación determina la fracción II del párrafo 7o. de bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos, tuviera el clero por sí o por interpósita persona; las restituciones que ordena el párrafo 9o., por leyes cuya ejecución se encomienda a la autoridad administrativa; el fraccionamiento de los latifundios y la anulación de contratos y concesiones de 1876, acá es facultad conferida al presidente de la República. En estos y otros casos la violación de los artículos 14 y 27 está no sólo autorizada sino prevenida, en forma tal que los estados en que pudiera haber más respeto a la propiedad, no podrán dictar sus leyes de expropiación ni la división de latifundios en sentido más liberal y humano; los estados tienen facultad sólo para hacer más agresivos sus procedimientos de despojo y ampliar sus derechos con detrimento de lo que queda de propiedad en el derecho del hombre sobre las cosas. El mandamiento que constituye en obligatoria la violación de la propiedad, por monstruoso que sea, no constituye violación constitucional ni permite la intervención de los tribunales.

Todos los casos en que vuelven a la nación o a las comunidades los bienes de particulares por confiscación, expropiación o restitución, ponen en peligro los contratos celebrados sobre ellos, especialmente los de explotación del subsuelo. Pueden acarrear la alteración dañosa de las condiciones de esos contratos, y esto es muy de esperar, porque ni el Estado ni las comunidades aceptarán de buen grado las estipulaciones con que el interés privado pone en equilibrio la conveniencia de los contrayentes, si pueden por fuerte el uno y por protegidas las otras, imponer modificaciones que los favorezcan. Pueden acarrear la

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

rescisión coercitiva por medio de leyes y aun de hecho, si así lo entiende un gobierno que se propone en esa ley fundamental el abatimiento de los derechos que la propiedad confiere. En el primer caso, y con mayor razón en el segundo, la ley que autorice las modificaciones del contrato primitivo o que declare la rescisión o la extinción del contrato, será retroactiva, y contra ella es procedente el recurso de amparo, por los razonamientos ya hechos sobre la interpretación de las disposiciones contradictorias. Esta forma de retroactividad no está expresamente ordenada en el artículo 27 y si se establece en la ley secundaria puede combatirse como fundada en una falsa interpretación de los preceptos constitucionales. La corte suprema, llamada a juzgar de la interpretación que las leyes y autoridades hagan de los preceptos de la Constitución, tiene autoridad para examinar el sentido de estos preceptos, fijar su alcance y declarar violatorio el acto que de la ley secundaria emana o que la autoridad ejecuta.

La jurisprudencia de los tribunales estadounidenses, y los tratadistas más distinguidos han entendido que el precepto de su Constitución que prohíbe la expedición de leyes *"impairing the obligations of contracts"* abraza todos los contratos. ¿Qué debe considerarse como contrato en el sentido constitucional de esta cláusula? dice Story. Un contrato es un convenio para hacer o no hacer una cosa especial, es un pacto entre dos o más personas. Puede ser ejecutorio o ejecutado. El ejecutorio es el contrato en que la parte se obliga a hacer o no hacer algo; es ejecutado aquel cuyo objeto está cumplido. Éste no difiere en nada de una concesión, porque un contrato ejecutado transmite una cosa en posesión, y uno ejecutorio la transmite de acción. Si pues una concesión es de hecho un contrato ejecutado cuyas obligaciones continúan y puesto que la Constitución usa el término general *contrato* sin distinguir entre ejecutorio y ejecutado, debe interpretarse que abraza tanto unos como otros. Por consiguiente, la ley de un Estado que anulara las transmisiones entre particulares y declarase que los adquirientes sigan de sus anteriores propiedades a pesar de la transmisión, repugnaría tanto a la Constitución como la ley que librara el vendedor de la obligación de ejecutar su contrato de venta por transmisión. Sería singular, ciertamente, que un contrato de enajenar estuviese amparado por la Constitución, y una transmisión absoluta quedara sin protec-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ción; que el contrato, mientras fuese ejecutorio constituyese obligación, y una vez cumplido pudiese ser anulado".[2]

Las concesiones otorgadas por el gobierno para deslindes de tierras, explotación de pesquerías, de substancias del subsuelo son contratos que nada se diferencian por su fuerza obligatoria de los que se celebran entre particulares. Contienen pactos de interés recíprocos y estipulaciones que establecen los derechos de cada parte, cuya modificación no puede hacerse sino por novación tan voluntaria y libre como lo fue el contrato mismo al concertarse la concesión. La aprobación del Congreso en forma de ley, lejos de someter el contrato a la revocabilidad por la facultad legislativa de derogar las leyes, viene a perfeccionar la obligación que del contrato nace. El Congreso, al aprobarlo, no ejerce una función legislativa sino la ejecutiva que, en cooperación con el Ejecutivo, requiere la Constitución para la legitimidad de las obligaciones que la nación contrae como parte en una transacción sobre lo que pertenece a su dominio.

Así en el párrafo 4o. del artículo 27 se aplica en lo referente al dominio de la nación a las cosas concedidas a particulares y sociedades para explotarlas, y no sólo a lo que en lo futuro se conceda, tal aplicación, ya se haga administrativamente, ya por medio de ley reglamentaria que se dicte, alterará las obligaciones de los contratos vigentes en perjuicio de los concesionarios, será por tanto aplicación retroactiva y caerá bajo la prohibición del artículo 14 de la Constitución.

Esta materia ha sido perfectamente analizada por la Corte Suprema estadounidense. "Los contratos de los Estados están también incluidos —dice Cooley— tanto como los de los individuos, y el Estado está así, impedido de retirar sus concesiones, como varias veces y con diversos pretextos se ha hecho en Inglaterra. Tampoco puede el Estado modificar, sin consentimiento mutuo, ninguna provisión de un contrato preexistente que haya celebrado".

No son estos principios inferidos por el tratadista, sino declaraciones contenidas en fallos de la Suprema Corte que también ha fijado

[2] Joseph Story, *Commentaries of the Constitutions of the United States; with a Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies and States before the Adaptation of the Constitution*, Boston, Little, Brown and Company, 1905, pp. 241-242.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

la interpretación del precepto constitucional en los siguientes casos, notables por la extensión que, por respeto a los contratos, se ha dado a dicho precepto: si un Estado, dueño del *stock* de un banco, declara en ley que sus billetes serán recibidos en pago de créditos del Estado, la declaración es una promesa a los que reciban billetes; el Estado no puede retirar esta promesa en perjuicio de los que previamente hayan llegado a ser tenedores de los billetes. La misma regla se aplica si el Estado ha emitido bonos, cuyos cupones deban recibirse en pago de impuestos.

Si un Estado contrata una deuda y emite obligaciones, y éstas pasan a las manos de extranjeros exceptuados de impuestos, ley posterior que grave las obligaciones, disponiendo que el monto del impuesto se deducirá al hacerse el pago, será nula respecto a los tenedores extranjeros, porque retira algo a que aquellos tienen derecho y en este sentido altera la naturaleza del contrato. Estas resoluciones están confirmadas por su frecuente y uniforme aplicación.

En cuanto a las concesiones, no hay más regla que la que prevaleció en el caso siguiente, y que también ha sido repetidas veces aplicado hasta constituir un principio del derecho constitucional. La legislatura del Estado pretendió reformar la concesión del Darmouth College en detalles de importancia sin el consentimiento de la corporación concesionaria; se resolvió que la concesión (*charter*) era un contrato que el Estado había otorgado en consideración de beneficios que prometía al interés público, por la cual el Estado prometía que la corporación gozaría de las franquicias y privilegios concedidos.

La conclusión fue que la ley reformadora era inválida por alterar la naturaleza de los contratos. Cooley, al exponer el caso, añade: "Por descontado, un desconocimiento total de la concesión, sería un caso todavía más llano".[3] Sólo en dos casos puede modificarse una concesión en Estados Unidos, sin el consentimiento del concesionario: cuando el contrato lo permite expresamente y cuando declara la Constitución del Estado o sus leyes generales, que la modificación de las concesiones queda bajo la potestad legislativa, pues este precepto, para los efectos legales, forma parte del contrato celebrado.

[3] Thomas C. Cooley, *The General Principles in Constitutional Law in the United States of America*, Boston, Little, Brown and Co, 1898.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Otra resolución muy pertinente en el caso de México, es de citarse por diversa razón. El hecho de que un contrato (resuelve repetidos fallos) tenga origen en una consideración hoy reconocida como inmoral e ineficaz, no tiene importancia, con tal que fuese suficiente según la ley de la época del contrato (*the law at the time*). Por tanto los contratos sobre precio de compra de esclavos tuvieron vigor después de la emancipación a pesar de que el Estado por *su Constitución* había prevenido lo contrario, porque los Estados no tienen más poder para alterar la naturaleza de los contratos por sus preceptos *constitucionales* que por leyes ordinarias.

Estas resoluciones se refieren en general a las cuestiones que surgen en los Estados, no porque sus principios de justicia no sean igualmente obligatorios en las cuestiones que surjan de concesión federal, sino porque las concesiones son en general el resorte de los Estados y porque mientras las controversias sobre las constituciones locales tienen el remedio de la justicia federal, contra una disposición atentatoria de la Constitución federal no hay remedio posible. Además no hay en la Constitución nacional ningún precepto respecto a la propiedad que no sea protector y estos preceptos protectores son los que salvan al individuo de los atentados de la legislación local.

La nueva Constitución mexicana no podía ser protectora de los derechos individuales, porque su espíritu es anticapitalista y antiextranjerista. Como enemiga del capital es hostil al derecho de propiedad y radicalmente socialista; como enemiga del extranjero es bóxer.[4] Su socialismo es de principios extremos, sin prudencia ni ciencia, hecho a pulso, no tanto para proteger a las clases populares, cuanto por destruir a las superiores; su animadversión para los extranjeros no es un nacionalismo determinado por sentimientos patrióticos erróneos, sino por rencor contra el capitalista extranjero, que abarca hasta los extranjeros sin capital. Y esto se impone en la constitución de un pueblo que no es ni socialista ni antiextranjerista, por medio de una presión encaminada a forzar el Estado social en un cambio de condición radical, que desenvuelto por los demagogos ignorantes y explotadores, acabará

[4] Este vocablo hace referencia a la rebelión de los *boxers*, nombre de una sociedad secreta que lanzó una rebelión en China como respuesta a la presencia imperialista de las principales potencias extranjeras en 1900-1901 [N. del E.]

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

por admitir y proclamar que todo es de todos y que los extranjeros son enemigos naturales como vampiros de la riqueza de la nación.

Para poner el atentado al abrigo de todo ataque legal ante los tribunales, la Constitución ha puesto en el artículo 27 que garantiza el *derecho individual* del Estado, la facultad y aun la obligación de violar los artículos que garantizan los derechos del verdadero individuo. En las disposiciones que ordenan la ejecución inmediata de una medida atentatoria, la retroactividad no tiene remedio, el recurso de amparo que se intente no tendrá base y los tribunales resolverán en contra y legalmente la improcedencia. En los preceptos que requieren ley reglamentaria para su aplicación o que en general puedan interpretarse como medida de aplicación futura, leyes o actos que les den efecto retroactivo, son remediables por el recurso de amparo. ¿Pero cuál será la interpretación que la Suprema Corte estime correcta? Si la Corte es lealmente revolucionaria, seguirá no los principios científicos de la interpretación, sino el espíritu de la Revolución claramente revelados en la Constitución nueva; pero suponiendo que quisiera sustentar los principios sanos, no tendrá libertad para hacerlo.

Es singular que una constitución que adopta el sistema de magistratura vitalicia para la corte suprema, convencida sin duda de su excelencia, la reserve para 1923, y prevenga para comenzar a ejercitarse el nombramiento de magistrados que durarán dos años los nombrados hoy y cuatro lo que se nombren en 1919. El objeto no puede exhibirse con más luz: se trata de que los magistrados no tomen en serio su independencia y de que sirvan al gobierno de la Revolución y no a la justicia. Una Suprema Corte cuyos miembros esperan su reelección o su eliminación del primer congreso sumiso y en dos años, es imposible que interprete la Constitución y sostenga briosamente sus fallos en sentido que afecte los designios del Ejecutivo.

En estas condiciones, hay que concluir que el recurso de amparo no tiene importancia legal efectiva como defensa de la propiedad contra los preceptos de la nueva Constitución.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El juicio de amparo y la legislación de emergencia (1944)*

José Campillo Sainz

I.

La declaración de la existencia de un estado de guerra, a partir del día 2 de mayo de 1942, entre nuestro país y las potencias del Eje, ha dado origen a que, por primera vez durante la vigencia de la Constitución de 1917, se hayan adoptado las diversas medidas que establece el artículo 29 de nuestro código fundamental para hacer frente a las situaciones de emergencia o "estado de necesidad".

La adopción de estas medidas ha suscitado el planteamiento urgente de diversos problemas jurídicos, entre los cuales uno de los de mayor importancia es el relativo a determinar la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos que realice o de las leyes que expida el Ejecutivo en uso de las autorizaciones concedidas por el Congreso y que impliquen una violación a las garantías subsistentes.

Íntimamente ligado al anterior, surge el problema de la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos de autoridad que violen las mismas garantías no suspendidas mediante una inexacta aplicación de las leyes de emergencia.

Para estudiar debidamente problemas es necesario examinar no sólo las disposiciones de la Ley de Prevenciones Generales Relativas a la Suspensión de Garantías Individuales, sino, sobre todo, los textos de nuestra carta magna que, mientras no exista una ruptura del orden constitucional, privan sobre cualquiera otra disposición.

* Tomado de *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VI, núms. 21-22, enero-junio, 1944, pp. 23-44, (reproducido en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. especial, 2005, pp. 339-357) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Como antecedentes necesarios para la debida solución de estas cuestiones es conveniente también examinar, siquiera sea en forma breve, si la presentación del actual estado de necesidad implica la desaparición de nuestro régimen de derecho; las características y alcance de la suspensión de garantías individuales; las relaciones entre esta suspensiones de garantías individuales; las relaciones entre suspensión y las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo y, finalmente, los caracteres y naturaleza de las Leyes de Emergencia.

II. El "Estado de necesidad" en nuestro régimen constitucional

Se considera por la doctrina que existe un "estado de necesidad" cuando la integridad, la soberanía, las instituciones fundamentales, la dignidad de un país o el bien común se encuentran seriamente afectados o gravemente amenazados.

En estos casos, todos los intereses particulares —aun aquellos que en una época normal son objeto de especial tutela— deben subordinarse al interés general y la autoridad deberá disponer de la libertad de acción y de los medios necesarios para hacer frente al peligro.

Las legislaciones de algunos países extranjeros no han llegado a prever de manera expresa estas situaciones, y cuando ellas se han presentado, las autoridades se han visto obligadas a obrar fuera de los marcos legales aun cuando posteriormente sus actos se hayan justificado —a falta de fundamento jurídico— por razones de orden político y del más alto interés social. Así ocurrió, por ejemplo, con los diversos actos realizados por el presidente Lincoln durante la guerra de secesión, entre los cuales se pueden citar las medidas legislativas referentes a la abolición de la esclavitud.

En nuestro país, en cambio, la situación es distinta. Tanto la Constitución de 1857 como la de 1917 previeron de manera expresa la presentación de un "estado de necesidad", y establecieron normas precisas tanto para la determinación de su existencia como para fijar los medios de que puede disponer el poder público a fin de hacer frente a las situaciones de emergencia en forma rápida y eficaz.

Es por ello que dentro de nuestro régimen, la actividad gubernativa frente a un "estado de necesidad" encuentra sólido fundamento jurídico

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

en las disposiciones de nuestra carta magna, sin que las autoridades tengan necesidad de apelar a razones políticas —más o menos precisas— para justificar sus actos.

Pero precisamente en virtud del carácter jurídico de este fundamento y a causa de que nuestra Constitución es de tipo rígido y escrito nuestro régimen es un régimen de facultades expresas, es también cierto; por otra parte, que la actuación del poder público ante un "estado de necesidad" se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales que en ningún caso podrá contravenir, so pena de colocarse al margen del derecho y de que, al perder sus títulos de legitimidad, quede convertido sólo en un gobierno *de facto*.

En nuestro país, la presentación de un "estado de necesidad" de ningún modo puede traer aparejada la ruptura de nuestro régimen de derecho ni de nuestro sistema constitucional, sino que, por el contrario, las medidas que se adopten para hacerle frente deben correr dentro del cauce señalado por nuestra ley fundamental.

Que la suspensión de garantías y las medidas relativas al actual "estado de emergencia" no significan la desaparición del orden constitucional ni un atentado a nuestra organización jurídico-política, ha sido reconocido de manera expresa por el señor presidente de la República en la iniciativa presentada al Congreso de la Unión para que éste aprobara la suspensión de garantías individuales. Al efecto, en la parte conducente de tal iniciativa se dice: "la suspensión de las garantías individuales cuya aprobación propongo a vuestra soberanía en modo alguno significa la desaparición del orden constitucional ni aun la inobservancia del orden jurídico".

En los considerandos de la Ley de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías Individuales, expedida el día 11 de junio de 1942, el señor presidente de la República insiste acerca de que no puede abandonarse el deber de cuidar fundamentalmente que nuestro régimen no pierda su fisonomía de régimen de derecho, y en relación con este punto, en la parte conducente de los considerandos citados, se dice: "Por lo mismo, el régimen no puede hacer abandono del deber de cuidar, antes que cualquier otro aspecto, el de que no pierda su fisonomía de régimen de derecho; y por tales causas ha solicitado la implantación de las normas que la propia ley fundamental señala para afrontar las situaciones de peligro sin romper los cauces de la legitimidad".

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

III. El artículo 29 constitucional

El artículo 29 de la Constitución de 1917, encuentra su antecedente inmediato en el artículo 29 de la Constitución de 1857 que a la letra establecía:

> Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.
>
> Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

El artículo 34 del proyecto de Constitución, que sólo contenía el primer párrafo de lo que posteriormente sería el artículo 29, fue discutido en la sesión de 21 de noviembre de 1856, según relata don Francisco Zarco en su *Historia del Congreso Constituyente de 1857.*

Al discutirse este precepto el propio, Zarco manifestó que la suspensión solamente se refería a las garantías individuales y, no a todas las que la Constitución concede a la sociedad y Mata afirmó que la suspensión no podrá nunca llegar a subvertir los principios constitucionales. En las mismas ideas insistió Arriaga, quien expresó de manera terminante que el artículo a discusión en nada afectaba a los tribunales. Finalmente, Ocampo anunció, según el testimonio de Zarco, que la comisión modificaba el precepto a debate refiriéndolo sólo a las garantías individuales. Dice Zarco que el artículo quedó redactado con la adición de la palabra "individuales" después de la palabra "garantías" —aun cuando ella no aparezca en el texto oficial— habiéndose aprobado por mayoría de 68 votos contra 12 en la sesión del 22 de noviembre de 1856.

La segunda parte del artículo 29 de la Constitución de 1857 fue adicionado a la primera en la sesión de 24 de enero de 1857 en la que se aprobó, sin discutirse, el dictamen que presentó la comisión sobre el proyecto

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

"poco feliz'" —según frase de Vallarta—[1] que había formulado el constituyente Olvera para que, en las situaciones de emergencia, se autorizara la concesión de facultades extraordinarias al presidente de la República por parecerle que en estos casos no bastaba con la sola suspensión de garantías.

En el Constituyente de 1917 el proyecto de artículo 29 fue aprobado sin discusión en la sesión de 13 de enero de 1917, y en el dictamen de la comisión se decía que las solas diferencias que presentaba el proyecto con el artículo 29 de la Constitución de 1857 eran las de que la suspensión de garantías podría contraerse a determinada región o extenderse a todo el país y que se suprimía la salvedad que establecía el artículo 29 anterior respecto a las garantías que aseguran la vida del hombre, pues —decía el dictamen—: "Casos habrá y ya se han visto ejemplos prácticos, en que si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no justifica a aquella medida otro resultado que poner en descubierto la impotencia del poder público para garantizar la seguridad social."

El artículo 29 aprobado por el Constituyente de 1917, que no ha sufrido modificaciones,[2] literalmente dice:

> Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verifica.se en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

[1] Vallarta, *Votos*.

[2] Desde la publicación original del texto, el artículo 29 ha sido adicionado o modificado sucesivamente por cuatro decretos de reforma a la Constitución, publicados en el Diario Oficial de los días: 1) 21 de abril de 1981; 2) 2 de agosto de 2007; 3) 10 de junio de 2011; y 4) 10 de febrero de 2014 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

IV. La suspensión de garantías

De las disposiciones consignadas en el artículo 29 antes transcrito se desprende que si bien dentro de nuestro régimen constitucional se reconocen y consagran algunos de los derechos inherentes a las personas como bases sobre las cuales se asienta nuestra organización jurídico política, el propio régimen previó y estableció la necesidad de suspender las protecciones otorgadas a tales derechos cuando ellas sean un obstáculo para la salvación pública, o para la consecución del bien común. Pero a fin de proteger, aun en estos casos extremos, aquellos derechos cuyo reconocimiento o tutela constituyen la piedra angular de toda organización democrática, se fijaron diversas limitaciones, que pudiéramos llamar de fondo y de forma, para poder llevar a cabo la suspensión de garantías.

Entre estas limitaciones podemos considerar las siguientes:

1. *Autoridades que deben efectuar la suspensión*. De acuerdo con nuestro artículo 29 constitucional, la suspensión de garantías podrá efectuarse solamente por el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión o en los recesos de éste de la comisión permanente. De tal modo que, conforme a dicho precepto, es sólo el presidente de la República quien suspende las garantías y no el Congreso de la Unión, que únicamente otorga su aprobación, ni el consejo de ministros, que se concreta a manifestar su conformidad.
2. *Forma y caracteres de la suspensión*. La suspensión se debe realizar por medio de prevenciones generales; por un tiempo limitado, que debe fijarse al ser aprobada y sin que ella pueda contraerse a determinado individuo.
3. *Lugares en que pueden suspenderse las garantías*. La suspensión podrá efectuarse en todo el país o en un lugar determinado, lo cual tiene obvia explicación, ya que pueden darse casos en que tan sólo en una determinada región exista una grave amenaza contra la salud pública.
4. *Casos en que puede realizarse la suspensión*. Las garantías solamente podrán suspenderse en los siguientes casos: 1o. invasión; 2o. perturbación grave de la paz pública; y 3o. cualquier otro que ponga

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

a la sociedad en grande peligro o conflicto. La gravedad de la perturbación a la paz pública o la magnitud del peligro se fijarán tomando en cuenta que deben equipararse a la amenaza que surge en los esos de invasión. La determinación concreta de esta magnitud o gravedad y de la necesidad de suspender las garantías debe efectuarse por el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con la aprobación del Congreso o de la comisión permanente.

5. *Garantías que pueden suspenderse*. En los casos antes señalados únicamente podrán suspenderse aquellas garantías que signifiquen un obstáculo para hacer frente a la situación de una manera rápida y fácil. La determinación de las garantías que deben ser suspendidas corresponde a las autoridades antes mencionadas mediante el procedimiento señalado.

Pero se ha dicho, con razón, que en ningún caso podrán suspenderse aquellas garantías que constituyen derechos humanos incorporados de tal modo a la cultura moderna que su desaparición, aun temporal, constituiría un grave atentado a las bases de la civilización contemporánea e incluso a los más elementales principios reconocidos por todos los Estados. M. Coronado[3] cita como garantía de este tipo que no puede suspenderse, la que se refiere a la prohibición de la esclavitud; y nosotros podríamos añadir, la que prohíbe las penas de mutilación, la marca, los azotes, los palos y el tormento.

De las limitaciones que en cuanto a la autoridad que puede suspender las garantías y a la forma de llevar a cabo tal suspensión hemos señalado, se desprende con toda claridad que es errónea la creencia de que el decreto del 19 de junio de 1942 publicado en el Diario Oficial correspondiente al 2 del mismo mes, mediante el cual el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa presentada por el señor presidente de la República para suspender determinadas garantías, tenga, por sí solo, el efecto de suspender tales garantías, pues el texto del artículo 29 constitucional no deja lugar a dudas en el sentido de que sólo el presidente de la República puede llevar a cabo esa suspensión, precisamente por medio de prevenciones generales. Por esta razón, es también contrario a las disposiciones constitucionales

[3] M. Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, Guadalajara, 1887, p. 73.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

el artículo 2o. transitorio del propio decreto, en el que se dice que en la fecha de su publicación en el Diario Oficial empezaría a surtir sus efectos en todo el país y para todos sus habitantes la suspensión de garantías sin que se requiriera la expedición de las prevenciones a que se refería el artículo 3o. del propio decreto, pues de otro modo se caería en el absurdo de considerar que durante el tiempo transcurrido entre la publicación de dicho decreto y de la Ley de Prevenciones Generales, las garantías se encontraron suspendidas sin que se dictaran las prevenciones que exige para ese efecto el artículo 29 constitucional.

Por consiguiente, en realidad, la suspensión de garantías no se efectuó sino hasta y mediante la publicación de la Ley de Prevenciones Generales precisamente en sus términos. Si no fuera suficiente el texto expreso y terminante del artículo 29 constitucional para demostrar la afirmación anterior, ella se acreditaría con solo considerar que, de acuerdo con el propio precepto, sólo podrán suspenderse aquellas garantías que sean un "obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación".

Ahora bien, ha sido precisamente la Ley de Prevenciones Generales la que ha determinado las limitaciones y restricciones que deben sufrir algunas de las garantías consignadas en nuestra Constitución para poder hacer frente a la situación de emergencia, y por consiguiente, la que ha definido las garantías que son un obstáculo para lograr los fines señalados por el artículo 29.

Se ha sostenido que el decreto que aprobó la suspensión de garantías realizó por sí mismo dicha suspensión y que la Ley de Prevenciones Generales solamente es una condición necesaria para el ejercicio de las facultades conferidas al señor presidente de la República y para que pueda proceder a usarlas; pero esta tesis equivale, en el fondo, a la asentada anteriormente, puesto que es indiscutible que mientras no se pueda realizar ningún acto que afecte a las garantías suspendidas, en realidad no se puede decir que éstas se encuentren en suspenso, ni por otra parte, las autoridades podrán utilizar este medio para hacer frente al estado de necesidad.

El distinguido constitucionalista don José María Lozano, por otra parte, en su *Tratado de los derechos del hombre*,[4] llega a decir, incluso, que la suspensión debe aprobarse por el Congreso, y señala como uno de los

[4] José María Lozano, *Tratado de los derechos del hombre*, 1876, pp. 248-249.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

requisitos que debe contener la ley respectiva: el de que la suspensión se verifique por medio de prevenciones generales; de lo que se infiere que, en el fondo, sostiene que el Congreso debe aprobar precisamente las prevenciones generales.[5]

Pero independientemente de la cuestión relativa a si el Congreso debe aprobar o no las prevenciones generales, que podrían ser materia de amplia discusión y que trascienden los límites de este estudio, para los efectos del problema que abordamos nos interesa asentar desde luego que —de acuerdo con el régimen de facultades expresas que establece nuestra Constitución y de conformidad con las disposiciones de su artículo 29— es indiscutible que al efectuarse la suspensión de garantías, los derechos consagrados en ellas sólo quedan restringidos en los términos expresamente fijados por las prevenciones generales y que todas aquellas prerrogativas no limitadas por dichas prevenciones quedan subsistentes y garantizadas contra cualquier autoridad.

Acerca de esta afirmación no existe ninguna discrepancia, y aun el propio titular del Ejecutivo la ha reconocido de manera categórica en los considerandos de la Ley de Prevenciones Generales Relativa a la Suspensión de Garantías Individuales, en las que se dice que dicho poder "estima como ineludible el deber de velar porque, dentro de las determinaciones que una situación de gravedad origine, no se haga a los individuos agravio alguno innecesario en sus prerrogativas ni se impongan otras restricciones que aquellas que en forma imperativa aconseja una previsión elemental

[5] En el mismo sentido de Lozano puede citarse, aun cuando no esté expresada con suficiente claridad la opinión de José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, 3a. ed., 1888, pp. 86-87. También opina en la misma forma, de manera expresa, Felipe Tena Ramírez, en su *Derecho constitucional mexicano*, México, 1944, p. 193. A nuestro juicio la posición adoptada por estos tratadistas es la que debe aceptarse, pues al expresar el artículo 29 constitucional que la suspensión debe llevarse a cabo por medio de prevenciones generales y que el Congreso de la Unión debe aprobar tal suspensión, resulta indiscutible que la aprobación del Congreso debe otorgarse precisamente respecto a las prevenciones generales que son el medio para efectuar la suspensión. Además, como lo apunta Tena Ramírez, todo lo relativo a medidas de emergencia debe ser obra del Congreso, "a fin de que el Ejecutivo reciba íntegramente sus facultades del órgano legislativo". La discusión y el desarrollo de esta tesis podrían ser materia de un amplio estudio que va más allá de los límites de este trabajo, en el que sólo nos preocupa dilucidar la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos y leyes que derivan de las facultades extraordinarias comedidas al Ejecutivo, aun sin discutir la legalidad de su origen.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

dentro de un conjunto de circunstancias fortuitas". Después se vuelve a insistir sobre el mismo punto en los siguientes términos: "Se ha dicho ya, tanto en la iniciativa que determinó la expedición del decreto autorizando al Ejecutivo para la suspensión de garantías, como en otros diversos documentos, que las limitaciones a ellas sólo comprenden los conceptos enunciados y tan sólo dentro de las limitaciones que fija esta reglamentación".

Congruentes con estas consideraciones, los artículos 1o. y 4o. de la Ley de Prevenciones Generales establecieron idéntica limitación. En esa virtud resulta, pues, indiscutible que los límites a las garantías constitucionales únicamente comprenden los conceptos enunciados y las restricciones fijadas de manera expresa por la Ley de Prevenciones Generales.

V. La legislación de emergencia

La parte segunda del artículo 29 constitucional establece que si la suspensión de garantías tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, y que si la suspensión se verificase en tiempo de receso se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

El artículo 49 de nuestra Carta Magna dispone:

> El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
>
> No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 49 constitucional en vigor, que puso fin a la disputa surgida en torno del artículo 50 de la Constitución de 1857, resulta ya indiscutible que pueden concederse al Ejecutivo de la unión facultades extraordinarias para legislar en los casos a que se refiere el artículo 29 de la propia Constitución.

El Constituyente consideró que en las situaciones de emergencia no bastaba la suspensión de garantías para conseguir la salud pública, sino

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

que era necesario, además, conceder al gobierno autorizaciones extraordinarias a fin de hacer frente a la situación.

Estas autorizaciones, aunque sólo pueden concederse en los casos en que se suspendan las garantías y están limitadas por tal suspensión, no pueden confundirse con ella, según se demuestra con sólo considerar que, en los términos del artículo 29, en tanto que la suspensión de garantías puede ser aprobada por la comisión permanente durante los recesos del Congreso de la Unión, las facultades extraordinarias sólo pueden concederse al gobierno por el propio Congreso y de ninguna manera por la comisión permanente, "puesto que tales facultades extraordinarias son generalmente de índole legislativa, que la permanente no tiene, y, por tanto, no puede trasmitir".[6]

Es decir, la facultad del Ejecutivo para expedir leyes de emergencia tiene un origen distinto y características diversas de la facultad para suspender las garantías y de las prevenciones generales que debe dictar a este efecto.

En el artículo 4o. del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* correspondiente al día 2 de junio de 1942, se faculta "al Ejecutivo de la Unión para imponer en los distintos ramos de la administración pública todas las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad, y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales". En el artículo 5o. del propio decreto se autoriza al Ejecutivo para legislar en los distintos ramos de la administración pública con sujeción a lo preceptuado en el artículo anterior, y en el artículo 6o. se dice que al iniciarse cada periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Ejecutivo dará cuenta del uso que haya hecho de las facultades otorgadas en el decreto citado.

Son los artículos referidos los que contienen las autorizaciones extraordinarias concedidas al Ejecutivo por el Congreso de la Unión. Pero tales facultades se encuentran limitadas por el propio decreto y sólo podrán ejercerse para los fines y con apego a los requisitos expresamente señalados por el Congreso.

Podría discutirse si en virtud de que las autorizaciones extraordinarias y la facultad para legislar sólo se concedió por lo que toca a "los distintos

[6] Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 372. Ver además Ramón Rodríguez, *Derecho constitucional*, p. 473.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ramos de la administración pública", tiene el Ejecutivo facultades para legislar e imponer modificaciones sobre las situaciones jurídicas de derecho privado que se refieren a relaciones entre particulares, o bien, si dada la amplitud de facultades con que el Congreso de la Unión tuvo la intención de dotar al Ejecutivo, las palabras "distintos ramos de la administración pública" deben ser interpretadas en forma extensiva y referirse a cualquier situación jurídica que pueda afectar o tener relación con el interés general.

Pero haciendo a un lado la discusión de este problema que, a nuestro modo de ver puede resolverse en el último sentido, conviene señalar el error contenido en el artículo 2o. de la Ley de Prevenciones Generales en el que se dice que por Legislación de Emergencia se entiende la dictada por el Ejecutivo federal en uso de las facultades que le confiere el artículo 39 del decreto del 1 de junio de 1942, pues según lo hemos visto en párrafos anteriores, la facultad legislativa en épocas de emergencia debe fundarse en la autorización expresa concedida por el Congreso que, en el caso presente, se contiene en el artículo 5o. del decreto citado, y no puede confundirse con la obligación de dictar las prevenciones generales relativas a la suspensión de garantías.

Por otra parte, los actos que realice el Ejecutivo y las leyes que expida en uso de facultades extraordinarias deberán sujetarse no sólo a las autorizaciones concedidas por el Congreso, sino que en todo caso deberán respetar los derechos y prerrogativas no limitados por la suspensión de garantías, dado el sistema de facultades expresas y los caracteres de nuestro régimen de derecho que ya hemos señalado.

Refiriéndose a este punto, que parece incontrovertible, don José María del Castillo Velasco dice que: "Puede el Congreso autorizar al Ejecutivo para ocupar la propiedad dándole la indemnización posterior y no anteriormente a la ocupación;[7] pero si la garantía constitucional de la propiedad no se suspende antes, la ley no podría surtir efecto alguno."[8]

Como ejemplo reciente en nuestros días nos encontramos con la adición que el Ejecutivo se vio obligado a introducir en el artículo 13 de la Ley de Prevenciones Generales que contiene las restricciones a la garantía del artículo 16 constitucional, a fin de que los órganos encargados de vi-

[7] La Constitución de 1857 hablaba de indemnización previa.
[8] José María del Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 83.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

gilar la observancia de las leyes de emergencia para la compensación de los salarios insuficientes estuvieran en posibilidad de practicar investigaciones, inspecciones, visitas, etcétera. El propio Ejecutivo reconoció así que ninguna ley de emergencia o autoridad encargada de su aplicación podría cometer un acto contrario a las garantías no restringidas.

En el mismo sentido se pronunciaron las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados en el dictamen que rindieron sobre la iniciativa presentada por el ciudadano presidente de la República para que fuera aprobada la suspensión de garantías individuales, en el, que se dice que el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo debe condicionarse forzosamente a la suspensión de tales garantías.

Consiguientemente, tanto las Leyes de Emergencia que dicte el Ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias que le ha conferido o le confiera *el* Congreso como cualquier acto que realice con fundamento en las autorizaciones concedidas por el propio Congreso en los casos del artículo 29 constitucional, siempre tendrá como límite las garantías no suspendidas o restringidas.

VI. Procedencia del juicio de amparo contra las leyes de emergencia o actos derivados de las mismas

Nuestra Constitución consigna el régimen de separación de poderes y otorga al Judicial la función de órgano de control de la constitucionalidad de los actos realizados por los otros.

Es el artículo 49, antes transcrito, el que establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y prohíbe la reunión de dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, así como que el Legislativo se deposite en un solo individuo con la sola excepción del caso en que se concedan facultades extraordinarias al Ejecutivo conforme a lo dispuesto en el artículo 29. Pero en ninguna forma ni en ninguna hipótesis se establece o puede permitirse que el Ejecutivo o el Legislativo asuman las funciones asignadas por los textos constitucionales al Poder Judicial.

Además, no debe olvidarse que las autorizaciones extraordinarias que menciona el artículo 29 de nuestro código fundamental están limitadas

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

únicamente a aquellas facultades que el Congreso puede transmitir, y así, por ejemplo, no podría cambiarse mediante dichas autorizaciones la organización federal de la República mexicana en una organización central, ni pueden tampoco subvertirse ninguno de los principios fundamentales de nuestra Constitución Política.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto por los artículos 103, fracción I, y 107 de nuestra ley fundamental, procede el juicio de amparo ante los tribunales de la federación contra las leyes o actos de autoridad que violan las garantías individuales.

Por tanto, si mediante la expedición de leyes de emergencia o mediante un acto de autoridad derivado de ellas se violan las garantías que no han sido materia de la suspensión, en todo o en parte, es indiscutible que, con fundamento en los preceptos citados, contra tales leyes o actos procede el juicio de amparo.

De otro modo se subvertiría el orden constitucional y perdería nuestro régimen su fisonomía de régimen de derecho, con lo que se estarían destruyendo nuestras instituciones fundamentales y prohijándose el establecimiento de una tiranía "lo cual no ha podido ser ni, ha sido la intención del legislador".[9]

El propio Ejecutivo, con gran acierto, ha reconocido la validez de las anteriores afirmaciones tanto en la iniciativa de suspensión de garantías como en los considerandos de la Ley de Prevenciones Generales, según se demuestra con la lectura de las transcripciones que más arriba se han hecho de dichos documentos. No obstante, lo anterior, nuestras autoridades judiciales han declarado la improcedencia de los amparos interpuestos contra las leyes de emergencia y los actos derivados de ellas invocando el artículo 18 de la Ley de Prevenciones Generales que a la letra dice:

> No se dará entrada a ninguna demanda de amparo en que se reclame alguna disposición de las leyes de emergencia o algún acto derivado de las mismas.
>
> Cuando se hubiere admitido alguna demanda en que se dé apariencia diversa al acto reclamado, deberá sobreseerse el juicio tan luego como se tenga conocimiento, a virtud de informe de autoridad federal, de que tal

[9] Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 83.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> acto se encuentra fundado en la presente ley. En tal caso, si se hubiere dictado auto de suspensión provisional o definitiva, se revocará de plano y sin recurso alguno.

Sin embargo, este precepto debe interpretarse tan sólo en el sentido de que no procede el juicio de amparo contra las leyes de emergencia o actos derivados de ellas que se refieran o afecten a las garantías individuales suspendidas, pues en este caso es obvio que no puede violarse una garantía que, por el momento, se encuentra en suspenso y que, por tanto, no hay un derecho afectado que pueda ser materia de protección constitucional. Sólo en este sentido, es claro que no debe darse entrada a una demanda de amparo en que se reclame la violación de una garantía suspendida y precisamente en la parte que haya sido limitada por la Ley de Prevenciones Generales, pues aquí sí aparece una causa notoria de improcedencia.

Pero de ningún modo puede aplicarse el artículo 18 de la Ley de Prevenciones Generales a las leyes de emergencia o actos fundados en ellas que impliquen una violación a las garantías no suspendidas, pues ello sería contrario a nuestro sistema de derecho y a nuestro régimen constitucional, que no desaparece en virtud de la suspensión de garantías y que sólo permite las limitaciones expresas y necesarias para hacer frente a la situación de emergencia.

Pretender que el artículo 18 establece que en ningún caso debe darse entrada a una demanda de amparo contra un acto o disposición de emergencia sería tanto como afirmar que el Ejecutivo había expedido una ley en virtud de la cual paralizara e impidiera la actividad del Poder Judicial y en la que dijera que nadie podría juzgar la constitucionalidad de sus actos. El solo enunciado de una disposición semejante indica el absurdo de ella y su repugnancia absoluta con un régimen, como el nuestro, de división de poderes.

Sobre cualquier torcida interpretación del artículo 18 de la Ley de Prevenciones Generales están las disposiciones de nuestra Constitución, y a todos los poderes, pero especialmente al Judicial, toca velar por su debida observancia.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

VII. Procedencia del juicio de amparo contra la indebida aplicación de las disposiciones de emergencia

Después de haber dejado sentadas las conclusiones anteriores conviene examinar la procedencia del amparo en contra de los actos que realicen las autoridades haciendo una aplicación indebida de las leyes de emergencia y respecto a los cuales esas disposiciones no pueden servir de fundamento a las autoridades que los ejecuten.

En este caso, pues, no se refiere la discusión a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley misma, sino a su indebida aplicación y a la falta de fundamento legal del acto reclamado.

Al respecto, entre las garantías reconocidas por el artículo 14 constitucional, se encuentra la de que nadie podrá ser privado de la vida, la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. El artículo 16 consigna la garantía de que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. En estos preceptos se encuentra consignada la obligación para las autoridades de conformar y fundar sus actos en las leyes expedidas con anterioridad a ellos, lo que constituye el rasgo fundamental de todo Estado de derecho cuya actividad sólo puede desarrollarse a través de normas jurídicas.

Ahora bien, las garantías establecidas por los artículos constitucionales citados, solamente fueron limitadas por la Ley de Prevenciones Generales mediante las restricciones establecidas en sus artículos 11 y 13, por lo que, de acuerdo con lo que antes hemos expuesto, sólo deben entenderse restringidas en los términos de estos preceptos, y deben considerarse subsistentes en todo lo demás.

Lo dispuesto por el artículo 29 transitorio de la Ley de Prevenciones Generales, constituye una confirmación de nuestra tesis, pues al decir que los juicios de amparo en tramitación al entrar en vigor dicha ley seguían su curso normal, cualquiera que fuera su naturaleza, sin verse afectados

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

por las disposiciones de la ley citada, debe interpretarse tan solo en el sentido de que el Ejecutivo quiso dejar asentado de manera expresa que las prevenciones generales no podrían aplicarse en forma retroactiva, siendo congruente de este modo con las restricciones fijadas por dichas prevenciones que no alcanzan a la garantía de retroactividad y queriendo significar con esto que los juicios de amparo promovidos —antes de expedirse la Ley de Prevenciones Generales por violaciones a las garantías que en virtud de ella fueron restringidas, no quedaban sin materia y que deberían seguir su curso normal.

Por consiguiente, las autoridades encargadas de aplicar las disposiciones de emergencia deberán conformar a ellas sus actos, y si no lo hacen, violarán las garantías constitucionales subsistentes, a que antes hemos aludido, por lo que contra tal indebida aplicación procederá el juicio de amparo de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 103, fracción I, y 107 constitucionales.

No obstante, lo anterior, también a este respecto se ha sostenido por nuestras autoridades judiciales que no debe darse entrada a la demanda de amparo o que el juicio debe sobreseerse cuando se intente en contra de la indebida aplicación de las leyes de emergencia, y para fundar este criterio se ha invocado también el artículo 18 de la Ley de Prevenciones Generales.

Sin embargo, para demostrar la inexactitud de esta última tesis basta con examinar detenidamente el artículo citado. Dicho precepto en su primera parte establece que no se dará entrada a ninguna demanda de amparo en que se reclame alguna disposición de las leyes de emergencia o algún acto derivado de las mismas. Ahora bien, cuando el juicio de amparo se endereza en contra de la indebida aplicación de una ley de emergencia es indiscutible que no se está reclamando la ley misma ni tampoco un acto derivado de ella, sino, por el contrario, un acto que no deriva ni encuentra su apoyo en la ley, o, en otras palabras, no se reclama ni siquiera la aplicación de la ley sino precisamente su no aplicación, es decir, la actividad ilegal de una autoridad.

En efecto, en este párrafo se dice que deberá sobreseerse el juicio tan pronto como a virtud de informe de autoridad federal se tenga conocimiento que el acto reclamado se encuentra *fundado* en la Ley de Prevenciones Generales. Haciendo una interpretación *a contrario* es in-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

discutible que si del informe que rinda la autoridad federal no se llega al conocimiento de que el acto se encuentra fundado en la ley, no cabe el sobreseimiento y debe sustanciarse el juicio de amparo.

La interpretación anterior es la única posible, pues además de estar en perfecto acuerdo con las reglas de la hermenéutica jurídica, también salta a la vista que al aludir el artículo 18 a la circunstancia de que el acto se encuentre fundado en la ley no quiere decir únicamente que se invoque o se haga referencia a ella por la autoridad responsable, pues de otro modo se llegaría hasta el absurdo de sostener que bastaría con que una autoridad simplemente invocara o trajera a colación una ley de emergencia para que, contra los actos que realizara fuera de su competencia y que implicaran una clara violación a las garantías no suspendidas, no fuera procedente el juicio de amparo.

Podría argumentarse que el artículo 18 de la Ley de Prevenciones Generales constituye una limitación tácita a las garantías que otorgan los artículos 14 y 16; pero este argumento también carecería de base tanto porque el artículo 18 no hace ninguna referencia a esos preceptos constitucionales, que en cambio sí son aludidos de manera expresa por los artículos 11 y 13 de la ley de prevenciones, cuanto porque, de acuerdo con esta interpretación, en realidad no se estarían limitando las garantías que conceden los artículos 14 y 16, sino que lo que se estaría restringiendo serían los artículos 103 y 107, así como los demás preceptos de nuestra carta magna que consignan las facultades otorgadas al Poder Judicial, los cuales no pueden suspenderse ni limitarse porque ello sería tanto como subvertir el orden constitucional y afectar a toda nuestra organización jurídica.

Además, y aun en el supuesto —cuya falsedad ha sido ya demostrada— de que el artículo 18 de la Ley de Prevenciones estableciera la improcedencia del juicio de amparo contra la indebida aplicación de las leyes de emergencia, es indiscutible que una disposición de esta naturaleza será anticonstitucional y no podría tener ninguna validez, pues no estando suspendidas las garantías relativas consignadas en los artículos 14 y 16 constitucionales contra cualquier acto que las viole, procede el juicio de amparo, según los principios que antes hemos expuesto.

Los recursos administrativos que contra la aplicación de las leyes de emergencia establece la Ley Reglamentaria del artículo 1o. de la Ley de Prevenciones Generales expedida el 9 de septiembre de 1942, no son sino

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

meros recursos administrativos que, una vez agotados, en nada pueden afectar a las actividades del Poder Judicial.

Por lo que se refiere en especial a la fracción V del artículo 11 de la Ley de Prevenciones Generales, que fue adicionada mediante decreto del 17 de septiembre de 1943, restricción que establece al artículo 14 es la de obligar a los empresarios a compensar los salarios insuficientes de los trabajadores en la forma y medida que posteriormente serian determinadas por los derechos y propiedades de los empresarios, que no existen en épocas normales.

En esta fracción V se estableció que para fijar la observancia de las leyes que se expidieren en sus términos, conocer de las violaciones de dichas leyes e imponer las sanciones correspondientes, se crearían organismos especiales con jurisdicción en todo el territorio nacional, cuya estructura, funcionamiento y facultades serían establecidas por las mismas leyes.

A pesar de no estar suspendida la garantía que consigna el artículo 13 constitucional, lo cual puede originar dudas acerca de su legalidad, los organismos antes citados se crearon mediante la Ley de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente del 23 de septiembre de 1943 en relación con su reglamento del 11 de noviembre de 1943.

Aun aceptando sin discusión la constitucionalidad de estos organismos, por lo que a ellos se refiere son absolutamente aplicables las conclusiones anteriores, pues es claro que, como cualquier otro tribunal en el cumplimento de sus funciones, están obligados a seguir el procedimiento señalado en las disposiciones correspondientes y no podrán dejar de conformar sus actos a las normas legales respectivas.

En efecto, estos tribunales tienen como función la observancia de los ordenamientos a que se refiere la fracción V del artículo 11 de la Ley de Prevenciones Generales, conocer de las violaciones a dichos ordenamiento, imponer las sanciones correspondientes y, en suma, aplicar tales leyes. Por tanto, cualquier acto que cometan en contra de los ordenamientos cuya aplicación se les ha encomendado, no encontrará ningún fundamento legal y será violatorio de la garantía consignada por el artículo 14.

Incluso a este respecto debe tenerse en cuenta que las garantías que establece el artículo constitucional últimamente citado, por lo que se refiere a las compensaciones para los salarios insuficientes, sólo han sido limitadas precisamente en la forma y medida de la Ley de Emergencia correspondiente.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Por consiguiente, las garantías consignadas en el artículo 14 constitucional subsisten para todos aquellos casos y derechos que no hayan sido expresamente considerados o no se encuentren afectados por la Ley de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente y que excedan a los límites y términos marcados por ésta. En este sentido podríamos decir que la limitación constituye en sí misma una garantía.

En consecuencia, si los organismos a que nos venimos refiriendo, excediendo a la Ley de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente cometen algún acto en contra de alguna persona en el que por una aplicación inexacta o contraria a dicha ley, le afecten sus propiedades, posesiones, derechos o cualesquiera otra de las prerrogativas consignadas en los artículos 14 y 16 constitucionales en forma y medida que sobrepase a los términos fijados por la Ley de Compensaciones, estarán violando en contra de esa persona las garantías no limitadas por esta ley y contra sus actos procederá también el juicio de amparo.

VIII. Suspensión

La suspensión del acto reclamado cuando el juicio de amparo se intente en contra de una ley de emergencia o de su indebida aplicación, es materia delicada en la que deberá tener papel preponderante para su atinada resolución la prudencia del juzgador, que para conceder la suspensión se verá obligado a tomar en cuenta, en todo caso, por una parte, la conservación de la materia del amparo, y por otra, que no se siga perjuicio al interés general.

Como conclusión final podemos asentar la de que dentro de una situación de emergencia —que no implique una ruptura del orden como ocurre en el caso presente— procede el juicio de amparo contra todo acto de las autoridades que viole en perjuicio de alguna persona las garantías no suspendidas o no limitadas.

Es este el único medio de impedir que nuestro régimen pierda su fisonomía de régimen de derecho, cuya conservación el señor presidente de la República ha considerado como deber primordial cuyo cumplimiento debe cuidarse “antes que cualquier otro aspecto”.

No debe olvidarse tampoco que, según los términos categóricos de los artículos 49 y 59 del decreto del 19 de junio de 1942, al conceder el

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Congreso al Ejecutivo autorizaciones extraordinarias, expresamente determinó que las facultades conferidas en virtud de tales autorizaciones deberían usarse para "el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales", dentro de las que indiscutiblemente se encuentran comprendidas la separación de poderes y las funciones del Judicial como órgano de control de la constitucionalidad de los actos de los demás, por lo que es obvio que toda violación a estos principios no sólo es contraria a nuestro régimen constitucional, sino que, incluso, sobrepasa los límites y las finalidades expresamente señaladas por el propio Congreso a la legislación de emergencia y a los actos que realice el Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias.

La protección constitucional en estos casos, en nada puede perjudicar a los intereses generales del país, y, por el contrario, al colocar a los particulares a salvo de arbitrariedades y vejaciones injustificadas e innecesarias, se evitará eficazmente que la cooperación entusiasta que han brindado todos los mexicanos a sus gobernantes en esta hora difícil y llena de peligros llegara a verse obscurecida por las sombras del temor y de la desconfianza.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad (1945)*

Mario de la Cueva

I. Introducción

La impresión que se gana después de escuchar un cursillo sobre el tema "Suspensión de garantías y facultades extraordinarias", es que el asunto resulta inagotable entre nosotros. La historia ha jugado una mala pasada a los juristas, pues un tema que pudiera ser sencillo, se complicó por la fuerza de los hechos, hasta adquirir perfiles de insoluble. La tragedia de nuestro artículo 29 constitucional, según revelaron las brillantísimas conferencias del profesor Tena Ramírez, radica en la lucha empeñada desde 1824 entre la realidad y las necesidades mexicanas y el ideal de libertad política expresado en la doctrina de la división de poderes y en la cual salieron victoriosas la realidad y la necesidad.

El tema de esta plática es "La vuelta a la normalidad": ¿Qué ocurrirá? Mejor, ¿qué debe ocurrir cuando termine la guerra? ¿Cuál deberá ser la situación que se produzca? Principiamos a acostumbrarnos a este régimen de suspensión de garantías y facultades extraordinarias; contemplamos con cierta familiaridad las leyes y decretos de emergencia y, en ocasiones, los encontramos mejores que la legislación del Congreso. Con motivo de la proyectada huelga de tranvías, se felicitaba el

* Conferencia dictada el 12 de febrero de 1945, tomada de *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VII, núms. 25-28, enero-diciembre, 1945, pp. 168-190, (reproducida en *El Foro. Órgano de la Barra mexicana*, 2a. época, tomo II, núm. 1, marzo, 1945, pp. 7-28; como folleto: México, UNAM, 2006, y en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LIX, núm. especial "70 años", 2009, pp. 63-85) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

periódico *Excélsior* de que el Poder Ejecutivo gozara de las facultades extraordinarias que le permitieron lograr la continuación del servicio mediante la medida extraordinaria de ocupar temporalmente los bienes de la empresa. El tema, "La vuelta a la normalidad", no ha sido explorado entre nosotros; una respuesta imprudente, que me arrancó el señor director de esta Escuela, después de pagar un desayuno, sobre si aceptaba sustentar esta plática, me ha obligado a meditar en las consecuencias de la vuelta a la normalidad. Pero no he podido considerar el problema aisladamente; hube de centrarle entre todas las cuestiones que provoca nuestro artículo 29 constitucional. Habré, pues, de pasar revista, siquiera sea en forma breve, a los siguientes asuntos, antes de abordar el tema de esta charla:

1. La naturaleza jurídica del artículo 29 de nuestra Constitución.
2. Modificaciones al orden constitucional normal, permitidas por el artículo 29.
3. Los requisitos de aplicación del artículo 29.
4. Efectos que se producen por la aplicación del mismo artículo.
5. Cesación de estos efectos, o mejor, la vuelta a la normalidad.

Es seguro que voy a defraudar a todos, pero no pude evitarlo. Es tan apasionante el problema de la "suspensión de garantías y facultades extraordinarias" que, sin sentirlo, me adentró en los temas y, por otra parte, había tanta necesidad de fundar cada una de las soluciones que propongamos al final, que hube de abordar las cuestiones enunciadas. Éstas, así lo esperamos, serán simple consecuente de lo que digamos en los párrafos previos.

II. La naturaleza jurídica del artículo 29 de nuestra Constitución

La Constitución es la norma jurídica fundamental del país. Pero, según precisó con positiva elegancia nuestro querido maestro de derecho constitucional, don Antonio Martínez Báez, es la regla jurídica fundamental, pero únicamente para la vida normal del país; dicho en otras palabras, la Constitución supone la vida armónica y regular del ser político y sus normales relaciones de carácter internacional. Cuan-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

do estos supuestos faltan, cuando se presenta el estado de emergencia, cuando se encuentran en peligro la integridad o la vida del ser político mexicano, urge un principio capaz de hacer frente a la situación. La necesidad de este principio es conforme a la exigencia de los hechos y a la lógica del orden jurídico, porque, de un lado, la realidad y la necesidad se imponen al orden jurídico y, por otra parte, la razón exige que situaciones distintas sean gobernadas por normas diversas. Para resolver estas exigencias, apareció el artículo 29, precepto que podría definirse diciendo que es el conjunto de medidas de naturaleza jurídico-política, permitidas por la Constitución, para hacer frente al estado de emergencia, motivado por la ruptura de la armonía del ser político mexicano.

En ocasiones, particularmente en las horas de pereza, que en mí son muchas, o cuando se ha cansado el pensamiento, lo que también me ocurre, quisiera uno acogerse a la llamada ciencia formal del Derecho, porque, si se tuvo la suerte de leer en la juventud los dos libros fundamentales de Kelsen, las soluciones se presentan tan fáciles, que no hay lugar al cansancio y sí, en cambio, permiten el ocio. El antiguo jefe de la Escuela Jurídica Vienesa, nos diría: "El Estado no puede actuar sino por actos jurídicos, porque el Estado mismo es una categoría jurídica; es la personificación del orden jurídico de la ley fundamental". Ahora bien, nuestro artículo 29 forma parte del orden jurídico total y fundamental creado en la Constitución; luego todos los actos que ejecute el Estado en aplicación de ese artículo 29, serán actos jurídicos. Esto es y traduciendo a un lenguaje latino la anterior explicación: el artículo 29 es una norma jurídica y la situación que deriva de su aplicación es, igualmente, una situación jurídica.

¿Será verdad el anterior discurso? Coincidimos, en este capítulo, con la supuesta solución del profesor Kelsen: frente a los que piensen que la aplicación del artículo 29 transforma el orden constitucional del país y erige al presidente de la República en un dictador, respondemos: a) que el artículo 29 es una norma jurídica que forma parte del orden constitucional; b) que el mismo artículo 29 participa de los atributos esenciales del orden jurídico constitucional; c) que la aplicación del artículo 29 es la aplicación de la Constitución; y que, finalmente, d) la situación que se crea con motivo de la aplicación del artículo 29 no solamente no significa la transformación del orden constitucional, sino

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

que, por el contrario, conserva los lineamientos fundamentales del propio orden constitucional.

Las proposiciones enunciadas nos obligan a resolver la cuestión oculta en el primer rubro de nuestro estudio: ¿Cuál es la naturaleza del artículo 29 de la Constitución?

Pregunta impertinente, dirán aquellos partidarios de que el precepto permite la dictadura presidencial, pues su simple lectura revela que el artículo 29 *es el precepto constitucional que permite, en las situaciones de emergencia, erigir al presidente de la República en un dictador, o, para emplear las palabras de la famosa ley del 11 de diciembre de 1861, dotar al presidente de la República de facultades omnímodas.*

Si existieran una teoría del derecho constitucional, como existe una doctrina para el derecho privado y si existiera un método de interpretación para el mismo derecho constitucional, como existe para el derecho civil, o si fuere posible aplicar el método de interpretación del derecho civil, no podrían sostenerse aquellos errores: a) porque una primera regla nos diría que los diversos preceptos de un cuerpo legal deben interpretarse en armonía con el todo; b) la misma regla nos diría que nunca debe interpretarse un precepto de manera que conduzca a una contradicción con el espíritu general del todo, lo que significa que la interpretación constitucional deberá estar siempre guiada por un espíritu democrático; c) otra regla nos obligaría, cuando la interpretación de un precepto es dudosa, a elevarnos a los principios generales que están en la base del edificio jurídico, para desprender más tarde la solución concreta, y esos principios generales nos habrían informado que era urgente mantener la doctrina de la división de poderes; d) y, entonces se habría visto, en aplicación de esta última regla, que la idea de una dictadura, aun transitoria, pugnaba con el sentido democrático de la Constitución; e) todavía encontraríamos otra regla que nos llevaría a buscar si en algún sistema extranjero, similar al nuestro, se ha resuelto el problema y también veríamos que en ninguna de las constituciones democráticas del mundo se admite la posibilidad de esta dictadura, aun temporal y determinada por situaciones de emergencia; f) y, habríamos de acudir igualmente a las soluciones dadas por los pueblos extranjeros cuando se han presentado condiciones de emergencia y nos daríamos cuenta de que ninguno ha aceptado semejante posibilidad; g) y, desde

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

otro punto de vista nos diría otra regla que las excepciones a los principios generales deben ser expresas y el párrafo segundo del artículo 29 no tenía esa cualidad; h) y, finalmente, nos enseñaría la misma regla que las excepciones a los principios generales son de aplicación restringida y que, en la duda, la excepción debe interpretarse, si cabe la expresión, en forma excepcional.

"Vivía aún don Ezequiel Montes", escribió Francisco Sosa en su libro *Biografías de mexicanos distinguidos*, "cuando un escritor eminente afirmaba que poseía una honradez catoniana, y que, a pesar de la dulzura de su carácter, desplegada en la tribuna una energía verdaderamente romana, pero de los buenos días de la República, de los buenos tiempos de Catón el Viejo, de Helvidio y de Valerio el Máximo". Pues bien, el probo ciudadano don Ezequiel Montes, ministro entonces de la Suprema Corte de Justicia y a quien se antoja comparar con el pretor romano o con el justicia de Aragón, sostuvo la integridad del artículo 50 de la Constitución y afirmó que nunca, ni siquiera en los casos de grande peligro para la patria a que se refería el artículo 29, podía investirse al presidente de la República de facultades legislativas: la tesis del magistrado Montes triunfó en la ejecutoria Faustino Goribar del 6 de julio de 1877, citada en el *Tratado del Juicio de Amparo*, de Moreno, y está suscrita por Ignacio M. Altamirano, Ignacio Ramírez, Antonio Martínez de Castro y Trinidad García.

La condenación de la tesis que combatimos se hizo por el magistrado Montes, en la ejecutoria de Faustino Goribar, del 6 de julio de 1877, en algunos de cuyos considerandos, se lee:

> QUINTO. Que tanto el artículo 29 de la Constitución como la conducta del Primer Congreso Constitucional, demuestran que la Ley Fundamental quiso imitar el buen ejemplo que la República Romana dio a todas las naciones del mundo creando una dictadura por medio de una ley creada por el Senado y el Pueblo, sin haber concedido al dictado la facultad de dar leyes (Tito Livio, Pomponio, Juan Lorenzo Lido, Juan Rosini, Juan Jacobo Rousseau); sin embargo de que sus facultades eran amplísimas y de que se extendían hasta privar de la vida a los ciudadanos romanos, que durante la dictadura estaban privados de las garantías que les daba la Ley Porcia.
>
> SEXTO. Que los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, desde diciembre de 1861 hasta octubre de 1876, han creado repetidas veces, no

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> la dictadura constitucional, imitación de la de los buenos tiempos de la República Romana, sino la tiranía de Syla y César, que usurparon el Poder Legislativo y concentraron en sus manos todos los derechos de la soberanía popular.
>
> SÉPTIMO. Que aún en las monarquías constitucionales de Europa, se ha reservado siempre el pueblo el derecho de que sus representantes, como Poder Legislativo, decreten los impuestos…
>
> DÉCIMO. Que, en las naciones regidas por el sistema constitucional, es una máxima absolutamente cierta: Que el Poder Legislativo no debe, ni puede, transferir la facultad de hacer leyes a otro alguno, o depositarla, sino donde el pueblo lo ha hecho (Locke, en *El gobierno civil*). Uno de los derechos, digo, uno de los principios fijos en derecho constitucional, es que la facultad conferida al Poder Legislativo para hacer leyes, no puede ser delegada a otro cuerpo o autoridad. Allí donde el poder soberano del Estado ha depositado la autoridad, allí debe permanecer; hasta que se cambie la misma Constitución. El poder a cuyo juicio sabiduría y patriotismo de otro cuerpo, los de aquel en quien el pueblo ha creído depositar esta confianza soberana.

Si la Suprema Corte de Justicia, en la gran oportunidad histórica que le brindó el amparo de la señora Dolores Quesada viuda de Almonte, se hubiera desentendido de que eran la esposa y los bienes de un imperialista, y hubiera aplicado los principios de interpretación que entonces imperaban en el mundo jurídico y, si, consecuentemente, hubiera interpretado la Constitución en su sentido democrático, nunca habría nacido la tesis de que el artículo 29 permite la transformación del orden constitucional y su substitución por una dictadura presidencial.

Pero no hay que ser demasiado severos, porque el método de interpretación en el derecho privado, de Roma a nuestros días, tiene veinte siglos de vigencia, en tanto que el derecho constitucional tiene siglo y medio de vida y ya se encuentra en crisis. Toca a las generaciones de abogados que nos siguen, mejor preparadas que nosotros, formar la teoría que no pudimos hacer.

¿Cuál es, pues, la verdadera naturaleza del artículo 29 de la Constitución? Nos permitimos proponer la única interpretación compatible con el sentido total de nuestra Constitución.

Cuando se estudia el artículo 29, se contempla la situación de emergencia que obliga a su aplicación, esto es, se le considera, exclu-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

sivamente, desde el punto de vista de las medidas que pueden adoptar los poderes Ejecutivo y Legislativo para hacer frente a las situaciones de emergencia. Pero, en cambio, se olvida este otro aspecto, que es, tal vez, más importante: el artículo 29 de la Constitución forma parte de los derechos del hombre, o más correctamente, es la afirmación y la defensa de los derechos del hombre. El artículo 29 de la Constitución significa que nunca, ni siquiera en los casos de grande peligro para la patria, pueden suspenderse los derechos del hombre, si no es con las condiciones y requisitos consignados en el mismo artículo 29. Fue esta segunda característica, lo que condujo a los Constituyentes de 1856-1857 a decir, en el artículo 29, que nunca podrían suspenderse las garantías que aseguraran la vida del hombre, pues, por el carácter irremediable del acto, no se trataría de una suspensión, sino de una supresión: así lo dijo el ilustre constitucionalista mexicano don José María del Castillo Velasco:

> Se exceptúan de la suspensión aquellas garantías que aseguren la vida del hombre, porque la pérdida de la vida no tiene reparación, y porque autorizar esa pérdida sería hacer ciertos y positivos el peligro y el mal que la invasión, la perturbación de la paz y otros conflictos hacen sólo posibles, aunque sean muy probables.

El artículo 29 es uno de los derechos del hombre, porque es una limitación al poder del Estado, bien entendido, tal como se desprende de la ejecutoria de Faustino Goribar, el artículo 29 dice: "Tú, Estado, no puedes suspender los derechos del hombre a tu arbitrio; solamente cuando esté en peligro la patria y a condición de que cumplas con los requisitos que aquí te señalo; todo acto tuyo que vaya más allá de los límites que yo, artículo 29, te permito, es un acto atentatorio".

El artículo 29 no es una carta en blanco dirigida al Poder Ejecutivo. Es una norma jurídica que permite a los Poderes Legislativo y Ejecutivo una conducta jurídica, subordinada a los mandatos del propio artículo 29. El precepto, bien entendido, tiene este alcance: cuando se presenta un estado de emergencia y cuando es imposible hacer frente a la situación dentro de los límites señalados por la Constitución a los poderes, pueden éstos, el Poder Ejecutivo y el Legislativo, introducir las modificaciones que sean indispensables para la rápida solu-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ción de los problemas de emergencia. El precepto, por tanto, autoriza para reformar la Constitución, a efecto de hacer frente a la situación de emergencia y en tanto subsiste dicha situación; esto es, el precepto autoriza relajar los mandatos constitucionales, pero este relajamiento de los principios ha de ser expreso y limitado; la Constitución nunca pierde su vigencia, pues lo único que permite el artículo 29 es suprimir determinadas limitaciones impuestas por la propia Constitución a los poderes; se otorgan mayores facultades al Poder Ejecutivo, pero no se suprime la Constitución; ésta, repetimos, queda vigente, en todo aquello en que no ha sido relajada. No es, pues, una carta en blanco la que se da al Poder Ejecutivo; el presidente debe someterse a la Constitución, solamente que no a la Constitución General, sino a la particular que se ha dado para la situación de emergencia, y en la inteligencia de que esta Constitución particular es la vieja Constitución, con las modificaciones temporales que se le ha hecho.

La idea del artículo 29 que venimos defendiendo parece haber sido también la de Castillo Velasco, cuando escribió en sus *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*:

> La autoridad para suspender las garantías otorgadas al hombre por la Constitución, es demasiado grave para que pudiera concederse sin las restricciones convenientes, a fin de asegurar esas mismas garantías en cuanto sea posible, aun en las graves y peligrosas circunstancias en que se permite la suspensión.

Y como una conclusión anticipada y para el aspecto del problema que hemos contemplado, ratificamos la tesis de que el artículo 29 de la Constitución debe interpretarse como una restringida excepción, de tal manera, que la duda que pudiera surgir en su texto ha de resolverse a favor de la negativa de facultades al Ejecutivo. O bien, diríamos que las anteriores consideraciones explican que, en la interpretación de los problemas suscitados por el artículo 29, pueden adoptarse dos criterios: el jurídico, que habrá de esforzarse por reducir los límites de aplicación del artículo 29 o el que sancionó la Corte en la ejecutoria de la señora viuda de Almonte, criterio que, en última instancia, es la política del *fait accompli*.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

III. Modificaciones al orden constitucional normal, permitidas por el artículo 29

La ejecutoria de la señora Dolores Quesada viuda de Almonte rompió la doctrina de la división de poderes, pues autorizó al Poder Legislativo para revestir de facultades legislativas al presidente de la República, si bien esa potestad únicamente se daba en los casos del artículo 29. La costumbre constitucional, por otra parte, cerró el debate acerca de las facultades legislativas extraordinarias en tiempos normales; la fórmula del juez Landa: La delegación de facultades legislativas no significa la reunión de dos poderes en uno, ni depositar el Legislativo en una sola persona, se impuso a la Suprema Corte de Justicia. En el año de 1917, el problema era limitar la posibilidad de facultades legislativas al presidente, a los casos del artículo 29 y, para ello, se reformó el artículo 50 de la Constitución de 1857.

Ahora bien, el artículo 29, lo mismo en 1857 que en la Constitución de 1917, autoriza, en primer término, la suspensión de los derechos del hombre. La doctrina constitucional mexicana indica que, en épocas normales, todo acto de cualquier autoridad que viole las garantías individuales, es nulo; así se desprende de la fracción primera del artículo 103 de la Constitución y de la idea misma de los derechos del hombre y de su garantía constitucional. En consecuencia, no puede expedirse ninguna ley en contravención a los derechos del hombre; el Poder Ejecutivo no puede realizar acto alguno que viole esas mismas garantías individuales, y, finalmente, el Poder Judicial está igualmente obligado a respetar, en todas sus decisiones, los derechos del hombre marcados en la Constitución. Estas limitaciones cesan, con las restricciones que adelante señalaremos, en los casos del artículo 29.

El texto primero del artículo 29, en la Constitución de 1857, no autorizaba otra medida. Pero la salida de tono del diputado Olvera, complicó nuestro problema.

El párrafo segundo del artículo 29 permite al Congreso de la Unión "conceder las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación". En el amparo de la señora Bros, interpuesto en los tiempos del presidente Juárez, se dijo que este párrafo segundo del artículo 29 únicamente permitía otorgar al presidente

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de la República una mayor amplitud de acción administrativa y en la medida en que lo estimara necesario el Congreso. Sería ésta, por tanto, la segunda medida permitida por el artículo 29.

Pero el resultado del debate Constitución *vs.* Vallarta, creó una tercera medida, las facultades legislativas extraordinarias.

Las tres medidas que permite el artículo 29, son independientes, quiere decir, es posible que el Congreso acepte la suspensión de garantías, pero estima que es innecesario conceder otras autorizaciones. Y existen en nuestra historia ejemplos de esta separación: La ley del 7 de junio de 1861, dictada por el Congreso de la Unión, suspendió en todo el país algunos de los derechos del hombre, pero en su texto no se otorgan ningunas otras autorizaciones al presidente de la República. En cambio, el decreto del mismo Congreso, expedido el 4 de junio del mismo año de 1861, contenía el siguiente artículo único:

> Se faculta al gobierno para que se proporcionen recursos, de cualquiera manera que sea, con el fin de destruir la reacción.

El célebre decreto del Congreso del 11 de diciembre de 1861 se ocupó, expresamente, de las dos primeras medidas: en el artículo primero declaró vigente la mencionada Ley de Suspensión de Garantías del 7 de junio de 1861 y, en el artículo segundo facultó omnímodamente al Ejecutivo para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias; tampoco se encontraba en este decreto la tercera de las medidas, pero el uso que de él hizo el presidente Juárez dio lugar a la polémica que hemos analizado.

Finalmente, el decreto del primero de junio de 1942, en vigor en estos momentos, determinó una distinción precisa entre las tres medidas apuntadas: a) en el artículo 1o. aprobó el Congreso la suspensión de varias garantías individuales; b) en el artículo 4o., autorizó el Congreso al Ejecutivo de la Unión "para imponer en los distintos ramos de la administración pública todas las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales"; c) y, por último, en el artículo quinto del decreto, se dice: "Se autoriza, igualmente, al Ejecutivo de la Unión para legislar

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

en los distintos ramos de la administración pública con sujeción a lo preceptuado en el artículo precedente".

Sin embargo, de esta distinción, la suspensión de garantías es la medida principal y las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas que pueden concederse al presidente de la República, le están subordinadas, quiere decir, únicamente procederán estas dos últimas medidas, si previamente se ha acordado la suspensión de garantías. Así se desprende del párrafo segundo del artículo 29, cuando dice: "Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias", luego no pueden concederse autorizaciones sin que exista el estado de suspensión de garantías.

IV. LOS REQUISITOS DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 29

El artículo 29 de la Constitución no destruye el orden jurídico constitucional. Como ha quedado expresado, es una norma jurídica que crea, cuando se produce el supuesto que la condiciona, una situación jurídica. Por esta consideración, está sujeta su aplicación a un cúmulo de requisitos.

A. El supuesto para la aplicación del artículo 29 es el "estado de emergencia", el párrafo primero del precepto señala cuáles son estas causas de emergencia y en el excelente artículo que publicó el joven maestro de esta Escuela, don José Campillo,[1] se caracteriza a dicho estado de emergencia con las siguientes palabras: "Se considera por la doctrina que existe un estado de necesidad cuando la integridad, la soberanía, las instituciones fundamentales, la dignidad de un país o el bien común, se encuentran seriamente afectados o gravemente amenazados".

B. Las autoridades que intervienen en la aplicación del artículo 29 son, en primer lugar, el presidente de la República; a él toca acordar la suspensión, lo que quiere decir que únicamente a él pertenece la iniciativa y que ninguna otra autoridad en el Estado mexicano puede iniciar ese problema. Pero la responsabilidad era demasiado grave y como

[1] Incluido en esta misma obra como "El juicio de amparo y la legislación de emergencia", José Campillo Sainz (1944) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

medida excepcional en nuestra Constitución, exige el mismo artículo 29 que la decisión del presidente de la República, se haga de acuerdo con el consejo de ministros. Por último, la decisión del presidente de la República de suspender las garantías debe someterse a la aprobación del Congreso; la aplicación del artículo 29 constitucional es la aplicación misma de la Constitución; ésta, hemos dicho, se modifica en aquellos aspectos que resultan incompatibles con las exigencias del momento; pero esta modificación de la Constitución no puede hacerse por el Poder Ejecutivo, autoridad incompetente, y únicamente, dentro de la técnica constitucional, puede obtenerse por la intervención del Poder Legislativo, reafirmamos la tesis de que la aplicación del artículo 29 no significa la destrucción del orden jurídico constitucional, pues, como sostuvo el magistrado Montes en la ejecutoria de Faustino Goribar, la suspensión de garantías se hace por medio de una ley del Congreso.

C. La aplicación del artículo 29 está subordinada a otra importante congerie de requisitos. No basta la intervención de las autoridades que hemos mencionado, ni es suficiente que sigan el procedimiento que también señalamos; es indispensable que se ajusten a las condiciones que ha impuesto el mismo artículo 29. Estas condiciones son las siguientes:

a) La suspensión debe limitarse a las garantías "que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación". No deberán, por consecuencia, suspenderse todas las garantías, sino únicamente aquellas que sea necesarias. La Constitución de 1857 no quiso que pudieran suprimirse las garantías de la vida del hombre. El ilustre profesor jalisciense Coronado, citó como garantía que nunca podría suspenderse, la que prohíbe la esclavitud, y nuestro profesor José Campillo, con muy buen sentido, agregó las garantías que prohíben las penas de mutilación, la marca, los azotes, los palos y el tormento, porque nunca será necesario que se suspendan esas garantías y porque la suspensión repugnará a la conciencia jurídica.

b) La suspensión de las garantías debe limitarse a la parte del territorio nacional que esté afectada por la emergencia. Puede ser necesario suspender las garantías en todo el país, pero puede igualmente ocurrir, en el caso, por ejemplo, de una rebelión o una epidemia locales, que baste en una parte determinada del territorio nacional.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

c) La suspensión de las garantías debe acordarse por un tiempo determinado. No puede ser una suspensión indefinida, porque el artículo 29 no permite la modificación definitiva de la Constitución; la suspensión de garantías es una medida transitoria, de emergencia, para una situación especial, y, por tanto, cuando se adopta, debe fijarse su duración. En la historia constitucional mexicana se encuentran estas dos maneras de fijar la duración de la medida: por el tiempo que dure la emergencia, sistema que se ha usado, especialmente, en los casos de guerra extranjera o rebelión; y por un periodo de sesiones del Congreso, de tal manera, que el presidente de la República, al iniciarse el periodo siguiente, debe dar cuenta del uso que ha hecho de las facultades de que se encuentra investido y plantear la conveniencia de prorrogarlas.

d) La suspensión de las garantías, dice el artículo 29, debe hacerse por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

El decreto del 1 de junio de 1942 ha planteado al derecho constitucional mexicano una importantísima cuestión. En el fondo de ella, se debate otra vez el problema que hemos venido estudiando, acerca de si el artículo 29 de la Constitución significa la supresión del orden jurídico constitucional o si, por el contrario, como hemos afirmado, es la aplicación de la misma Constitución. La cuestión planteada por el decreto es la siguiente: ¿las prevenciones generales, requisito para suspender las garantías, es un acto del presidente, concomitante con la suspensión de garantías, de tal manera que debe someterse al acuerdo del consejo de ministros y a la aprobación del Congreso de la Unión o, por el contrario, son dos actos distintos, que pueden realizarse en épocas diversas y sin que sea necesario que el presidente de la República someta al acuerdo del consejo de ministros y a la aprobación del Congreso, las prevenciones generales que deben condicionar la suspensión de garantías?

Congruentes con los puntos de vista que veníamos afirmando, nos decidimos por la primera solución, porque: a) el texto del artículo 29, nos parece suficientemente explícito, cuando dice que el presidente de la República puede suspender las garantías necesarias, pero que deberá hacerlo por medio de prevenciones generales; luego no puede el Poder

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Ejecutivo suspender las garantías y dictar más tarde, cuando lo estime conveniente, las prevenciones generales de esa suspensión; b) la verdad es que no existe sino un único acto, la suspensión de garantías por medio de prevenciones generales; éstas no son medidas reglamentarias del decreto de suspensión de garantías; son, más bien, la misma suspensión de garantías; c) la solución contraria haría nugatorio el mandato constitucional. En efecto, si las prevenciones generales a que subordina el artículo 29 la suspensión de garantías quedara al arbitrio exclusivo del presidente de la República, esas prevenciones generales dejarían de existir y consecuentemente, la suspensión de garantías dejaría de hacerse por medio de prevenciones generales, pues no es lo mismo suspender las garantías y dictar más tarde las prevenciones generales. ¿En qué medida acordó el consejo de ministros y aprobó el Congreso la suspensión de garantías? En la medida en que determine el presidente de la República; la antijuridicidad de esta respuesta revela, a nuestro entender, que no es posible admitir que las prevenciones generales, condición de la suspensión de garantías, sean un acto posterior a la aprobación que hubiere dado el Congreso a la suspensión acordada por el presidente; d) cada una de las garantías constitucionales, particularmente las individuales, es muy amplia. Ahora bien, el artículo 29 autoriza al presidente a suspender las garantías que sean un obstáculo para hacer frente a la situación, pero, si se suspende en abstracto cada garantía, no existe el criterio de la necesidad. Así si, por ejemplo, se suspende la garantía, en abstracto, del artículo 14, el presidente podría despojar a todos los particulares de todos sus bienes o dictar todo género de medidas retroactivas; e) las prevenciones generales son la medida y el límite de la suspensión de garantías y son esenciales a la suspensión, no posteriores, ni reglamentarias; f) el maestro don Antonio Martínez Báez, con esa finura de criterio que le permite penetrar en lo más hondo de los problemas, encontró la solución: las prevenciones generales que deben normar la suspensión de garantías, son acto propio de la competencia del Poder Ejecutivo; la facultad de dictarlas no deriva de la autorización que pueda otorgarle el Poder Legislativo, porque éste no tiene competencia para otorgar esa autorización. Y no se diga que existe contradicción con lo afirmado anteriormente, en el sentido de que las modificaciones introducidas al orden constitucional

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

reclaman la intervención del Congreso, porque son cosas diversas la potestad de dictar las prevenciones generales y la sanción de la medida, en el caso, es la aprobación que debe dar el Congreso; g) la Constitución, creemos haberlo demostrado, no quiso crear un dictador, luego no es posible admitir que el presidente de la República sea árbitro para fijar la extensión que puede darse a la suspensión de garantías; y menos ha de aceptarse que pueda el Ejecutivo modificar, a su gusto, la llamada "Ley de Prevenciones Generales", porque las prevenciones generales serían una burla a la colectividad; y tampoco es admisible que pueda surtir efectos la suspensión de garantías antes de que se dicten las prevenciones generales.

Por otra parte, existen importantes precedentes en nuestra historia a favor de las tesis que defendemos: a) en ninguno de los decretos de suspensión de garantías de los tiempos del presidente Juárez, se encuentra el procedimiento de suspender, ilimitadamente, o en forma abstracta, las garantías constitucionales; y por el contrario, siempre se acordó la suspensión por medio de prevenciones generales que fueron aprobadas por el Congreso. En la tantas veces citada ley del 11 de diciembre de 1861, se dijo, en el artículo primero que se ratificaba la ley de 7 de junio del mismo año, que suspendió algunas garantías individuales y, en esta ley, su articulado son prevenciones generales; b) la doctrina constitucional mexicana del siglo pasado, Coronado y Castillo Velasco, no dio importancia al problema, porque nunca había ocurrido que las prevenciones generales se dictaran como acto posterior, pero de sus aplicaciones se desprende que el Congreso debe conocer la completa medida acordada por el presidente.

V. Efectos que se producen por la aplicación del artículo 29

El artículo 29 de la Constitución, atento lo expuesto, es la norma que permite a los poderes Ejecutivo y Legislativo introducir, en el orden constitucional, las modificaciones jurídicas indispensables para hacer frente a las situaciones de emergencia. Ahora bien, a fin de determinar ulteriormente los principios que deben regir "la vuelta a la normalidad", urge fijar los efectos que se producen por su aplicación.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

A. Los derechos del hombre consignados en los primeros 29 artículos de la Constitución, según su idea clásica, constituyen la esfera de libertad de los particulares, intocable para el Estado. El Estado tiene sus facultades fijadas en la Constitución, pero, al desarrollarlas, debe respetar siempre esa esfera de libertad que los derechos del hombre reservaron a los particulares. Pues bien, el primer efecto que se produce por la aplicación del artículo 29, es que el Estado pueda, siempre dentro de la órbita de sus facultades, actuar más allá de los límites que fijan los derechos del hombre. Pero esta posibilidad del Estado no es ilimitada, porque los derechos del hombre no se han suprimido, se han únicamente restringido; en otras palabras, la suspensión de garantías significa que la esfera de libertad reservada a los particulares se restringe; el Estado puede actuar, dentro de sus facultades, pero hasta el límite que dejó vigente la suspensión de garantías. En consecuencia, todo acto del Estado que vaya más allá de lo que le permite la restricción acordada en los derechos del hombre, es nulo. Los maestros que me han precedido en este cursillo han aclarado suficientemente el punto, particularmente nuestro director, don Antonio Carrillo Flores, quien, con la precisión que le caracteriza, sostuvo que el orden jurídico no desaparecía por la suspensión de garantías y que tampoco se perdía el principio de legalidad.

B. El segundo efecto que produce la aplicación del artículo 29 es, según lo expuesto, una mayor amplitud de acción administrativa y deriva del párrafo segundo del propio precepto.

Pensamos, que las autorizaciones para una mayor amplitud de acción administrativa no deben ser una carta en blanco al presidente de la República. Hemos venido insistiendo en la tesis de que el artículo 29 no implica, en ningún aspecto, una dictadura fuera de límites legales y jurídicos, pues, por el contrario, lo único que consiente el precepto es relajar las normas constitucionales, para que pueda el presidente de la República hacer frente a las situaciones de emergencia. El Congreso que concediera una carta en blanco faltaría al sentido democrático de nuestra Constitución y rompería la armonía del orden jurídico. Cuando el artículo 29 habla de autorizaciones necesarias, se está refiriendo a facultades que conceda el Congreso; pero ese término, autorizaciones necesarias, no puede entenderse como una carta en blanco, porque en

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ella falta la necesidad de las autorizaciones y porque el Congreso que la otorgara faltaría al cumplimiento de su deber, delegando en el presidente de la República la facultad de fijar la extensión de las autorizaciones. Hemos también sostenido que el artículo 29 de la Constitución debe interpretarse en forma restringida, por ser una norma de excepción y, de acuerdo con este criterio, debe el Congreso fijar expresamente las autorizaciones que estime necesarias.

La aplicación del artículo 29 debe ser armónica, quiere decir, los distintos efectos que se producen deben estar relacionados los unos con los otros. Ya indicamos que la medida principal es la suspensión de garantías y que las otras, autorizaciones administrativas y legislativas, le están subordinadas. De esta explicación desprendemos que la mayor amplitud de acción administrativa que puede otorgar el Congreso al presidente de la República, ha de respetar siempre los derechos del hombre que no quedaron suspendidos y, como corolario de esta tesis, debe concluirse que todo acto administrativo del Poder Ejecutivo que vaya más allá de los límites que le permite el decreto de suspensión de garantías, es nulo.

C. El artículo 29 de la Constitución de 1917, en oposición a la interpretación auténtica de la norma similar de la Constitución de 1857, permite otorgar al presidente de la República facultades legislativas.

Lo mismo que dijimos para las autorizaciones administrativas y como también indicamos, la legislación del presidente de la República debe respetar los derechos del hombre en la proporción en que no fueron suspendidos.

Creemos, además, que las facultades legislativas que pueden otorgarse al presidente de la República tienen otro límite, que deriva de las facultades mismas del Congreso de la Unión. En efecto, el Poder Legislativo no puede delegar facultades que no tiene, lo que significa que las facultades legislativas que pueden corresponder al presidente de la República están limitadas por el artículo 73 de la propia Constitución. El presidente de la República podrá legislar, pero siempre y cuando el Congreso tenga la facultad que delegó.

D. El decreto del 1 de junio de 1942, en relación con las cuestiones que ahora analizamos, planteó otro importantísimo asunto: la suspensión de garantías, y las autorizaciones administrativas y facultades

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

legislativas al presidente de la República, tienen una finalidad concreta, hacer frente rápida y fácilmente a la situación de emergencia.

¿Quién es la autoridad que debe decidir si un acto administrativo o una ley del presidente de la República responde a la finalidad señalada?

La interpretación del artículo 29 debe ser restringida, por tratarse de una norma de excepción. La suspensión de garantías debe hacerse por medio de prevenciones generales; las autorizaciones administrativas deben ser expresas y debe, igualmente señalarse su extensión; las facultades legislativas deben tener el mismo carácter. Estos efectos producen, al aplicarse el artículo 29, una situación de derecho; el orden jurídico no está roto, pues simplemente se ha cumplido la capacidad de acción del Poder Ejecutivo. En estas condiciones, cuando el presidente de la República actúa dentro de los límites de la suspensión de garantías y facultades extraordinarias, es, naturalmente la autoridad que resuelve si la medida está ajustada a sus nuevas facultades. Pero también tienen los particulares el derecho de reclamar, ante la autoridad judicial, cuando una medida no se ajuste a esas autorizaciones.

Uno de los grandes males de las cartas en blanco al presidente de la República, consiste precisamente en la imposibilidad de fijar los nuevos límites de acción del Poder Ejecutivo; si el presidente es árbitro para fijar sus autorizaciones y sus facultades legislativas, nada podrán hacer los particulares y tampoco podrá intervenir el Poder Judicial; pero si, por el contrario, las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas constan en una ley del Congreso, el presidente de la República debe subordinarse a ellas y todo acto ejecutado en contravención de esa ley del Congreso, será nulo.

VI. La vuelta a la normalidad

Como expresamos al principio de esta charla, el tema "La vuelta a la normalidad" carece de doctrina; nadie, que sepamos, lo ha estudiado hasta la fecha; pero pensamos, no obstante, que aplicando los principios que hemos venido exponiendo, las soluciones a los diversos problemas que plantea son fáciles:

A. La suspensión de garantías, las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas que pueden otorgarse al presidente de la

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

República, tienen una finalidad concreta, "hacer frente rápida y fácilmente a una situación de emergencia". El artículo 29 es la aplicación de los principios de la Constitución, en los que únicamente introduce reformas temporales. Pero no suprime el orden jurídico, ni permite al Estado actuar más allá de los límites que le fijan la Constitución y las modificaciones introducidas para hacer frente a la situación de emergencia. En estas condiciones, parece indudable que las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas otorgadas al presidente de la República, no pueden exceder el fin para el cual fueron otorgadas. Es importante hacer notar que las facultades extraordinarias no son facultades para reorganizar la vida nacional, pues su fin exclusivo es corregir una anormalidad y restablecer la situación anterior. Son, en consecuencia, medidas de accidente, de circunstancia, de finalidad específica. De todo lo cual derivamos, puesto que el orden jurídico queda vigente y, como hemos venido repitiendo, se mantiene el principio de legalidad, que los actos del presidente de la República que vayan más allá de los fines para los cuales le fueron concedidas las facultades extraordinarias, violan la Constitución, en cuanto ésta afirma, como principio fundamental de su existencia, que los poderes del Estado, aun en los casos de aplicación del artículo 29, únicamente pueden hacer uso de las facultades que expresamente les conceda la Constitución o la ley dictada con apoyo en el artículo 29.

Las facultades del presidente de la República no se extienden a todos los aspectos de la vida nacional, y deben circunscribirse a la finalidad para la cual le fueron otorgadas. Esta solución implica que el Congreso de la Unión conserva todas las facultades que le concede la Constitución, con la sola limitación de aquellas que, para hacer frente a la situación, de emergencia, haya otorgado al presidente de la República. Este dictará "los acuerdos necesarios para hacer frente a las contingencias del momento", pero toca al Congreso continuar desarrollando la función que específicamente le señala la Constitución, y, consecuentemente, dictar todas aquellas leyes que hayan de tener carácter permanente, o sea todas las disposiciones que se refieren a la vida normal del Estado. Y, de hecho, así ha ocurrido, pues el Congreso de la Unión ha dictado diversas leyes pudiendo citarse, entre otras, las reformas de 31

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de diciembre de 1943 a la Ley Minera y la Nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Existe, sin embargo, una diferencia entre la posición del presidente de la República y la del Congreso de la Unión: El primero puede actuar hasta los límites que le señale la Ley de Suspensión de Garantías. El Congreso, en cambio, deberá ceñirse a la vieja Constitución y esto es así porque, en tanto que el Poder Ejecutivo está haciendo frente a una situación de emergencia, el Poder Legislativo no tiene otras funciones que las que expresamente le señala la Constitución. El artículo 29 no permite otorgar mayores facultades al Poder Legislativo y éste no podría dárselas, porque no puede modificar la Constitución. Es únicamente al Poder Ejecutivo al que toca actuar hasta los límites de la Ley de Suspensión de Garantías.

B. Las condiciones que preceden serían fáciles de aplicar si el Congreso de la Unión cumpliera siempre su deber. Las autorizaciones administrativas y facultades legislativas no deben ser una carta en blanco, y, por el contrario, debe el Congreso especificarlas. Si así ocurriera, sería fácil mantener al presidente de la República dentro de la finalidad concreta para la cual se le conceden facultades extraordinarias. Otra tragedia del derecho mexicano es que nuestros congresos otorgan más de lo que la Constitución permite y, en ocasiones, mucho más de lo que pide el Poder Ejecutivo. La ya apuntada consecuencia de esta actitud del Congreso, es que falte la norma para mantener al presidente de la República dentro del concepto "autorizaciones necesarias".

C. La suspensión de garantías, las autorizaciones administrativas y las facultades legislativas terminan al cesar la emergencia para que fueron concedidas. La proposición no necesita demostrarse, pues deriva del texto mismo del artículo 29 y, por fortuna, está en todas las leyes que han dictado los congresos mexicanos al suspender las garantías. Ahora bien, señalados estos principios básicos para el mejor entendimiento del problema, debemos considerar los efectos que produce el levantamiento de este estado de emergencia.

D. En primer lugar, por lo que se refiere a la suspensión de garantías: el artículo 29 constitucional dice que la suspensión de garantías debe hacerse por un tiempo limitado. La ley del 1 de junio de 1942, en su artículo 2o. dispuso que la suspensión duraría "todo el tiempo

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

que México permanezca en estado de guerra con Alemania, Italia y el Japón, o con cualquiera de estos países y que será susceptible de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta 30 días después de la fecha de cesación de las hostilidades".

El levantamiento del estado de suspensión de garantías es automático; se concluye con la terminación del estado de guerra, a menos que, en ese momento, resuelva el presidente de la República prorrogarlo por 30 días más. Pero cualquiera que sea la solución que dé el presidente al problema, el levantamiento de suspensión de garantías es automático.

A partir de ese momento, rige otra vez la vieja Constitución; las modificaciones introducidas por la Ley de Suspensión de Garantías, dejan de tener vigencia. También ninguna ley o acto, de ninguno de los poderes, puede lesionar las garantías consignadas en la vieja Constitución. Todo lo que en ese momento lesione las garantías constitucionales, debe desaparecer.

Esta solución se adoptó una vez en la historia constitucional de México. En la circular del 12 de abril de 1868 el ministro de gobernación, por acuerdo del presidente de la República, estableció que, una vez restablecido el orden constitucional, debía tener vigencia íntegra la vieja Constitución. En alguno de los párrafos de la circular se dice:

> Restablecido felizmente el orden constitucional en la República, y funcionando autoridades que han emanado del voto popular, la dictadura que la necesidad de las circunstancias impuso a la nación con motivo de la guerra extranjera no sólo ha cesado, como lo declara solemnemente el ciudadano presidente constitucional en el momento mismo de la instalación del Congreso de la Unión, sino que ya no tiene razón ni motivo para existir.

Más importante aún es la circular de la misma Secretaría de Gobernación, del ministro Iglesias, de 9 de enero de 1869, en la cual se expresa que todas las causas pendientes, que se estuvieren tramitando ante cualquier autoridad, debían pasar, "en el estado y grado en que se encuentra, a los respectivos tribunales o juzgados de la federación, a fin de que las continúen hasta tramitarlas, con arreglo a las leyes vigentes en la actualidad". La circular tiene una doble importancia, pues, por una parte, suprime la competencia que pudieron tener las autoridades nombradas con apoyo en las leyes de emergencia y, por otra, dispone

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

que las causas pendientes se juzgarán, ya no según las leyes de emergencia, sino conforme a la legislación ordinaria. Es pues indudable que el primer efecto que se produce al terminar la situación de emergencia, es la vigencia integral de los derechos del hombre y garantías constitucionales, tal como existían en la Constitución antes de la Ley de Suspensión de Garantías.

E. La suspensión de garantías es la medida principal y al terminar concluyen, igualmente, las autorizaciones administrativas y facultades legislativas otorgadas al presidente de la República. El presidente regresa a su antigua competencia; cesa la mayor amplitud de acción administrativa y todo acto que vaya más allá de la antigua competencia del presidente es nulo. Y también terminan las facultades legislativas del presidente, lo que significa que cualquiera ley que pretendiera dictar después de que ha concluido el estado de suspensión de garantías, es nula. La facultad legislativa torna al Congreso de la Unión, cuerpo que deberá actuar dentro de los límites de la vieja constitución.

F. El problema más importante en este capítulo de la vuelta a la normalidad es la condición en que queda la legislación dictada por el presidente durante el estado de emergencia. ¿Subsiste esa legislación? Pensamos, atentos los principios expuestos, que esa legislación desaparece. Fue legislación de accidente, de circunstancia, de finalidad específica, para hacer frente a una situación concreta, pero no se extendía a resolver los problemas generales de la vida nacional. Al desaparecer la condición que le dio origen, debe desaparecer igualmente la legislación toda; toda norma jurídica tiene una hipótesis o supuesto que la condiciona y cuando falta éste, no puede aplicarse la norma, porque sería ir contra su esencia, aplicándolo a una situación que no rija. Si, por tanto, falta la circunstancia que condiciona la aplicación de la norma, pierde ésta su vigencia.

La concesión de facultades legislativas al presidente es una medida excepcional en el derecho mexicano y, como lo hemos venido afirmando, su aplicación debe ser restringida. La delegación de facultades legislativas al presidente no es general, sino exclusivamente, para resolver la situación de emergencia. Por eso indicamos que el Congreso de la Unión conserva la facultad legislativa para todas las otras finalidades de la vida nacional.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

En esta discusión se debate otra vez el principio de interpretación del derecho constitucional. Dos criterios pueden existir, el jurídico, que entiende el sentido democrático de la Constitución y pretende restringir las facultades extraordinarias, porque toda excepción es restringida, y el principio fácil de la entrega, que consiste en dar todo a un dictador, aun cuando se rompa la armonía del orden jurídico. Entre los dos principios, la elección es evidente.

La lectura de los artículos 4o. y 5o. de la Ley de Suspensión de Garantías indica, en nuestro concepto, que las autorizaciones administrativas y facultades legislativas que se otorgaron al presidente de la República son limitadas, en cuanto a su fin y en el tiempo. Si, pues, son medidas administrativas o legislativas para resolver una situación especial y por un tiempo determinado, resuelta esa situación, no pueden subsistir las medidas. Y será inútil el argumento que se esgrimiera en el sentido de que algunas de esas medidas sirvieron para resolver otros problemas, porque tendríamos que responder que faltó competencia al presidente de la República.

G. Abrigamos, sin embargo, algunas dudas:

Varias de las medidas legislativas adoptadas por el presidente de la República responden a los principios expuestos. Así, por ejemplo, en el decreto del 10 de julio de 1942 que congeló la renta de las habitaciones en el Distrito Federal, se dice, en el artículo transitorio, que el propio decreto estará en vigor mientras dure la suspensión de garantías. En el decreto del 7 de octubre de 1942 que estableció las penas en que incurrían los salteadores de caminos en despoblado, se dice, en todos los considerandos, que el derecho estará en vigor en tanto dure el estado de suspensión de garantías. En la misma condición se encuentra la Ley de Transportes Urbanos para el Distrito Federal, de 2 de febrero de 1945, que permitió resolver la huelga declarada en contra de la Compañía de Tranvías mediante la ocupación de los bienes de esa empresa.

Otras leyes, en cambio, nada dicen y más bien parece que pretenden resolver problemas generales de la vida nacional. En este sentido se encuentra la ley del 4 de marzo de 1943, llamada Ley General de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, en cuyo considerando se dice: "que la actual administración tiene el inquebrantable propósito, que ya se ha traducido en hechos, entre otros, la expedición de la Ley Federal de Emergencia

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de 9 de septiembre de 1942, de combatir el juego y las apuestas de azar, por considerarlos en extremo nocivos para la sociedad".

Otro ejemplo se encuentra en el decreto del 9 de julio de 1942 que ordenó la constitución de una sociedad, a la que deberían pertenecer todos los productores de ganado en pie que se destine al abasto de los rastros del Distrito Federal; en el decreto no se prevé que la sociedad terminará y deberá liquidarse al levantarse la suspensión de garantías. Un tercer ejemplo se ofrece en la reforma al Código Penal para los delitos de culpa, artículos 24, 60 y 61, reforma que permite imponer una pena que varía entre cinco y veinte años en el caso de que, por culpa del conductor de un vehículo, en los casos de transporte de concesión federal, mueran dos o más personas

H. Debemos concluir y proponemos como única solución práctica para la vuelta a la normalidad, la creación de un derecho transitorio, que decida los problemas. El presidente de la República puede hacerlo, porque puede prorrogar por 30 días después de la terminación de la guerra el estado de suspensión de garantías. En esos días puede proponer al Congreso el derecho transitorio que resuelva la situación que hoy parece confusa.

VII. Conclusión

En presencia de esta diversa legislación, cuyas disposiciones en su mayoría no han sido reclamadas por los particulares, podemos y debemos preguntar: ¿subsistirán esas leyes?

Ya quedó indicado que muchas de las leyes tienen un carácter temporal y están subordinadas, por disposición contenida en ellas, a la vigencia del estado de suspensión de garantías.

De las restantes leyes, o sea de las que parecen dictadas para una duración indefinida, algunas tendrán que desaparecer, porque, una vez restablecida la vigencia de los derechos del hombre, serán contraídas a las normas y principios contenidos en nuestra Constitución: al regresar al régimen constitucional, quedan otra vez vigentes las garantías individuales, y las normas que las contradigan habrán de desaparecer, aun cuando se hubieren pensado para una duración indefinida. Tal vez se encuentra en este caso el decreto que ordenó se formara la Asociación

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de productores de ganado. Quizá sea ese decreto contrario al artículo 9o. de nuestra Constitución.

El resto de las normas tiene un porvenir incierto, pues no sabemos la solución que puede dar la Suprema Corte de Justicia. Creemos conveniente adelantarnos ofreciendo un camino práctico para la vuelta a la normalidad y sería la creación de un derecho transitorio que decida los problemas.

El señor presidente de la República puede hacerlo porque puede prorrogar por treinta días posteriores a la terminación de la guerra, el estado de suspensión de garantías; en esos días puede proponer al Congreso el derecho transitorio que resuelva la situación que hoy parece confusa.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

IV. La división de poderes

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Organización de la Suprema Corte de Justicia y juicio de amparo (1921)*

Emilio Rabasa Estebanell

I.

Señores:

Un discreto eufemismo de la Orden Mexicana de Abogados ha hecho que se presente como un problema de expedición en el despacho de la corte suprema, lo que es en realidad un problema de posibilidad, de capacidad material para las labores que la Constitución le encomienda. Me refiero a la cuestión primera que propone el programa de este Congreso.

A poco que se concentre en ella la atención con el intento de penetrar su sentido, parece que por sí sola se transforma por una necesidad del espíritu y cambia su fórmula en esta otra: ¿es posible para la Suprema Corte de la Nación el cumplimiento expedito de todas las funciones que la Constitución le atribuye? Y cuando la pregunta se formula con esta descarnada ingenuidad que parece descortés para las preocupaciones e intereses que señorean el terreno jurídico, me atrevo a creer que no hay miembro de este Congreso que no tenga la negativa, rotunda, espontánea y fácil en la mente.

Reducir la cuestión a su expresión esencial, no es eludible; si la respuesta ha de ser negativa, ella resuelve la cuestión presentada, puesto que es tarea estéril ensayar las fuerzas en obra imposible, en problema

* Tomado de *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 345-359, (publicación original en *Memoria Primer Congreso Jurídico Nacional*, México, M. León Sánchez, 1922, pp. 19-28) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

insoluble. ¿Cómo hacer para que un solo hombre haga cada año el vestuario del ejército imperial? ¿Qué medio emplear para que el escultor haga en un año las treinta mil estatuas de la catedral de Milán? El problema se simplifica extraordinariamente: no hay medio ninguno. La misma solución tiene esta otra pregunta: ¿Qué medio puede darse para que la Suprema Corte lea, estudie y resuelva cinco mil negocios que en un año buscan y necesitan su fallo?

Para demostrar la imposibilidad de la tarea y la inutilidad de todo esfuerzo para satisfacer el problema, parecería muy útil la estadística; pero no es necesaria y hasta sería exagerado acudir a sus detalles, cuando hechos de todos conocidos bastan para el propósito. Hay en la República treinta tribunales superiores que ven en apelación los negocios que se ventilan en unos trescientos juzgados de primera instancia (suponiendo un promedio muy bajo de diez juzgados por cada tribunal); los tribunales aproximadamente con noventa salas que se dividen la labor. Pues bien, la mayor parte de los negocios que pasan por las noventa salas van, por el juicio de amparo, a la corte suprema; van a ella en revisión muchas de las resoluciones de los trescientos juzgados, que no pasan por los tribunales superiores, porque la apelación es más estricta que el amparo; van a ella muchas resoluciones de los juzgados menores y de paz, porque el juicio por violación de derechos individuales tiene la paternal amplitud de la protección constitucional; van a ella los juicios de amparo genuinos, promovidos contra leyes o actos de autoridad, que prevé el artículo 103 de la Constitución (es decir, los que fueron motivo y materia del juicio constitucional cuando éste era puro); van a ella todos los negocios que específicamente le asigna, como tribunal común, el artículo 104; y van, por último, en revisión o en queja, gran número de resoluciones dictadas por los juzgados de distrito en la sustanciación de los juicios de amparo, como la concesión o denegación de la suspensión del acto reclamado, impedimentos y recusaciones, fianzas y contrafianzas.

Todo este cúmulo de trabajo está dentro de "las funciones que la Constitución encomienda a la Corte"; y siendo así, si en las condiciones del problema está la de no variar esas funciones, si se quiere como solución una reforma constitucional que permita al alto tribunal "garantizar la rapidez del despacho" sin amenguar la tarea, el problema es igual

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

al de contener el rebose del estanque sin reducir el surtidor, cuando es imposible ampliar el desagüe. Lo que la Constitución de 1917 hizo fue ampliar el surtidor en el artículo 107, como si la dificultad no hubiese existido nunca, como si el foro nacional no se hubiera dado cuenta jamás del estancamiento de la justicia en el tribunal que más altamente la imparte; y no parece, sino que debiera ser para nosotros una sorpresa el mal que tanto se ha señalado por sus estragos y tanto ha dado que discutir desde hace más de veinte años. El artículo 107 hizo constitucional y expresó lo que había sido hasta entonces malamente consuetudinario o interpretativo, y quizá pueda yo decir que dio entrada legal a lo que antes andaba con las timideces de lo subrepticio.

Sabido es que desde hace más de diez años se apuntó como medida salvadora la más simple y llana, la que aconseja un sentido más que común, guiado por la aritmética elemental, pero que rechaza el criterio basado en la ciencia política y en la aplicación práctica de la ciencia constitucional. Esta medida es la división en salas de la Suprema Corte a fin de que rinda un trabajo tres veces mayor. Para la revisión a conciencia de todas las resoluciones de todos los tribunales de la República, es probable que no basten tres ni cinco salas; mas esto no importa, porque el remedio es de amplitud ilimitada, ya que en donde pueden ponerse tres salas, pueden establecerse también treinta.

No es extraño que después de echar en olvido lo que es el juicio de amparo, acabemos por olvidar también lo que es la corte suprema que lo administra. La corte suprema de la nación no es un tribunal: es un poder nacional supremo. Tal parece que los legisladores constituyentes federalistas hubieran querido revelar su espíritu y su propósito, al reservar para ese único cuerpo jurídico el nombre de corte y para sus miembros el nombre exclusivo de ministros.

La corte suprema fue instituida como poder limitador de los poderes nacionales; para ceñirlos en el círculo de sus atribuciones legítimas; para levantar ante cada uno de ellos las barreras de la Constitución con los derechos individuales que fundan la soberanía popular, con la división de poderes que previene el despotismo, con la delimitación de las competencias que asegura la libertad de los Estados y el régimen federal. Fue instituida con autoridad, coexistencia al lado del poder que dicta las leyes y del que impulsa y rige la acción del Estado, y revestido

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de la majestad serena del poder que, si no manda, refrena a los que mandan, con la representación augusta de la ley de las leyes, de la ley de los poderes. Esto no es un tribunal, es el poder de resistencia que ampara la obra de la soberanía nacional.

Obra de un poder, la función de la Corte es siempre y exclusivamente política, como elemento regulador de la organización del gobierno. Su medio de acción es el juicio de amparo, por medio del cual debe única y solamente interpretar la Constitución federal y mantener inviolados sus mandamientos. La Corte es un poder político sin el cual el mecanismo de las fuerzas combinadas del gobierno se desequilibra y desconcierta; es un elemento primordial de la vida orgánica de la nación. Y esto no es un tribunal.

Obra como juez en atribuciones específicas que la Constitución le dio en el artículo 104, que no son emanadas de su naturaleza intrínseca y, que se le confiaron por respetable o por imparcial; pero que bien pudieron asignarse a tribunal de diversa creación y que en otros países desempeñan tribunales de otra índole. En los Estados Unidos, por ejemplo, la validez de las reclamaciones contra la nación se ventila ante un tribunal administrativo: la *Court of Claims*. En cuanto a las demás atribuciones que enumera el artículo citado, podrán retirarse a la Corte sin mengua de su autoridad, como puede desempeñarlas sin menoscabo de su elevada categoría; pero son meramente accidentales y en nada contribuyen para caracterizarla.

Nada hay en esto de extraño ni de anormal, puesto que vemos (lo mismo en México que en otros países), que al mismo Poder Legislativo se aplican funciones ajenas a su institución y en que no obra como poder. Recibe la protesta del presidente de la República, nombra ministros de la Corte y magistrados del Distrito Federal; la Cámara de Diputados hace de colegio electoral y funciona como tribunal de acusación; el Senado aprueba el nombramiento de los ministros, diplomáticos y oficiales superiores del ejército, resuelve conflictos de los poderes locales y es tribunal de sentencia. Y por muy bien asignadas que estas atribuciones estén, por otro orden de motivos, ni son legislativas ni emanan de la naturaleza íntima del poder que las desempeña.

La Corte es, pues, un poder según la teoría científica, según su origen y precedentes históricos, según la Constitución, cuya úni-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ca atribución esencial es la interpretación final de los preceptos de la ley suprema; una institución política con función fundamentalmente política. Su papel judicial procede de atribuciones anexas, adicionales, accidentales, no inherentes a su institución ni necesarias para su objeto.

Todo poder tiene por condición de existencia la unidad; dividir el poder es destruirlo con la disolución de la anarquía. El Legislativo trabaja con dos cámaras, pero con la unidad de una sola función; y nótese que cuando una obra sola en funciones específicas, no hace obra legislativa sino de administración. El Ejecutivo en el gobierno parlamentario es colectivo; pero sabido es que en esa forma de gobierno la unidad es una condición indispensable lo mismo en la acción que en la responsabilidad. No puede imaginarse la pluralidad del Legislativo sin el desconcierto general, ni la del Ejecutivo sin la catástrofe inmediata. Dividir el Poder Judicial no es fraccionarlo: es crear varios poderes judiciales; lo mismo que cuando se divide en salas un tribunal colectivo lo que realmente se hace es crear varios tribunales. Pero el desconcierto y la anarquía que el múltiple Poder Judicial produce, no son aparatosos, y si se dieran, la muerte de esa alta institución sería silenciosa y de pronto pasaría inadvertida para el común de los hombres, hasta que los otros poderes hicieran sentir su ausencia por la exaltación de una acción desenfrenada que acabaría por un despotismo orgánico y sin freno. Dividir el poder es algo imposible, porque cada fragmento toma vida propia y vuelve a ser todo el poder. Todo poder que se multiplica, automáticamente se aniquila.

Veamos ahora las consecuencias prácticas de una división de la corte suprema. El sistema de gobierno estadounidense, que nosotros mejor que pueblo alguno quisimos adoptar, está fundado en la supremacía del Poder Judicial, supremacía que se hace efectiva por medio del juicio constitucional. Así lo entendieron los legisladores del 1856-1857 y sistematizaron el amparo con una precisión que aún no admiramos lo bastante. Ahora bien, ¿se comprende la posibilidad de la supremacía judicial, capaz de desautorizar, una ley del Poder Legislativo, capaz de anular el acto más trascendental del Ejecutivo, capaz de contener y contrastar la acción combinada de ambos poderes juntos, ejercida por una sala, fracción del Poder Judicial? ¿No será esto rebajar y humillar al Congreso y al presidente de la República? A quien ponga en duda

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

la respuesta que deba darse a estas preguntas, le entrego esta última con las consecuencias que la disyuntiva arroje: ¿una sala de la Suprema Corte será el Poder Judicial o será una fracción del Poder Judicial?

El rebajamiento de la corte suprema, en que han trabajado de consuno los legisladores y los gobiernos, los litigantes y muchas veces los miembros mismos del alto cuerpo, mal aconsejados por apariencias prometedoras de mayor autoridad, no permite esperar que una sala de tribunal merezca los respetos que se han negado al cuerpo que un poder. La corte de Vallarta, de respetabilísima memoria, no fue más sabia que las que la han sucedido, no; lo que la elevó a una altura a que no ha llegado otra alguna, fue que mantuvo siempre su tarea pareándose con los otros poderes y se negó a hacer labor de tribunal de justicia, tanto como a ser solícita cortesana del Ejecutivo. Una vez que la psicología hace imposible que el ejercicio de tareas menudas y vulgares coexista con el sentimiento de un rango supremo de dignidad y de mando; es imposible que quien hace funciones de juez menor sienta en sí mismo el legítimo orgullo de ser miembro de poder supremo; es imposible que desde el modesto nivel de los juzgados de paz se conserve la altivez de la supremacía judicial que se impone sobre los poderes en nombre y por medio de la Constitución de la República. Tribunales y jueces inferiores tienen digna y respetable participación en la administración de la justicia; pero si asumen labores debajo de su carácter, mancillan el puesto y descienden más abajo del papel que indebidamente asumen.

En una Corte dividida en salas, la unidad de criterio es un problema insoluble, y si otros vicios han hecho que hasta hoy no haya una jurisprudencia medianamente orientada en la materia más trascendental y en el cuerpo judicial más alto, la división creará la incoherencia en las interpretaciones constitucionales, igual a la falta absoluta de Constitución. Pero a esto se propone un remedio de la misma aritmética elemental que ya aludí, remedio que ya se conoce en nuestra legislación orgánica del amparo y que ha dado tan nulo resultado como debió preverse de su falta de buen sentido: consiste en contar las ejecutorias y al tener cinco declarar el precedente invariable y obligatorio.

No sé si hay legislación en el mundo civilizado que tal medio haya empleado para uniformar el criterio de los jueces; lo que sé es que las ejecutorias no son unidades homogéneas para prestarse a operaciones

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

aritméticas; que una ejecutoria de Marshall bastaba para precedente, porque valía más que cinco de nuestras unidades, y que veinte unidades nuestras no han logrado hacerse respetables para la conciencia del foro nacional. Lo que sé es que los precedentes son parte del derecho consuetudinario, porque depende su adopción del respeto que su autoridad y su sabiduría merece a tribunales, gobiernos y abogados, y que decretar las costumbres es una extravagancia y un contrasentido a que se oponen las palabras mismas, con su simple significación. Lo que sé y saben todos los miembros de este Congreso, es que la corte de Vallarta en su breve existencia comenzó a formar un cuerpo de precedentes que se impuso a los jueces y respetaron los letrados, no por ley conminatoria ni por cuenta de tendero, sino por la autoridad de aquel cuerpo que supo siempre ser el Poder Judicial, un poder supremo entre los supremos poderes.

De ver sería, si llegara a tomarse en serio y a ponerse en práctica el sistema, cómo tendría que intervenir también en la cuenta de las ejecutorias otra operación de aritmética: la sustracción. La primera sala ha dictado seis ejecutorias en un sentido, pero la segunda objeta que ella ha dictado cuatro en el opuesto; la tercera ha adoptado una opinión especial en ocho, porque en su concepto los casos tenían condiciones particulares. No bastarán entonces los contadores para la liquidación, si no precede antes una clasificación pericial bien difícil. Y es que la obra humana no puede apreciarse por la cantidad en número ni en volumen; es que la convicción nunca ha podido ser sojuzgada por la violencia de las leyes: es que la matemática fría, rígida y abstracta no tiene cabida en las ciencias morales ni en las instituciones evolutivas y cambiantes de la sociedad, ni en la obra misteriosa de la conciencia del hombre.

Cuando en Francia se echó abajo la confusa y desigual legislación derivada del feudalismo, en las demoliciones revolucionarias, para conservar la unidad de la jurisprudencia, se creó la alta corte de casación, y he aquí cómo se organizó el tribunal y cómo hasta ahora perdura para llenar ese objeto. Sus cuarenta y nueve miembros no se dividen más que en tres salas; una conoce de la procedencia del recurso, otra de sólo la materia civil, la tercera exclusivamente de la materia penal. No hay, pues, más que un tribunal para cada materia jurídica, ningún conflicto es posible, toda invasión está prevenida y el criterio libre (condición de

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

dignidad), de cada magistrado, se informa en los precedentes, pero no se somete a ellos por obediencia servil impuesta por la ley, ni calcula por aritmética la respetabilidad de las ejecutorias. ¿Cuál ha sido el fruto de esa organización exclusivista? Sobre el monumento del código de Napoleón, el colosal monumento de la jurisprudencia francesa, obra del tribunal más sabio y quizá el más respetable del mundo, la fuente más rica a que acuden los legisladores y jurisconsultos de las naciones que derivan su derecho del tronco romano. Producto de esa obra es un sistema general de justicia altísimo, a que contribuyen igualmente un cuerpo de jueces que no mejora nación alguna y un foro lleno de ciencia, de probidad, honra de la profesión más profunda y más trascendental entre los hombres.

¿Imitaremos nosotros en la corte suprema la división del tribunal francés para obtener un criterio uniforme? Pero ¿qué haría entonces la sala de lo civil con la carga de caravana de camellos que en materia civil pesa hoy sobre la corte entera? Las salas de la corte de casación tienen capacidad para despachar los negocios de toda la Francia, porque el recurso de casación es exigente y estricto, porque la firmeza del tribunal no ha consentido en su prostitución callejera ni los legisladores han querido vulgarizarlo para que entren por él los detritus de la chicana en corriente de libertad corrompida. El recurso de casación, que ha sondeado profundamente toda la ciencia jurídica, no ha sido medio de perversión del derecho, ni plaza pública en que se ventilen todas las querellas, por cualquier medio; es un recurso legal para abogados y no motivo de medro para rábulas. En tanto que el juicio de amparo, el noble juicio que siempre entró en los tribunales por la puerta de honor, ha sido suplantado por cuantos intereses se sienten en peligro, y que penetran en el recinto de la ley en hordas disfrazadas de derechos del hombre.

No voy a abogar, como antes lo he hecho, por la restauración del Poder Judicial juntamente con la reparación de la independencia de los estados y el restablecimiento del principio federalista incólume. Sucede con los sistemas institucionales que cuando se adoptan para los pueblos, se formulan en toda su pureza teórica; pero puestos en práctica, se deforman poco a poco, cediendo a la fuerza de las costumbres, a las propensiones dominantes y aun a las tendencias peculiares, buenas y

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

malas, de cada comunidad; y si fuere posible dar a dos naciones, idénticas leyes fundamentales, medio siglo después el régimen de una sería completamente diverso del de la otra. Así nuestro régimen federal dista ya mucho del estadounidense y casi nada tiene de común con el argentino ni con el venezolano. Las realidades de la vida pública han alejado a las federaciones latinas del modelo sajón, no sólo en la aplicación práctica por la tendencia dictatorial u oligárquica de los gobiernos, sino también en la concepción teórica del sistema, por la invasión paulatina del espíritu popular.

Vallarta, federalista convencido y patriota, dio el grito de alarma, denunciando el atentado contra la soberanía de los Estados en el amparo por inexacta aplicación de las leyes comunes que sometería a la revisión federal todos los negocios judiciales del orden civil, que pertenecen a la vida interior de cada entidad. Nadie pudo contestar sus argumentos; pero nadie tampoco hizo caso de sus clamores, y no bien hubo salido de la corte, los ministros desecharon sus preceptos, los ahogados buscaron en el juicio federal un recurso para última defensa y los legisladores allanaron el camino de la centralización judicial por medio de reformas en la ley orgánica, y al fin, por un artículo de la Constitución, tan impropio como el peor, tan casuista como un mal código de procedimientos, que hace fundamental la centralización de la administración de justicia. Esta centralización no tiene ya remedio, porque bajo ella se han educado dos generaciones que la ven sin repugnancia, y porque el interés de los litigantes vencidos en juicio se creería privado de su más sagrado derecho individual, si alguien fuera bastante audaz para restablecer la independencia de la justicia local.

Pero si hemos hecho ya el rebajamiento del sistema federal que soñaron los leales constituyentes de 1824 y 1857, si necesitamos ya consentir en que la justicia ha de tener su última palabra en un tribunal central, salvemos dos instituciones más altas que el recurso corrompido arrastra consigo y cuya ruina será el desconcierto de la vida y la organización nacionales; el juicio de amparo y el Poder Judicial; devolvamos al amparo su dominio propio y su vigorosa acción, y a la alta Corte su autoridad única y su dignidad de poder soberano.

No hay medio alguno para realizar lo imposible; no hay reformas constitucionales que puedan dar a la Corte la capacidad de llenar todas

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

las funciones que la Constitución le asigna; pero sí hay reformas que pueden reducir esas funciones a las que son compatibles con la labor humana, con la tarea jurídica correcta y con el honor de la más elevada magistratura.

No es mía la idea que voy a exponer ante esta culta asamblea; es de un abogado distinguido cuyo nombre no debo aventurar a las contingencias de la novedad; contingencias que acepto para el mío si son adversas.

La asamblea legislativa creó en Francia en 1789 la corte de casación dentro del sistema centralista de gobierno, no sólo para conservar la unidad de la jurisprudencia, sino, en primer lugar, para cuidar de la exacta aplicación de las leyes; es decir, precisamente para hacer el papel que la práctica llegó a asignar en México a la corte suprema de la nación. Así lo dicen los tratadistas franceses, como se verá en las siguientes palabras de uno de ellos: "La asamblea constituyente juzgó tan útil abrir a las partes un último recurso contra la violación o la falsa aplicación de las leyes, y asegurar por este medio la unidad y fijeza de la jurisprudencia, como se empeñó en impedir al tribunal investido de esta alta misión toda invasión en el dominio de los poderes Legislativo y Ejecutivo e impedir que degenerase en un tercer grado de jurisdicción". ¿No parecen escritas estas palabras en nuestra intención? ¿No creamos nosotros, por prácticas viciosas, un recurso que tiene justamente las condiciones que la asamblea francesa tuvo la sabiduría de evitar? Dimos la atribución de cuidar de la exacta aplicación de las leyes comunes al cuerpo judicial que tiene por función primera juzgar y corregir los actos de los poderes Legislativo y Ejecutivo, e hicimos del recurso que examina la recta aplicación de las leyes una tercera instancia pródiga, desordenada y desorganizadora.

La corte de casación se rige por el principio esencial de que nunca puede entrar en el fondo de la cuestión resuelta por el fallo recurrido; y hablando de ese principio dice el autor citado: "La Corte examina solamente si se ha hecho una exacta aplicación de la ley, precepto fundamental que tiene el valor de un principio constitucional y del que la Corte no podría desviarse sin cometer un exceso de poder".[1]

[1] Eugene Garsonnet, *Traité Théorique et Pratique de Procédure*, Paris, Larose, 1898, I, párrafos 85 y 89.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La suprema corte estadounidense nos muestra con su maravilloso buen éxito, lo que es y debe ser la corte poder en el sistema federativo de gobierno; la corte de casación francesa nos muestra el ejemplo admirable del tribunal revisor en gobierno central para vigilar la exacta aplicación de las leyes comunes. Nuestro gobierno federal necesita la corte poder a la altura de los otros poderes de gobierno e interviniendo en sus funciones; y nuestra hibridación centralista, ya irremediable, requiere el tribunal revisor para corregir la falsa aplicación de los preceptos legales. La reunión de ambas funciones en un solo cuerpo constituye una institución monstruosa; invasora por derecho propio, cuando obra como tribunal revisor, por lo que tiene de poder; mezquina y humillada, cuando obra como poder, por lo que tiene de tribunal revisor de los negocios comunes. Si los dos cuerpos nos son necesarios, tengamos uno y otro; pero tengámoslos separados: el uno, con las limitaciones de tribunal que nunca puede invadir la esfera de los poderes supremos, que sólo y exclusivamente conoce de la inexacta aplicación de todas las leyes, fuente de la jurisprudencia, capaz de ser espejo de sabiduría, matriz de la ciencia jurídica y brújula del foro nacional; el otro con la amplitud y alteza del poder supremo, engranado por la constitución con los poderes activos en el mecanismo de la República, intérprete de la ley organizadora del gobierno, equilibrador de las fuerzas expansivas y de la acción codiciosa del mando. Restauremos en la Suprema Corte de la Nación al poder que, por medio del vigoroso juicio de amparo, garantiza el derecho individual como sagrado, la independencia de los Estados como base del sistema de gobierno, la separación de los poderes como esencia de las libertades públicas; y lejos de ella, sin conexión con ella, sin semejanza con ella, creemos el tribunal central de casación con sus funciones propias, con su recurso depurador, no con los misterios de iniciación que tuvo antes, ni con fórmulas cabalísticas y restricciones prohibitivas, sino franco y claro, limitado a su objeto; pero abierto siempre a todas las querellas legítimas y a todas las enmiendas de la rectitud judicial.

Yo admito este remedio como una necesidad que ya se impuso, aunque confesando que importa una modificación de la forma de gobierno; pero crear el tribunal central de casación no es operar la modificación constitucional, sino reconocerla como consumada; es obedecer

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

a los hechos aceptados e irremediables; es dar forma legal a lo subrepticio, sustituir la hipocresía con la verdad abierta, dar forma decente a lo que se encubre con el embuste y poder someter a las medidas y proporciones de la ciencia el sistema de desconcierto que está acabando con el juicio constitucional, con la supremacía judicial, con el poder que la representa y con los principios constitucionales que son o debieran ser, su sólida base inconmovible.

La ortodoxia de las teorías, a que tan dados son los que menos se duelen del real desprecio de las leyes, no dejará de escandalizarse ni de declamar este argumento: "un tribunal central que tenga por objeto uniformar la jurisprudencia, es inadmisible en país federado en que no hay unidad de legislación". Ficción pura que viene a añadirse al acervo de ficciones de nuestros principios teóricos. La verdad es que la legislación común es uniforme en la República; la diversidad del derecho civil y del derecho penal ha quedado en potencia para los estados; la que había ha sido casi o totalmente suprimida; un tribunal común para examinar su aplicación sin falsedad, realizaría mejor la unidad, y haría sin violencias una tarea de corrección al defecto necesario del sistema federal. Ficción también el argumento mencionado, porque supone que el oficio del tribunal de casación sería algo nuevo, siendo que la corte suprema lo ha desempeñado sin restricciones ni método y en trabajo premioso y precipitado durante treinta años. Para la ortodoxia de las teorías, las ficciones, las palabras y las apariencias lo son todo; en eso consiste el fariseísmo de la justicia, el fariseísmo de la política y no pocas veces el fariseísmo patriótico.

El foro nacional no puede menos que tomar los problemas jurídicos de frente, con serenidad que raye en indiferencia científica, con la falta de escrúpulos meticulosos y la supresión del pudor con que el médico manosea el cadáver desnudo y abre las entrañas en busca de una verdad útil para los hombres. Ya la Orden Mexicana de Abogados, en el programa de este Congreso cuya convocatoria tanto lo honra, da un gran ejemplo de lealtad y de amor a la ciencia y a la patria, proponiendo una serie de problemas casi en su totalidad constitucionales, que parecen capítulos de acusación contra nuestra incuria, nuestra somnolencia y nuestra pasividad perezosa.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

En la invitación que la Orden Mexicana de Abogados hizo a todos los juristas de la República para reunirse en este Congreso, unos podrán ver un propósito de cortesía, otros la intención de someter a estudio amplio y general cuestiones que sondean el criterio científico; pero otros creemos que hizo al foro nacional un llamamiento al deber. La supresión del departamento de justicia en los órganos del gobierno, cegó la única fuente de legislación con que este país contó durante su vida autónoma. No me resuelvo a lamentar la desaparición de un elemento de utilidad discutible dentro del sistema federal; pero mientras no sea sustituido eficazmente en la iniciativa de la legislación, siempre se deplorará la ausencia del departamento que produjo la codificación civil, penal y mercantil y dio con ella a los estados, modelos que sirvieron para la unificación de las leyes en la República. La iniciativa oficial tendrá siempre los inconvenientes de su carácter autoritario, pero no puede ser reemplazada por otra; la secretaría exclusivamente encargada de la materia sentía el peso del deber y de la responsabilidad de su encargo, tanto que solía padecer la manía de reformar las leyes y de rehacer los códigos por entero, sin llegar nunca a las raíces como la necesidad reclama y que sólo el espíritu libre es bastante audaz para arrancar de cuajo. El foro nacional no puede sustituir la iniciativa del gobierno; pero puede estimularla con sus instancias, auxiliarla con sus estudios, influir sobre ella con una opinión vigorosa y franca, orientarla con sus consejos y fortalecerla con su apoyo. Si el foro no toma esta tarea, que es la suya, en el desenvolvimiento progresivo de las instituciones jurídicas, no tendrá el derecho de censurar ni la desidia del Estado ni la obra prevaleciente de la ignorancia.

Si echamos una ojeada para tener una impresión de conjunto sobre la organización de la justicia en la República, lo que encontramos es una incoherencia ininteligible en la administración de leyes uniformes; no hay ni articulación ni siquiera tendencia al ajuste, y a poco más no habrá tal vez ni repugnancia social por el desorden, el desconcierto y la corrupción. Necesitamos leyes que organicen, no reformas que amplíen el campo de la anarquía judicial; necesitamos quitar de los hombros de la corte suprema el peso absurdo de un trabajo imposible, quitar de su alta reputación la responsabilidad de estar a la cabeza de toda la desmedrada justicia del país, y limpiar su nombre augusto de poder nacional

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

del de prestigio que por muchos años ha acumulado sobre él la vulgar chicana del amparo encanallado.

¿Y cómo coordinar la acción del foro mexicano para darle unidad y fuerza? El medio sólo está al alcance de las asociaciones jurídicas y por eso es necesario establecerlas en todo el país. La Orden Mexicana de Abogados merece nuestro más caluroso aplauso por su noble iniciativa y merece de parte del foro de la República la colaboración más franca, cooperación más activa en una tarea que es, en realidad, de reorganización de la justicia y de resurrección del derecho.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La misión constitucional del procurador general de la República (1932)*

Luis Cabrera

I. Importancia del problema

El espíritu que ha inspirado la reunión de este Congreso Jurídico hace que la asamblea a quien me dirijo esté constituida por mexicanos íntimamente convencidos de que el problema legislativo más importante que tenemos es el de acomodar nuestras leyes a las realidades del medio social en que vivimos.

La maldición de las constituciones teóricas es el lastre más pesado que ha tenido que arrastrar constantemente el pueblo mexicano; y si hay alguna tendencia perfectamente definida en la actualidad, es aquella a que ha dado forma Miguel Lanz Duret en su reciente libro sobre la realidad política de nuestro régimen, a saber: que la Constitución de México debe estar de acuerdo con las condiciones sociales del pueblo mexicano y debe responder a una realidad política.

La inadaptabilidad de una Constitución al medio social para el que fue hecha trae como primera y peligrosa consecuencia la inaplicabilidad de ella y, por consiguiente, su incumplimiento. Y el incumplimiento de la Constitución trae consigo irremisiblemente el incumplimiento de todas las demás leyes que de ella emanan.

El problema principal, no sólo de todos los jueces, sino de todos los legisladores, es saber si una ley es práctica y factible. Si la ley no corresponde

* Estudio presentado ante el Congreso Jurídico Nacional el 20 de septiembre de 1932, tomado de Luis Cabrera, *Obras completas*, Vol. I. Obra jurídica, México, Oasis, 1972, p. 5 y ss., (publicación original: *La misión constitucional del procurador general de la República,* México, Cultura, 1932), (la 2a. ed., México, Botas, 1963) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

a las necesidades del medio o si es injusta, hay que reformarla cambiándola por otra que sea aplicable o que responda a las necesidades o que resuelva los conflictos en forma equitativa.

Pero no se puede desechar una ley como inaplicable hasta no haber intentado su aplicación cuando menos en los cinco casos tradicionales que se requieren para formar jurisprudencia.

Las leyes que sancionan costumbres ya establecidas no tienen gran dificultad en su aplicación, y mientras más conocidas y más aplicadas en la práctica, adquieren el carácter de tradición y son mejor obedecidas.

Pero no todas las leyes confirman costumbres ya establecidas. Hay leyes que francamente tienden a desarraigar una costumbre inmoral, una práctica viciosa o un sistema injusto y que, por consiguiente, aun cuando no respondan a las condiciones existentes en un momento determinado, tienden, sin embargo, a realizar nuevos principios y a establecer nuevas normas de justicia. Estas son las leyes revolucionarias.

Las leyes revolucionarias, podría decirse, son aquellas que se proponen romper un sistema social o económico injusto, sustituyéndolo por otro más equitativo y más humano.

Las leyes que modifican las relaciones entre individuos, entre grupos sociales, o entre las personas y el Estado, encuentran naturalmente resistencias u obstáculos en su aplicación: esas resistencias provienen de la inercia conservadora o reaccionaria de los intereses atacados por la nueva ley, ya sea que esos intereses sean de clase, de raza, de religión o de carácter político. Tal es lo que sucede con todas las leyes que establecen garantías constitucionales frente a los abusos del poder público.

Cuando esos obstáculos son imposibles de superarse, la ley deja de aplicarse y cae por fin en desuso, vencida por la fuerza conservadora dominante. En ese caso la experiencia de los pueblos ha demostrado que la transformación que se propone la ley no puede lograrse sino por medio de la fuerza, es decir, por medio de una revolución.

Pero antes de resolver que una ley es inaplicable por los medios civiles, es necesario hacer el intento de aplicarla, acudiendo para ello a los tribunales.

Ahora bien, para hacer efectiva una ley no basta la mera existencia de los tribunales ni la constante y perpetua voluntad de los jueces de dar a

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

cada quien lo suyo; se necesita la lucha por el derecho, que diría Jhering, el esfuerzo de las personas para obtener el reconocimiento de sus derechos.

Hay, sin embargo, muchos casos en que a causa de la ineptitud de las personas (indios, ignorantes, menores, incapaces, ausentes) o como consecuencia de la impersonalidad del sujeto (físico, sociedad), los esfuerzos por la conquista del derecho serían estériles si no se vieran ayudados por la acción oficial de un representante de la sociedad que ayude en la lucha por el derecho, es decir, un órgano del poder público que se encargue de vigilar la aplicación de la ley, ilustrando a los jueces y ejercitando las acciones de orden público en defensa de la sociedad; este órgano es el Ministerio Público.

El Ministerio Público, definido teóricamente, es una institución encargada de velar por el cumplimiento y la aplicación estricta de las leyes.

Esa misión tan alta y tan trascendental se ha venido confiando desde hace varios siglos a un representante o delegado del soberano.

En la actualidad, en casi todos los países del mundo, el Ministerio Público depende del Poder Ejecutivo y tiene a su cargo tres funciones diferentes: 1) la de defender los derechos del Estado ante los tribunales; 2) la de proteger a la sociedad contra la delincuencia; y 3) la de vigilar en general por el cumplimiento de las leyes. Las demás funciones son más o menos accidentales.

Estas tres funciones, en teoría, no deberían ser incompatibles. Y no lo serían si se supone que el soberano fuera todavía al mismo tiempo legislador y juez y que por consiguiente estuviera animado del más sincero o insospechable propósito de hacer justicia.

Pero en los tiempos modernos la soberanía no radica ya en una sola persona, sino que los poderes del Estado se han dividido especializándose: uno que legisla, otro que ejecuta y otro que juzga. Por otra parte, en estos tiempos la mayor resistencia para la aplicación de las leyes que tienden a equilibrar los derechos de los débiles frente a los fuertes, la oponen las clases privilegiadas por la riqueza o por la tradición. Y como estas clases son las que controlan el poder público, ya franca, ya solapadamente, resulta que los principales obstáculos para lograr la aplicación de las leyes que significan garantías de los individuos o de los grupos sociales, provienen del Poder Ejecutivo mismo, especialmente en aquellos casos en que los

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

particulares o los grupos sociales reclaman contra la violación de la ley, por parte del Poder Ejecutivo.

En estos casos la tercera función del Ministerio Público, la de procurar el cumplimiento de la ley, es absolutamente incompatible con la primera, la de representar al Estado.

No es posible que el Ministerio Público ponga toda la fuerza moral de su autoridad al servicio de la justicia, es decir, del cumplimiento de las leyes, cuando este funcionario es un dependiente del Poder Ejecutivo mismo, si a la vez el Poder Ejecutivo es la fuente más prolífica en atentados contra las libertades o contra los derechos de los individuos y de la sociedad.

Nuestra Constitución actual hace del Ministerio Público federal un órgano del Poder Ejecutivo. El procurador general de la República es un funcionario nombrado por el presidente de la República, removible a voluntad, y cuyo personal y sueldo está listado en el capítulo del presupuesto asignado al Poder Ejecutivo.

Más aún, la Constitución de 1917 hizo del procurador general de la República el abogado consultor o consejero jurídico del gobierno, es decir, del Poder Ejecutivo, y la Ley Orgánica de Secretarías le coloca en la categoría de un semisecretario de Estado.

Es esas condiciones no puede haber independencia ni autonomía en la función del Ministerio Público y esto es la causa de que no haya una verdadera independencia del Poder Judicial. Y no se logrará la total independencia del Poder Judicial mientras el procurador de Justicia sea precisamente el funcionario encargado de llevar la voz y hacer cumplir los mandatos del Poder Ejecutivo.

Este error político no fue percibido o no pudo ser corregido por los legisladores de 1917. Quince años de experiencia nos han demostrado que la administración de justicia no ha cambiado para nada no obstante todos los esfuerzos que se hacen para reformar los códigos y para reconstruir el Poder Judicial sobre nuevas bases. Y cuando se ve que un mal no cede, hay que preguntarse en buena clínica si el mal no radicará en otro órgano, y si el secreto de la dignificación de la justicia no se encontrará en otra parte, que no sea precisamente en la Suprema Corte de Justicia y en los tribunales.

Tal es el tema árido, insignificante y anodino que he escogido para esta conferencia.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Este Congreso, a pesar de la ilustración de sus componentes, no es una academia de legislación, sino una agrupación de revolucionarios que tratamos de ver, a quince años de distancia, cuáles son los errores o las deficiencias que existen en nuestra ley fundamental. Pero para poner el dedo en la llaga no son necesarios, sino que, por el contrario, están contraindicados, los estudios laboriosos de los jurisperitos. Se hace indispensable presentar las ideas más bien a guisa de lineamientos generales de reforma, para que puedan llegar a todas las conciencias y a todos los espíritus, a fin de que sean discutidos, no precisamente aquí sino ante la asamblea general de la opinión pública, y para que sean aprobados, no precisamente por nosotros los jurisperitos, miopes de tanto estudiar derecho, sino por los espíritus sencillos en quienes arde la llama de la fe, y a quienes mueve una gran sed de justicia y un doloroso anhelo de libertad.

II. Noción histórica del Ministerio Público

La función original del Ministerio Público fue la defensa del fisco. El derecho romano no conoció otra. El *fiscus,* etimológicamente, era el canasto, o como diríamos ahora, la caja particular del príncipe, a diferencia del tesoro público que tenía por nombre el de erario. El *procurator fisci* era, pues, el apoderado del soberano para la defensa de sus intereses patrimoniales.

La palabra *procurador* es engañosa en su significado actual: etimológicamente *pro-curator* es un curador delegado, el que cura o cuida de determinados intereses en representación de otra persona.

El procurador fiscal, cuando tenía que defender ante los tribunales los derechos patrimoniales de la corona tomaba el nombre de *promotor fiscal,* siendo, por consiguiente, el encargado de agitar y defender ante los jueces los litigios en que estaba interesada la hacienda pública.

En un tiempo, en que el peculio del príncipe se confundía con el erario del Estado y en que el interés del Estado se confundía con el interés de la sociedad, y en una época en que por delito se entendía la ofensa a la majestad del soberano, y en que la persecución de los delitos tenía por principal objeto la reparación de sus efectos, nada raro tuvo el que el procurador fiscal o *el fiscal,* como después se llamó, asumiera el carácter de promotor de la justicia en los casos en que había que pedir el castigo de los delincuentes.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

En esta función comienza la institución a ser un verdadero Ministerio Público y a tomar un carácter impersonal, aureolado de nobleza y de desinterés, supuesto que el fiscal, acusando en nombre de la sociedad a un criminal, sustituía ventajosamente al denunciante cuya tarea era bochornosa cuando la denuncia no se refería a una lesión privada que hubiese sufrido él mismo.

En la época medioeval jurídica —llamaremos así a la del derecho bárbaro que precedió a la aparición de las constituciones de fines del siglo XVIII—, el fiscal, como se llamaba en España, era, ante todo, el representante de los intereses de la hacienda pública, encargado al mismo tiempo de la denuncia de los delitos. No fue sino más tarde cuando al fiscal se le dio el verdadero carácter de Ministerio Público agregándole la función de cuidar de los intereses de algunos incapacitados y ausentes y del cumplimiento de las leyes.

Para no hacer una digresión histórica innecesariamente larga, bástenos decir que en la época de nuestra Independencia el fiscal de las audiencias tenía todavía las características con que es conocido por su nombre, es decir, un funcionario encargado de la vigilancia de los dineros públicos, a quien estaba además confiada la tarea de promover ante los tribunales el castigo de los delincuentes y defender a los incapaces.

Véase el capítulo sobre los fiscales de las audiencias en la Recopilación de Indias para tener idea de la desordenada pluralidad de funciones del fiscal, cuya atribución esencial era, sin embargo, la defensa y cuidado del patrimonio fiscal ante los tribunales.

La existencia del fiscal es tan obvia en nuestro sistema de derecho colonial, que al intentarse la Independencia mexicana se consideró esta función como indispensable para el funcionamiento de los tribunales.

En la Constitución de Apatzingán —el esfuerzo legislativo revolucionario más audaz y más vigoroso que se ha hecho en toda nuestra historia— se da por supuesta la existencia de los fiscales como complemento de la administración de justicia, pues esa nuestra Primera Carta nos habla de que habrá dos fiscales letrados, uno *para lo civil* y otro *para lo criminal*, nombrados por el Congreso a propuesta del Supremo Gobierno (artículo 188), que durarían en sus funciones cuatro años (artículo 184), y que tendrían el tratamiento de "señoría" durante su ejercicio (artículo 185).

La Constitución de 1824 atribuyó al presidente de la República la facultad de cuidar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

por la corte suprema y por los demás tribunales, y de que sus sentencias fueran ejecutadas según las leyes. En esa Constitución el Poder Judicial de la Federación se hace residir exclusivamente en la Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de circuito y juzgados de distrito, pero se menciona al fiscal (artículos 128 y 134) como un funcionario de obvia existencia con categoría semejante a la de los individuos de la Corte.

Las Leyes Constitucionales de 1836 fueron más adelante: consideraban al fiscal como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia, que se compondría de once ministros y un fiscal (artículo 2o. de la Ley Quinta). Los fiscales de la Corte tenían prohibido recibir comisión alguna del Poder Ejecutivo como no fuera con acuerdo del Consejo de Gobierno y consentimiento del Senado, estando también impedidos, al igual que los ministros de la Suprema Corte, para ser abogados, apoderados en pleitos, asesores o árbitros (artículo 16, fracciones IV y V de la Ley Quinta).

Lo más interesante es que los fiscales, al igual que los demás miembros de la Suprema Corte, eran inamovibles en sus cargos y no podían ser suspendidos o removidos sino por enjuiciamiento ante el Congreso.

Las Bases Orgánicas de 1843 fueron menos lógicas que las Leyes de 1836, y establecieron un sistema híbrido. Atribuían al presidente de la República el cuidado de que se administrara pronta justicia por los tribunales y jueces, por medio de excitativas y pidiéndoles informes para el efecto de hacer que se exigiera la responsabilidad de los culpables.

Y, sin embargo, la composición de la Suprema Corte incluía entre sus miembros a un fiscal (artículo 116) disponiéndose el establecimiento de fiscales generales cerca de los tribunales para los negocios de Hacienda y los demás que fueran de interés público (artículo 194).

La ley de don Juan Álvarez, del 23 de noviembre de 1855, establece la composición de la Suprema Corte de Justicia con nueve ministros y *dos fiscales*. Los fiscales se consideran, en cuanto su capacidad y para su nombramiento, para las causas de recusación, para su responsabilidad y para su remoción, exactamente con la misma categoría que los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

La Constitución de 1857, en su forma original, determinaba que la Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, *un fiscal y un procurador general* (artículo 91).

Esta es la primera vez que la Ley Constitucional mexicana distingue entre el fiscal y el procurador general .

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

En la reforma de 22 de mayo de 1900 se eliminó francamente en la composición de la Suprema Corte de Justicia al fiscal y al procurador general , que dejaron de ser parte integrante de ese cuerpo y, consecuentemente con esta reforma del artículo 91, se reformó también el artículo 96, dejando al cuidado de una ley especial la organización del Ministerio Público.

Por primera vez se emplea el término Ministerio Público en nuestros textos constitucionales.

Hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica del Ministerio Público, del 16 de diciembre de 1908, no habían llegado a precisarse en preceptos legales las funciones del Ministerio Público. Esta ley fue la primera que determinó la misión que debía desempeñar esta institución.

Pero la ley de 1908 se preocupó principalmente por independizar las funciones del Ministerio Público de las funciones de los tribunales federales, y para esto cayó precisamente en el sistema opuesto, es decir, el de hacer del Ministerio Público una rama del Poder Ejecutivo, ciertamente con existencia propia, independiente y separada de los tribunales, pero en cambio como *una mera derivación del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial.*

En el artículo 1o. de la ley de 1908 se mencionan como funciones del Ministerio Público las siguientes:

1. La persecución de los delitos federales;
2. La defensa de los intereses de la Nación ante los Tribunales Federales;
3. El auxilio al Poder Judicial en asuntos del orden civil y penal;
4. La representación del Ejecutivo en juicio como actor y como reo;
5. La intervención del Ministerio Público en todas las controversias a que se refería el artículo 97 de la Constitución de 1857; y
6. Por último, la ley de 1908 dio intervención al Ministerio Público en todas las controversias con motivo del amparo.

III. El Ministerio Público en la Constitución de 1917

Para comenzar este capítulo se hace necesario recordar, ante todo, el texto del artículo 102 constitucional:

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá, tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El procurador general de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El procurador general de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

Las funciones del Ministerio Público pueden, por consiguiente, resumirse así: 1) es el representante de la sociedad en materias penales; 2) es el vigilante de los intereses privados de carácter general o de ciertas personas que no pueden defenderse por incapacidad o ausencia; 3) es el representante de la ley en los casos de interés público; 4) es parte en los juicios de amparo; 5) es el representante de la Hacienda Pública siempre que ésta comparece ante los tribunales, y del Poder Ejecutivo y de la Federación en los casos en que éstos son parte como actores o como demandados; y 6) por último, es el consultor jurídico del Gobierno.

Basta enumerar las funciones anteriores para convencerse de la absoluta incompatibilidad que existe entre ellas.

Como no es mi objeto definir cada una de esas funciones ni discutir la extensión que se les ha dado en la práctica, me limitaré a hacer un breve análisis de cada una de ellas.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

1. El Ministerio Público, como representante de la sociedad, es el encargado de ejercitar la acción penal en los casos de delito.

El papel del Ministerio Público en esta materia es trascendental pero se ha querido hacer del procurador general el árbitro del ejercicio de las acciones penales, habiéndose llegado en la práctica al extremo de que quede a discreción, o mejor dicho, al arbitrio, a voluntad del procurador general de la República ejercitar o no las acciones penales, y esto aun en los casos en que los delitos afectan exclusivamente a los particulares.

Se comprende que, dada la trascendencia de esta función, que en mi concepto no es arbitraria ni tan absoluta, debe concluirse que tan amplia facultad no puede ejercitarse serena e imparcialmente por un órgano del Poder Ejecutivo.

2. El Ministerio Público, como vigilante de intereses privados generales (concursos, sucesiones, incapacitados, ausentes), desempeña una función que en mi concepto le es propia y nadie le disputa. Yo llego a más: creo que ciertas instituciones especiales, como las Procuradurías de Pueblos y la Defensoría de Oficio, deberían encontrarse refundidas en el Ministerio Público.

3. El Ministerio Público es el representante de la sociedad en ciertos casos en que se versa un interés público de trascendencia. La Constitución y la Ley Orgánica señalan entre ellos los de los ministros diplomáticos y cónsules generales, los que se suscitan entre dos o más estados de la Unión o entre un estado y la federación o entre los poderes de un mismo Estado. En esta categoría está incluida la intervención del Ministerio Público en materia de competencias entre los diversos tribunales federales o entre los tribunales locales y federales.

La intervención del Ministerio Público en estos casos debe ser absolutamente imparcial e independiente del interés concreto que el Poder Ejecutivo pueda tener en tales asuntos en los que, entre paréntesis, algunas veces pudiera ser parte de ese mismo poder, en cuyo caso la función del Ministerio Público resultaría incompatible para representar al Ejecutivo, y al mismo tiempo para promover ante los tribunales el cumplimiento de la ley.

4. La función más trascendental de todas las que se han confiado al Ministerio Público es la de intervenir como parte en los juicios de amparo en que se trata de impedir la violación de garantías constitucionales.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

No está por demás anticipar mi opinión sobre uno de los temas principales que habrá de tratarse en este Congreso: cuando hablo de garantías individuales, que yo llamaría propiamente garantías personales, me refiero no solamente a la garantía de los derechos del hombre, sino también a todas las garantías que la Constitución da a las nuevas personalidades de carácter social que vienen formándose al lado de las personas civiles. Para mí el problema trascendental de nuestro capítulo de garantías constitucionales consiste en hacer coexistir los derechos del hombre con los derechos de los diversos grupos sociales en que el hombre se agrupa, ya sea voluntariamente, como las sociedades, ya por razones económicas, como los gremios, ya por condiciones geográficas, como los pueblos, ya por razones de orden moral, como las iglesias, ya por razones políticas, como los municipios. Las garantías individuales deben coexistir con las garantías de los grupos sociales, y debe definirse la subordinación en que unas y otras deban hallarse respecto a los intereses de la sociedad en general y frente a los intereses del Estado como persona moral y como poder.

La función del Ministerio Público en materia de amparo es, como he dicho antes, la más alta y la más trascendental de las que la ley le asigna, porque significa la intervención de ese órgano para vigilar que los tribunales apliquen la Constitución.

Esta función —en México— es notoriamente incompatible con el carácter de subordinado al Poder Ejecutivo, que tiene el Ministerio Público en su calidad de consejero jurídico y representante judicial del mismo poder.

5. El Ministerio Público es el representante de la Hacienda Pública en todos los casos; su jefe, el procurador general de la República, es el personero de la Federación cuando ésta litiga ante la Suprema Corte, y es el apoderado del Poder Ejecutivo en todas sus ramas, cuando éste comparece ante los tribunales como actor o como reo.

Esta función es notoriamente propia de un fiscal, mejor dicho, de un procurador judicial de la República, tomando la palabra procurador en su sentido jurídico; pero es enteramente incompatible con la función propia del Ministerio Público la de procurar que haya justicia, tomando el verbo en su significado vulgar de cuidar de la exacta aplicación de la ley.

6. El procurador general de la República es, además, conforme a la nueva Constitución, el consultor jurídico del Gobierno.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Esta novedad tan importante se debe a los sesudos estudios hechos por José Natividad Macías, como preparación al proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente por Venustiano Carranza.

Sobre la amplitud que estas funciones deben tener se ha discutido mucho, y algunos Constituyentes como Luis Manuel Rojas y Alberto M. González, han dado su opinión sobre el punto llegando hasta el criterio de que la Procuraduría debe estar por encima de los departamentos jurídicos de las secretarías de estado, que legalmente no tienen razón de ser.

José Aguilar y Maya hizo el primer esfuerzo en el sentido de asumir seriamente el carácter de consejero jurídico del gobierno, cuando en diciembre del año pasado organizó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal con el propósito de unificar el criterio de los diversos órganos de la administración pública, que dependen del Poder Ejecutivo en cuanto a la formación de las leyes.

No tengo ningún inconveniente en manifestar que en mi concepto el carácter de consejero jurídico del gobierno, que tiene el procurador de Justicia, no debe limitarse solamente a aconsejar al presidente de la República cuando éste le pida su opinión, sino que creo que todos los departamentos jurídicos de las diversas secretarías de estado y departamentos administrativos deberían estar supeditados, cuando menos en el momento de formular reglas generales de interpretación, al criterio de la Procuraduría General de la República.

Este carácter de consultor jurídico del gobierno es notoriamente incompatible con las funciones del Ministerio Público propiamente dichas, pues especialmente al intervenir el Ministerio Público en la materia de amparos no podría desempeñar el doble papel de defensor de la Constitución y de consejero del gobierno en actos que el mismo Poder Ejecutivo hubiera ejecutado, precisamente bajo el patrocinio y conforme a la opinión del procurador general de la República en sus funciones de consejero del gobierno.

La experiencia ha demostrado desgraciadamente, en miles de casos, la verdad de las afirmaciones que hago antes respecto a la incompatibilidad de las funciones del Ministerio Público como consejero jurídico del gobierno y apoderado de las diversas ramas del Ejecutivo, frente a su misión de vigilante de las garantías personales en materia de amparo.

El argumento primero con que tiene que tropezar mi opinión es el que acostumbran hacer los palaciegos en todos los casos en que se insinúa

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

que una ley pueda prestarse a abusos. El actual procurador general de la República, se me dirá, es un hombre insospechable en su rectitud, con una gran experiencia política, que ha demostrado sus capacidades como estadista y como administrador y, por consiguiente, no debe ser motivo de preocupación el que se pongan en manos de ese hombre funciones contradictorias y aun disímiles, pues él en su alta sabiduría sabrá cohonestar los deberes de su cargo.

Este argumento no tiene réplica. O cuando menos yo no acostumbro contestarlo. Porque yo creo que las leyes deben hacerse en el supuesto de que las van a aplicar hombres falibles. No siempre hemos de tener un hombre de bronce como procurador general de la República; lo natural es que sea un hombre de carne y hueso, con todas sus debilidades y limitaciones, el que se encuentre al frente de la Procuraduría General de la Nación.

El señor licenciado Portes Gil, mismo, acaba de reconocer la incongruencia de las funciones de su magistratura cuando en fecha reciente hizo por medio de la prensa unas declaraciones respecto a su manera de entender las obligaciones legales del procurador general de la República.

Decía el señor licenciado Portes Gil:

> Para los gobiernos emanados de la Revolución, el Ministerio Público es y debe ser, por definición, una institución de buena fe y hasta de equidad cuando sea preciso, entendida ésta como completamiento y realización de la justicia.
>
> Es medular esta noción como espíritu de los artículos 21 y 102 de la Constitución de 1917, en cuanto a la acción jurídica y social del Ministerio Público, por una parte como encargado exclusivo del ejercicio de la acción penal represiva, y, por otra, como consejero jurídico del Ejecutivo.
>
> La acusación sistemática del Ministerio Público sería, en esta época, una remembranza inquisitorial muy ajena a las nuevas orientaciones del derecho público y del derecho penal moderno, que de expiatorio está pasando a ser protector, al mismo tiempo que de los intereses individuales, de los intereses sociales.
>
> La Procuraduría de la República debe cumplir con la función de órgano regulador de la administración de justicia, mediante colaboración a base de probidad y de independencia con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que este alto tribunal realice la supremacía judicial como postulado de

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

nuestro derecho constitucional.

El Ministerio Público sirve letalmente al Ejecutivo, del que forma parte, defendiendo los intereses materiales y morales del gobierno; prestando eficaz ayuda a sus diversas dependencias; salvaguardando al fisco; pero, al mismo tiempo, como servidor de la colectividad, procurando que las garantías que la Constitución otorga a los individuos se respeten, así como las normas tutelares del procedimiento, porque sería grave error que la Institución se solidarizara por sistema con los intereses de las autoridades, cuando éstas aparecieren como responsables de la violación de las leyes.

Con este motivo dirigí una carta al señor licenciado Portes Gil, de la cual tomo algunos párrafos que traducen exactamente mi manera de pensar en la materia:

El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la *sociedad,* y por otra parte como consejero jurídico y representante legal *del Poder Ejecutivo,* es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas.

En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, el doble papel del Ministerio Público lo hace sacrificar su alta misión de guardián de la ley, con tal de sacar avante los propósitos del gobierno, de quien es, al mismo tiempo, consejero y representante.

De las dos misiones encomendadas al Ministerio Público, la más alta y la más trascendental es la de procurar la justicia, tanto por medio del ejercicio de las acciones penales cuanto, principalmente, por su intervención en la materia de amparo.

Para nadie es un secreto que la causa verdadera del desprestigio y del desdén con que se miran los pedimentos del Ministerio Público en materia de amparo deriva, principalmente, de la parcialidad con que esos pedimentos se formulan o cuando menos de la parcialidad que se supone motiva esos pedimentos.

El Ministerio Público, cuando se trata de amparos contra actos de las autoridades administrativas, tiene casi siempre que torturar su criterio, no precisamente para procurar la Justicia, sino al contrario, para evitar que la Justicia ampare a los particulares contra actos de las autoridades administrativas.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Esta es la causa por la cual los pedimentos del Ministerio Público en materia de amparo son vistos con absoluta indiferencia y recibidos como un trámite engorroso e inútil, y en la mayor parte de los casos ni siquiera son tomados en cuenta al dictarse la resolución si no es en un renglón de los resultados.

Pocos casos conozco en que un juez de distrito o la Suprema Corte de Justicia tome en cuenta, para discutirlo siquiera, el pedimento del Ministerio Público, y si lo hace es para reforzar uno de tantos sobreseimientos contra amparos administrativos en que se ha especializado la Segunda Sala de la Suprema Corte.

En los juicios en que alguna autoridad administrativa o la Hacienda Federal intervienen, ya sea como actores o como demandados, el papel del Ministerio Público es todavía más desairado, pues en el noventa y nueve por ciento de los casos la Procuraduría tiene que prescindir de su propio criterio, acomodándolo al de la autoridad interesada en la contienda, de manera que el agente del Ministerio Público se reduce al carácter de mero personero, sosteniendo a ciegas, las pretensiones de la autoridad administrativa.

De esto a que el Ministerio Público y Consejero Jurídico del Gobierno se convierta en el tipo de los abogados consultores oficiales, que sirven solamente para dar forma legal a las arbitrariedades que se piensa cometer, no hay más que un paso.

Bien está que los departamentos jurídicos de las secretarías de estado se plieguen a los propósitos preconstituidos de sus jefes, buscando la forma jurídica en que ha de envolverse el acto que se pretende ejecutar, pero el Ministerio Público tiene una función mucho más alta. Es el consejero jurídico del gobierno y debería ser, por consiguiente, el que en cada caso llamara la atención de las autoridades administrativas sobre la ilegalidad o injusticia de ciertos actos. Si así lo hiciera, los particulares tendrían en la Procuraduría General de la República una especie de instancia previa ante la cual pudieran ocurrir quejándose de las injusticias cometidas en otras esferas de la administración.

Y si entonces el Ministerio Público, juzgando un caso con absoluta imparcialidad y teniendo, además, la autoridad suficiente para hacerlo, emitiera su opinión imparcial y la hiciera conocer a la secretaría o departamento interesado, estaría desempeñando con más atingencia y con más rectitud sus funciones de procurar la justicia y de aconsejarla.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

No quiero señalar casos concretos ni limitar mis observaciones a una secretaría determinada, pero todos sabemos perfectamente que en los juicios administrativos, sobre todo en los juicios fiscales, que son los más comunes, el papel del Ministerio Público es verdaderamente desairado y casi diría yo ridículo, si no fuera tan trágicamente doloroso el ver la despiadada parcialidad con que el Ministerio Público desempeña sus funciones en esos juicios.

El papel del Ministerio Público, en estos casos, equivale realmente al del verdugo en aquellos sacrificios gladiatorios de nuestros sanguinarios antepasados, los aztecas, en que el prisionero tenía que luchar amarrado de un pie, desnudo y casi inerme, contra un guerrero bien armado (el verdugo), que necesariamente tenía que vencerlo. No encuentro otra comparación más adecuada con qué parangonar los juicios que sigue un particular contra una autoridad administrativa.

IV. Los remedios

¿Cuál es el remedio frente a estas incompatibilidades en las funciones del procurador general de la República? El señor licenciado Portes Gil se limita a proporcionarnos la garantía de que él ha comprendido la diversidad de funciones que le están encomendadas y la alta responsabilidad que pesa sobre el Ministerio Público frente a tan disímbolos deberes.

Ya es algo; pero no es bastante: es necesario acometer el problema francamente y completar la tarea de los constituyentes de 1917.

Yo he notado que los más sinceros revolucionarios, los que no han vacilado en acudir a las armas para destruir un régimen de opresión y de desigualdad son, sin embargo, los más cobardes en cuanto se trata de revisar su propias ideas y corregir sus propios errores, y esto se debe a que no comprenden que una revolución comenzada por medio de las armas debe continuar por medio de las leyes.

En mi opinión debe reformarse la Constitución de la República en todo lo que se refiere a la composición del Poder Judicial y del Ministerio Público haciendo una verdadera revolución en la administración de justicia.

Propongo, en consecuencia, las siguientes bases para modificar el artículo 102 constitucional. Adrede no he querido entrar en los detalles de redacción de las reformas mismas, porque en mi concepto esto no pue-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de hacerse sino cuando se haya reformado la composición de la Suprema Corte de Justicia:

1) El Ministerio Público debe ser una institución encargada exclusivamente de vigilar por el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes;
2) El Ministerio Público debe ser el guardián de los derechos del hombre y de la sociedad y el defensor de la garantías constitucionales, interviniendo en todos los asuntos federales de interés público y ejercitando las acciones penales con sujeción a la ley;
3) El jefe del Ministerio Público debe ser designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y tener la misma dignidad que los ministros de la Suprema Corte;
4) El jefe del Ministerio Público debe formar parte de la Suprema Corte y hacerse oír en sus sesiones personalmente o por medio de delegados; y
5) El Ministerio Público debe ser independiente del Poder Ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del Poder Judicial.

Independientemente de la institución del Ministerio Público habrá un abogado o procurador general de la nación:

1) El abogado general de la nación será un órgano del Poder Ejecutivo y dependerá directamente del presidente de la República con la categoría de secretario de Estado;
2) El abogado general representará a la federación en los juicios en que ésta fuere parte, y a las diversas dependencias del Ejecutivo cuando éstas litiguen como actores o como demandados;
3) El abogado general será el consejero jurídico del gobierno y el jefe nato de los departamentos jurídicos de las diversas dependencias administrativas; Y
4) Un consejo encabezado por el abogado general fijará las normas de interpretación oficial de las leyes para los efectos de su aplicación concreta por cada una de las secretarías y departamentos.

Las reformas que propongo son, en mi concepto, el primer paso para obtener la verdadera independencia del Poder Judicial, independencia que continuará siendo una utopía mientras el Poder Ejecutivo tenga un ór-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

gano que le permita intervenir constantemente en la administración de justicia.

¿Quién va a hacer esas reformas? ¿Quién va a iniciarlas ante el Congreso de la Unión? Seguramente no seré yo, ni seréis vosotros, señores congresistas.

Yo me limito humildemente a señalar la necesidad de la reforma ante ese Congreso. La semilla germinará entre los miembros de esta Asamblea. Pero se necesitará tal vez la celebración de otros congresos jurídicos para que esta idea vaya poco a poco arraigando y desarrollándose en la conciencia nacional, hasta convertirse en una reforma constitucional.

Y si se me dijera que este congreso no está formado por revolucionarios, porque en su seno están representadas todas las tendencias, así las destructoras como las conservadoras, y porque en su composición predominan los viejos defensores de las garantías individuales, contestaría yo con las palabras del sutil Bernard Shaw, en su *Manual del perfecto revolucionario*:

Un revolucionario es aquel que desea descartar el orden social existente y sustituirlo por otro. Todo hombre es un revolucionario en lo que concierne a aquello que entiende. Por ejemplo, una persona que ha dominado una profesión es un escéptico en lo que a ella concierne y, por consiguiente, es un revolucionario.

Toda persona sinceramente religiosa es un hereje y, por consiguiente, un revolucionario.

Todos los que logran distinguirse realmente en la vida han comenzado por ser revolucionarios.

Las personas más distinguidas se hacen más revolucionarias conforme se hacen más viejas, aunque comúnmente se supone que se hacen más conservadoras, debido a su falta de fe en los métodos convencionales de reforma.

Toda persona debajo de los treinta, que teniendo conocimiento del orden social existente no es un revolucionario, es un ser inferior.

Para concluir sólo diré que la medida que propongo tiene por objeto completar la independencia del Poder Judicial; es la aconsejada por la lógica, va de acuerdo con la especialización de las funciones y tiende a la mejor división de los poderes. En suma, es democrática, es justa y, sobre todo, es cristiana.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Porque fue Cristo quien nos dijo que *no se puede servir a dos amos,* al poder y a la justicia; y cuando se trata de separar las atribuciones del poder y de la justicia, es el mismo Cristo quien nos enseña que *hay que dar al César lo que es del César, y a Dios lo que es de Dios.*

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Organización ejecutiva (1940)*

Salvador Urbina y Frías

I.

Son bien conocidas las ideas que informaron para su adopción, en la Constitución de Estados Unidos, así como en la de México, del principio de división de poderes como base del sistema de gobierno republicano, democrático y popular.

Desde la Constitución de 1857 se acogió ese postulado y se reafirmó, aunque con modificaciones de trascendencia, en la Constitución de 1917. Considerada como básica para el respeto de los derechos del hombre y como garantía contra los abusos del poder público, la división de poderes, si bien fundada en un criterio lógico, consistente en que el que legisla no debe aplicar la ley que expide, el que la aplica no debe ser juez respecto a la buena o mala aplicación de la ley, y el que juzga menos puede ser árbitro de la bondad de la ley y de su aplicación; parece que ello bastaría para asegurar un buen funcionamiento de las instituciones gubernamentales.

Pero precisamente en tan simplista concepción de las funciones primordiales del poder público, se encuentra un manantial de dificultades y de graves defectos, por lo que se refiere a la rama ejecutiva del gobierno, máxime cuando adoptadas estas doctrinas políticas todavía la administración de los negocios públicos no había llegado al crecimiento asombroso que trae consigo el progreso y la multiplicación de la población y con él una desmesurada actividad en la aplicación o ejecución de las leyes, ni se podían entonces imaginar siquiera las consecuencias que traería respecto a la nulificación práctica del principio de la división de poderes y sus consiguientes garantías para el individuo.

* Tomado de *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Vol. II, núm. 6, abril-junio, 1940, pp. 139-146 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Es muy sencillo, en efecto, imaginar una serie de autoridades dependientes de un solo jefe (depositario del Poder Ejecutivo), que no tenga otra misión que la de estar aplicando las leyes que dicte el Poder Legislativo, ciñéndose estrictamente al texto de las propias leyes. También es muy fácil imaginar, como se hizo y se ha hecho, que la ley siempre es muy clara, que comprende todos los casos o una inmensa mayoría que se puedan presentar, y que la aplicación misma de la ley no es otra cosa que una función meramente mecánica semejante a la de quien aplica una medida o patrón a cada cosa u objeto para obtener las dimensiones del mismo.

Pero, qué lejos está esto de la realidad política y administrativa. Si se piensa tan sólo en la gran diversidad de leyes que en los diversos ramos de la administración se han expedido y se siguen expidiendo, con una incomprensión y desconocimiento tales de lo que es hacer una ley y de lo difícil que es la tarea legislativa; si se tiene en cuenta que aun en un mismo orden de ideas, o tratándose de una misma actividad genérica, las modalidades sociales se multiplican al infinito; si además, se medita en la complejidad de las actividades comerciales, industriales o agrícolas, así como en su necesaria conexión con la política general que trae aparejada la labor del poder público, se llegará fácilmente a la conclusión de que la rama del Poder Ejecutivo es la principal y de más preponderancia práctica de los tres en que se divide el poder público para su ejercicio.

Esta importancia principalísima de la rama ejecutiva es siempre desconocida de hecho por nuestro régimen constitucional en su organización y desarrollo y nunca, al menos que yo sepa, se han preocupado los políticos y los sociólogos, así como nuestros legisladores, de analizar, el problema para dar una mejor organización a la rama ejecutiva, y evitar los grandes males que afligen al pueblo por tan absurda y defectuosa organización.

Desde luego se observa hasta por cualquier estudiante que se inicia en el estudio del derecho constitucional, el singular aspecto que el sistema de la Constitución, lo mismo de la de Estados Unidos que la nuestra, presenta en la composición de cada uno de los tres poderes y en la manera como se ejercita. En otros términos, que en tanto que el Poder Legislativo y el Judicial lo forman corporaciones más o menos numerosas, el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado presidente de la República. ¿Será posible que la tarea de legislar y la de administrar justicia requieran organismos compuestos por muchos individuos, en tanto que

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

en la del Poder Ejecutivo baste uno solo de ellos para llevar a cabo la tarea de aplicar las leyes?

Porque no es óbice que las Constituciones a que me refiero después de adoptar el sistema unitario personal para el Poder Ejecutivo que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuye los negocios que han de estar a cargo de cada Secretario" (artículo 90 de la Constitución Mexicana); ni que tampoco se prevenga también el refrendo de "los reglamentos decretos y órdenes del presidente por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos" (artículo 92); porque con la facultad que la misma carta fundamental da al presidente de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, tal refrendo constitucional se hace nugatorio.

De todos modos, es indudable que para que el presidente de la República ejercite sus facultades de Poder Ejecutivo y aplique las leyes que expida el Congreso, precisa de toda necesidad, de numerosísimos funcionarios y agentes subalternados a él; y entonces es cuando se presentan los más graves problemas de administración que, por falta de resolución, produce principalmente, una falta de justicia y una confusión del concepto de autoridad.

Al afirmar esto, tomo solamente en cuenta la parte relativa a la administración propiamente dicha que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo, pero no a la parte política que funcionalmente tiene y debe tener el propio poder.

Antes de indicar los sustanciales vicios de organización administrativa en la rama ejecutiva; procede aclarar diversos puntos que influyen de modo directo en una buena o mala administración, tales como la responsabilidad constitucional del presidente de la República, así como las innovaciones que la Constitución de 1917 introdujo a la de 1857 respecto a la propia responsabilidad del mismo presidente, y a la extensión de facultades del mismo con relación a los demás poderes, porque todo ello afecta también a la manera de conducir la administración ejecutiva.

Es notorio que el presidente de la República, por sus solas facultades constitucionales, tiene preeminencia, en la práctica, sobre los otros dos poderes. A cualquiera persona, aun ajena a la ciencia jurídica, le basta

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

considerar la inmensa esfera de acción de todas las oficinas administrativas, desde las secretarías de Estado hasta las agencias subalternas de todo orden, para comprender todo el inmenso poder de que puede disfrutar y disfruta el presidente de la República, y lo que puede llevar a cabo sólo el nombramiento de miles y miles de funcionarios y empleados y la resolución de los millones de asuntos administrativos que constitucionalmente él solo puede decidir en definitiva.

Aparte de este inmenso poder de ejecución, la Constitución cuida, casi como un soberano hereditario, al presidente de la República. Su irresponsabilidad durante el tiempo de su encargo es todavía más en la Constitución de 1917 con relación a la de 1857, y sólo por traición a la Patria o delitos graves del orden común puede ser removido de su cargo; en tanto que los componentes del Poder Legislativo, en sus dos cámaras, y los del Poder Judicial, tienen toda clase de responsabilidades políticas, civiles y penales en el ejercicio de sus encargos.

Todavía la actual Constitución en algunos de sus artículos concede más extensas facultades, y en puntos de trascendencia, al propio presidente. Entre otras, las que el artículo 27 constitucional para declarar nulos todos los contratos y concesiones hechos por gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad, y otras facultades más, que, en mérito de la brevedad, se omite mencionar.

La situación política administrativa del Ejecutivo se ha visto, por lo tanto, reforzada grandemente por esas innovaciones, máxime cuando entre ellas está una de más trascendencia para la colectividad en el presente y en el futuro, que es la de integrar, por nombramiento del presidente de la República, el Poder Judicial de la Federación y el del distrito y territorios, con lo cual prácticamente el sistema constitucional de gobierno se concentra en el presidente de la República.

Hechas las anteriores aclaraciones, me propongo en un próximo estudio, entrar con más detalle a los problemas que suscita la organización unitaria del Poder Ejecutivo. En anterior artículo sobre este tema, esbocé todas las consecuencias y dificultades de orden trascendental que tiene la organización constitucional en lo que se refiere al Poder Ejecutivo.

Dije también en ese artículo, que es lamentable que nuestros jurisconsultos y expertos administrativos no se hubieran ocupado del problema,

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ni menos traten de buscar solución adecuada en asunto de tanto interés técnico como práctico.

Es explicable, en cierto modo, el abandono del estudio de la cuestión, si se recuerda que nuestros comentaristas de derecho constitucional y administrativo en general, en vez de analizar nuestras instituciones políticas desde las bases mismas que las informan, aceptan éstas sin discusión como lo mejor que puede haber entre las instituciones políticas de cualquier país civilizado. Me refiero al sistema de gobierno republicano democrático, federal y popular, sobre el principio básico de la división tripartita de poderes.

Producto de las ideas que proclamaron los revolucionarios en Francia desde 1793, los cuales procedían con verdadero odio hacia las instituciones monárquicas cuya sujeción habían sufrido durante siglos, y proclamando los principios de libertad, igualdad y fraternidad a la vez que los derechos del hombre y del ciudadano, las instituciones republicanas se extendieron en el nuevo continente y enraizaron en la mente de los políticos de América, como etapa natural de liberación del pueblo, respecto de regímenes que se consideraban caducos y de rémora para el progreso social de entonces. Así es que al calor de las ideas liberales y de las luchas fratricidas en nuestro país, que culminaron con la implantación definitiva en 1857 de tales principios políticos, de entonces para acá se consideraron intangibles los principios constitucionales de gobierno por los políticos, sociólogos y jurisconsultos, hasta considerar con el calificativo de reaccionario o retrógrado a todo el que osara siquiera discutir el aspecto científico de los postulados constitucionales. Así también fuimos educados y lo han seguido siendo todos los que nos dedicamos al estudio de la ciencia del derecho. Se nos enseñaba desde las cátedras la bondad del sufragio popular, del régimen republicano y del federalismo, inculcándosenos verdadera veneración hacia estas instituciones, pero sin análisis científico y de valor real de ellas.

Esto explica que la tradición y las enseñanzas de la escuela nos hicieran consentir sin discusión alguna los principales postulados de gobierno constitucional, aunque también ha influido en mucho nuestra legendaria apatía para investigar científicamente todo lo que la ciencia, especialmente la del derecho, nos ha enseñado por medio de los comentaristas y de los doctrinarios.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Lo mismo tenía que suceder, naturalmente, con la organización ejecutiva dentro de nuestro sistema constitucional, ya que el principio básico de la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial se ha considerado como un axioma y como un requisito básico de garantía de las libertades populares. Pero, especialmente, tratándose de la organización del Poder Ejecutivo y de su constitución, sin darnos cuenta hemos sido, en su adopción, tal como está en nuestro país, en Estados Unidos y en la mayoría de los países latinoamericanos, víctimas de la tradición histórica establecida por los sistemas monárquicos de gobierno.

El rey o emperador en esos sistemas, era el todo en el ejercicio del poder público, en el respeto y veneración de los súbditos y en la representación del Estado ante los demás países. El presidente de la República, en nuestros regímenes republicanos, se le ha seguido equiparando de hecho en el concepto público, ya que no en el científico, al rey o emperador. De ahí que al adoptarse la división de poderes por medio de los cuales el pueblo ejercita su soberanía se consideró que un solo individuo (las denominaciones mismas de presidente de la República, primer magistrado, jefe del gobierno, etcétera, lo indican), debía ser el depositario del poder del pueblo para llevar a cabo la ejecución de las leyes que el Legislativo decretara. No se pensó en todas las consecuencias que esto acarreaba para la eficacia y bondad del sistema de gobierno republicano, sino que, además, se le dio tal suma de facultades y de poder, que podría asegurarse y aun demostrarse desde el punto de vista científico y del político, que ello fue precisamente la herida más grave y sustancial que se infería al sistema de gobierno republicano y democrático.

La organización ejecutiva misma demuestra lo erróneo de la concepción político-científica del régimen de gobierno. Ya tengo dicho en mi estudio anterior, que la misión de aplicar las leyes de todo orden, menos en lo reservado al Poder Judicial, en casos de controversia, está lo más alejado posible de la realidad política y administrativa; pero ahora es el caso de analizar más a fondo los absurdos y las graves consecuencias que se producen con tal organización unitaria.

Ya no es ahora en que la complejidad inmensa de los asuntos de todo orden que entraña la aplicación de innumerables leyes administrativas, la que vendría a demostrar la tesis que sustento; sino según las mismas condiciones reinantes en 1857 y 1917, sobre todo en esta última resultaba

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

patente el aspecto constitucional en la organización ejecutiva confiada a la voluntad, tendencias, errores, ideales o caprichos de un solo individuo denominado presidente de la República.

Bastaría con dirigir una ojeada a la organización esquemática que la Constitución misma establece para el Poder Ejecutivo: primero, considerar la Constitución como garantía de mayor acierto, o mejor dicho, como demostración de la eficiencia de la organización unitaria, el necesario refrendo constitucional, para dar validez a los actos del depositario único del Poder Ejecutivo, cuyos actos de todo género no serían válidos sin la forma o autorización de un secretario del despacho a cuyo cargo correspondiera el asunto respectivo; segundo, a las numerosas facultades concedidas al presidente, aparte de la genérica de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, facultades unas de carácter político nacional, otras de carácter político internacional y, sobre todo, la de nombramiento (con fuerza política enorme) de todos los principales funcionarios de la administración y aun del Poder Judicial federal y local; tercero, otras facultades de innegable trascendencia concedidas en otros preceptos constitucionales, y entre las que sólo por vía de ejemplo cito la que el artículo 27 constitucional, en su inciso XVIII le da para declarar nulos cuando a juicio del propio Ejecutivo impliquen perjuicios graves para el interés público, todos los contratos y concesiones hechos por el gobierno durante los sesenta y cuatro años anteriores a la misma Constitución.

Bastarían dos o tres de las principales facultades de las enumeradas genéricamente, para que ello causara en la práctica la nulificación del principio básico de la división de poderes establecida por la Constitución; pero ahondando en el estudio de la propia organización ejecutiva, se encontrará con mayor extensión, la defectuosa y absurda organización constitucional del Poder Ejecutivo. Desde luego, la explotación de los principales recursos naturales, aunque sujeta a las leyes que expida sobre el particular el Poder Legislativo, implica una serie de apreciaciones, recopilación de datos e informaciones, dictámenes técnicos y decisiones de tal manera serias y de consecuencias para el país y para los particulares, además de los millares de asuntos de ese género, que físicamente haría imposible a un solo funcionario capaz de decidir de todos esos asuntos, suponiéndolo dedicado exclusivamente a ese orden de materias, que puede asegurarse

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

sin ningún género de duda, que la intervención, conocimiento y resolución de todo asunto solo puede llegar, en la práctica, en una proporción del uno al millar a la resolución del presidente.

Pues si a tales facultades se agregan las que se refieren a toda la materia hacendaria, las de guerra, las de agricultura, las del problema agrario y, en suma, a las de todas las ramas de la dependencia del Poder Ejecutivo, la mente se abisma ante el postulado teórico unitario de la organización ejecutiva; y entonces, cabe meditar sobre la manera de remediar tamaño desequilibrio entre la realidad y el postulado constitucional para reformar radicalmente dicha organización ejecutiva y adecuarla debidamente conforme a dos orientaciones generales que son:

Primera: La de impedir la concentración de un arrollador poder político o administrativo tal que prácticamente destruya el principio de la división de poderes.

Segunda: Que realmente sean el depositario del Poder Ejecutivo o los órganos que expresamente la ley faculte para ejecutar sus preceptos, quienes conozcan y resuelvan de todos los casos de la propia ejecución de la ley.

Antes de examinar estos puntos y de expresar algunas orientaciones que conduzcan a la resolución del problema, precisa repetir que las tradiciones políticas y jurídicas han continuado invistiendo al presidente de la República con tal representación y tales poderes, que prácticamente puede llamarse "el monarca democrático republicano", sin las ventajas del régimen de la realeza y con muchas de las desventajas de ésta; y es necesario hacerlo, porque es un factor de importancia que no sólo explica el porqué de la posición privilegiada del presidente en nuestros regímenes constitucionales, sino también los graves males de carácter político, especialmente bajo la forma de revoluciones y de golpes de Estado a que ha dado origen en los países latinoamericanos, como es el nuestro, la absurda institución de régimen presidencial.

El presidente, en nuestro régimen, ha sido y será, mientras no se modifique aquél, el centro alrededor del cual giran todas las actividades oficiales no sólo de los órganos del poder público federal, sino los de los Estados. Cuando un solo individuo tiene el mando supremo, discrecional y absoluto de un solo ejército, cuando tiene a su disposición una numerosísima maquinaria burocrática que interviene en la vida individual en

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

todos y cada uno de los actos de éste, cuando nombra y remueve a todos los altos funcionarios que militan a las órdenes del Poder Ejecutivo, y, en fin, tiene la vía legal para emplearla a su arbitrio y poder hasta "perseguir", si así lo quiere, a instituciones, empresas, personas y grupos sociales, no se ve gran diferencia, entonces, con la acción omnímoda del monarca absoluto.

No es óbice para esto que se hable de responsabilidad y de la existencia de leyes a las que deba ajustarse el presidente. Desde luego, la responsabilidad oficial de este funcionario (otro resabio del sistema monárquico), estaba limitada en la Constitución de 1857 a los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Ya estas solas limitaciones implicaban tal inmunidad para el presidente de la República, al menos teórica, pues práctica era además ilusoria, que significaban el cuidado nimio con que los legisladores de la escuela liberal de aquella época trataban de hacer del presidente de la República la encarnación del poder público, sin darse cuenta, por las tradiciones ya mencionadas, del grave error que cometían. Pero en 1917 todavía fue peor la obra de los constituyentes de esa época cuando establecieron en la Constitución (artículo 108), que el presidente de la República sólo podría ser acusado de traición a la patria y de delitos graves del orden común, sabiendo como sabían perfectamente que el primero de dichos delitos es tan excepcional que solo teóricamente podría ser acusado por un hecho delictuoso así, y casi nunca en la práctica, y en cuanto a los delitos graves del orden común, también es irrisorio pensar que un presidente pudiera cometerlos, dada la alta investidura que tiene y la selección que de él hicieron los poderes electorales, y que tampoco se podría presentar el caso.

En cambio, suprimieron los mismos constituyentes dos delitos genéricos que son los que más han cometido en el ejercicio de su encargo la mayoría de nuestros presidentes de la República y que aún la Constitución de 1857 los hacía incurrir en responsabilidad oficial, como son los de ataques a la libertad electoral y violaciones expresas de la Constitución.

Claro es que el presidente de la República, como único depositario del Poder Ejecutivo, no puede ni debe estar a merced de cualquiera acusación de particulares o de grupos políticos adversos por hechos de cualquier género, sino tan solo por los que por su gravedad amerite ser enjuiciado por

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

las cámaras legislativas; pero de esto a inmunizar al propio presidente en la forma en que lo hace la Constitución vigente, media una enorme distancia con consecuencias políticas y administrativas desastrosas para el país.

Lo anteriormente expuesto es, sin tomar en cuenta los vicios que en la práctica y por razones de corrupción política reagravan el absurdo sistema presidencial nuestro. Vicios y corrupción que no son objeto de análisis en el presente estudio, que sólo trata de un análisis desde el punto de vista científico de nuestra organización ejecutiva constitucional.

Volviendo ahora al estudio del desarrollo de la organización del Poder Ejecutivo, se advierte que el refrendo presidencial es, como ya se dijo, un descargo de conciencia jurídica que cree evitar así los males del despotismo del depositario de un órgano del poder público. El refrendo constitucional, o sea la validez que a los actos del presidente dan conforme a la Constitución los secretarios del despacho, no constituyen ni pueden constituir una garantía contra los actos arbitrarios, tiránicos o fuera de la ley. Basta considerar que con ejercitar el presidente su facultad constitucional indiscutible de remover a los secretarios del despacho y de nombrar a los que él quiera, se destruye la base del refrendo constitucional como garantía para el pueblo.

Pero admitiendo que los secretarios del despacho han sido instituidos por la Constitución como funcionarios que auxilian al presidente en la absurda labor de ser él quien ejecute las leyes que expide el Congreso, ni aun así se remedian los males de que adolece la organización ejecutiva, máxime si se piensa en el siguiente dilema: o tales secretarios del despacho llevan al acuerdo del presidente todos los asuntos de que ha conocido y tramitado la secretaría respectiva, y entonces resultará igual imposibilidad práctica de poder ser resueltos por el presidente; o bien, lo que sucede en la práctica, en parte, los secretarios del despacho resuelven por sí todos los casos de aplicación de leyes del ramo del que están encargados, y entonces el mito presidencial resalta en toda su plenitud. Tanto más cuanto que si el depositario del Poder Ejecutivo conforme a la Constitución es el presidente de la República, no se ve por qué otros funcionarios, por respetable y alta que sea su investidura y su prestigio, sean los que de hecho y sin autorización constitucional, ejerciten las verdaderas funciones ejecutivas que a ellos no les están encomendadas.

Es fácil recordar que, en los periodos presidenciales subsecuentes a la expedición de la Constitución de 1857, se procuraba seguir efectivamen-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

te la doctrina constitucional, y el escaso acervo de negocios ejecutivos (comparado con el de las épocas actuales), permitía que la mayor parte de los asuntos que las secretarías del despacho tramitaban, los resolviera personalmente el presidente. Cuando menos se procuraba de una manera formal, aunque no real, dejar constancia expresa en cada asunto de que el presidente de la República así lo había acordado; y no era extraño sino más bien frecuente, leer en los oficios dirigidos a los particulares la fórmula consagrada, aunque se tratase de licencia solicitada por el portero de un ministerio, consistente en decir que: "Dada cuenta al ciudadano presidente de la República con la petición de usted… el propio primer magistrado ha tenido a bien acordar…" Esto sólo lo indico para demostrar cuán arraigada estaba la idea en las administraciones de los primeros cincuenta o sesenta años, a partir de 1857, de que el presidente tenía que acordar personalmente todos y cada uno de los asuntos encomendados al Poder Ejecutivo.

La práctica de los últimos cuarenta años ha significado día con día que el presidente, en vez de acordar siquiera la mayoría de los asuntos administrativos, sólo conoce y resuelve de una ínfima minoría. Resulta de lo cual que se hace urgente, imprescindible o necesario reformar o transformar el sistema de organización ejecutiva, tanto para ponerlo de acuerdo con la realidad política y social, como muy principalmente para que los actos de la administración sean ordenados y ejecutados por funcionarios verdaderamente responsables y no en nombre de un depositario del poder público, sabiendo que es imposible y absurdo que tal depositario sea el que los ordene o mande ejecutar.

Esto nos llevaría a un examen que traspasaría los límites de este estudio, y que se refiere a las doctrinas de derecho administrativo sobre función pública administrativa, representación funcional, jerarquía y descentralización administrativa, así como una revisión valerosa y audaz del principio básico mismo de la división de poderes y del sistema de gobierno. Porque, ¿sería posible que, abandonando el sistema unitario en la organización ejecutiva, fueran varios o muchos los órganos de ejecución y por ende varios o muchos los titulares de la función administrativa?, ¿no sería anárquico y de resultados contraproducentes dividir a su vez el ejercicio del Poder Ejecutivo en diversos órganos públicos, rompiendo así la tradicional división tripartita de poderes?

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El problema se encuentra entonces entre escollos al parecer insuperables, pues, o bien se modifica radicalmente el sistema constitucional de gobierno, cosa que ya parece inevitable en los tiempos actuales ante las profundas transformaciones políticas y sociales en todos los países, o bien, conservando el sistema tradicional, no sería tan fácil encontrar soluciones que poniendo de acuerdo la realidad con la teoría, dejaran de alterar en sus lineamientos básicos el régimen gubernamental mismo.

Pero lo que sí queda en pie y de modo indiscutible es la necesidad de emprender ese estudio y encontrar una solución. Lo exige la justicia administrativa, amenazada día con día por actos arbitrarios de funcionarios irresponsables, aun de baja categoría, que actúan en nombre del depositario único del Poder Ejecutivo; lo exige la efectividad del régimen de garantías individuales, y lo exige quizá más fuertemente, la vida económica misma del Estado, que funciona en un supuesto absurdo y en una confusión increíble de atribuciones y de irresponsabilidad. Problema arduo que sólo he delineado para que nuestros jurisconsultos y estadistas lo aborden y lleguen al éxito.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Las grandes modificaciones en la administración de justicia (1945)*

Paulino Machorro y Narváez

I.

El Ejecutivo de la unión ha enviado al Senado de la República dos trascendentales iniciativas de ley; según una de ellas la Constitución abrirá la puerta a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para que determine ante cuales de los Tribunales federales se han de seguir los juicios de amparo, modificándose, al efecto, el sistema que viene rigiendo desde 1917 de que sea la Constitución la que fije de manera rígida de qué amparos debe conocer la Suprema Corte por promoción directa ante ella y cuáles deben ser iniciados ante los jueces de distrito, pasando a la Corte, en revisión con exclusión absoluta de los tribunales de circuito para intervenir en los amparos. Esta reforma constitucional deja leer entre líneas la intención de que la Ley Orgánica establezca que algunos amparos fenezcan ante los jueces de distrito, sin ocupar en lo más mínimo la atención de la Suprema Corte, que otros pasen en revisión a los tribunales de circuito, quizá que aún sean iniciados ante ellos en única instancia; en suma, una innovación completa en materia de competencia de los tribunales federales, tendiente a evitar que en la Corte se aglomeren los expedientes más allá de la humana posibilidad de resolverlos todos, llegando a la pavorosa cifra de veinte mil en rezago.

La otra iniciativa del señor presidente tiene por objeto crear un órgano especial que intervenga en las responsabilidades de los funcionarios de la administración de justicia, tanto del orden federal, ministros de la

* Tomado de *El Foro. Órgano de la Barra mexicana*, 2a. época, tomo II, núm. 1, marzo, 1945, pp. 3-6 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Suprema Corte, magistrados de circuito y jueces de distrito, como del fuero común, magistrados y jueces, del distrito federal y de los territorios, instruyendo dicho órgano, al que se llama Comisión de Responsabilidad y Mejoramiento de la Administración de Justicia, los expedientes a que den lugar las acusaciones contra dichos funcionarios, informando al presidente sobre la conducta de aquéllos; además llevará un expediente u hoja de servicios a cada uno de los jueces y magistrados, estudiará las necesidades económicas de la administración de justicia e informará al presidente sobre ellas, a fin de que provea lo conducente de acuerdo con las facultades que actualmente le concede la Constitución en sus artículos 89 y 111.

Son de tan alto interés las dos iniciativas y tienen tan complejas implicaciones que no sería posible en este artículo encaminarla en detalle; pero sí procuraremos dar una idea general de su trascendencia, de sus fundamentos y de sus ventajas dentro de este problema, que hemos tenido por insoluble de nuestra administración de justicia.

Desde luego advertiremos que el señor procurador general de la República, licenciado José Aguilar y Maya, por su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo, ha de ser tenido como el autor técnico de los trascendentales proyectos de ley; a lo cual agregamos que dicho funcionario parece haber dado la fórmula preceptiva más apropiada para problemas tan arduos que su resolución satisfactoria estaba muy distante de haber podido unificar las opiniones de quienes hemos ocupados desde hace tiempo de estos asuntos. Nada menos, en las sesiones de mesa redonda efectuadas hace algunos meses en la Cámara de Diputados los criterios de los abogados a quienes se tuvo la deferencia de oír, fueron divergente. Ochenta años de competencia definitiva de la Suprema Corte son una tradición que pesa mucho en los espíritus; y el prestigio de un supremo poder interviniendo directamente, por medio de su órgano supremo, para proteger a los individuos es demasiado espectacular para no dejar ver otra solución.

A fin de seguir este nuevo camino, que traza su estela en las reticencias de la iniciativa del Ejecutivo, fue necesario soltar las amarras al pensamiento, dejar en la playa los prejuicios y lanzarse más adentro, enfrentándose con las necesidades sociales y dejando a la brújula señalar la ruta. La reforma constitucional es razonable; pero, además, es valiente; tiene el valor de la realidad.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Aún es más valiente la creación de la Comisión de Responsabilidades y Mejoramiento de la Administración de Justicia; pero era tan necesaria como la redistribución de competencias para el juicio de amparo. Todos los que en la práctica de los negocios o en la teoría del gabinete viven dentro del mundo de la curia han clamado por las deficiencias, vicios y lacras de la Administración de Justicia. La negligencia, la incompetencia y aún la venalidad son cargos que andan en boca de todos. Cada quien tiene sus casos anécdotas sus murmuraciones y, naturalmente, su pesimismo o su conformismo, según es cada quien. Estos creen encontrar la salvación de la sociedad de tan execrables males, en la carrera judicial; aquellos en las duras represiones; quienes en mejores sueldos; quienes yendo más al fondo del problema achacaban todo el mal a la carencia de alguien que cuidara de la buena marcha de la administración de justicia, desde fuera de ella; porque estos tribunales a los que la Constitución concedió una noble emancipación, dejándolos vivir en una digna anotomía, no habían hecho buen uso de tales franquicias y navegaban al garete.

Y ya en el 2o. Congreso Jurídico, convocado por la Orden Mexicana de Abogados, en 1922, el licenciado Luis Sánchez Pontón presentó una ponencia para la creación de un departamento administrativo que ejerciera algún control sobre los tribunales, aunque sin inmiscuirse en su soberana función de juzgar; y eran ya por aquel entonces tan patentes las lacras de la administración de justicia, que la asamblea, reunida en el salón de actos de la Escuela de Minería, estaba a punto de votar por la afirmativa.

Pero un fantasma se levantó ante los abogados congresistas y fue el de la Secretaría de Justicia sepultada por el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917; y fue el propio exsecretario de un ministro de Justicia, licenciado Víctor Manuel Castillo, quien aterrorizó a la asamblea con los males que acarreará una nueva Secretaría de Justicia, aunque se la rebautizara con un mote cualquiera.

Pasaron los años; la administración de justicia seguía siendo tachada y tachable de graves imperfecciones y la Barra de Abogados designó una comisión que estudiara el asunto y propusiera soluciones: la formaron los licenciados Germán Fernández del Castillo Manuel de Medina Baeza y Paulino Machorro Narváez. En el folleto que circuló en 1941 se dieron al público las conclusiones de aquella comisión, aprobadas por la barra; y entre los remedios fundamentales, como el nombramiento de los

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

funcionarios judiciales en atención a antecedentes comprobados y no por simple recomendación, de preparación técnica, antigüedad, honestidad y laboriosidad, la inamovilidad, la carrera judicial, los buenos sueldos, una buena ley de responsabilidades, la Comisión presenta "la creación de un departamento, de los aludidos en el artículo 92 de la Constitución, que se encargue, respetando la independencia de criterio de los funcionarios judiciales de formar los expedientes de ese personal del ramo de justicia que compruebe su actuación para que a base de ella se hagan las promociones de nombramientos y de remociones, que se ocupe de proveer a las necesidades materiales de la administración de justicia y lo relativo a sus presupuestos y de estudiar los proyectos de legislación relacionados con el ramo judicial que convenga someter al Congreso de la Unión y de vigilar que las autoridades judiciales cumplan con sus obligaciones dentro de los plazos que establece la legislación". En la parte expositiva se había dicho: "El sistema vigente adolece, además, de la falta de un órgano adecuado que cuide con perseverancia de la actuación de los jueces e informe al presidente de la República para que este pueda pedir la remoción...".

Pero, si se exponía la idea, así en general no se llegaba a la estructuración del órgano de control, que se encontraba por demás difícil ya que había de dársele una forma que, por ningún motivo, lo equiparara a la extinta Secretaría de Justicia y, a la vez, debía cumplir una función de cierta afinidad con la de ésta. El mérito del proyecto del Ejecutivo, su acierto, su descubrimiento consisten en la estructuración del órgano de control de las actividades judiciales en la figura de comisión constituida por delegados de diversas ramas del Ejecutivo fácilmente amovibles, que, no incubando interés permanente, personales, no tendrán ese poderoso imán que los desvíe de la rectitud e imparcialidad sin las cuales la comisión llegaría al más indigno de los fracasos; y además de los delegados oficiales, integrará la comisión uno de las asociaciones de abogados, que controlará a los otros controladores. No nos alcanza mejor manera de constituir ese novedoso, pero indispensable órgano de control y todavía, un acierto más, de visión política, vestir a esa función de vigilancia con la toga inobjetable de las responsabilidades judiciales cuya efectividad levanta un ansia que toma la fuerza imponente de un clamor público. Pero, según el proloquio de que más vale prevenir que reprimir, el rendimiento efectivo de la comisión más debe ser evitar mil irregularidades que castigar por una.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Es de felicitarse al Ejecutivo y a su consejero jurídico por las soluciones encontradas al problema judicial y por la sinceridad, la discreción, la valentía con que acometen un tratamiento que, por certero, justifica el quebrantamiento de normas tradicionales, que ya no puede defender sino la inercia mental.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El Poder Legislativo mexicano (1978)*

Diego Valadés

I. Nota preliminar

En virtud de las características requeridas para las ponencias que serán sometidas a la consideración de los participantes en el Encuentro de Constitucionalistas Españoles y Mexicanos, una de las cuales consiste en hacer referencia, fundamentalmente, al proceso evolutivo que han tenido las instituciones mexicanas en los últimos 25 años, en este trabajo nos circunscribiremos a plantear los aspectos más relevantes que definen la integración, organización y funcionamiento del Poder Legislativo federal mexicano.

Para tener ese panorama aludiremos también a las relaciones que existen entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, si bien el análisis de este último será abordado con mayor detenimiento y profundidad por el doctor Jorge Carpizo. Al hablar del Poder Legislativo no es posible soslayar, dentro de un sistema constitucional como el mexicano, la importantísima relación que se da con el Ejecutivo, máxime si se considera el claro predominio de éste dentro de la organización política mexicana. Asimismo, varios de los temas que serán tratados por los distinguidos maestros mexicanos que participan en este encuentro, incluyen cuestiones también relacionadas con el Poder Legislativo.

* Tomado de *Revista de estudios políticos*, nueva época, núm. 4, julio-agosto, 1978, pp. 437-461 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

II. La función legislativa en México

El Poder Legislativo federal es ejercido por el Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras: de Senadores y de Diputados. Desde la primera Constitución del México independiente, la de 1824, hasta la Constitución vigente de 1917, sólo durante un breve periodo dejó de existir el Senado. En efecto, la Constitución de 1857, antecedente inmediato de la actualmente en vigor, estableció como única depositaria de la función legislativa a la Cámara de Diputados. Una reforma constitucional llevada a cabo en 1874 estableció el Senado, que desde entonces ha venido funcionando ininterrumpidamente.

Las razones que tuvo el Congreso Constituyente de 1856-1857 para suprimir al Senado de la República, fueron esencialmente de carácter político. Por una parte se consideró que ese cuerpo legislativo se había convertido en el centro del elitismo político nacional y por la otra se pensó que había un mayor equilibrio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo si, por parte del Legislativo, se suprimía la tradicional dicotomía bicameral que, en la realidad, restaba poder político a ambas Cámaras. Esto último fue claramente advertido por el presidente Benito Juárez, quien, a efecto de ejercer un más amplio poder, pugnó por el restablecimiento del Senado.

En la actualidad la existencia de ambas Cámaras ha dejado de ser tema de controversia, si bien a través de la acción legislativa y política que ambas tienen encomendadas es posible advertir el ejercicio de un control intraorgánico que favorece la dilatación de la esfera política del poder presidencial. Esto ha llevado a Felipe Tena Ramírez a plantear que "el bicameralismo ha ido, entre nosotros, una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia".[1]

III. Integración del Congreso

La Cámara de Senadores está integrada por dos representantes de cada uno de los estados de la Federación y dos del Distrito Federal. Esta modalidad no ha variado dentro del sistema constitucional vigente a

[1] *Derecho constitucional mexicano*, México, 1970, p. 261.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

partir de 1917 y fue, en buena medida; la regla que prevaleció a lo largo del siglo XIX, si bien, en algunos casos, también se consideró la integración del Senado teniendo como base criterios esencialmente corporativos.

Donde se han producido cambios más significativos por cuanto hace a la integración, es en la Cámara de Diputados. El sistema original en la Constitución de 1917 establecía la representación mayoritaria por distritos electorales. A partir de 1963 se introdujo la modalidad de los denominados "diputados de partido" y en la reciente reforma constitucional de 1977 se introdujo en México un sistema denominado mixto, que combina la representación mayoritaria con la representación proporcional. Más adelante veremos las características electorales de estos sistemas.

I. *Requisitos formales para la elección de los miembros del Congreso*

La única modificación constitucional a propósito de los requisitos formales para ser elegido diputado o senador, reside en la disminución de la edad requerida para los candidatos. En efecto, en 1972 fueron modificados los artículos 55, fracción II y 58, estableciéndose, respectivamente, que para ser diputado se requiere tener 21 años cumplidos el día de la elección, en lugar de 25, y para ser senador 30 en lugar de 35. como ya se mencionó, a partir de 1963 se introdujo el sistema de diputados de partido, recientemente modificado por la reforma de 1977. Si bien los requisitos formales exigidos para los diputados de mayoría y de partido eran aparentemente los mismos, en el caso de estos últimos podría considerarse uno más: pertenecer a un partido político nacional legalmente registrado.

En efecto, la fracción I del artículo 54 constitucional establecía: "Todo partido político nacional... tendrá derecho a que se acrediten de sus candidatos..." Como se ve, esa fracción consignaba un derecho de los partidos políticos, y la elección de los respectivos diputados sólo podía darse en función de haber sido postulados a la candidatura correspondiente por alguno de esos partidos. Esto descartaba, por ende, la posibilidad de candidaturas independientes y, por lo mismo, podía considerarse como requisito formal para ser diputado de partido justamente el militar y ser postulado por un partido político.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Ese problema tuvo trascendencia de orden práctico cuando algunos diputados de partido decidieron abandonar las filas de su organización política ya siendo diputados en ejercicio. Con ese motivo se planteó una larga controversia acerca de si los diputados de partido son representantes populares o no. En mi concepto, el problema no debió plantearse en ningún momento como concerniente a la representación popular, sino como un problema concerniente a los requisitos de elección. Así, en los términos del artículo 51 constitucional, es posible establecer que todos los diputados son representantes de la nación, pertenezcan o no a un partido político legalmente registrado; lo que el artículo 54, fracción I establecía, era simplemente un requisito para ser elegido, que dejaba de ser exigible una vez que la elección se había llevado a cabo.

Cabe subrayar, a propósito de este tema, que es posible caracterizar de una doble forma los requisitos para la elección de miembros del Congreso:

A. Requisitos para ser elegido; y

B. Requisitos para ser elegido y permanecer en el ejercicio del cargo. A su vez, estos últimos pueden dividirse en: a) aquellos cuyo incumplimiento significaría la terminación del ejercicio de la representación; y, b) aquellos cuyo incumplimiento supondría la nulidad misma de la elección.

Ejemplo de lo anterior son, en el primer caso, el requisito de pertenecer a un partido político; en el segundo caso, y por lo que hace a la terminación del ejercicio del cargo, el aceptar otro que sea incompatible con el de diputado o de senador, y por lo que hace a la nulidad de la elección misma, ésta se produciría en el caso de aparecer que los requisitos de edad, de oriundez o de no ejercicio del ministerio de algún culto religioso no se cumplieron en los términos que la Constitución establece.

2. *Requisitos políticos*

El sistema de los partidos políticos en México, examinado desde muy diversos puntos de vista, ha sido siempre un tema que convoca al estudio. En efecto, no deja de llamar la atención la larga permanencia en el poder de un mismo partido político cuya incuestionable hegemo-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

nía en los ámbitos federal y local ha sido un hecho histórico inmutable desde 1929 hasta la fecha. Para algunos analistas, en México existe el pluripartidismo, en tanto que otros, los más, se inclinan por asegurar que el sistema mexicano es claramente monopartidista en función de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y que los demás organismos denominados partidos sólo participan formalmente en los procesos electorales y legitiman, por lo mismo, la acción del PRI.

Sin entrar a controvertir los argumentos específicos que llevan a unos y otros autores a formular esas afirmaciones, sí es dable plantear, como primera cuestión, que el mismo PRI no puede ser considerado como un partido monolítico por cuanto a sus integrantes, ni invariable por cuanto a las tesis políticas que en el transcurso de sus 49 años de existencia ha sustentado. Quien revise los capítulos de la historia política contemporánea mexicana encontrará que, dentro del propio PRI y dentro de los gobiernos que el país ha tenido, basados todos —en cuanto a la acción electoral— en el dominio del PRI, se han dado grandes antinomias que han llevado a sucesivos gobiernos a rectificar lo realizado por sus antecesores y que han permitido una evolución, a veces accidentada, de las instituciones políticas mexicanas.

Por eso mismo, porque no se puede establecer con precisión que la línea política del partido dominante haya permanecido invariable en el transcurso de los años, es por lo que tampoco se puede hablar con propiedad de una sola organización política, sino que dentro de la organización formal denominada PRI se han producido muy diversos modelos de acción y distintas concepciones políticas.

Esos cambios se reportan no sólo a las cuestiones de carácter programático sino que se refieren, igualmente, a las personas que se han venido sucediendo en la conducción del partido y de las instituciones públicas mexicanas. La estabilidad alcanzada por el país se ha cifrado, en buena medida, en un recambio incesante de sus hombres de gobierno de suerte que pocos son los que habiendo culminado una carrera política siguen ejerciendo alguna influencia en el ámbito del PRI. Además, la velocidad de ese recambio, que muchas veces permite a una persona iniciar su carrera política y ascender hasta las más altas cúspides del poder en el término de 10 o 15 años, ha dado lugar, igualmente, a que las generaciones de políticos en México sean muy nutridas y de vida relativamente efímera.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Todo lo anterior se ha dicho, supuesto que influye decisivamente en lo que podríamos considerar como requisitos políticos para la elección de los miembros del Poder Legislativo.

Debe tenerse en cuenta que en los últimos 49 años —edad del PRI— en la Cámara de Senadores no ha habido prácticamente un solo representante de partidos de oposición y que en la Cámara de Diputados la presencia de estos últimos fue muy raquítica hasta antes de las reformas de 1963. Aun así, a partir de esta fecha, el número máximo que la oposición ha conseguido en la Cámara de Diputados no representa más de 18% del total de sus miembros. Como se puede ver, el proceso interno para la designación de candidatos del PRI cobra una extraordinaria relevancia y permite entender, en buena medida, cómo funciona el sistema político mexicano.

Desde un panorama estrictamente descriptivo, lo que en México ocurre cada tres años por lo que hace a los diputados, y cada seis por lo que concierne a los senadores, es lo siguiente: la directiva del PRI formula listas que a veces exceden hasta en veinte veces al número de plazas a elegir, en las que aparecen los nombres de personas que presuntamente cuentan con apoyo popular, con la simpatía de grupos caracterizados de poder o con el padrinazgo de personas políticamente encumbradas. Los pasos que se siguen para depurar esas listas, negociando lo negociable con los líderes de los grupos y con las personas encumbradas, corresponden a los arcanos del poder político mexicano.[2] Lo que trasciende, sea por revelaciones personales, sea por la obtención de documentos confidenciales, sea como resultado de la investigación más periodística que científica, permite establecer que, en última ins-

[2] Por lo demás esa negociación es común en todos los sistemas políticos y acaso se acentúa en aquellos donde la influencia parlamentaria es mayor y, por ende, acrece la importancia de los cargos de elección. *Cfr.* Samuel Beer, "Group Representation in Britain and the United States", en Alessandro Pizzorno, (ed.), *Political Sociology*, Londres, 1971, p. 191.
Por cuanto hace al procedimiento seguido en México, constituyen un testimonio interesante los libros de Braulio Maldonado, *Baja California. Comentarios políticos*, México, 1960, especialmente p. 114; y Carlos Loret de Mola, *Confesiones de un gobernador*, México, 1978, especialmente pp. 13 y 306., (Gobernadores de los Estados de Baja California y Yucatán, respectivamente).

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

tancia, la postulación de los candidatos del PRI a los cargos de elección popular, es el resultado de una decisión presidencial.

En la práctica se puede corroborar también que el PRI, integrado por tres sectores: el obrero, el campesino y el denominado sector popular (en el cual participa el grueso de la burocracia mexicana), ha procurado una distribución de las candidaturas con criterios cambiantes de proporcionalidad, de acuerdo con los intereses políticos de cada momento, de suerte que, poco a poco, la composición del Poder Legislativo ha ido adquiriendo un carácter parcialmente corporativo, típico de la representación de intereses, en el concepto de Weber y de la "tecnodemocracia", en el de Duverger.[3]

Así, los diputados y senadores que representan a los sectores obrero, campesino y popular se encuentran en gran mayoría con relación a aquellos miembros del Poder Legislativo postulados por el PRI que, o bien tienen una militancia partidaria precaria, o bien carecen de militancia alguna. Esto es significativo supuesto que en muchas ocasiones se ha procurado llevar al Congreso a intelectuales con preocupaciones políticas capaces de imprimir al debate parlamentario un nivel de doctrina y de reflexión del que no puede prescindir un Estado moderno. La presencia de estas personalidades también es aprovechada para la realización de estudios, particularmente importantes en el ámbito de las comisiones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

En todo caso podemos establecer las siguientes hipótesis para configurar los requisitos políticos que deben llenar los candidatos del PRI a las Cámaras de Diputados y de Senadores:

A. Estar identificados con la clase política directiva del momento;
B. Pertenecer a alguno de los sectores del partido y contar con la posibilidad de influir en las bases populares de esos mismos sectores;
C. Haber dado pruebas de "disciplina" o, en otras palabras, incondicionada lealtad institucional a lo largo de sus respectivas carreras políticas; y

[3] Max Weber, *Economía y sociedad*, México, 1964, Tomo 1, p. 239; y Maurice Duverger, *Las dos caras de Occidente*, Barcelona, 1972, p. 177.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

D. En algunos casos, contar con la solidez cultural que permita al Congreso adquirir una vida parlamentaria de decoro.

Por otro lado, la sucesión presidencial también juega un aspecto importante por lo que concierne a la integración del Congreso. Debe tenerse en cuenta, ante todo, que el periodo sexenal que corresponde al titular del Poder Ejecutivo, coincide cronológicamente con la renovación total de ambas cámaras. Quienes se inclinan a favor de un fortalecimiento del Poder Legislativo han apuntado la tesis de que la renovación del Congreso se produzca de manera parcial y en momentos distintos a aquellos en que se lleva a cabo la elección del presidente de la República. Personalmente, dudo que esta medida pudiera contribuir a la autonomía del Poder Legislativo y, antes bien, podría dar lugar a la perpetuación irregular en el poder de grupos afines a un titular del Poder Ejecutivo que ya haya dejado de ejercer el cargo.

Lo que se observa como práctica inveterada es que cada candidato a la Presidencia de la República o presidente en funciones, desea llevar —y en la mayor parte de los casos lo consigue— a los cargos de elección a personas afines a su estilo, convicción y preocupaciones personales. Aquí nos encontramos, por ende, ante una pauta política de habilitación jurídica, supuesto que la verdadera elección no la realiza el electorado, sino que, por el contrario, al margen de su decisión —mera ratificación— lo que importa es la determinación del candidato o del presidente de la República. Podría decirse, en este caso, que el pueblo vota, pero no elige. Quizá esto se explique mejor si, como dice Schmitt, entendemos que el problema de la representación no es un "fenómeno normativo", sino "existencial".[4]

Al plantear este tema de los requisitos políticos de elegibilidad, lo hacemos con la plena convicción de que no es posible que un publicista se concrete a estudiar las normas constitucionales y sus disposiciones reglamentarias, sin entender lo que en la realidad haya ocurrido o esté sucediendo. La abstracción no es, en el ámbito de las instituciones públicas, una manera de conocerlas mejor sino, por el contrario, quizá sea la mejor forma de ignorarlas por completo.

[4] Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, México, 1966, p. 242.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

3. *Procedimiento para la elección de los miembros del Congreso*

Como ya se dijo antes, en 1963 y en 1977 se llevaron a cabo importantes reformas constitucionales que modificaron sustancialmente los procedimientos a seguir para la elección de diputados. No así el procedimiento electoral para el caso de los senadores, que continúa tal como lo estableció el Constituyente de 1917: elección directa.

Cuando en 1962 se apreció con toda nitidez que la Cámara de Diputados había dejado de ser la caja de resonancia de las inquietudes políticas de los mexicanos, para convertirse en un cuerpo colegiado propenso a la rutina política, se decidió reformar los procedimientos para la elección de diputados y, al tiempo que se mantenía intocado el sistema de elección directa, se implantó un mecanismo *sui generis* que dio lugar al surgimiento de lo que se denominó constitucionalmente como diputados de partido.

A partir de esa reforma, los partidos políticos nacionales tenían derecho a acreditar a 5 diputados si obtenían un 2.5% de la votación total en el país y a un diputado más, hasta un máximo de 20, por cada medio por ciento que sus candidatos hubieran obtenido del resto de los votos emitidos en todo el país. En caso de que su partido hubiese obtenido mayoría en 20 o más distritos electorales, no tendría derecho a acreditar diputados de partido.

Se estableció, por otro lado, que la correspondiente acreditación de los diputados de partido se llevaría a cabo por riguroso orden, según el porcentaje de sufragios obtenidos por cada uno de los candidatos con relación a los demás candidatos de su propio partido.

Esta disposición dio lugar a que, con motivo de las elecciones federales realizadas en 1964, la Cámara de Diputados presentara una imagen remozada. De ella formaron parte los dirigentes de todos los partidos de oposición legalmente registrados, entre los cuales se encontraban personalidades de indiscutible cultura, capacidad oratoria y atractivo popular. Sobresalían, en este sentido, los líderes del Partido Acción Nacional y del Partido Popular Socialista. Después de muchos años de aletargamiento en la Cámara de Diputados, volvieron a esce-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

nificarse encuentros parlamentarios con la mejor oratoria política que México podía producir en esa época.[5]

Para abrir nuevas posibilidades al sistema de diputados de partido, en 1972 se llevó a cabo otra reforma constitucional mediante la cual se redujo el porcentaje requerido para acreditar diputados de partido, del 2.5% a 1.5%, y se amplió el máximo que cada partido podía acreditar, hasta 25 diputados.

Años después (1977) y ante la necesidad de extender los cauces institucionales de expresión a fuerzas políticas que no se habían beneficiado de las reformas previas, se dio un nuevo paso al instaurarse el proceso de lo que se denominó reforma política. Esta reforma, cuyos alcances van más allá de las solas modificaciones por lo que hace a la integración de la Cámara de Diputados, entró en vigor este año y se caracteriza por la innovación de muchas disposiciones constitucionales y reglamentarias que ofrecen a los mexicanos opciones importantes en el orden político.[6]

Por lo que concierne a los procedimientos para la elección de diputados, se modificó el artículo 52 en los siguientes términos:

> La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Al establecerse que la Cámara de Diputados estará integrada por un número fijo de 400 representantes, se solucionó el problema que planteaba la anterior redacción del propio artículo 52, mismo que a la letra decía:

> Se elegirá un diputado propietario por cada doscientos cincuenta mil habitantes o por una fracción que pase de ciento veinticinco mil, teniendo

[5] Uno de los más importantes problemas prácticos de la política, dice Georges Pompidou, es elegir a los políticos, "en el sentido verdadero del término", que conduzcan a la República. *Le noeud gordien*, París, 1974, p. 202.

[6] A propósito del reconocimiento constitucional de los partidos políticos en México, véase Diego Valadés, "Algunos supuestos para la constitucionalización de los partidos políticos", en *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, 1975, pp. 97 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada estado; pero en ningún caso la representación de un estado será menor de dos diputados.

En efecto, en los términos originales se daba lugar a un sistemático incumplimiento de la Constitución, pues si bien el artículo transcrito establecía con precisión que se elegiría a un diputado por cada 250,000 habitantes, ocurría que entre la realización de un censo de población y otro, y el procesamiento correspondiente de los resultados que aportase, transcurría más del tiempo que hubiera podido prever la Constitución y, normalmente, las elecciones federales para diputados se llevaban a cabo tomando como base cifras altamente desactualizadas, máxime si se tiene en cuenta el vertiginoso incremento demográfico que México ha padecido en los últimos lustros.

Así pues, con la reciente modificación al artículo 52 no sólo se solucionó un problema técnico que la legislación electoral mexicana arrastraba desde 1824 y que en ocasión previa habíamos planteado,[7] sino que la iniciativa presidencial estableció nuevas bases para la elección de diputados.[8]

El criterio presidencial fue suscrito por el dictamen de las Comisiones de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, que fundaron sus juicios en un amplio análisis de las ventajas y desventajas de los sistemas de elección por mayoría y de representación proporcional, llegándose a la conclusión ecléctica

[7] Diego Valadés, "El Poder Legislativo en México, (1950-1975)", en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, 1978, pp. 52-53.

[8] En efecto, la iniciativa presidencial correspondiente, enviada al Congreso el 4 de octubre de 1977, expresa literalmente:
"Se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de los diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió el acceso de las minorías a la representación nacional, pero que, sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social.
Por ello, creemos que es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría; nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana.
De ahí que en la iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional, de modo tal, que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República".

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

que contenía el proyecto, y que después fue ratificado de acuerdo con el proceso de reforma constitucional vigente. En el voto particular expresado por la representación del Partido Acción Nacional se apoyó, igualmente, al sistema mixto propuesto por la iniciativa presidencial, en tanto que en voto particular emitido por los representantes del Partido Popular Socialista, se señaló que el sistema mixto de dominante mayoritario, con representación proporcional, mantiene en general las limitaciones del sistema de diputados de partido, y planteaba, por lo tanto, incorporar el sistema de representación proporcional.[9]

Aunque es difícil predecir cuál será el resultado práctico del sistema establecido por la reforma constitucional a que hemos hecho mención, sí procede llamar la atención acerca de la complejidad de la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el *Diario Oficial* el 30 de diciembre de 1977 y que sustituye a la anterior Ley Federal Electoral. En efecto, los artículos 157 y 162 de esta ley, establecen las fórmulas de representación mínima y de primera proporcionalidad, integrándose la primera de acuerdo con los elementos de porcentaje mínimo, cociente natural y resto mayor y la segunda por las de cociente rectificado, cociente de unidad y resto mayor.[10]

Cabe apuntar que México es un país sin tradición electoral, donde la participación dentro de los partidos políticos es relativamente exigua; donde el recelo por la posibilidad de que se produzcan fraudes electorales es muy grande; donde no ha sido superada la tendencia al abstencionismo, y donde, por encima de todo, se cuenta apenas con un escaso nivel de cultura política y de educación general. Por ende, la tarea que deberán desempeñar los partidos políticos para hacer inteligibles y aplicables las disposiciones de la ley mencionada, será una de las piezas fundamentales para hacer eficaces los preceptos legales[11]

[9] *Diario de Debates*, 18 de octubre de 1977, Tomo II, núm. 17.

[10] A este respecto véanse las ponencias de Ignacio Carrillo Prieto, Antonio Martínez Báez y Mario Moya Palencia, presentadas con motivo del II Congreso Mexicano de Derecho Constitucional celebrado en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán (abril de 1978) dentro del tema "La representación popular en una sociedad política pluralista".

[11] Kelsen ha dicho: "En la llamada democracia representativa el sistema electoral es decisivo para determinar el grado de realización de la idea de democracia: la función de votar es un procedimiento de creación de órganos." *Teoría general del Estado y del Derecho*, México, 1969, p. 347.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

4. *Dos modificaciones constitucionales: otorgamiento a la mujer del derecho al sufragio, en 1953, y disminución de 21 a 18 años de la edad para alcanzar la ciudadanía, en 1969*

Así como hemos visto los requisitos para ser elegido y el procedimiento para llevarse a cabo la elección, es importante, igualmente, examinar dos modificaciones constitucionales que atañen al elector: el otorgamiento a la mujer del derecho al sufragio, en 1953, y la disminución de 21 a 18 años de la edad para alcanzar la ciudadanía, en 1969.

Las vicisitudes políticas por las que atravesó el país a lo largo del siglo XIX y el difícil acomodamiento que representó el cambio revolucionario iniciado en 1910, tuvieron repercusión muy directa en el derecho del electorado. Durante casi un siglo se mantuvo el sistema de la elección indirecta y sólo de una manera paulatina fueron estableciéndose, en el curso del presente siglo, los mecanismos y procedimientos idóneos para garantizar la legalidad de las elecciones.[12]

Como momentos culminantes en la ampliación del derecho electoral figuran el ya referido otorgamiento a la mujer del derecho al voto activo y pasivo, que se llevó a cabo en 1953, y la disminución de la edad para participar como elector en los respectivos comicios.

El efecto político de esas dos reformas fue más inmediato en cuanto a la liberalización del orden normativo mexicano, que en cuanto a la trascendencia político-electoral. Por ejemplo, a partir de 1953 son muchas las mujeres que han accedido a la Cámara de Diputados; muy pocas a la de Senadores; algunas a cargos municipales, y ninguna a gobiernos locales. Su presencia tampoco ha sido requerida para integrar el gabinete presidencial. Sin embargo, al crecer el volumen de sufragios emitidos, se consiguió uno de los propósitos más importantes de la reforma: la legitimación del sistema vigente. Esto mismo ocurrió al disminuirse la edad para alcanzar la ciudadanía, por lo cual hemos considerado a estas reformas como actualizadoras de las instituciones.[13]

[12] Esto recuerda la observación de Courtant en el sentido de que "un pequeño número de electores ejerce una influencia enojosa en la naturaleza de la elección". *Principios de política*, Madrid, 1970, p. 41.

[13] Diego Valadés, "Problemas de la reforma constitucional en el sistema mexicano", en *Los cambios constitucionales*, México, 1977, p. 198. En los términos de Galvano Della

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

IV. Actividad del Poder Legislativo

Como es bien sabido, la clásica teoría de la tripartición del poder adolece de muchas deficiencias y si en buena medida seguimos hablando de Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esto obedece más a un lenguaje convencional que a una realidad jurídica y política. En efecto, a los diferentes órganos del poder les corresponde el ejercicio de diversas funciones, entre las cuales se incluyen muchas veces las de elaborar disposiciones normativas, aplicarlas y dirimir conflictos.[14]

Veremos ahora las reformas más significativas que se han introducido en cuanto al ejercicio de esas funciones por parte del Congreso de la Unión, de las Cámaras que lo integran y de las comisiones que funcionan en su seno.

1. *Facultades extraordinarias para legislar*

En diciembre de 1950 el presidente de la República envió al Congreso una iniciativa de adiciones a los artículos 49 y 131 de la Constitución. De acuerdo con las adiciones aprobadas, el Ejecutivo quedó facultado para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas

Volpe esta reforma representaría un reforzamiento de las características de la libertad civil. *Rousseau y Marx*, Barcelona, 1969, p. 57.

[14] En realidad, como ha dicho Eisenmann, Montesquieu no habló de "separación de poderes" sino de "combinación de potestades". *Cfr.* Montesquieu, *El espíritu de las leyes.* Madrid, s.f., Nueva Biblioteca de Ciencias Sociológicas, tomo II, p. 65. Además, a la potestad de juzgar la consideraba nula, (*El espíritu*…, *cit.*, tomo III, p. 35). Este tema, en todo caso, es uno de los que suscitan mayor controversia en la doctrina contemporánea; pero su origen es muy remoto. Un dato curioso lo constituye el discurso de Nerón al asumir el trono; discurso que se supone redactado por Séneca: "El emperador —dijo Nerón— ya no actuará como abogado en ningún juicio ni tomará partido en ninguna causa… desde este momento me comprometo a establecer una absoluta separación entre el Estado y mi persona… a partir de este día el senado deja de ser el servidor y el instrumento de la voluntad imperial; lo restablezco en la plenitud de sus antiguos privilegios." *Cit.* por Carlos María Franzero, *Nerón, su vida y su época*, Barcelona, 1963, p. 49. Pocas declaraciones como ésta de Nerón justifican la expresión de Montesquieu: "Derecho público es la ciencia que enseña a los príncipes hasta qué punto pueden violar la justicia sin comprometer sus intereses." *Cartas persas*, Madrid, 1917, p. 205. Por lo demás, entre los enfoques recientes son de gran interés los trabajos de Manuel Bonachela y Carlos de Caso Marín, en *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Madrid, 1978, pp. 56 y ss. y 71 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de exportación e importación que expidiera el Congreso; para crear y suprimir las propias cuotas, así como para restringir y aun prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda, la determinación de los precios y de proteger la producción nacional, así como cualquier otro propósito —agrega la adición— "en beneficio del país". El Ejecutivo, de conformidad con esta reforma, debe someter anualmente a la aprobación del Congreso el uso que haya hecho de las facultades mencionadas.

Con esas adiciones culminó el proceso de evolución del sistema de facultades extraordinarias para legislar, que la Constitución reconoce al Poder Ejecutivo. En efecto, el artículo 49 de la Constitución establece una clara separación de las funciones que deben ejercer los diferentes órganos del poder, y declara que el ejercicio del Legislativo no podrá depositarse en un solo individuo, con las excepciones que apuntan los artículos 29, relativo a la suspensión de garantías, y el 131, ya referido.

A lo largo de la historia político-constitucional mexicana se han producido periodos en que el abuso del ejercicio de las facultades extraordinarias para legislar, convirtió al Ejecutivo en el legislador por antonomasia y canceló virtualmente las funciones de control que sobre él debía ejercer el Congreso.[15] De manera particular, los gobiernos de Benito Juárez y de Porfirio Díaz se caracterizaron por la abundante legislación elaborada en el ejercicio de esas facultades extraordinarias.

Felipe Tena Ramírez ha observado que durante el periodo de la dictadura porfirista se presentó un doble fenómeno: por un lado, el exorbitante auge de las facultades extraordinarias y, por el otro, la mínima utilización del mecanismo de suspensión de garantías previsto por el artículo 29 constitucional. A partir de entonces, las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías se separaron y adquirieron vida "autónoma e independiente entre sí".[16]

[15] Se confirma así la paradoja de Kelsen en el sentido de que la elección directa del Ejecutivo constituye más un ataque que un apoyo a la soberanía del pueblo, *Esencia y valor de la democracia*, México, 1974, p. 114.

[16] "La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VII, núms. 25-27, enero-diciembre, 1945, p. 133.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

En la exposición de motivos del proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de 1916-1917, se hizo una seria crítica a la utilización que sistemáticamente se había hecho de las facultades extraordinarias. De ahí que en el proyecto de Constitución se determinase, con entera precisión que la delegación de facultades sólo sería valedera para los casos previstos por el artículo 29, donde se establecía la posibilidad de suspender las garantías individuales. Se afirmó así la fórmula del artículo 49 constitucional en el sentido de que: "no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29".

No obstante lo anterior, la práctica de ejercer las facultades extraordinarias para legislar no fue interrumpida más que transitoriamente y ya en 1924 el presidente Plutarco Elías Calles se valió de esas facultades para expedir leyes, de acuerdo con los objetivos políticos que en su momento se trazó el gobierno federal. Así, la Ley Constitutiva del Banco de México, de agosto de 1925, y con posterioridad el Código civil del distrito y territorios federales de 1928, todavía en vigor; la Ley Orgánica confiriendo autonomía a la Universidad Nacional, de 1929; la Ley Minera de 1930; la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932; el Código de procedimientos penales para el distrito y territorios federales, de 1933, y el Código federal de procedimientos penales de 1934, entre otras muchas disposiciones, fueron expedidas por los presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, sucesivamente, en el uso de las facultades extraordinarias para legislar, que les confirió el Congreso.

El abuso de esas facultades llevó al presidente Lázaro Cárdenas a proponer una adición al artículo 49 que, en realidad, solamente enfatizaba lo que ya el texto constitucional decía. La adición propuesta por el presidente Cárdenas y aprobada por el Congreso y las legislaturas de los estados, estableció que "en ningún otro caso —fuera de los anteriormente establecidos— se otorgarían al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar". Esta reforma es una de las que en un estudio previo hemos considerado como meramente explicativas del texto, pues no plantea elementos novedosos al mismo. La adición propuesta por el

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

general Cárdenas al artículo 49 ha sido considerada por Antonio Martínez Báez como una derogación, por ley escrita, de una costumbre que a su vez había derogado a la ley escrita.[17]

Con motivo de la reforma ya comentada, propuesta por el presidente en diciembre de 1950, se ha planteado si en las entidades federativas también es posible la delegación de funciones para legislar, por parte de las legislaturas locales, en favor de los respectivos gobernadores. En diciembre de 1951 este asunto se presentó cuando la legislatura del estado de Veracruz invistió al gobernador con facultades "para legislar en todos los ramos de la administración pública". En nuestro concepto, esta disposición excede el ámbito constitucional de las funciones de las autoridades locales, pues, como ya se ha visto, la posibilidad de que el Ejecutivo federal sea investido de facultades extraordinarias depende de que se cumpla con lo establecido por el artículo 49 constitucional, y toda vez que esta disposición, así como los artículos 29 y 131 a que hace referencia, no tiene equivalencia en el ámbito local, tampoco parece admisible que allí se adopte la delegación de facultades extraordinarias.

Por otra parte, en 1956 la Suprema Corte de Justicia admitió la constitucionalidad de conceder facultades legislativas al Ejecutivo, cuando se tenga por objeto "la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repute inconstitucional el uso de dicha facultad, porque ello no significa ni la reunión de dos poderes en uno, pues no se pasan (al Ejecutivo) todas las atribuciones del Poder Legislativo, sino más bien una cooperación o auxilio de un poder a otro". Esta tesis recoge parcialmente la sustentada en el siglo pasado por Landa y Vallarta, en el sentido de que, al no transferirse al Ejecutivo la totalidad de las funciones correspondientes al Legislativo, no es posible hablar de que se hayan fundido, en una sola persona, dos poderes de la Federación, y agrega, la no muy ortodoxa teoría de que el Poder Ejecutivo se convierte en auxiliar del Legislativo, precisamente para legislar.[18]

[17] "Concepto general del estado de sitio", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, *cit.*, p. 108.

[18] Diego Valadés, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, 1974, p. 140.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

2. *Referéndum e iniciativa popular*

Otra de las modificaciones importantes en el orden de la actividad del Poder Legislativo, reside en la reforma introducida en diciembre de 1977 al artículo 73, fracción VI, de acuerdo con la cual los ordenamientos legales y los reglamentos referidos al Distrito Federal podrán ser sometidos al referéndum, así como ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la ley reglamentaria de esta disposición constitucional adopte.

Esta disposición incorpora a las instituciones políticas mexicanas dos de los elementos característicos de la democracia semidirecta, de los cuales el más importante, por cuanto a los efectos políticos y jurídicos que de su aplicación puedan derivar, es el referéndum que, dentro del sistema actual, puede calificarse como legislativo, constitutivo, especial y local, quedando por determinar, de acuerdo con la ley que reglamente su aplicación, si tendrá un carácter obligatorio o facultativo, consultivo o de ratificación y sucesivo o preventivo.[19]

Quienes han defendido con mayor vigor el sistema representativo que la Constitución mexicana consagra en su artículo 40, sostienen la incompatibilidad de incluir al referéndum dentro de nuestra organización constitucional. Por nuestra parte admitimos que con la introducción del referéndum y de la iniciativa popular en el sistema constitucional mexicano, nos colocamos en los límites de la democracia representativa; pero consideramos, asimismo, que de su aplicación pueden resultar considerables ventajas, particularmente en una sociedad política que se ha caracterizado, en los últimos decenios, por su marcada pasividad y desinterés en los asuntos de carácter público.

Por lo mismo, consideramos que la adopción del referéndum permitirá superar la concepción del poder como práctica oligárquica, consecuencia de la hegemonía ejercida por uno o varios partidos y grupos políticos que discretamente matizan y condicionan cualquier sistema representativo. Asimismo, auspiciar canales de información popular

[19] Este tema fue ampliamente desarrollado por el autor en el trabajo "La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano" presentado con motivo del II Congreso Mexicano de Derecho Constitucional, ya citado.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

más directos, que eduquen y politicen a la población, podrá ser una ventaja de la adopción del referéndum.

Es evidente que la implantación del referéndum apenas se encuentra a medio camino. Forma parte ya de nuestro sistema constitucional, pero las modalidades de su aplicación están aún por definirse. En verdad, de estas modalidades dependerá que el referéndum se emplee en cuestiones de trascendental importancia e interés para la vida comunitaria, tales como la educación, la salud, la organización política y las obligaciones y derechos fiscales, o que se convierta en un principio meramente declarativo, carente de eficacia práctica y, por lo mismo, en lugar de formar parte de un proceso de evolución institucional, podría significar todo lo contrario.[20]

3. *Comparecencia ante el Congreso de los altos funcionarios*

En 1974 fue adicionado el artículo 93 constitucional, cuyo texto original decía: "Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría..." La reforma de 1974 facultó al Congreso para citar, además, a los jefes de departamento administrativo y a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

De esa forma se quiso ampliar la posibilidad de control por parte del Legislativo sobre el Ejecutivo y conferirle aplicabilidad al texto ya vigente, que desde algunos lustros atrás se había convertido virtualmente en letra muerta. Esto último acaso se explica en virtud de que el artículo 93 constitucional constituye una extrapolarización del sistema parlamentario al sistema presidencial, sin que tenga, más que en su aspecto formal, ninguna relevancia, pues no caben, dentro de nuestro, el voto de censura.

[20] Vale la pena tener presente las categorías de legitimación por procedimiento, por representación y por resultados que Karl W. Deutsch postula. En el caso mexicano ha funcionado, sobre todo, la última de ellas. *Política y gobierno*, México, 1976, p. 27 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

En la realidad política, más que un fortalecimiento de las facultades de control sobre el Ejecutivo, lo que podemos constatar es el fortalecimiento del propio Ejecutivo en función de la importancia concedida a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal que dependen de él. Y en cuanto a los efectos más inmediatos, pueden destacarse dos: en primer término se ha generado un nuevo estilo en la política nacional al hacerse frecuente la comparecencia de los responsables de la administración pública ante el Congreso y, en segundo lugar, se ha auspiciado una mayor difusión de los puntos de vista de los funcionarios públicos, lo que trae consigo incuestionables ventajas en cuanto a la mayor información que la ciudadanía recibe a propósito de cuestiones que conciernen muy directa e inmediatamente a sus intereses políticos. Sin embargo, no puede soslayarse que esta modificación en ningún caso supone alterar la organización, el comportamiento o la interrelación de las instituciones de derecho público.

Esto último se puede acreditar por el hecho de que, a pesar de las preguntas formuladas a los funcionarios y de las muy discretas controversias sostenidas con éstos por parte de los diputados y de los senadores, son muy raros y por completo irrelevantes los casos en que una iniciativa de ley defendida por alguno de los titulares de la dependencia gubernamental competente, hayan sido modificados.[21]

4. *Nuevos asuntos susceptibles de reglamentación por el Poder Legislativo*

En cuanto a la indispensable modernización del Estado mexicano, es importante subrayar que se hayan incluido en la Constitución tres nuevos temas susceptibles de reglamentación por parte del Poder Legislativo: el problema demográfico, la utilización de la energía nuclear y la regulación de los asentamientos humanos.

Es particularmente relevante la cuestión demográfica, sobre todo teniendo en cuenta los innúmeros problemas que el incontrolado incremento de la población plantea en un país de tan escasos recursos como es México. La reforma constitucional de diciembre de 1974, referida

[21] *Cfr*. Secretaría de la Presidencia, *El Poder Ejecutivo ante el Congreso*, México, 1974. *Vid*. también Jorge Carpizo, *El sistema presidencial mexicano*, tesis doctoral, México, 1978, p. 42 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

a este tema, vino a dar término a un largo debate público, conforme al cual las exigencias reiteradamente planteadas en el sentido de poner un remedio al desorbitado incremento demográfico, habían sido sistemáticamente desoídas, o bien habían merecido réplicas equívocas en el sentido de que limitar el incremento de la población suponía una forma de restringir las libertades.

No escapa, por lo mismo, a la consideración de quienes han manifestado su preocupación sobre este problema, que la reforma constitucional de 1974 representó un giro significativo en la política demográfica que tradicionalmente había postulado el gobierno mexicano.

Por cuanto hace a la ordenación de los asentamientos humanos, fue modificado el artículo 27 constitucional en enero de 1976 y se da lugar a que el Poder Legislativo dicte las normas y el Ejecutivo las aplique, concernientes a la más racional ordenación de los asentamientos humanos. El panorama que ofrecen hasta la fecha los núcleos de población urbanos y rurales, denota la ausencia de una preocupación por su adecuada operación y de una política definida en el sentido de regular su desarrollo e incluso, de satisfacer adecuadamente sus necesidades.

5. *Comisión Permanente*

También se han producido algunos cambios en cuanto a las atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Se ha respetado, no obstante, la integración de este órgano colegiado mixto, al que denominamos así toda vez que reúne a miembros de ambas cámaras. En efecto, la Comisión Permanente se compone de 29 miembros, 15 de los cuales son diputados y 14 senadores. La razón de esta distribución se encuentra en la Constitución de 1857, que establecía en su artículo 73, que por cada estado o territorio de la federación habría un representante en el seno de la todavía entonces llamada —tal como lo hizo la Constitución de Cádiz— Diputación Permanente.

Cuando la Constitución de 1857 fue promulgada, había en la República 25 entidades que incluían al territorio de Baja California y al Distrito Federal. Posteriormente, entre 1863 y 1869, fueron constituidos los estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos; de esta suerte, cuando se restableció el Senado en 1874 existía un total de 29

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

entidades federativas. Puede verse, por lo mismo, que la actual integración de la Comisión Permanente corresponde a lo que podría llamarse un atavismo constitucional.

Las tareas que desempeña la Comisión Permanente y aun su propia existencia, han sido seriamente impugnadas por una buena parte de la doctrina mexicana. Entre los ataques más consistentes pueden considerarse los planteados por Felipe Tena Ramírez y por Manuel Herrera y Lasso. En buena medida se justifican las observaciones críticas, en tanto que ninguna de las atribuciones que corresponden a la Comisión Permanente pueden considerarse como de carácter legislativo; esto no obstante, la Comisión sí interviene, y esto es preciso reconocerlo, en trámites que pudieran considerarse como preliminares al proceso legislativo, tales como la remisión a las comisiones respectivas de las iniciativas que se dirijan a cada Cámara, y en otros, ya de carácter legislativo, como es el cómputo de los votos de las legislaturas locales cuando se trata de reformas o adiciones a la Constitución y de la declaración de que esas adiciones o reformas han sido aprobadas.

6. *Comisiones parlamentarias*

Tema poco estudiado entre nosotros es el que corresponde a las comisiones parlamentarias; quizá sea tan poco estudiado por lo poco importantes que en la práctica resultan estas comisiones. A diferencia de lo que para Wilson fue el elemento con el que caracterizó al sistema estadounidense como congresional, en virtud de las grandes facultades de que se encuentran investidas las comisiones del Congreso,[22] entre nosotros las comisiones carecen de un peso específico relevante en el proceso legislativo y aun en el proceso político del control que ejerce el Congreso sobre el Poder Ejecutivo.

[22] No obstante es importante la crítica de Karl Loewenstein: "El verdadero mal político, (de Estados Unidos) reside, en nuestros días, en el cuerpo legislativo, sometido a los grupos de presión, amordazado por los intereses adquiridos…, (por eso) parece indispensable una reforma constitucional que limite la facultad de que goza el Congreso de obstaculizar el proceso político y de modificar su curso". "Sobre la caduquez de la Constitución Federal norteamericana", en *Boletín de Derecho Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, año V, núms. 16-17, enero-agosto, 1973, p. 151.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El reglamento para el gobierno interior del Congreso actualmente en vigor, data de 1934 y establece la existencia de Comisiones Permanentes y de Comisiones Especiales. Son permanentes aquellas que cada Cámara elige en su primera sesión de trabajo, después de la apertura de sesiones de su primer año de ejercicio, y especiales las designadas por cada Cámara, cuando se considera conveniente, por exigirlo así la urgencia y la calidad en sus negocios. El propio reglamento fija cuáles son las Comisiones Permanentes.[23]

La más importante de las comisiones permanentes es la denominada Gran Comisión, integrada por un representante de cada estado y uno del Distrito Federal. Es competencia de la Gran Comisión proponer a sus respectivas cámaras el personal que deba integrar las comisiones permanentes y especiales. De aquí la enorme trascendencia que dentro del funcionamiento de cada cámara tiene la composición de la Gran Comisión. Además, de conformidad con los usos y estilos de la política parlamentaria mexicana, el presidente de la Gran Comisión funge también como líder de la mayoría de cada cámara y, si bien es cierto que su designación se realiza por escrutinio secreto de los integrantes de la Gran Comisión, también lo es que esa nominación corresponde siempre a consultas previas, de suerte que recae en alguna persona que merece la confianza política del gobierno federal. De esta suerte es explicable que el presidente de la Gran Comisión sea siempre una persona de gran relieve político y que funja como el más inmediato interlocutor de la respectiva cámara con el gobierno.

Consideración especial ha merecido, en los últimos años, la labor que desempeña la oficina denominada Contaduría Mayor de Hacienda, adscrita a la Cámara de Diputados y que tiene como función auxiliar a ésta en la glosa de la cuenta pública que anualmente debe presentar para su discusión y aprobación el gobierno federal. Y esta consideración obedece al hecho de que la Contaduría Mayor de Hacienda adolece de muchas carencias técnicas y administrativas que le impiden ejercer satisfactoriamente la importante y delicada función que tiene asignada.

[23] Miguel de la Madrid Hurtado ha planteado con toda claridad la conveniencia de actualizar el Reglamento Interior del Congreso, dotando a éste de mayores recursos técnicos. *Estudios de derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p. 163.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Con esto se plantea en México uno de los problemas medulares que también se suscitan en muchos otros países del mundo y que han llevado a hablar de la crisis del parlamentarismo.[24]

Dada la complejidad de la vida del Estado contemporáneo, una buena parte de la actividad legislativa —sea a través de la elaboración de iniciativas o de la reglamentación correspondiente— se ha transferido del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo.[25] El primero de ellos, no obstante, se ha afianzado en muchos lugares no tanto por su actividad creadora o renovadora de disposiciones normativas, cuanto por el ejercicio de un escrupuloso control sobre el Poder Ejecutivo. Y bien es sabido que una de las fibras más sensibles para ejercer ese control reside en la autorización para ejercer el gasto público y en la vigilancia estricta de los procedimientos seguidos con motivo de las erogaciones practicadas por el Poder Ejecutivo.

De ahí que al no existir entre nosotros mecanismos adecuados que permitan ejercer así sea un discreto control sobre los gastos del Poder Ejecutivo, se presente una de las grandes deficiencias en el funcionamiento de nuestro Poder Legislativo. Los efectos de esta carencia han sido de no poca monta en la vida pública de México. Para sólo mencionar un ejemplo, puede citarse el hecho de que el gasto público autorizado por el Congreso anualmente, suele ser superado entre un 30 y un 40% cada año. De esta suerte, además de las partidas constitucionalmente autorizadas por el Congreso, el Ejecutivo suele decidir, sin que para ello medie control efectivo alguno, un incremento muy sustan-

[24] *Cfr.* Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, México, Jus, 1964, pp. 81-82.

[25] Pablo González Casanova ha observado lo siguiente: "Estudiando las votaciones de la Cámara de Diputados sobre los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, en el periodo 1935-1959, tanto al finalizar el primer año del periodo presidencial (Cámara heredada) como al llevarse a cabo el primer periodo de sesiones de la Cámara renovada (tercer año del periodo presidencial), nos encontramos con los siguientes hechos: en 1935, 1937 y 1941 —esto es, durante los gobiernos de Cárdenas y Ávila Camacho—, 100% de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad. A partir de 1943 son aprobados por unanimidad 92% de los proyectos, 74% de los proyectos (1947), 77% (1949), 59% (1953), 62% (1955), 95% (1959), 82% (1961). Ahora bien, en los proyectos que son aprobados por la mayoría, los votos en contra sólo representan 4% de la votación total (1943), 3% (1947), 3% (1949), 3% (1953), 5% (1955), 4% (1959), 3% (1961). *La democracia en México*, 2a. ed., México, Era, 1967, p. 27.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

cial en las erogaciones realizadas por el gobierno, lo cual, además del considerable déficit que representa anualmente, trae aparejados graves efectos en la estructura económica del país, uno de los cuales, el más reciente —septiembre de 1976—, se tradujo en un violento desplome de la paridad cambiaria, que a su vez significó una considerable erosión en la capacidad de compra, particularmente de la clase trabajadora mexicana. Con el ánimo de poner freno a esta situación, la reforma constitucional de 1977 introdujo la siguiente disposición (artículo 74, fracción IV):

> Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.
>
> La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Habrá que ver, sin embargo, si con la precaria capacidad técnica de la Contaduría Mayor es viable el ejercicio de esta atribución constitucional.

V. CONSIDERACIÓN FINAL

Por todo lo que hemos visto de una manera muy sucinta, es posible concluir que el Poder Legislativo mexicano sufre muchas de las limitaciones que corresponden, en otros sistemas,[26] a la organización parlamentaria; que la vida pública del país se ha inclinado en el sentido de favorecer, de manera muy considerable, al Poder Ejecutivo y que hasta la fecha no han sido adoptadas medidas consistentes que permitan al Congreso recuperar y ejercer las funciones de control que la salud de un Estado constitucional requiere. Dentro de este panorama es necesario apuntar, no obstante, que disposiciones como las que crearon el sistema de diputados de partido o como las que recientemente se ins-

[26] Por lo demás, los parlamentos no parecen haber estado nunca a resguardo de la ironía y la crítica. *Vid*. Cyrano de Bergerac, *Historia cómica de los estados e imperios del sol*, Madrid, 1960, p. 170, y Jonahatan Swift, *Viajes de Gulliver*, México, 1974, p. 137.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

cribieron entre lo que se ha denominado reforma política, representan una posibilidad de remozamiento de la vida pública del país y, fundamentalmente, abren expectativas para nuevas y más sólidas modificaciones, que permitan defender el estado social de derecho en México.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

V. El principio de la no-reelección

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El problema de la no-reelección (1938)*

Francisco Javier Gaxiola

I.

La no reelección ha constituido en nuestro país uno de los problemas políticos más apasionantes, que ha servido de bandera a las revoluciones, de programa a casi todos los partidos y de principio a la mayoría de los aspirantes al poder. Sin embargo, el desarrollo de nuestra historia política y el ejercicio del mando por los llamados hombres fuertes, han convertido ese emblema de nuestros movimientos populares en algo tan convencional y elástico, que resulta en extremo difícil precisar cuál ha sido el campo práctico de su aplicación y cuáles los propósitos de quienes lo han convertido, en diversas etapas de nuestra vida constitucional, en precepto supremo. Los abusos del poder y el continuismo de hombres en el gobierno, han producido, sin embargo, una fuerte reacción en la conciencia nacional y puede asegurarse que *en principio*, la no reelección es una de las muy pocas concepciones políticas arraigadas en el espíritu del pueblo.

En nuestra historia política contemporánea, la no reelección ha corrido la suerte de nuestras revueltas intestinas, y lo mismo la encontramos en el Plan de la Noria, cuando en 1871 el general Porfirio Díaz creía que la salvación de la patria vendría "si los mandatarios públicos reconociendo que sus poderes son limitados, devuelven honradamente al pueblo elector, el depósito de su confianza en los periodos legales. Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y ésta será la última

* Tomado del libro *El presidente Rodríguez, (1932-1934). Por encima de las conveniencias de la política, las imposiciones del deber*, México, Cultura, 1938, pp. 129-146 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

revolución"; que en el Plan de San Luis, en el que en 1910 don Francisco I. Madero establecía que "además de la Constitución y leyes vigentes, se declarará ley suprema de la República el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la República, de los gobernadores de los Estados y de los presidentes municipales". El remedio a nuestros males políticos estaba, pues, en la adopción y en el sostenimiento del principio.

"La reelección indefinida, forzosa y violenta del Ejecutivo federal, ha puesto en peligro las instituciones nacionales", decía el general Díaz en 1871, y agregaba que "los sectarios de la reelección indefinida prefieren sus aprovechamientos personales a la Constitución, a los principios y a la República misma. Ellos convirtieron esa suprema apelación al pueblo en una farsa inmoral y corruptora con mengua de la majestad nacional que se atreven a invocar" y, cuarenta años más tarde, cuando el propio general Díaz se impuso y perpetuó en el poder provocando una nueva revolución, don Francisco I. Madero aseguraba en el Plan de San Luis Potosí que "todo el engranaje administrativo, judicial y legislativo, obedecen a una sola voluntad, el capricho del general Díaz, quien en su larga administración ha demostrado que el principal móvil que lo guía es perpetuarse en el poder y a toda costa", por lo que para reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno netamente democrático, se proclamaron "los principios de sufragio efectivo y no reelección, como únicos capaces de salvar a la República del inminente peligro con que la amenazaba la prolongación de una dictadura cada día más onerosa, más despótica y más inmoral".

La Constitución de 1917, que además de un sentido político tenía un contenido social, aceptó sin reservas el principio de la no reelección, estableciendo que el ciudadano que hubiera ocupado la Presidencia de la República, *nunca* podría ser reelecto, pero la hermenéutica jurídica al servicio de los intereses políticos, quiso en reiteradas ocasiones —aun cuando sin lograrlo— torcer la interpretación del precepto, y cuando se planteó el problema de la sucesión presidencial durante el gobierno del general Calles, se hizo necesaria la reforma constitucional para capacitar nuevamente al general Álvaro Obregón. Las causas que determinaron la reforma y que obligaron a la revolución en el poder a aceptarlas, las expuso con valor civil y claridad el gobernador de Guanajuato, Melchor Ortega, en

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

la Convención extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario (PNR) (octubre de 1932):

> [N]o fue la ambición personal del general Obregón lo que lo hiciera volver la vista al poder. Es necesario que nosotros asumamos valientemente la responsabilidad que en ese acto hemos tenido. Fue, a nuestro juicio, en aquella ocasión, un movimiento nacional de carácter salvador. Cuando todo el país volvía la cara y no encontraba a su hombre, y no hallaba quién sucediera al general Plutarco Elías Calles, antes de permitir que el Estado cayera en manos de la anarquía o del desprestigio, prefirió volver a llamar al general Álvaro Obregón.

II.

He explicado en el Capítulo I, que las repercusiones políticas de la muerte del general Obregón lograron conjurarse, y como el principio de la no reelección estaba en el ambiente político del país, el PNR debió —como lo hizo— considerar el problema, tanto más cuanto que su nueva adopción tendría un valor positivo a los ojos de la opinión nacional, si la hacía un partido que no aspiraba al poder sino que estaba y continuaría en él. No sé si el pensamiento político de los directores del organismo estaba por la inmediata reforma constitucional, pero lo cierto es que un Congreso de legislaturas de los estados, convocado para principios de 1932 a efecto de procurar que se unificara la legislación electoral de la República, planteó con entera franqueza y fuera de su temario, el problema de la no reelección.

El partido tuvo que aceptar el sentir de sus organismos locales, y en su reunión de 14 de enero de 1932, el presidente del Comité Ejecutivo se expresaba así:

> [A] mi juicio, aun después de la manifestación clara y precisa de numerosos grupos de opinión rígidamente antirreeleccionista, el partido, por conducto de sus comités, no puede ni debe exigir a sus miembros que se conviertan en estrictamente antirreeleccionista. Las convenciones generales del partido son las únicas asambleas que pueden establecer este mandato. Si una convención del partido analiza el principio de la no reelección y lo acuerda en forma estricta para todas las autoridades del país, desde los presidentes municipales

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> hasta el presidente de la República, entonces sí los comités directivos del partido tienen la obligación de hacer que los bloques camerales que pertenezcan al partido, si tienen la mayoría en las cámaras, inicien y lleven a cabo las reformas constitucionales y legales que sean necesarias para establecer rígidamente el principio de la no reelección, y entonces sí los comités del partido tienen la obligación de guardar y hacer guardar esos principios.

Consecuencia del Congreso de legislaturas que se reunió en los primeros del año de 1932 y exigencia inaplazable del mundo político nacional, fue la convención extraordinaria que convocó el partido en el mes de abril, con el único y exclusivo objeto de "definir los términos en que el PNR sustentará en su programa el principio revolucionario de la no reelección". El comité ejecutivo realizó los trabajos previos de organización y preparó la ponencia que habría de someterse a la convención, reunida en Aguascalientes el 30 de octubre, dos meses después de que el general Rodríguez había sido designado presidente de la República.

Natural habría sido suponer que el ánimo de los delegados a la convención —políticos todos ellos— no estuviera muy dispuesto para aceptar con absoluta rigidez y extensivamente el principio de la no reelección, pero fuerza es convenir en que sobre los intereses personales y sobre todo móvil egoísta, prevalecieron los principios y el sentir de los electores; como atinadamente dijo el general Pérez Treviño en la discusión, "venimos, pues, a quemar un derecho en aras de un principio". Cierto es que hubo inconformidades, limitaciones y hasta pretendidos excesos en la aplicación que, de haberse aceptado, habrían hecho casi imposible el mecanismo electoral en los Estados, pero también lo es que con desbordante entusiasmo y por aclamación, se adoptó el principio de la no reelección, esta vez a conciencia de que se sacrificaba a hombres de prestigio y de valer, y precisamente por el mismo partido que no aspiraba al poder sino que lo ejercía.

La ponencia del comité ejecutivo, analiza el desarrollo del problema y lo plantea con claridad:

> Es obligación fundamental de los comités directivos del PNR, cuidar de que su programa de principios corresponda en todo tiempo a las exigencias de la opinión revolucionaria del país, en todos y cada uno de aquellos temas y postulados que en conjunto o en síntesis constituyan la doctrina del movimiento renovador que la Revolución ha llevado a término en los

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

últimos veinte años. En esta virtud, el comité ejecutivo nacional del partido ha tenido como norma constante de todos sus actos, el más completo apego a nuestro programa de principios y estatutos, procurando no desvirtuar jamás los lineamientos establecidos tendientes a consolidar y mejorar nuestros sistemas democráticos, para acercarnos cada día más a la verdad electoral.

En esta ocasión y ante una asamblea, que legítimamente representa los grandes contingentes humanos que integran el PNR, se presenta a debate una cuestión que interesa por su fondo y por su forma: por su fondo, porque representa uno de los postulados de más arraigo en la conciencia revolucionaria, y por su forma, porque la resolución a que se llegue debe ser la traducción fiel dentro de nuestras normas de partido de cómo conviene a los intereses revolucionarios de México que inscriba en el programa del partido el principio de la no reelección en sus diversas modalidades.

No ha sido ni el capricho de un pequeño grupo de hombres ni tampoco la pretensión de reducidos sectores de la opinión pública, lo que ha motivado los trabajos y esfuerzos del comité ejecutivo nacional encaminados a la celebración de esta asamblea nacional. Ha sido la obligación de atender múltiples manifestaciones de opinión de todos los ámbitos del país, el imperativo que decidió a los comités nacionales a plantear en forma libre, serena y solemne la resolución definitiva de esta materia.

Necesitamos auscultar el sentir de las grandes masas, poniéndonos en contacto con los distintos sectores de la opinión del país, para poder dar así la expresión verdadera de la realidad del pensamiento político e interpretar correctamente el principio de la no reelección que, aunque aceptado ya en términos generales y abstractos y definido más o menos expresamente en nuestra legislación, es del sentir público, que sea ampliamente juzgado y traducido por la asamblea de esta convención, en términos claros, concretos y precisos para su definitiva incorporación al programa de nuestro Instituto Político. A consecuencia de lo anteriormente expuesto, los comités nacionales del partido tomaron el acuerdo de convocar a una convención nacional extraordinaria, a fin de plantear y resolver la forma en que debe adoptarse el principio de la no reelección, dando a conocer concretamente a la asamblea de la convención, para orientar la discusión y facilitar el debate sobre asunto tan trascendental, sus puntos de vista que se contienen al final de esta exposición.

No es otro el intento del comité ejecutivo que el de dejar la más libre y espontánea manifestación de opiniones y la mayor amplitud de la discusión y resolución de este problema, que interesa a todos por igual y que complementará, llevada a buen término, las normas que deben regirnos en

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

la marcha ascendente de nuestro Partido hacia la realización integral de las conquistas revolucionarias. Los comités ejecutivo y directivo nacionales sean que se esgriman los argumentos del pro y del contra, con toda amplitud, que se estudien las consecuencias de las diversas formas de adopción del principio, que se agote el debate ideológico y que se imponga el sentir de las mayorías de esta asamblea representativa, sin duda alguna, del frente revolucionario.

Atender a los antecedentes históricos de nuestro país, a la idiosincrasia del pueblo mexicano, a las condiciones de orden práctico de nuestro medio social y político, a la necesidad de un adelanto constante en normas y en procedimientos, serán condiciones indispensables para definir los términos de aplicación del principio de la no reelección; correspondiendo así a una condición ideológica de conjunto del pueblo, a sus aspiraciones legítimas de mejoramiento y a la necesidad ingente de desarrollar normas de justicia cada vez más amplias, más humanas y más acordes con el sentir de las mayorías del conglomerado social.

Desde los principios de la vida independiente de México, la no reelección es una tendencia nacional, representa un anhelo de libertad, porque la tesis contraria se ha traducido a través de nuestra historia en el continuismo de un hombre o de un grupo reducido de hombres en el poder, que hacen degenerar a los gobiernos en tiranías absurdas e impropias de una organización democrática, con la consecuente alteración de la paz pública, la intranquilidad constante en las conciencias ciudadanas y el escepticismo y la paralización de las más nobles actividades en el país.

Con marcada injusticia, a nuestro juicio, se ha lanzado por los elementos reaccionarios y conservadores de nuestro medio, el cargo de apatía y de inercia a las grandes masas proletarias de la ciudad y del campo, indiferentes ante todos los problemas que afectan o tienen relación con los organismos del poder público. Es innegable que a través de la historia se han venido defraudando las aspiraciones de las grandes masas laborantes y de los grupos políticos de todas las categorías, burlando a la postre las resoluciones por una falsa apariencia de legalidad, y creando el desconcierto, que lógicamente se traduce en falta de confianza y de fe en los hombres y en las instituciones. Esa indiferencia y esa apatía no son defectos raciales, ni condiciones propias u orgánicas del medio mexicano, sino que constituyen la consecuencia natural de los defectuosos sistemas político-sociales de la Colonia, muchas veces perfeccionados y exacerbados por los funcionarios del México independiente. Los regímenes de la Revolución tienen el deber de establecer nuevos sistemas, sin pasar inadvertido un solo detalle que contribuya a garantizar

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

los derechos de las mayorías y a hacer imperar la expresión de su voluntad en la resolución de todos los problemas nacionales y principalmente de aquellos que competen exclusivamente a la voluntad popular, como la integración y funcionamiento del poder público.

Sin desconocer la condición lamentable de atraso y de obscurantismo que prevalece aún, desgraciadamente, en nuestras grandes masas populares, debemos declarar que existe en ellas perfecta conciencia de sus derechos y responsabilidades y que esa conciencia se ha despertado y definido aún más al impulso benéfico de la transformación provocada y realizada por el movimiento revolucionario. Tienen, pues, los hombres de la Revolución, la obligación ineludible de perfeccionar los sistemas politicosociales, para que el conglomerado mexicano adquiera definitivamente confianza y fe en las instituciones y en los hombres que las rigen.

Son muy conocidos los hechos históricos que confirman la tesis sustentada; cabe, sin embargo, recordar dos ejemplos que corresponden a diversos periodos de tiranía y continuismo: los del general Antonio López de Santa Anna y el largo periodo dictatorial del general Porfirio Díaz.

El anhelo de libertad que representa el principio de la no reelección, no solamente se ha manifestado en contra de gobiernos tiránicos, despóticos e impopulares, como los de los generales Antonio López de Santa Anna y Porfirio Díaz, sino que se ha manifestado en forma definitiva y ostensible aún en las épocas de los gobiernos de nuestros patriotas de más alto prestigio y más recia personalidad, como los del benemérito licenciado don Benito Juárez y del presidente don Sebastián Lerdo de Tejada.

Continuando el análisis emprendido de los antecedentes históricos de la no reelección, debe consignarse que las últimas reformas constitucionales de los artículos 82 y 83 de la Ley Fundamental, que capacitaron en forma inequívoca para volver a ocupar la primera magistratura del país al ciudadano general Álvaro Obregón, cuya elección llevada a término, comprobó que ese movimiento político obedecía a un caso excepcional de opinión pública, casi unánime, nos presenta también el aspecto interesantísimo de que no se han definido en forma precisa, clara y rígida las modalidades del propio principio de la no reelección y la necesidad de plantear esa definición, para evitar en lo futuro diversas interpretaciones y motivos de desorientación y agitación en nuestro sensible ambiente político.

En época reciente y en el desenvolvimiento de las mismas ideas en juego, siempre alrededor de este viejo e interesante principio, el comité ejecutivo no puede menos que señalar el caso interesantísimo que constituye la actuación patriótica y de elevada visión política del Jefe Máximo de la Revolución, ge-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

neral Plutarco Elías Calles.

La Revolución Mexicana, movimiento trascendente que abarca en su desenvolvimiento todos los aspectos de la vida del país, desde los que atañen a grupos de peculiar orientación y mínima importancia, hasta las grandes colectividades a cuyo mejoramiento se aplican los más grandes valores morales y materiales con que cuenta la República, no debe estancarse un solo momento y mucho menos retroceder. Necesita para no apartarse de estos derroteros, la energía siempre nueva, que mantengan su vigor y las características más destacadas del movimiento renovador y el concurso variado y entusiasta del mayor número posible de ciudadanos que puedan escalar puestos de elección popular, por sus dotes y merecimientos ante la opinión de las mayorías.

Como lo había previsto el presidente del comité ejecutivo nacional, y contándose con la mayoría en el Congreso, las resoluciones de la Convención Extraordinaria de Aguascalientes cuajaron bien pronto en reformas constitucionales. El 2 de marzo de 1933, la Comisión Permanente convocó a un periodo extraordinario de sesiones para ese objeto, y cumplidos los formulismos constitucionales y aprobadas las reformas por la mayoría de las legislaturas de los estados, nuevamente quedó incorporado a nuestra Carta Magna, el principio de la no reelección, y modificados los artículos 51, 56, 58, 59, 83, 84, 85 y 115; las fracciones V y VI del artículo 55; la fracción XXVI del 73 y adicionados los 55 y 59 de la Constitución general de la República.

El presidente Rodríguez promulgó estas adiciones y reformas el 29 de marzo de 1933, quedando así satisfechas las exigencias de los organismos que integraban el PNR.

III.

¿Puede considerarse justificada la rigidez de la reforma constitucional? ¿Debió haberse limitado, en nuestro ambiente político, al presidente de la República? ¿Qué efectos ha producido en la integración de las cámaras? Son estas cuestiones que interesan vivamente y sobre las que expondré mi criterio personalísimo.

Sólo encuentro explicable, pero no justificada, la rigidez de la reforma constitucional en cuanto a la no reelección. Explicable por reacción natu-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ral y por temores políticos, que llevaron a la Convención de Aguascalientes a extremos innecesarios.

Teóricamente, y desde el punto de vista de la ciencia política, nada hay que condene la reelección, porque la permanencia de los hombres en el gobierno está condicionada por otro elemento esencial dentro del mecanismo de las democracias modernas: el sufragio efectivo. Cuando la función electoral se realiza en su pureza y constituye la expresión del juicio de los ciudadanos sobre la habilidad, la integridad y las cualidades de los candidatos a la Presidencia, no existe el peligro de que los hombres continúen en el poder contra la voluntad de las mayorías, y menos aún si se ponen los medios para un efectivo control popular por medio de la revocación del mandato. Desgraciadamente, la imperfección de nuestra democracia, la incultura de nuestras masas y la abstención de los ciudadanos conscientes de todo cuanto signifique no ya actividad política, sino función cívica, determinaron ineludiblemente la adopción de un sistema que si presenta grandes ventajas en nuestro medio, tiene el inconveniente de impedir una labor constructiva y de verdadera administración, por hombres capaces de realizarla.

Quizás, el principio de la no reelección debió haberse limitado exclusivamente y por razones históricas, que justifican el origen político de nuestra Revolución, al presidente de la República; pero no en la forma rígida y absoluta en que lo hizo la Convención de Aguascalientes. Impedir, sí, que se utilice el mecanismo oficial y el aparato burocrático para que el presidente que está en el poder propiamente se reelija; pero no imponer limitaciones absolutas que no sólo cortan carreras políticas, lo cual es secundario, sino que imposibilitan a la nación para utilizar a sus hombres capaces, experimentados y sinceros. Sólo una reacción más fuerte todavía que el hecho contrario que la provocó y temores políticos fundados en antecedentes históricos, nos explican el alcance ilimitado de la reforma, en lo que se refiere al presidente de la República.

En lo que toca a la integración de las cámaras, la Convención de Aguascalientes tuvo que transigir con la rigidez de su criterio y, en mi concepto, si hubiera habido más decisión política y más valor para las determinaciones, no habrían sido necesarias las diferenciaciones que se establecieron en la reforma constitucional, porque nada hay que justifique una limitación para la reelección de los miembros del Congreso, ni

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

siquiera una pretendida independencia de criterio frente al Ejecutivo. En la práctica, el programa legislativo lo realiza el presidente de la República, porque los problemas de legislación son cada día más difíciles y requieren conocimientos especiales, que generalmente no pueden exigirse a los miembros del Congreso y que sí se encuentran en los organismos administrativos; se trata propiamente de una labor técnica en que el Ejecutivo pone a disposición de diputados y senadores todos los datos relacionados con cualquier punto que pueda ser materia de legislación y, por otra parte, el veto concede al presidente una participación activa en la formación de las leyes. Además, con el funcionamiento de las facultades extraordinarias, ¿qué peligro puede existir en la reelección de diputados y senadores? Ninguno, y ya hemos visto que en la práctica la limitación de la reforma constitucional, sólo ha producido una rotación electoral y el ejercicio alternativo de las funciones de diputado y senador, por las mismas personas.

Por cuanto a los presidentes municipales, si se considera que los Ayuntamientos son la célula política del organismo nacional, la reforma debió haber sido radical y absoluta, para evitar la formación de caciquismos locales, o permitir francamente la reelección de aquellos funcionarios si se cree que "una ciudad es una corporación municipal. Sus principales funciones son administrativas, más bien que políticas, según el sentido que generalmente se da a esta palabra, y debe ser gobernada como cualquiera corporación mercantil".

No obstante, ojalá que las reformas de marzo de 1933 sean estables, y que el principio de la no reelección como norma constitucional, no quede sujeto a las conveniencias de la política.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Los diputados frente a la Constitución (1965)*

Antonio Martínez Báez

I.

El agitado debate que ha suscitado la propuesta reelección de los miembros de la Cámara de Diputados, no obstante las múltiples intervenciones hechas tanto en el tono de dicha asamblea popular como en las columnas de la prensa, permite que nos ocupemos de tan importante asunto político bajo un aspecto que no por hacer referencia a consideraciones históricas y derecho constitucional comparado, pueda decirse de él, que asciende al mundo ideal de la teoría y que, por ello, es inconducente para ilustrar un problema actual y de política concreta y práctica.

Como estudiosos de la ciencia política y de la historia y evolución de nuestras instituciones jurídicas fundamentales, desde luego afirmamos que el problema que ahora tanto apasiona a la opinión nacional, tiene sus raíces en el olvido o en la ignorancia de los fundamentales principios relativos a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo que se padeció al hacerse en 1933 un gran número de reformas a la Constitución Política federal.

Si bien a nuestro parecer, fue justificada a todas luces la vuelta que entonces se hizo a la vigencia del principio absoluto de la no reelección del presidente de la República, finalidad principal de la Revolución de 1910 y alcanzada en virtud de la reforma constitucional de 27 de noviembre del año siguiente, principio que se reprodujo en la Carta de Querétaro en cambio, se mantuvo en las reformas de 1933 el periodo de seis años para el mandato presidencial, señalado en el año 1904.

* Tomado de *Obras. I. Obras político-constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 389-392 (publicación original: *Excélsior*, 8 de enero de 1965) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El plazo de cuatro años fijado por la Constitución Federal de 1857 se amplió para permitirle al general Porfirio Díaz su última o final reelección; pero este propósito circunstancial también fue contrariado por el dictador, quien volvió a ser electo en 1910, por otros seis años, con el mismo argumento de los reeleccionistas presidenciales de siempre: el hombre "carismático", providencial e insustituible, salvador de la patria.

El retorno al clásico y republicano periodo de cuatro años es el segundo de los principios consagrados en el programa del Partido Liberal Mexicano, aprobado el 1 de julio de 1906 en la ciudad de Saint Louis Missouri, y dicho término fue recogido por la nueva Constitución Política, promulgada el 5 de febrero de 1917.

Pero, además, sin existir ninguna relación con los problemas de la no reelección del titular del Poder Ejecutivo y de la duración del periodo presidencial, las reformas constitucionales de 1933 afectaron muy seriamente al delicado mecanismo del Poder Legislativo federal, y así se estableció que el Senado de la República se renovaría en su totalidad, cada seis años, de manera coincidente con el cambio del presidente, y que la Cámara de Diputados se renovaría totalmente cada tres años; agregándose que los miembros de dichos cuerpos legisladores no podrían ser reelegidos para el periodo inmediato.

Las numerosas y graves reformas a la Constitución, relativas a los dos poderes políticos de nuestra organización gubernamental no fueron objeto de ningún debate público amplio, ilustrado y sereno, en el que participaran los representantes de diversos grupos sociales: esas reformas trascendentales tuvieron su origen en la convención extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario (PNR) reunida en Aguascalientes en el mes de octubre de 1932, y cuyas resoluciones, emanadas de una asamblea extraconstitucional, fueron aprobadas apresurada y fielmente por el complejo órgano legislativo encargado de modificar la Ley Suprema de la nación, en el brevísimo lapso de sólo un mes. El Congreso de la Unión fue convocado a sesiones extraordinarias, el día 2 de marzo de 1933 y ya el 29 de los mismos mes y año hizo la promulgación de tan importantísimas reformas constitucionales previo el cómputo de la aprobación dada por las legislaturas de los estados.

Este breve relato revela que la realidad histórica es muy distinta a la que ahora han expresado en sus declaraciones algunos muy respetables y

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

distinguidos miembros del Congreso Constituyente de 1916-1917. La no reelección de los senadores y diputados del H. Congreso federal nunca fue postulada por los precursores de 1906 ni por los realizadores de la Revolución Mexicana. Madero en 1910 y Carranza en 1917. Fue una asamblea extraordinaria de un partido político con fuerza incontrastable, el órgano extralegal que sin consulta alguna de carácter democrático "dictó", bajo la pasión creada por los acontecimientos políticos de 1928 y de 1932 y bajo la influencia y aun la sombra de los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, las caprichosas e ilógicas reformas a la organización del Congreso federal, olvidando tanto las doctrinas de la ciencia del derecho político, como la experiencia revelada en algunos periodos brillantes del parlamentarismo mexicano.

El ideólogo de la Revolución, licenciado Luis Cabrera, al conmemorarse el XXV aniversario de la publicación de la Carta Magna de Querétaro, hizo una detallada crítica de las múltiples reformas hechas a ese documento legislativo, y en lo tocante a la que ahora nos interesa dijo: "Los plazos para la renovación de las Cámaras, fueron extendidos a tres años para los diputados, y a seis para el Senado, abandonando el sistema de renovar éste por mitad, y adoptando el sistema de no reelección. Esto, en mi concepto es un error, porque se corre el riesgo de convertir a las cámaras en almácigos burocráticos, sin mejorar en nada su eficacia legislativa".

A su vez, un distinguido y cercano testigo presencial de los acontecimientos políticos de la época, el licenciado Francisco Javier Gaxiola, quien fuera el muy ilustrado secretario del presidente general Abelardo L. Rodríguez, dice de las reformas constitucionales de 1933:

> En lo que toca a la integración de las cámaras, la Convención de Aguascalientes tuvo que transigir con la rigidez de su criterio y, en mi concepto, si hubiera habido más decisión política y más valor para las determinaciones, no habrían sido necesarias las diferenciaciones que se establecieron en la reforma constitucional, porque nada hay que justifique una limitación para la reelección de los miembros del Congreso, ni siquiera una pretendida independencia de criterio frente al Ejecutivo. En la práctica, el programa legislativo lo realiza el presidente de la República, porque los problemas de legislación son cada días más difíciles y requieren conocimientos especiales, que generalmente no pueden exigirse a los miembros del Congreso y que

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> sí se encuentran en los organismos administrativos; se trata propiamente de una labor técnica en que el Ejecutivo pone a disposición de diputados y senadores; todos los datos relacionados con cualquier punto que pueda ser materia de legislación y, por otra parte, el veto concede al presidente una participación activa en la formación de las leyes. Además, con el funcionamiento de las facultades extraordinarias, ¿qué peligro puede existir en la reelección de diputados y senadores? Ninguno, y ya hemos visto que en la práctica la limitación de la reforma constitucional sólo ha producido una rotación electoral y el ejercicio alternativo de las funciones de diputado y senador, por las mismas personas.[1]

Los autores extranjeros que han observado el funcionamiento de la rara disposición contenida en el artículo 59 constitucional, han hecho juicios muy desfavorables, como veremos después. Decimos que es rara la norma que prohíbe la inmediata reelección de los miembros del Poder Legislativo; pero deberíamos decir que resulta ser única en el panorama constitucional de todo el mundo, pues Guatemala, que estableció la extraña regla mexicana en su Constitución del año 1945, por mera imitación extralógica, volvió al principio general en su nueva Carta del 1 de marzo de 1956.

En el estudio dedicado a las "Legislaturas y la legislación" de la obra colectiva de un grupo de profesores estadounidenses de Ciencia Política, intitulada *Government and Politics in Latin-America,* el profesor Robert E. Scott, especialista en las instituciones políticas de México, dice:

> La Constitución mexicana prohíbe que los legisladores se sucedan a sí mismos. Aun cuando la disposición pretende el prevenir que un presidente fuerte imponga a sus seguidores en el Congreso una y otra vez, para así dominar al Congreso, ha tenido exactamente el efecto contrario. No se ha desarrollado un cuadro de legisladores que entienda las complejidades de los programas y actividades gubernamentales de manera suficiente para dar continuidad a la política legislativa.

[1] Francisco Javier Gaxiola, *El presidente Rodríguez*, México, Editorial Cultura, 1938, pp. 144 y ss. [un extracto está incluido en este mismo volumen como 19. Francisco Javier Gaxiola, "El problema de la no reelección", (1938), (N. del E.)].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

M. C. Needler, otro estadounidense especialista en nuestra organización constitucional, afirma en una muy reciente obra dedicada al estudio de los sistemas políticos de la América Latina:

> [L]a dominante posición del PRI en el cuerpo legislativo significa que este último se convierte, en la práctica, en un instrumento para la ratificación ceremonial de decisiones tomadas en otra parte, es decir, en la rama ejecutiva del Gobierno. En virtud de esta circunstancia, pero significa la disposición constitucional de la no reelección aplicada a los miembros del Poder Legislativo, como también a la Presidencia. Un asiento en la legislatura se convierte así en una sinecura temporal para los políticos que están en tránsito de un puesto a otro.

No suscribimos sin reservas estas opiniones extrañas, pero sí hemos creído oportuna su transcripción para mejor ilustrar el tema que ahora se discute apasionadamente y a reserva de aportar en próximo artículo algunas enseñanzas del método jurídico comparativo, afirmamos ya que nuestra opinión personal, como ciudadano, como antiguo profesor universitario y como quien vive los años de su adolescencia y su juventud vivió en la etapa constructiva de nuestra Constitución, es en el sentido de que se vuelva al texto primitivo de la Carta de Querétaro.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Diputados y senadores. Posibilidad de reelección ilimitada (1965)*

Antonio Martínez Báez

I.

La Constitución Política federal, como ley suprema del Estado, requiere y exige que sea una norma permanente, cuyos principios que la inspiran, o "decisiones políticas fundamentales", no sean modificados sino por otro acto constituyente de igual naturaleza política y social que aquel que dio nacimiento a la propia Carta Magna.

Es por esto que el principio político de la no reelección del presidente de la República y de los gobernadores de los estados y la vuelta al periodo presidencial de cuatro años, que fueron los puntos programáticos de la Revolución Mexicana, desde su postulación en 1906 por el Partido Liberal Mexicano, y que se recogieron en la reforma de 1911 y en la nueva Constitución expedida en 1917, no debieron ser alterados bajo ningún pretexto, ni con motivo de ninguna circunstancia, ni por la presencia de coyuntura política alguna.

La Constitución no debe ser modificada por causas personales, para ajustarla a las necesidades de una realidad presente. La mejor demostración de la improcedencia de la reforma constitucional hecha para permitir la vuelta al cargo de presidente de la República, en favor del general Álvaro Obregón, la da el hecho de que, transcurrido solamente un año y dos días a la modificación publicada en 2 de enero de 1927, que permitió la reelección por otro periodo, aunque no para el inmediato, siguió otra

* Tomado de *Obras. I. Obras político-constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 393-396 (publicación original: *Excélsior*, 12 de enero de 1965) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

reforma al artículo 84, por la que, además de agregar dos años más al periodo presidencial, permitió la vuelta a desempeñar nuevos términos sexenales, aunque la reelección no fuese de manera inmediata.

Así, solamente diez años después de consagrarse en la nueva Constitución el principio revolucionario de la "no reelección" del presidente, se incurría en la práctica viciosa instaurada por el general Porfirio Díaz al hacerse las reformas de 1878, 1887, 1890 y 1904, con referencia al artículo 78 de la Constitución Federal de 1857. Pero la condena capital a la derogación del principio antirreeleccionista, está en la nueva modificación que se produjo en 1933, para restablecer, en forma absoluta y terminante, la imposibilidad de que un presidente pueda volver a desempeñar la primera magistratura del país.

Aunque suene a herejía jurídica, estimamos que fueron más graves, políticamente hablando, las reformas de 1927 y 1928 hechas para derogar un principio fundamental, que si, mediando o no una declaración de estado de sitio, con suspensión de garantías y ruptura del orden constitucional, se hubiera pasado por encima del texto de la ley suprema; texto que habría permanecido intocado. Claro, que violar un precepto parecerá más escandaloso que el apartar con suma facilidad el texto que no señala una barrera; pero, aunque paradoja, expresamos que más respeto se manifiesta con una violación al precepto, que son su total derogación.

Si la realidad de México reclama, por el ejemplo de casi un siglo y medio de historia política, la absoluta no reelección del presidente, en cambio creemos que ninguna de las múltiples razones que militan en favor de aquel principio están del lado de la extraña disposición constitucional mexicana que impide la reelección inmediata de los senadores y diputados al Congreso federal.

Debemos recordar que apenas en el año 1951 se hizo en la Constitución Federal de Estados Unidos la enmienda XXII, para establecer como límite del ejercicio del Poder Ejecutivo por una persona el de dos periodos de cuatro años, tal como se había acostumbrado desde el primer presidente, general George Washington; práctica que fue desconocida, sin violarse ningún escrito, al ser elegido en cuatro ocasiones para el cargo Franklin D. Roosevelt. Mas en ningún momento, al adoptarse la regla escrita que limita, desde el general Eisenhower, para un tercer periodo, se ha dicho en el vecino país que deba también restringirse la reelección de los senadores y de los representantes.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

En el libro *El Congreso de los Estados Unidos de América. Derecho y prácticas legislativas,* publicado el año de 1950 en Buenos Aires, Argentina, el profesor Bidegain, al analizar la sucesiva reelección de los representantes estadounidenses, encuentra que en la composición del LXXXIX Congreso (1945-1946), sólo 15% de la Cámara hacía su primer periodo de aprendizaje, mientras que 37% contaba con una experiencia mínima de cinco periodos; así como que más de 10% había ocupado sus curules por un tiempo superior a los veinte años, y que 82% tenía más de dos años.

Por lo que respecta a los miembros del Senado de los Estados, encontramos en uno de los más conocidos textos sobre la organización política de esa nación, el del profesor Harold R. Zink, que no son curiosidades los senadores que han servido el cargo durante veinte años, y que algunos han durado más de treinta en ese venerable cuerpo; que en el largo periodo que va desde 1790 a 1924, solamente el 27.2% eran nuevos elementos en la renovación bianual, habiendo descendido este porcentaje, en algunas ocasiones, hasta el 10% únicamente. En comparación con la tasa de la renovación de la Cámara de Representantes, durante el mismo periodo de un siglo y un tercio, ésta fue de 44%. De estos datos concluye el citado autor, que el Senado cuenta con una mayor experiencia que la Cámara, y que en lo individual los senadores tienen, por regla general, más influencia política que sus colegas de la otra asamblea.

En la tradición parlamentaria de México, siquiera a partir de 1874, en que se restableció el Senado, los miembros de esta Cámara tenían un término doble que el de los diputados y su renovación se hacía por mitad, coincidiendo con el cambio total de la asamblea popular aunque en ambos cuerpos legislativos existía la posibilidad de una reelección inmediata e indefinida de sus miembros.

Esta norma constitucional era la uniforme adoptada en los demás países con semejante organización política, aun cuando variasen los plazos de los mandatos de los legisladores. Dentro de las semejanzas y diferencias establecidas para los senadores y diputados, se mantenía la regla de que la Cámara federal fuese renovada parcialmente, de manera idéntica a cada cambio total de los integrantes de la Cámara popular, para obtener así una cierta continuidad en una de las ramas del Poder Legislativo, con el consiguiente espíritu tradicional.

Pero al hacerse las reformas de 1933, se cambió dicha regla y se hizo coincidir el cambio del titular del Poder Ejecutivo con la renovación in-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

tegral del Senado, aumentándose a un sexenio el periodo de los representantes federales, y a la mitad el término de los representantes populares.

Ahora bien, si hubiera existido lógica en esas reformas a la carta de 1917, si las razones en favor de la no reelección presidencial fuesen aplicables a la de los legisladores, debió entonces señalarse también la imposibilidad absoluta para éstos de volver a desempeñar el cargo de diputado o de senador, con sólo la alternativa de pasar de una a otra cámara, por una sola vez.

Parece, sin embargo, que la única sinrazón verdadera que hubo para la extraña fórmula de la no reelección de los legisladores nacionales, fue la de que, como ya se les aumentaba la duración del mandato, una vez cumplido un periodo debían dejar el puesto a otros elementos nuevos, los que tenían iguales méritos para ser premiados con sendas curules.

A esta consideración de política práctica o barata, se agrega la congelación y aun reducción del número de asistentes en la Cámara de Diputados, producida por las reformas al artículo 52, hechas en 1928, 1942, 1951 y 1960, que ya criticamos en estas columnas. A un corto número de puestos por cubrir en el Legislativo y con una mayor duración de los cargos, corresponde, con cierta lógica práctica, la necesaria imposibilidad para repetir en el goce de una curul.

Otra consideración que posiblemente se tuvo al establecerse la no reelección de los diputados y senadores al Congreso federal, fue la de que el predominio del partido que dictó tales reformas no debía ser tan ilimitado o absoluto como para permitir la continuidad de las mismas personas, las que debían ser cambiadas o alternadas.

Pero ninguno de esos presupuestos ilógicos o imaginarios, los que pudieron fundar la no reelección de los miembros del Poder Legislativo, resisten las razones de la doctrina, ni están de acuerdo con las bases históricas de la organización y funcionamiento del parlamento.

Existe en todos los países modernos una profesión de grande importancia, que requiere no sólo una verdadera vocación, sino también las posibilidades para su ejercicio, y ésa es la profesión parlamentaria. Dentro del género del político profesional hay una especialización muy exigente en las cualidades humanas, para la mejor realización de las tareas de dirigentes gubernativos, que no deben estar encomendadas a meros aficionados o impreparados.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Sin llegar a la tecnocracia, es indudable la conveniencia de la formación de gente con experiencia política dentro de las asambleas legislativas, experiencia que no se puede alcanzar sin la posibilidad de permanecer en el parlamento, si se obtiene el refrendo de los electores para un nuevo mandato, siempre con observancia de las más puras reglas democráticas.

Por las consideraciones expuestas y por otras que, en caso necesario, habríamos de hacer, estimamos que debe restablecerse, en forma ilimitada, la posibilidad de que los senadores y diputados al Congreso de la Unión sean reelegidos indefinidamente, si es así la voluntad de los electores.

No ocultamos, desde ahora, que esta ilusoria vuelta a los moldes clásicos del parlamentarismo y a la tradición mexicana, crearía problemas al partido mayoritario, en cuanto a determinar los criterios para reelegir o no a sus representantes, haciendo necesaria la auténtica democracia en su mismo seno y exigiendo la más rigurosa selección positiva de sus candidatos; así como que tales problemas no se presentarían con el mismo volumen para los partidos minoritarios.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La reforma reeleccionista (1965)*

Manuel Herrera y Lasso

I.

Las dispares versiones de la entrevista con la que se sirvió honrarme el 12 del mes anterior la prensa metropolitana, me acucian y me obligan a precisar en éste y el siguiente artículo (cuya publicación he diferido en espera de la calma que sigue a la tempestad) lo que expuse sobre la iniciada reforma del artículo 59 constitucional y la dialéctica de sus detractores, aclarando, desde luego, que el contenido doctrinal de mis opiniones no fue improvisación suscitada por apremios polémicos del momento, sino expresión de ideas concebidas durante mi larga docencia.

Muestra fehaciente de ello es el artículo publicado por *Excélsior* en 1947 y reproducido en mi reciente libro,[1] que alude al problema en los siguientes términos:

> Las reformas de 29 de abril de 1933 modificaron los artículos 55, 56, 58 y 59 […] Para formar parte del artículo 56 se suprimió el 58 del texto primitivo. Ocupó su lugar el artículo 59, reproducido en la reforma sin más variante que la del número, y fue en el nuevo artículo 59 donde apareció el precepto que tiene carácter de adición. Calles, el "jefe máximo", lanzó anatema contra "el material humano" que acaparaba los puestos de elección popular y

* Tomado de Raquel Herrera Lasso y Jaime Del Arenal Fanochio, (comps.), *Estudios políticos y constitucionales*, México, Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 199-206 [N. del E.].

[1] Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, Segunda serie, México, Jus, 1964, pp. 55-56.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> quiso franquear la entrada a los "hombres nuevos", sin pensar que en él se personificaba la caduca y corrompida oligarquía y que era él —el residuo de la dictadura revolucionaria carente ya de sus únicos jefes auténticos: Carranza y Obregón— quien debería desaparecer de la escena política. El medio de que se valió fue ésta que yo denominaría la reforma de los "primarios".

En vez de suprimir o siquiera vitalizar, con normas de moralidad y bien público, el antidemocrático partido oficial, echó mano de la Constitución para implantar en ella reformas fundamentales que, además de aumentar el periodo de diputados de dos a tres años, y el de los senadores de cuatro a seis, estatuyeron la renovación total del Senado en cada elección y prohibieron la reelección de diputados y senadores.

La ignorancia y el empirismo —que sacrifican el porvenir al presente— quizá nunca hayan tenido más ostensible exhibición.

Mediante este procedimiento muy nuestro —podría decirse que lo tenemos patentado— se han erigido territorios desmembrando los estados de Jalisco, Campeche y Yucatán y dividiendo en dos la Baja California; se ha suprimido el gobierno autónomo en el Distrito Federal y se ha disminuido el número de diputados con el correlativo aumento —hasta ciento cincuenta mil del número de habitantes de cada distrito electoral—.[2] Y si las reformas territoriales minan el cimiento de la estructura federal y las otras son repudio del régimen democrático, la no reelección de diputados y senadores y la renovación total del Senado cada seis años hieren a la nación en la médula de sus instituciones parlamentarias.

Con craso desconocimiento de la teoría y de la técnica constitucionales y sin más perspectiva que la del árbol cercano que impide la visión del bosque, la reforma de 1933 sobrepone lo efímero a lo perenne. El beneficio inmediato oculta el daño perdurable. Por corregir deficiencias pasajeras se subvierte el estatuto constitucional, sin advertir que el alivio de hoy se logra a costa de la dolencia de mañana, de un mañana que prolonga sus estragos en la entraña del organismo social.

[2] La cifra, exacta en 1947, ya no lo es. La solución aritmética ha adquirido rango de programa institucional de progresión peyorativa, puntualmente cumplido. Los sesenta mil habitantes del texto de 1917, convertidos en cien mil por la reforma de 1928 y en ciento cincuenta mil por la de 1942, fueron ya ciento setenta mil en 1951 y son doscientos mil desde 1960.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

No es ésta la ocasión de valorizar en conjunto la reforma callista, ni de estimar como buena la que aumentó el periodo de diputados y senadores, ni de censurar, como pésima, la que prohibió la reelección de unos y otros, con precepto torpe, cuya intención nadie habrá de envidiarnos. El vicio institucional que denuncio y tiene relación con la iniciativa presidencial (la de reformas al título cuarto de la Constitución) estriba en la renovación total del Senado que desvirtúa el juicio político...

Con resolución inicial la Cámara de Diputados ha propuesto la reforma del "pésimo" precepto.

El dictamen relativo, deficiente en su intención renovadora, no tiene sombras en su formulación. Explícito y categórico, es expresión diáfana del pensamiento de sus autores y del alcance de su intento. Y, sin embargo, los opositores del proyecto han ignorado o preterido este básico elemento de la controversia, por lo cual resulta necesario reiterar —y subrayar— lo esencial de su contenido:

> En primer término las comisiones estiman que es indispensable declarar, en forma clara y definitiva, que una reforma al artículo 59 de la Constitución con el objeto de modificar las normas vigentes en materia de reelección de miembros de la Cámara de Diputados, de ningún modo representa la iniciación de una corriente de opinión contraria al principio de no reelección para los titulares del Poder Ejecutivo federal y estatal, ya que dicho principio es esencia y razón de la Revolución Mexicana y del régimen constitucional emanado de ella, por lo que es y debe seguir siendo intocable[...] Se trata de completar la reforma que instituyó a los diputados de partido, poniendo en vigor sistemas que abran para el pueblo la posibilidad de reelegir a aquellos de sus representantes que hayan cumplido con eficacia y más depurado espíritu de servicio la representación que les fue otorgada[...] En estas condiciones y sin que ello implique introducir una innovación substancial, puesto que la reelección de los diputados se encuentra ínsita en el artículo 59 constitucional, venimos a proponer la reforma de dicha disposición legal para el solo efecto de adoptar otra modalidad[...] Porque, aunque pudiera estimarse que lo recomendable es implantar la reelección indefinida de los diputados al Congreso de la Unión, las comisiones han considerado que, por el momento, es preferible establecer por etapas la integración de un nuevo sistema para que las experiencias futuras señalen la oportunidad y la conveniencia de ampliar o no la reelección ilimitada que ahora se propone.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

II. El debate

No el que precedió en la Cámara a la aprobación del dictamen, que objetaron, por insuficiente, los diputados de Acción Nacional y rechazaron, sin fundar su voto, algunos de los del PRI. Me refiero al debate que, difundido por la prensa, la televisión y la radio, ha acaparado la atención pública con escándalo de alharaca. En su texto actual, el artículo 59 previene: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes."

La resolución de la Cámara propone (al Senado y, en su caso, a las legislaturas de los estados) esta nueva norma:

> Los senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los diputados al Congreso de la Unión no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes. Estas normas se aplicarán conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo.

Tales son el sistema vigente y, la reforma iniciada. Los diputados, impedidos de serlo en el periodo inmediato, pueden seguirlo siendo en los posteriores con la misma inhibición temporal, y fungir entretanto de senadores. Éstos, a su vez, impedidos de serlo en el periodo inmediato, pueden seguirlo siendo en lo sucesivo con similares interrupciones periódicas y fungir de diputados durante ellas. Y la única modificación que se proyecta en esta carrera de acompasados reemplazos y regulados cambios de montura, estriba en la posibilidad de duplicar, para los diputados, la longitud de la alternativa. Los enardecidos oposicionistas cerraron la mente a la evidencia y con incomprensión —real e ingenua o fingida y tendenciosa— han incidido en confusiones y abultamientos, sometiendo la cuestión a una burda dialéctica que la desnaturaliza.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El reeleccionismo que no perciben en la norma vigente lo descubren, intolerable, en la leve variante introducida en el ritmo del singular evento hípico; lo denuncian como traición al postulado revolucionario de la no reelección presidencial, intransigentemente reafirmado por el dictamen; y entonan el coro de los desatinos, no sin voces discordantes que frustran la armonía del contrapunto (*punctum contra punctum*).

Ramírez de Aguilar, Christlieb, Lombardo Toledano, en exposiciones televisadas, clarificaron la polémica exhibiendo su falaz contenido. Y desde las columnas de Excélsior, Vázquez Cisneros, Julio Manuel Ramírez y Antonio Martínez Báez amortiguaron el estrépito de la discusión y conjuraron el fantasma del retroceso letal: diseñándolo el primero en cáustico "Observatorio"; ofreciendo el segundo un tonificante "Desayuno" de sustanciosa rectificación, y abriendo cátedra el tercero en artículos de doctrina definitiva.[3]

Dos abogados de merecido prestigio, don Salvador Mendoza y don Andrés Serra Rojas (a quienes, por supuesto, no incluyo entre los "coristas") han expresado opiniones adversas a la reforma. Mendoza matiza jurídicamente su diatriba involucrando en el tema el fundamental principio de la no retroactividad, válido como regulador de la legislación secundaria, pero inaplicable a las mutaciones de la ley de las leyes que crea y transforma el derecho político en un presente intemporal, en el cual coincide el antes y el después: el pasado desaparece, sin penetrar en el futuro que lo destruye y sustituye. Serra Rojas atenúa la severidad de su repulsa, reconociendo que la "continuidad de los legisladores es un principio aceptado universalmente" y declarando que "si al permitirse la reelección sucesiva de diputados, solamente repitiesen los mejores, los más capaces, los más dinámicos, no tendría por qué oponerse a ello". Sin embargo, la referencia que hace en seguida a la inconveniente reelección de Lombardo, demuestra que no confía en la optimista suposición.

Yo la postulo como el efecto natural —y determinante— del sistema y, paradójicamente, la juzgo corroborada por el ejemplo aducido para negarla; porque el talento, la idoneidad y la posición jerárquica de Lombardo

[3] Incluidos en esta misma obra como "Los diputados frente a la Constitución", (1965) y "Diputados y senadores. Posibilidad de reelección ilimitada", (1965) ambos de Antonio Martínez Báez [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

(el tránsfuga de sí mismo, de quien añoro la afinidad espiritual y patriótica que nos ligó en su juventud) propiciarían y justificarían su probable reelección.

El reputado catedrático —cuya candidatura a rector de la Universidad defendí en *Excélsior* (13-V-1948), lo cual acredita el concepto que tengo de su valer— concluye su requisitoria exhortando a los legisladores a resolver "la serie de problemas políticos que, en Iberoamérica, retardan o debilitan el progreso institucional y a no concentrar su atención en lo superfluo, como es la reelección de diputados".

La sensata admonición deja de serlo por su aserto final. ¿Superfluo el problema del gobierno representativo? ¿Superfluas su instauración cabal y sus normas secundarias? ¿No le parece necesaria al senador chiapaneco la tarea de perfeccionar el régimen, asentándolo sobre la efectividad del sufragio de mayorías y minorías, encumbrando su autoridad y acrecentando su pericia con la reelección de los mejores, y corrigiendo sus connaturales deficiencias mediante la revocación, la iniciativa y el referéndum, constitucionalmente instituidos y estrictamente regulados por adecuadas leyes reglamentarias? ¿Y no cree que el derecho de "revocación" otorgado a los electores para nulificar la forzosa duración "astronómica" de las funciones, liberaría a las asambleas congresionales de los peligros de anquilosamiento y rutina que tanto lo alarman y lo impulsan a reclamar, con ilusiones de "paidocracia", el advenimiento y el predominio de la juventud bisoña?

Escritos estos artículos para precisar mi opinión sobre el controvertido tema, he aquí las proposiciones que la sintetizan:

a) La reforma de 1933 a los artículos 59 y 115, destructora de un postulado de vigencia universal y de tradición nunca interrumpida en la historia de nuestro derecho político, prohibió la reelección de senadores, diputados federales y locales, presidentes municipales y regidores y síndicos de los ayuntamientos, para el periodo de inmediata secuencia.
b) La resolución de la Cámara atempera pero no extirpa el grave vicio institucional, porque sólo propone la posible elección de los diputados federales en dos periodos consecutivos: tímida etapa inicial de una cautelosa experiencia.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

c) Sobreviene el escándalo y resuena un clamor de discrepancias que culmina en el desvarío de convertir la exigua tentativa en ariete demoledor del principio maderista de la no reelección del presidente de la República y de los gobernadores de los estados —y sólo de ellos— entrañado por el apóstol en la conciencia nacional y reconocido y enaltecido por las comisiones dictaminadoras como "esencia y razón de la Revolución Mexicana."

d) Las otras objeciones carecen también de eficacia convincente. La reforma proyectada que finca su acierto en el lógico supuesto de la reelección de los idóneos, no pierde validez si beneficia a quienes no lo son. Los problemas institucionales se plantean sin tener en cuenta circunstancias adventicias de carácter individual y las constituciones los resuelven mediante normas abstractas y por tanto impersonales, dictadas, sin cortapisas de retroactividad, para satisfacer los requerimientos del bien común.

e) México reclama del "Constituyente permanente" la erradicación del absurdo sistema de 1933 y la implantación, con adecuada técnica, del régimen representativo garantizado, en su autenticidad, por el respeto al derecho de las minorías, vitalizado por la presencia de los más aptos, electos o reelectos, y depurado por la revocación, la iniciativa y el referéndum que lo aproximan al gobierno "directo".

f) Deploro que el empeño renovador haya agotado su ímpetu sin llegar a la médula del problema; pero acepto y aplaudo la propuesta reforma por el propósito que la inspira y la promesa que contiene.

Es voz de alerta y también de esperanza.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

VI. El presidencialismo

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La función constitucional del presidente de la República (1960)*

Andrés Serra Rojas

I.

Nuestro sistema presidencial —unipersonal e irregular— ha realizado la unidad de acción del poder ejecutivo, y ha extendido su influencia a los demás poderes de la Unión que han perdido aspectos importantes de su autonomía y hasta cierto punto limitado y desvirtuado el principio de la división de poderes que consagra el artículo 49 de la Constitución.

Estamos en presencia de serias anomalías funcionales de nuestra organización política. Es necesario distinguir el órgano hipertrofiado, que es aquel que por circunstancias anormales, no cumple con las funciones que le son propias y exige una revisión de las leyes que lo gobiernan. En otros casos, debemos analizar las imperfecciones transitorias o temporales de los mecanismos políticos actuantes, que eliminan o traspasan el sentido de la ley. Estas situaciones pueden ser superadas bajo un estricto sistema de responsabilidades y propósitos de perfeccionamiento gubernamental.

En los regímenes autoritarios —que cada día comprenden un número mayor de países— no hay otro camino que el de la sumisión incondicional de los poderes Legislativo y Judicial. Para los regímenes de derecho, la falla de las instituciones es perjudicial a todos, ya que entorpece la acción política y administrativa de los gobiernos.

* Conferencia dictada el 6 de septiembre de 1960, en el Salón de Actos del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, extracto tomado del libro AA.VV., *El pensamiento jurídico de México en el derecho administrativo*, México, Porrúa, 1962, pp. 221-252, (reproducido en *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaria de Gobernación, 1987, pp. 805-830) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

No debemos confundir las dictaduras presidenciales al margen del orden jurídico, con el sistema moderno y necesario del presidencialismo constitucional —fuerte y unitario, eficaz y responsable— que se integra ante las exigencias de los tiempos que corren. El primero desconoce el régimen de las libertades fundamentales y menosprecia la dignidad del hombre, en tanto que el segundo, las exige y asegura para el fortalecimiento del régimen. La libertad sigue siendo —aún en estas épocas de tribulaciones— un ingrediente que fortalece las instituciones, mientras que la opresión pervierte la acción de los gobernantes. La división de poderes, dice Tena Ramírez, no es meramente un principio doctrinario, logrado de una vez y perpetuado inmóvil, sino una institución política, proyectada en la historia.

El régimen de centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo en México, que se integra con el presidente de la República, que es el titular de la función administrativa y que cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos situados en la esfera administrativa que desborda y rebasa el frío esquema de las normas constitucionales.

Por lo que se refiere al titular del Poder Ejecutivo Federal, el artículo 80 de la Constitución establece: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará 'presidente de los Estados Unidos Mexicanos'." El artículo 2o., sección I, 1, de la Constitución de los Estados Unidos de América, dice: "Se deposita el Poder Ejecutivo en un presidente de los Estados Unidos de América".

Alexis de Tocqueville comentó: "La estructura del gobierno estadounidense no sería apropiada para un pueblo que no hubiera sido acostumbrado a dirigir sus propios asuntos o un pueblo en el cual la creencia de la política no haya descendido hasta las clases más humildes de la sociedad".

En los países de sistema federal de tipo presidencialistas como el de los Estados Unidos de América o como el nuestro, ofrece caracteres diferentes a otros Estados.

Convienen los tratadistas de derecho constitucional en que la expresión "Poder Ejecutivo" es todavía indefinida en cuanto a función. Y señalan que el artículo 11 de la Constitución de los Estados Unidos de América es también uno de los llamados capítulos indefinidos. La existencia de un "poder" y además de un "Poder Ejecutivo" la encontramos

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

claramente en el pensamiento político inglés tradicional, que sin duda alguna, influenció tanto las doctrinas políticas, como los textos constitucionales de otros países.

Diversos pasajes de las obras de Locke, Blackstone y otros —que juzgo de momento innecesario repetir— aluden en forma definida "al Poder Ejecutivo". Cosa que encontramos en las obras de los pensadores franceses como Montesquieu y en diversos autores estadounidenses, principalmente los que participaron en la redacción de la Constitución de Filadelfia.

Estos últimos creen encontrar el antecedente estadounidense de un Poder Ejecutivo, en las facultades que la corona inglesa asignó a los gobernadores de los territorios reales y posteriormente en sus primeras declaraciones constitucionales.

En México el virrey aparece como un órgano ejecutivo si bien no es posible hacer un paralelo justo entre la institución colonial y nuestras instituciones jurídicas posteriores. Nuestros libertadores asumen todos los poderes, hasta Iturbide que pretende iniciar una reforma monárquica. Fuera de los intentos no realizados, la primera forma de organización del Poder Ejecutivo debemos encontrarla en las cartas de 1824, principalmente de la Constitución federal de ese año, inspirada en el modelo estadounidense sólo en lo que se refiere al presidente de la República, porque por lo que se refiere a los secretarios de Estado, el antecedente está en la Constitución española de Cádiz de 1812.

No me sería posible en estos momentos de que dispongo, relatar a ustedes todos los problemas entre el Congreso y el presidente de la República de los Estados Unidos de América. En ocasiones el Congreso fue un poder dominante y en ocasiones la acción presidencial poderosa y avasalladora. A mediados del siglo pasado se decía que el Congreso se estaba convirtiendo en el organismo gobernante de la nación y en otras se buscaban los medios legislativos y jurisdiccionales para contener el inmenso poder del presidente.

Por lo que se refiere a México, el Congreso fue finalmente más fuerte que Iturbide, para luego convertirse en un instrumento del Poder Ejecutivo en situación que mantiene indefinidamente. El Congreso fue hostil al señor presidente Juárez a partir de 1865 pero la tremenda fuerza política e indomable carácter del presidente fueron superiores a cualquier acción legislativa. El general Díaz gobernó largamente a la nación con un Poder

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Legislativo sumiso e ineficaz. La XXIII Legislatura durante el gobierno del señor Madero es ejemplo de una estructuración de diversas fuerzas políticas, que no tardaron en estallar rompiendo el equilibrio político. Los gobiernos revolucionarios han encontrado en el Poder Legislativo un órgano de colaboración —y fuera de muy contadas ocasiones de discrepancia política— el Congreso es un órgano de expresión de la política presidencial.

La situación constitucional del presidente de la República es relevante, directamente ejecutiva y de proyecciones decisivas, en materia nacional e internacional, pudiéndose resumir toda esa magna labor en estos términos:

1. El presidente de la República es el primer magistrado de la nación.
2. Es el jefe de la administración pública.
3. Es el jefe ejecutivo de la nación.
4. El órgano exclusivo de las relaciones internacionales. Ya indicaremos la intervención complementaria del Senado.
5. Es el jefe nato del Ejército y la Armada.
6. Es preeminentemente el líder legislativo. Ejerciendo la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I, el presidente realiza una magna obra legislativa, que somete a la consideración del Poder Legislativo.
7. Es el órgano por excelencia que dirige y determina el ejercicio de la función política.
8. En contra de la opinión del presidente Wilson, manifiesto que el presidente y no el Congreso, es el órgano dominante de una sociedad.
9. El presidente, a mi juicio, debe ser el líder del partido que lo lleva al poder, sin menoscabo de los legítimos derechos de los otros partidos.
10. El presidente debe ser el principal sostén de la Constitución, cumpliéndola, interpretándola, haciendo que los demás la cumplan. Si la Suprema Corte declara una ley inconstitucional, no debe seguir ejecutándola, salvo que interfiera con alguna de sus facultades esenciales, para este efecto al Poder Legislativo le incumbe examinar esta materia.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

11. El mantenimiento de la legalidad es el principio rector de la acción ejecutiva.

II. La supremacía del presidente de la República

Toda la vida política de México, gira alrededor de la acción del presidente de la República. Este poder tan absoluto deriva de las siguientes consideraciones:

1. Ineficacia del Poder Judicial para contrarrestar los actos contrarios a la ley realizados por la administración pública. La debilidad es la condición complementaria del Poder Judicial, dijo Rabasa, en términos de parecer virtud porque sirve para mantener otras virtudes. La importancia que lo reduce al silencio cuando sus mandatos se burlan o atropellan parece que enaltece su autoridad con desaire, al presentarlo unido a la ley en su agravio común.

2. Concentración en sus manos de todos los asuntos, de cualquier naturaleza, que desee conocer. Es incuestionable, dice Gaxiola, que el presidente constituye el órgano preponderante del Estado, el llamado a realizar la doctrina social que sustenta la vida del país. Sin embargo, en teoría, nuestra teoría, embelesada con la facultad altísima de que dispone el Poder Judicial, de interpretar definitivamente los principios de la Constitución, que sean susceptibles de caer bajo su conocimiento en las querellas del derecho privado, caracteriza nuestro régimen, igual que el estadounidense, como el sistema de la supremacía judicial. Lambert lo llama el gobierno por los jueces y Burges lo caracteriza como la aristocracia de la toga, en tanto que Gilbert Roe, en actitud más iconoclasta que polémica, afirma que no se trata sino de una oligarquía judicial. A pesar de tan hinchados calificativos el Poder Judicial es congénitamente débil. Carece de iniciativa; no puede actuar sino a instancia de parte agraviada —por quien resulte afectado en sus intereses jurídicos, dice la ley— en tanto que el Ejecutivo tiene a su cargo la acción para el mantenimiento y dirección de la vida nacional; dispone a su arbitrio de la fuerza y de la iniciativa, con tal que ambas se encuentren dentro de los límites constitucionales.

3. Ejercicio de facultades constitucionales de enorme amplitud e importancia. Todo el poder se ha instituido para el bien de la comunidad y no para la utilidad egoísta de los gobernantes.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

4. Ejercicio de actos al margen de la Constitución y referidos a toda la vida del Estado. La insuficiencia del Poder Judicial y el manejo inicial del procedimiento de responsabilidad, hacen prácticamente irresponsable a los miembros del Poder Ejecutivo. Los romanos dirían que *quid custod, custoded*.

III. La organización constitucional del Poder Ejecutivo federal

1. *Las instituciones administrativas centralizadas*
[…]
2. *Las instituciones descentralizadas*
[…]
3. *Comisiones*
[…]
4. *Empresas privadas de interés público*
[…]
5. *Doble régimen jurídico*
[…]
6. *Otra terminología de las leyes*
[…]

IV. Las funciones constitucionales del presidente de la República

1. *Funciones políticas*

En un país de régimen presidencial como el nuestro, la función política considerada en su aspecto general corresponde al Poder Ejecutivo federal y en particular, a su titular el presidente de la República.

La Suprema Corte puede realizar actos políticos cuando mantiene sus relaciones con los otros poderes, o se erige en tribunal pleno para examinar la constitucionalidad de la ley, o examina los casos de contenido político como la aplicación del artículo 97 de la Constitución. Fuera de estos casos su actuación principal es la función jurisdiccional, o sea la misión de constatar o declarar el derecho.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El Poder Legislativo federal tiene como función principal la de elaborar las leyes federales y la de actuar administrativa o jurisdiccionalmente en los casos de excepción que señala el artículo 73 de la Constitución.

La misión de este poder es política en el sentido amplio de este concepto, pero no le corresponde al Poder Legislativo federal ni la función política en general, ni compartir aspectos de esta función con el Ejecutivo de la unión.

Recientemente se suscitó el caso de funcionarios de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dando a conocer su criterio político sobre un grave problema internacional. Se discutió si estos conceptos deberían o no corresponder como criterio del Estado mexicano. Finalmente se estimó que era una opinión personal y que incluso la Comisión Permanente no tenía facultades para asumir esta responsabilidad.

Quedaba por discutir si el Congreso tiene una función política relevante. Desde luego la misma Constitución señala casos de esta índole como los que se refieren a las relaciones con otros poderes, el informe presidencial, el informe de los secretarios de Estado.

Pero debemos partir de esta afirmación importante: no hay tema o problema nacional que no pueda ser enjuiciado por el Poder Legislativo federal, ya sea en ocasión de la elaboración de la ley, de su discusión y aprobación y aun en los casos que así lo estime pertinente. Pero su opinión sólo puede contenerse en los términos de la ley o del acto que realice.

En cambio, al presidente de la República le corresponde constitucionalmente fijar la política general de la nación. Esta política no tiene más límite que el mismo orden constitucional. Él puede hacerlo de una manera general, para que a su criterio se ajusten todos los actos de la administración pública.

¿Cuál sería la situación jurídica de una resolución del Congreso o de cualquiera de las Cámaras, la de Diputados o la de Senadores, recomendando al Ejecutivo siga una determinada política en materia internacional, económica, educativa, etcétera? Debe examinarse si constitucionalmente están autorizados para un acto de esta naturaleza. La respuesta es negativa si consideramos que de acuerdo con el artículo 70 constitucional toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Desde luego no estamos en presencia de una ley. Y por lo que se refiere a un decreto de tal naturaleza, no existe en la Constitución ningún precepto que autorice al Poder Legislativo para expedirlo.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Toda ley tiene indudablemente un contenido político, siempre limitado por el texto constitucional. El inciso g) del artículo 72 constitucional expresa: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación". De acuerdo con este precepto, fuera del caso indicado de los decretos, si el Congreso quiere hacer la interpretación de una ley, no tiene otro camino que modificarla si tiene para ello facultad. Esto se denomina la interpretación auténtica de la ley.

Para los fines de esta exposición es conveniente que distingamos las funciones políticas y las administrativas del presidente de la República desde el punto de vista de la doctrina política.

La función política se caracteriza por ser una función de dirección y de iniciativa a diferencia de la función administrativa que es una función de subordinación y de realización práctica.

La *función política* implica la libre iniciativa presidencial, una actuación discrecional que no tiene otro límite que el bien público. Es la suprema y determinante fuerza que opera en el derrotero del Estado, considerado éste en su conjunto, en su unidad. La tarea política es una tarea de gobierno, en tanto que la tarea administrativa es una actividad vinculada jurídicamente, encaminada a la gestión de asuntos de beneficio público.

La administración es acción, conjunto de medios operativos que hacen realidad el propósito del legislador. Manejo de servicios públicos, atención de necesidades vitales o necesarias para una sociedad. Al Estado le incumbe la satisfacción de las necesidades públicas normalmente con la colaboración de los propios interesados y secundariamente por medio de la coacción cuando así lo reclama el interés social.

El gobierno fija la *política internacional*, es decir, señala los lineamientos bajo los cuales se desenvuelven nuestras relaciones con otros Estados. El artículo 89, fracción X, fija como facultades y obligaciones del presidente de la República: Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso federal.

También le corresponde al presidente de la República fijar la *política económica nacional*. Dentro del marco del orden jurídico positivo el presidente fija los lineamientos bajo los cuales se desenvuelve la *política financiera* de la nación. Si el país es de izquierda o de derecha, inter-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

vencionista o no intervencionista, esto sólo puede deducirse del texto de nuestra Constitución y de las leyes vigentes. La *política educativa* de la nación está contenida en los artículos 3o. y 73, fracción XXV de la Constitución y en la ley orgánica de educación pública. Pero todo su orden jurídico tiene necesariamente una *política* para su realización efectiva y ésta sólo le incumbe al presidente de la República, refrendada por el secretario de Educación Pública.

El Congreso aprueba las leyes sobre vías generales de comunicación y materias que le sean afines, pero la *política vial* es propia del presidente con el refrendo de sus secretarios de Obras Públicas y el de Comunicaciones y Transportes.

2. *Funciones legislativas*

La función legislativa formalmente es una función que corresponde en materia federal al Poder Legislativo federal, artículos 70 y 72 por excepción puede el Poder Ejecutivo realizar materialmente actos legislativos, o actos estrechamente vinculados a los actos legislativos.

El acto típico de la función jurisdiccional es la ley, artículo 70 de la Constitución, o sea el acto creador de situaciones jurídicas generales, impersonales.

Las funciones legislativas que corresponden al Poder Ejecutivo federal son las siguientes:

A. Derecho de iniciar leyes (artículo 71, fracción I de la Constitución).
B. Promulgación de la ley (artículo 70 de la Constitución).
C. Publicación de la ley.
D. El veto de la ley (artículo 72, fracciones a), b) y j).
E. Facultad para legislar en determinadas materias:
   a. Artículo 131 de la Constitución. Materia económica.
   b. Legislación extraordinaria:
      a'. Legislación sanitaria (artículo 73, fracción XVI de la Constitución).
      b'. Legislación de urgencia (artículo 29 de la Constitución).
   c. Artículos transitorios de la Constitución.
F. La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo federal en los términos de los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

G. Los contratos colectivos de trabajo.
H. Relaciones con los otros Poderes:
   a. El presidente con el Congreso (artículo 69 de la Constitución).
   b. Los secretarios de Estado con el Congreso (artículo 93 de la Constitución).
   c. Con los gobiernos de los estados (artículos 120 y 121).
   d. Convocar al Congreso.
   e. Apertura de sesiones.

El derecho moderno define la promulgación como el acto por el cual el jefe del Estado vuelve la ley o el decreto perfectos, proclamando la existencia de la ley nueva y permitiendo su ejecución.

Podríamos agregar que mediante el acto de la promulgación, al estampar su firma el presidente de la República en una ley o decreto, afirma en ella la determinación del poder público de su cumplimiento. Promulgar es garantizar el cumplimiento de un mandato legal.

No está por demás señalar que promulgar es dar a conocer a la población una ley. Sin embargo, el concepto de promulgar ha evolucionado y la doctrina le asigna una doble función de autentificación y de publicación.

El acto legislativo perfecto es aquel en que se han cumplido y agotado las prescripciones constitucionales y hacen la ley inobjetable en su primera fase de elaboración, por no haberse vetado la ley, o en caso de hacerse, se modificaron o no se aceptaron.

Promulgar es involucrar la fuerza del Estado en el cumplimiento de las disposiciones legales.

Publicar es simplemente darla a conocer publicándola en el Diario Oficial o en las publicaciones que además se señalen (artículos 3 y 4 del Código Civil).

La promulgación forma parte de la función legislativa porque es el complemento final y necesario del proceso legislativo.[1]

Respecto de la publicación puede catalogarse como un acto simplemente administrativo.

El artículo 72 de la Constitución expresa:

> Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el re-

[1] *Cfr.* Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 1958, p. 412.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

glamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasara para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, *se remitirá al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.*

b. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo este término, hubiese el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil, en que el Congreso esté reunido.

c. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y fuere confirmado por las dos terceras partes del número de votos total, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación…

El veto es la oposición que la Constitución autoriza al presidente de la República, para no promulgar una ley. El derecho de veto es un principio de derecho constitucional reconocido tanto en las repúblicas como en las monarquías.

El veto como la promulgación es un acto legislativo complementario. Mediante él se pueden revisar nuevamente leyes o decretos inconvenientes para la vida de un país. Y en caso de que el Poder Legislativo resuelve llevar adelante la aprobación de un texto legislativo, además de legislativo es un acto eminentemente político.

3. *Funciones administrativas*

Como jefe de la Administración Pública el presidente tiene las funciones siguientes:

A. La función ejecutiva.
B. Las funciones materiales complementarias.
C. Las funciones administrativas especiales:
   a. Nombramiento de funcionarios y empleados.
   b. Recaudación de impuestos.
   c. Egresos federales.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

d. Funciones militares.
e. Funciones internacionales.
f. Funciones económicas.
g. Funciones de policía.
h. Actividades extraordinarias:
a'. Calamidades públicas.
b'. Suspensión de garantías.
i. Declaración de guerra.
j. La expulsión de extranjeros indeseables.
k. Las demás que señalan la Constitución o las leyes.

A. Es función del presidente de la República la de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Ejecutar es realizar, llevar a la práctica el mandato de la ley, ya sea que se cumpla lo que ella autoriza, o que se haga efectiva al aplicarse en las situaciones que establece.

El acto ejecutivo no da espera ni permite que se difiera a otro tiempo la ejecución. En principio ejecutar es realizar un propósito con prontitud y eficacia. Es el mismo sentido de la ley, el que nos permite medir el alcance del pensamiento de legislador.

Aun cuando el Ejecutivo obre en uso de facultades discrecionales o de cualquier otra manera que él prevea, la ejecución de la ley tiene un significado especial, que es la amplia facultad para juzgar de su ejecución.

El artículo 89 de la Constitución señala en su fracción I la facultad de ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión y las demás fracciones debemos también señalarlas como de ejecución de la ley, cuando esas fracciones están reguladas por una ley que necesariamente debe apoyar la acción del Ejecutivo.

Pero debemos examinar esa facultad en relación con las demás disposiciones de la Constitución para sentar un criterio más general y más clasificado. *El presidente de la República no tiene el monopolio de la ejecución de la ley*, a los tribunales les corresponde la función de ejecución de la ley de acuerdo con la naturaleza de la función jurisdiccional. El Poder Legislativo participa de la ejecución de la ley como en los casos de los empréstitos y créditos y sus reglas de aplicación.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

También el ciudadano participa de la ejecución de las leyes, pongamos como ejemplo, cuando en materia fiscal el causante formula sus manifestaciones, exhibe sus libros, rinde dictámenes u opiniones o en los casos en que un particular denuncia un crimen.

La facultad más importante que la Constitución asigna al presidente de la República, es la de *ejecutar las leyes* que expide el Congreso de la Unión.

El artículo 89, fracción I, constitucional señala entre las facultades y obligaciones del presidente de la República la siguiente:

I. Promulgar y *ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión*, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Entre los tratadistas mexicanos, existen serias discrepancias sobre la interpretación de esta fracción:

Algunos autores, entre ellos el doctor Gabino Fraga, considera que en esta fracción existen tres facultades diversas:

A. La promulgación de las leyes;
B. La ejecución de las leyes; y
C. La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

Otros autores, entre ellos el doctor Felipe Tena Ramírez, opina que sólo existen dos facultades, la de promulgar y la de ejecutar las leyes.

Como afirmo más adelante, la facultad reglamentaria es un principio jurídico que no necesita incluirse en el texto constitucional.

En verdad es difícil desprender la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo de este solo precepto, ya que salvando la expresión de "promulgar" que tiene su sentido propio; el resto de este precepto guarda un sentido lógico con el concepto de "ejecutar las leyes". ¿El verbo proveer significa, prevenir, juntar y tener pronto los mantenimientos u otras cosas necesarias para un fin?[2] y también significa disponer, resolver, dar salida a un negocio o suministrar o facilitar lo necesario o conveniente para un fin.

Según la Constitución la función de ejecución de la ley, es al mismo tiempo una facultad y una obligación. Es la ley la que determina si estamos en presencia de una facultad o de una obligación para el Ejecutivo o de ambas simultáneamente.

[2] *Diccionario de la Real Academia.*

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Como facultad es una actitud, potencia física o moral, que implica un poder, o derecho para hacer una cosa. Como obligación es una imposición, o exigencia moral que debe regir la voluntad. Un vínculo que sujeta a hacer o a abstenerse de hacer una cosa, establecida por precepto de ley.

Como facultad, el presidente es revestido por la ley de un poder para realizarla. Como obligación es una exigencia legal ineludible, que lo obliga a circunscribirse a sus términos.

Ejecutar viene del latín y significa consumar, cumplir. Poner por obra una cosa. Ejecutivo es el que ejecuta. La idea de ejecución es llevar a la práctica, realizar una cosa.

El Acta Constitutiva de 1824 en su artículo 16, fracción I, dice: "Artículo 16. Las atribuciones del presidente, a más de otras que se fijaron en la Constitución son las siguientes: I. *Poner en ejecución* las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la federación, y a sostener su independencia en la exterior, y su misión y libertad en lo interior".

La Constitución de 1824 en su artículo 110 enumera las atribuciones del presidente: "III. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior".

La fracción II es clara sobre la facultad reglamentaria: "II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales".

El artículo 17 de la ley cuarta de las Leyes Centralistas de 1836 se refiere a las atribuciones del presidente de la República, pero no hace alusión al concepto de "ejecución de las leyes", ya que emplea otros términos como "hacer guardar la Constitución", "observar la Constitución" y otras.

El primer proyecto de constitución del 26 de agosto de 1842 sigue en sus términos a la constitución de 1836. El artículo 95 expresa que corresponde al presidente de la República: "II. Expedir con sujeción a las leyes, las órdenes, decretos que juzgue convenientes para la mejor administración pública en los ramos que su incumbencia, y dar con acuerdo del consejo los reglamentos necesarios para el cumplimiento de las leyes y decretos".

El segundo proyecto de Constitución del 3 de noviembre de 1842 en el artículo 79 indica que corresponde al presidente de la República: "II.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Dar con sujeción a las leyes, órdenes, decretos y reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes".

Al revisar algunos antecedentes del artículo 89 nos encontramos su origen en el proyecto de constitución de 1856, que repite literalmente la Constitución de 1857 y la propia de 1917.

El artículo 86, fracción I, del proyecto de 1856 es igual al artículo 85, fracción I, de la Constitución de 1857.

La comisión de Constitución de 1856 no dejó rastro del origen de este precepto que parece haber sido una creación propia de la misma.[3]

El reglamento es una norma expedida por el presidente de la República para la ejecución de la ley, aplicable a todas las personas que se encuentran en el caso de la misma.

El reglamento se distingue de la ley, porque ésta por regla general emana del Poder Legislativo, en tanto que el reglamento proviene del Poder Ejecutivo. Los casos de excepción indican que algunos reglamentos pueden ser elaborados por otros poderes distintos del Ejecutivo, tal es el caso del Reglamento interior del Congreso.

No hay materias del dominio exclusivo del legislador y materias del dominio exclusivo del reglamento. En la Constitución se señala el campo de acción del poder Legislativo que produce la ley; en cambio el poder reglamentario tiene como límites las determinaciones de la ley.

La función reglamentaria específicamente corresponde en la doctrina, la ley y la jurisprudencia al presidente de la República. He sostenido el criterio de que no debemos perder el tiempo en inútiles interpretaciones del artículo 89 fracción I de la Constitución, porque siguiendo el criterio de la doctrina constitucional del vecino país, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo no necesita incluirse en ningún texto, porque se trata de un principio universal de derecho. Las razones por las que la Constitución confía al Poder Ejecutivo la facultad reglamentaria es en virtud de que este está en mayor contacto con la realidad social de una comunidad y apremiado constantemente por los problemas de las mismas. Otros argu-

[3] En el Congreso Constituyente de 1857 el único dato de referencia es el siguiente: Francisco Zarco, sesiones del 17, 20 y 26 de octubre de 1856, tomo 2, pp. 467-469 y 473-477. Comentaron este precepto los constitucionalistas mexicanos del siglo XIX: Castillo Velasco, *Derecho constitucional*, Capítulo XVII; y Rodríguez, *Derecho constitucional*, pp. 595-678.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

mentos se fundan en la competencia técnica de las dependencias gubernamentales, y la facilidad con la que puede un reglamento modificarse y adaptarse a cualquier situación por delicada que se le considere.

El poder reglamentario no tiene más límites que apoyarse en el principio de la legalidad con la obligación de respetar las leyes en su letra y en su espíritu; la imposibilidad para la autoridad administrativa de tomar la iniciativa para disminuir en un reglamento la libertad o derechos de los ciudadanos y la imposibilidad de tocar materias o tomar disposiciones, reservadas por el legislador en la Constitución, la ley o por una costumbre reconocida en la jurisprudencia.

La facultad reglamentaria ha figurado en todas las constituciones mexicanas, desde la Constitución española de Cádiz de 1812 hasta la Constitución actual. Esta facultad se le ha otorgado al presidente en una forma clara y sin reticencias.

Hemos de insistir que el reglamento que expide el presidente de la República debe ajustarse a la ley, sin invasiones de los derechos humanos. Tal ha sido el punto de partida para impugnar todos los llamados reglamentos autónomos, verdaderos peligros para los ciudadanos.

4. *Funciones jurisdiccionales*

La función jurisdiccional del Estado consiste en la realización de actos que tiene por objeto y finalidad la determinación o declaración del derecho.

Esta función se entrega en el derecho constitucional, al Poder Judicial federal, integrado en los términos del artículo 84 de la Constitución.

Este criterio formal es válido como principio general, si aludimos a los casos de excepción que la misma ley constitucional señala. Por consiguiente, materialmente la función jurisdiccional corresponde al Poder Judicial de la federación, pero los poderes Legislativo y Ejecutivo pueden realizar actos materialmente jurisdiccionales.

La función jurisdiccional materialmente considerada, que por excepción corresponde al presidente de la República, es la siguiente:

1. Funciones jurisdiccionales del Tribunal Fiscal de la Federación.
2. Funciones que corresponden al Tribunal de arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

3. La jurisdicción en materia agraria.
4. La jurisdicción en materia obrera.
5. Los demás casos en que por la naturaleza del propio acto realizado por la administración puede considerarse como jurisdiccional como en el caso de las oposiciones administrativas y demás.
6. Debemos hacer referencia también a todas las facultades que le otorga el título cuarto de la Constitución denominada: "De las responsabilidades de los funcionarios públicos" (artículos 108 a 114).

V. La historia sigue su angustioso derrotero, pero los grandes ideales perduran sobre todas las cosas transitorias del mundo

De este modo llegamos al final de esta exposición en la que hemos procurado sintetizar sucesos históricos, analizar doctrinas y textos constitucionales e interpretaciones de todos los tiempos.

Gladstone afirmó que la ley constitucional de Filadelfia es la obra más maravillosa jamás concebida en algún determinado momento por el cerebro o el propósito del hombre. Y James Bryce agregó: "Es superior a cualquier otra Constitución escrita, por la calidad intrínseca de su articulado, su adaptación a las circunstancias étnicas, la sencillez, brevedad y precisión de su lenguaje, la sensata mezcla de exactitud en los principios y la elasticidad de un detalle."

Esta fue la fuente constitucional a la que ocurrimos cuando nacíamos a la vida independiente. Pero hemos señalado cómo la estructura sociológica de México y sus condiciones económicas fueron totalmente "diferentes a la de nuestros vecinos". No es lo mismo trasplantar una inmensa población europea con largos siglos de experiencia, que afrontar las realidades de núcleos humanos siempre desamparados y explotados. La norma constitucional no tiene la vitalidad cultural que requiere la adopción de un principio, que parte del supuesto de una férrea cultura cívica y de una preparación intelectual diferente.

Las dos grandes fuerzas negativas materiales e históricas de nuestras instituciones políticas, fueron la violencia y la corrupción insidiosa. Se sabía que robar al Estado era igual que robar al pueblo que lo sustenta. Y

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

la sociedad recibía con los brazos abiertos a los vencedores de la riqueza, a los que sin ningún escrúpulo enseñaban, no sus valores morales, sino sus cuantiosos y mal habidos capitales.

VI. La institución presidencial

Hace algún tiempo en otra conferencia que fue objeto de vivos comentarios pronunciada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a invitación de los funcionarios judiciales, afirmé "que la Presidencia de la República no es un puesto burocrático, sino un caudillaje moral". En un informe presidencial de aquella época se dijo un concepto diferente. Más tarde confirmé mi apreciación en la doctrina política, y en el comentario didáctico.

Por su parte el presidente Roosevelt había afirmado que la presidencia no es meramente un cargo administrativo, eso es secundario. Es preeminentemente un sitial de dirección moral.

Pero es difícil a los Ejecutivos ajustar su pensamiento con exactitud matemática, porque la vida social es una vorágine incontenible y es la que exige continuos ajustes, acomodamientos, un continuo transigir, esperar o dejar hacer. Cuando el problema llega a su clímax el único camino es la acción ejecutiva, el mandato último sin vacilaciones, la palabra final en la que siempre se compromete hasta la propia responsabilidad histórica.

La plenitud de poderes públicos unidos a la habilidad presidencial hace del presidente el supremo árbitro de la vida nacional. A él le corresponde aquella suprema tarea en que fincan los pueblos su felicidad o su desventura: el equilibrio de la vida social y el pasar sobre las propias convicciones cuando así lo exige el momento histórico.

Y se erige sobre todos sus súbditos para exigirles el cumplimiento de deberes inexorables "porque es principio de justicia social el exigir a los individuos cuanto es necesario para el bien común".

Pero ningún funcionario por elevado que él sea puede estar por encima de la ley. Aludimos a una importante ejecutoria pronunciada en el vecino país del norte en la resolución *United States vs. Lee*. El juez Lee a nombre de la Corte manifestó: "Ningún hombre de este país es tan importante como para estar por encima de la ley". Ningún funcionario de la ley puede desafiar esa ley con impunidad. Todos los funcionarios

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

del gobierno, desde el superior al inferior, son criaturas de la ley y están obligados a obedecerla. Es el único poder supremo en nuestro sistema de gobierno y todo hombre que al aceptar un cargo participa de sus funciones queda más firmemente obligado a someterse a esa supremacía, y a observar las limitaciones que impone al ejercicio de la autoridad conferida por ella.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Predominio del Poder Ejecutivo (1978)*

Jorge Carpizo

I. Las causas

Característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado. Esta afirmación resulta cierta lo mismo en los países capitalistas que en los socialistas o comunistas. Esta afirmación resulta cierta igual en los sistemas presidenciales que en los cuasi presidenciales, parlamentarios, de gabinete o de gobierno congresional. Las facultades de decisión se han ido concentrando en el Poder Ejecutivo, y en este sentido la aseveración es válida tanto para Brejnev como para Carter, para Castro como para Geisel, para Beguin como para Sadat.

Lo que caracteriza al gobierno contemporáneo es la existencia de un Ejecutivo fuerte o muy fuerte. MacGregor Burns afirma que los siglos XVI y XVII se distinguieron en el mundo occidental por el gobierno de monarcas muy poderosos que centralizaron el poder, que el siglo XVIII fue la época de las asambleas populares y las legislaturas, que el XIX y los principios del XX se señalan por la formación de los partidos, y se pregunta si actualmente, en todo el mundo, estamos entrando en una etapa de gobierno ejecutivo.[1]

* Tomado de *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 19-28, (publicación original como tesis de doctorado: 1978), (hay 2a. ed., 2002), (N. del E.).

[1] James MacGregor Burns, *Gobierno presidencial*, México, Limusa Wiley, 1967, pp. 416-417.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Ahora bien, debemos inquirir cuáles son los factores que han configurado en todas partes del mundo, sin que importe el sistema político y de gobierno, un Ejecutivo fuerte —que es el centro del sistema político.

Antes de entrar a contemplar el problema expuesto, citemos a Hamilton quien, en *El federalista*, diáfanamente expuso:

> Un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno. Dando por supuesto, por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar qué ingredientes constituyen esa energía, hasta qué grado es factible combinarlos con esos otros elementos que aseguran el mantenimiento del gobierno republicano y en qué medida caracteriza dicha combinación el plan elaborado por la convención. Los ingredientes que dan por resultado la energía del ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto, poderes suficientes. Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria.

De la transcrita exposición de Hamilton se puede concluir que el ejecutivo debe ser fuerte y enérgico, pero que al mismo tiempo los ciudadanos deben vivir tranquilos porque el ejecutivo depende del pueblo y debe ser responsable de sus actos.[2]

Ahora regresemos a la contestación de la pregunta pendiente. André Hauriou se refiere a la *hipertrofia* del Ejecutivo respecto al Legislativo, y señala para ello cuatro razones: a) *los problemas de defensa*, que incluyen incluso la supervivencia del grupo nacional y que se presentan más difíciles que en otras épocas; b) *la socialización tecnocrática* de Occidente que necesita de técnicos, siendo el Ejecutivo quien cuenta con ellos; c) *los medios modernos de análisis, información o control de la opinión pública*, que permiten al Ejecutivo precisar mejor la cronología para la toma de decisiones, y d) el disfrute por el Ejecutivo, de una

[2] Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 297-298.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

delegación directa de la soberanía nacional al ser electo por sufragio universal.[3]

Por su parte, Antonio Carro Martínez asienta que el robustecimiento del Ejecutivo se debe principalmente a tres funciones: a) el poder total de la fuerza militar en manos del Ejecutivo, como consecuencia de las dos guerras mundiales; b) la diplomática; y c) la planificación y, como corolario, la concentración del poder económico.[4]

Para Héctor Fix-Zamudio, los elementos que fortalecen la supremacía del Ejecutivo son: a) los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social; y b) los factores sociopolíticos que se manifiestan en la necesidad

[3] André Hauriou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 677-678.

[4] Antonio Carro Martínez, "La primacía del Poder Ejecutivo en el Estado contemporáneo", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 98, 1958, pp. 114-116. Textualmente afirma: "Obsérvese, simplemente, cómo se ha robustecido el Ejecutivo a través de tres tipos de funciones durante las últimas décadas.

"En primer lugar, la función militar es una incumbencia del Estado desde que los primitivos dejaron de verse obligados a llevar continuamente armas —según afirmaba Tucídides— porque de su defensa personal se encargó la comunidad. La función militar es, pues, tan antigua como las mismas organizaciones políticas y en todo momento histórico el poder político ha tenido que tener siempre respaldada su autoridad moral por la fuerza militar [...] pero las dos guerras totales del siglo que vivimos han provocado el nacimiento de un correspondiente poder total y nadie más caracterizado para su mantenimiento que el Ejecutivo. En todo caso está demostrado que la función de defensa nacional es típica del Ejecutivo, y es que en los momentos difíciles quien salva a un país no es ni el parlamento ni los jueces sino la minoría que actúa, decide, manda y gobierna.

"En segundo lugar, la función diplomática, ya sea su fin evitar la guerra, preparar la paz, el desarme o el gobierno supranacional supone un complejo de negociaciones y decisiones en el exterior. Pues bien, quien representa al Estado en sus relaciones internacionales es el jefe del Ejecutivo; ante él acreditan las potencias extranjeras sus embajadores, y en su nombre se negocian y firman tratados [...] puede provocar la guerra ordenando a sus ejércitos invadir el territorio enemigo y, frente al hecho internacional consumado sería difícil poder parar la acción bélica con explicaciones de que la constitución no otorga facultades tan amplias al Ejecutivo.

"Se ha querido dejar en tercer y último lugar a la función de planificación. Es, sin duda, la palanca más importante para que en los últimos tiempos se haya encumbrado el Ejecutivo [...] La planificación supone concentración del poder económico, y esta concentración se produce en el tronco medular del poder, que es el Ejecutivo. El poder económico no puede diluir sus competencias, pues precisa de mucha agilidad y pocas trabas".

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales.[5]

Joseph LaPalombara indica que la concentración de poderes en el Ejecutivo se debe principalmente a: a) las emergencias nacionales; b) los poderes de emergencia que las constituciones depositan en el Ejecutivo; c) las reformas constitucionales que han alterado la distribución de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo; d) el creciente número y la complejidad de la política y los problemas del gobierno; e) el aumento de la intervención gubernamental; f) la inclinación ideológica a un concepto de ejecutivo fuerte y centralizado; y g) el arraigado impulso humano para otorgarle liderazgo a una sola persona.[6]

César Enrique Romero afirma que los principales factores para el crecimiento del Poder Ejecutivo son: a) la frecuencia de los estados de emergencia; b) las atribuciones militares; c) la dirección de las relaciones internacionales; d) la política y los programas de progreso económico y social; e) la dirección burocrática; f) la delegación de facultades legislativas; g) la crisis del parlamento y de los partidos políticos; h) la decadencia del federalismo; i) la lucha contra los grupos de presión; j) el liderazgo y la jefatura del Estado; k) el progreso técnico y científico; l) la masificación e industrialización de la sociedad contemporánea; y m) la planificación.[7]

Para F. Jorge Gaxiola, dos han sido las causas del crecimiento del Ejecutivo: a) la planificación y el intervencionismo en materia económica; y b) los graves peligros internacionales.[8]

Corwin, refiriéndose a los Estados Unidos de América, manifiesta que la presidencia actual es el resultado de: a) la aceptación social de la idea de que el gobierno debe ser activo y reformista y no un simple protector del orden establecido; b) el derrumbe del federalismo legislativo; c) el derrumbe del principio de la división de poderes como definición

[5] Héctor Fix-Zamudio, "Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano", en *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1967, pp. 176-177.

[6] Joseph LaPalombara, *Politics within Nations*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1974, p. 211.

[7] César Enrique Romero, "El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea", *Jurisprudencia Argentina*, año XXV, núm. 1393, 1962, p. 2.

[8] F. Jorge Gaxiola, "La Presidencia de la República", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XIII, núm. 49, 1963, p. 48.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de la relación que debe existir entre el Congreso y el Ejecutivo en la creación de las leyes; d) el derrumbe del principio de que el Poder Legislativo no puede delegar sus facultades; y e) el efecto de las dos guerras mundiales sobre las atribuciones del presidente como comandante en jefe y de su papel en las relaciones internacionales.[9]

Ahora bien, las causas del fortalecimiento del Poder Ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación económica, política, social, cultural; sin embargo, encontramos factores que han influido en casi todos los países en el fenómeno contemporáneo de un Poder Ejecutivo predominante: los problemas económicos, sociales y de planeación; los problemas de defensa y militares; su papel en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas, y el control de la opinión pública a través de los medios masivos de información.

El predominio del Poder Ejecutivo se refleja hasta en la colocación que se le da en las constituciones: ha sido tradicional que los artículos que se refieren al Poder Legislativo, como el primero de los poderes, como el representante de la soberanía popular, antecedan a aquellos que estructuran al Ejecutivo. Empero hasta esto se está modificando. En Francia, el país forjador de la idea de soberanía y de las asambleas populares, en su Constitución de 1958, después del título sobre "La soberanía", se norma lo relacionado con el Poder Ejecutivo y posteriormente se regula al Poder Legislativo.[10]

Dentro de este panorama, no debemos olvidarnos de un dato interesante en el contexto de América Latina: José Miranda realizó un estudio sobre las *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina* (1945-1956)[11] y en él se refiere al *debilitamiento y*

[9] Edward S. Corwin, *El poder ejecutivo. Función y poderes. 1787-1957*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1959, p. 358. Interesante es el listado que de los poderes que han hecho una fuerza independiente de tremendo impacto al presidente estadounidense, realiza Herman Finer, *The Presidency: Crisis and Regeneration*, Chicago, The University of Chicago Press, 1974, p. 118. Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 104, presenta los elementos que han reforzado al Poder Ejecutivo en América Latina.

[10] Al respecto puede consultarse Tomás Zamora Rodríguez, "El Poder Ejecutivo en Francia" en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, año CXII, núm. 6, 1964, pp. 904-905.

[11] José Miranda, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

constricción que el Ejecutivo sufrió en los países de esta región durante la década que estudia, y que fueron las principales armas en la lucha contra el caudillismo.[12] Miranda llegó a la anterior conclusión, porque algunos países latinoamericanos introdujeron el principio de no reelección sucesiva, fijando sanciones si se infringía dicha norma; además, en ellos se ampliaron los casos de inelegibilidad para ocupar la presidencia y la vicepresidencia; se concedió al Congreso la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, facultad que antes de la reforma sólo poseía el presidente de la República; se suprimió la atribución presidencial de aplazar y prorrogar las sesiones de las cámaras; se concedió al Legislativo el señalamiento de las funciones de los ministerios, y se estableció un mayor control de los ministros y de algunos aspectos económicos y hacendarios por parte del Legislativo.[13]

Qué cierta resulta la afirmación de Lambert de que la primacía del Poder Ejecutivo no hay que buscarla únicamente en las constituciones, sino en la naturaleza de la sociedad y en los problemas políticos que confronta,[14] ya que en América Latina, aparte de las reformas y cambios de constitución que han acontecido desde 1956, los factores económicos y políticos otorgan al Ejecutivo una gran fuerza y lo colocan por encima de todos los poderes o grupos con poder.

II. En México

En nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema.

En opinión de Arturo González Cosío, las causas de un mayor poder en el Ejecutivo mexicano son de índole diversa, a saber:

1. La estructura del partido oficial, del que el presidente de la República es jefe indiscutible.
2. El debilitamiento de los caciques locales y regionales.
3. La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras.

[12] *Ibid,* p. 278.
[13] *Ibid*, pp. 279, 282-285.
[14] Jacques Lambert, *América Latina*, Barcelona, Ariel, 1970, p. 567.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

4. El debilitamiento del Ejército como instrumento político de sus jefes.
5. La creciente centralización impositiva en asuntos fiscales.
6. El aumento de medios y vías de comunicación.
7. El crecimiento hipertrófico de la capital.[15]

Daniel Moreno afirma que el papel predominante del Ejecutivo mexicano se debe: a) a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español; b) a las facultades extraconstitucionales que tiene; y c) a la existencia de un partido semioficial.[16]

Lambert manifiesta que en los países que tienen el sistema de partido único o de partido oficial y el presidente es el jefe del partido, ya no es necesario buscar otra razón para la preponderancia presidencial y, al exponer el caso del México, indica cómo la mayoría de los miembros del Congreso pertenecen al PRI, partido que es dominado por el presidente: "La situación de los diputados de la mayoría presenta cierta analogía con la de los miembros de la cámara de los comunes inglesa, frente al primer ministro, con la diferencia de que en México no existe una auténtica oposición que cuente con una influencia real y que tenga posibilidades de alcanzar, algún día: el poder."[17]

Para Andrés Serra Rojas toda la vida política de México gira alrededor del presidente[18] por las siguientes causas: a) la ineficacia del Poder

[15] Arturo González Cosío, "Notas para un estudio sobre el Estado mexicano", en *México: cuatro ensayos de sociología política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, p. 139.

[16] Daniel Moreno, *Derecho constitucional mexicano*, México, Pax-México, 1972, pp. 402-403.

[17] Jacques Lambert, *op. cit.*, pp. 552-553. Al respecto puede consultarse Manuel Moreno Sánchez, *Crisis política de México*, México, Extemporáneos, 1970, pp. 42-43, quien encuentra que el sistema político mexicano tiene como notas relevantes: "Un instituto político como único partido, un presidente de la República como jefe supremo del partido y del gobierno, han sido las formas acabadas de la centralización político-administrativa que presenta nuestro desarrollo. El presidente no sólo designa a los funcionarios del gobierno federal, sino que señala a los que deben ser postulados como candidatos para los demás poderes de la Federación, para los gobiernos locales y aun para los municipales. A esa fuerza, constituida por funcionarios gubernamentales, se fue uniendo posteriormente la de los dirigentes de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal. Todo ese impresionante volumen de funcionarios y empleados, depende del presidente de la República; él los designa y los remueve, les ordena y les determina los medios económicos para su acción…"

[18] Andrés Serra Rojas, "La función constitucional del presidente de la República", en *El pensamiento jurídico de México en el derecho administrativo*, México, Porrúa, 1962, pp. 226-227.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Judicial para oponerse a las violaciones de la ley realizadas por la administración pública; b) concentración de todas las cuestiones que desee conocer; c) el ejercicio de atribuciones constitucionales muy amplias e importantes; y d) el ejercicio de actos más allá de la constitución y que inciden en toda la vida del Estado.[19]

Manuel Camacho indica que las funciones que hacen tan poderoso al presidente mexicano son: a) ejercer sus poderes constitucionales; b) ser el jefe de la clase política; c) ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política; d) ser el vértice de la transmisión de poder; y e) tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos.[20]

En mi criterio, las causas del predominio del presidente mexicano son:

a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

[19] Incluido en esta misma obra como "La función constitucional del presidente de la República" (1960), Andrés Serra Rojas [N. del E.].

[20] Manuel Camacho, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", en *Las crisis en el sistema político mexicano, (1928-1977)*, México, El Colegio de México, 1977, p. 184.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo.
h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

III. La visión que se tiene de la Presidencia

El fortalecimiento del Ejecutivo suscita, según B. Mirkine-Guetzevitch con quien estoy de acuerdo, el problema de la supremacía política y no constitucional del Ejecutivo. Un Ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal,[21] y sus actos estén enmarcados dentro de la ley fundamental.

Hemos crecido dentro de regímenes de ejecutivos fuertes. Desde que nacemos hemos ido captando la existencia de un presidente poderoso, que pensamos que lo puede todo o casi todo. Es un ser muy lejano a uno, de carácter que casi podría considerarse mítico y de quien depende, en una buena parte, lo que le acontezca al país y a uno mismo.

En Estados Unidos se han realizado estudios muy interesantes sobre la actitud de los niños respecto al presidente de la República. En el realizado por Hess y Easton, con niños de primaria, se encontró que las dos figuras más importantes en la concepción política del niño son el policía local y el presidente, y hacia este último las actitudes son muy idealizadas, ya que:

> [L]o consideraban mucho más trabajador que la mayoría de los hombres; más honrado, teniendo más simpatía para la gente y sabiendo mucho más

[21] Boris Mirkine-Guetzevitch, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934, pp. 199-208.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> que todos. Como persona era el mejor del mundo para el 61% de los niños de segundo año; y tanto el mejor del mundo como *bueno* para todos ellos a excepción de una minoría ínfima. Lo veían como una figura potente, que desempeña la parte principal en la preparación de las leyes, con los congresistas como ayudantes y los gobernadores y alcaldes como subordinados. Los niños tienen ideas respecto al puesto, no nada más respecto al hombre. Existía, informan los citados autores, *una línea básica de expectaciones sobre la conducta y calificaciones del hombre que la ocupa o trata de ocuparla.*[22]

Otro estudio, realizado también con niños de primaria, en 1962, reveló que una gran mayoría ve al presidente como omnisapiente, omnipotente e infalible.[23] Y esta concepción de los niños perdura en muchos adultos.

Este siglo ha conocido ejecutivos muy fuertes, entre los que podemos mencionar a los dos Roosevelt, Nixon, Stalin, Franco, Churchill, Indira Gandhi, Mao Tse-tung, Perón, De Gaulle. Este último ya desde 1946 pugnaba por un presidente capaz de lograr que por encima "de las contingencias políticas sea establecido un arbitraje nacional que haga valer la continuidad en medio de las combinaciones…"[24] John F. Kennedy escribió[25] que la presidencia estadounidense es una institución formidable, expuesta y misteriosa. Afirmó que es formidable porque es el punto de decisión último en el sistema político estadounidense; que es expuesta porque la decisión no se puede tomar en el vacío, ya que la presidencia está en el centro del juego de los intereses, presiones e ideas y es el torbellino en el cual los elementos de las decisiones nacionales son tomadas, y que es misteriosa porque la esencia de la decisión última

[22] Citado en James MacGregor Burns, *op. cit.*, pp. 394-395. Al respecto, muy interesante es la obra de Rafael Segovia, *La politización del niño mexicano*, México, El Colegio de México, 1975.

[23] Theodore C. Sorensen, *Watchmen in the Night. Presidential Accountability after Watergate*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1975, p. 140.

[24] Juan J. Trías, "Las concepciones del general De Gaulle sobre la Presidencia de la República", *Revista de Estudios Políticos*, núms. 141-142, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1965, pp. 102-111. Al respecto, consúltese Marcel Waline, "Le parlement, le pouvoir exécutif et les partis politiques en function de la démocratie", en *Revue Internationale de Droit Comparé*, año VII, núm. 2, 1955, pp. 396-397

[25] En el prólogo de la obra de Theodore C. Sorensen, Decision-making in the White House, Nueva York, Columbia University Press, 1963, p. XI.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

permanece impenetrable para el observador y a menudo incluso para quien la tomó.

Así, dos grandes presidentes han creído en la grandeza de la institución presidencial, en el prestigio y la fuerza de la misma, y mucho hicieron en sus respectivos países por el fortalecimiento del cargo.

IV. Dos concepciones

Theodore Roosevelt creó la llamada teoría de la administración, en la cual afirmó que el Poder Ejecutivo se halla limitado solamente por restricciones y prohibiciones específicas contenidas en la Constitución o impuestas por el Poder Legislativo sobre sus poderes constitucionales. Es decir, que el presidente puede actuar con gran libertad y amplitud, a menos que se encuentre expresamente con una restricción o prohibición. Roosevelt agregó que el presidente no sólo tiene el derecho sino también el deber de hacer todo aquello que requieran las necesidades de la nación, a menos que existiese alguna prohibición, y sobre esta base declaró que no había usurpado el poder, sino que había ampliado notablemente el uso del Poder Ejecutivo.[26]

William H. Taft tuvo una concepción diferente y contraria a la del primer Roosevelt, ya que para Taft el presidente no puede ejercer ninguna facultad que no proceda "justa y razonablemente de alguna concesión de poder o se encuentre debidamente implícita e incluida, como adecuada y necesaria, en una concesión expresa".[27]

Respecto a México no es aplicable la teoría de Roosevelt, porque la Constitución mexicana se basa en el principio de que hay que distinguir entre poder constituyente y poderes constituidos, y estos últimos son poderes con facultades expresas y limitadas. El Poder Ejecutivo no puede actuar más allá de las facultades que le otorgan la ley fundamental y las leyes; no puede salirse de este marco de referencia, y si lo hace su actuación es inconstitucional o ilegal.

[26] Citado por Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 166.
[27] William Howard Taft, *The President and his Powers*, Nueva York, Columbia University Press, 1967, pp. 139-140.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son poderes con facultades limitadas. La Constitución los crea, los organiza y les otorga sus atribuciones, y no pueden actuar sin fundamento constitucional o legal. Es más, este principio constituye en el orden jurídico mexicano una garantía individual.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

México: presidencialismo puro (1978)*

Jorge Carpizo

I. Opiniones sobre el presidencialismo mexicano

La Constitución mexicana estructura un sistema presidencial con todas las características que conforman a éste y que ya hemos enunciado, y podemos calificarlo de puro porque no contiene ningún matiz o elemento parlamentario, tal y como más adelante analizaremos. Antes de comenzar el examen de por qué en México contamos con un sistema presidencial puro, repasemos algunas opiniones que se han vertido sobre el presidencialismo mexicano:

a) Los especialistas: Daniel Moreno encuentra en nuestro Ejecutivo una reminiscencia prehispánica, con poderes casi mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un *emperador sexenal*.[1]

Para Daniel Cosío Villegas el poder del presidente aumenta mucho por la creencia, general entre los mexicanos de cualquier clase social, de que puede resolver cualquier problema "con sólo querer o proponérselo". Afirma que México es la única República del mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta: "Y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la familia revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal".[2]

* Tomado de *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 29-40, (publicación original como tesis de doctorado: 1978), (hay 2a. ed., 2002), (N. del E.).

1 Daniel Moreno, *Síntesis del derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, p. 40.

2 Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, pp. 30-31.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Para Jorge Montaño el presidente es el centro indisputable de la pirámide política, siendo no sólo el jefe del Poder Ejecutivo sino de todo el sistema, y aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio.[3]

Para Alberto G. Salceda el presidente es el centro y la clave de toda la estructura política, ya que:

> La magnitud de sus poderes de hecho lo colocan en posición tan eminente que sólo puede ser comparada a la de los más poderosos monarcas absolutos que ha conocido la historia. Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división de poderes y por el régimen de partidos. En las manos del presidente están todos los bienes y todos los males de la nación, y por ello, el pueblo lo espera todo de él y todo lo puede temer de él. A él se le pide la solución de los grandes problemas nacionales y el remedio de los más pequeños defectos municipales, y a él se atribuyen el mérito de todos los éxitos y la culpa de todos los fracasos. De aquí la radical importancia del sistema que se establezca para la designación del presidente de la República, pues este sistema tiene todo el valor de una ley de sucesión al trono en un Estado monárquico.[4]

Patricio E. Marcos, Jacqueline Peschard y Carmen Vázquez asientan que tanto en los juristas, los politólogos y sociólogos, parece dominar la idea de que el presidente es una especie de monarca absoluto, cuando no un dictador constitucional.[5]

En la revista *Análisis político* se afirma que el presidencialismo mexicano tiene cuatro bases: la constitucional, la militar, la del control político y la económica.[6]

b) Los no especialistas: Para Octavio Paz, el presidente es dueño del PRI y de los medios de información, y tiene facultades casi ilimitadas

[3] Jorge Montaño, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, México, Siglo XXI, 1976, p. 86.

[4] Alberto G. Salceda, "La elección del presidente de la República", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo II, núm. 6, 1952, p. 35.

[5] Patricio E. Marcos, Jacqueline Peschard, y Carmen Vázquez, "El presidencialismo mexicano como fábula política", *Estudios políticos*, Vol. I, núms. 3-4, 1975, p. 34.

[6] "El presidencialismo mexicano", en *Análisis político*, Vol. V, núm. 25, 1976, p. 195.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

para usar los fondos federales: "Lo extraordinario es que con semejantes poderes nuestros presidentes no hayan sido ni Calígulas, ni Nerones. La razón reside, quizá, en los largos años de disciplina y adiestramiento que el PRI impone a sus fieles. Aparece de nuevo la relación orgánica entre la institución presidencial y el partido. Desde su origen fueron y son realidades complementarias".[7]

Para Carlos Fuentes, en la cima del sistema se encuentra el presidente de la República, que es institución más que hombre, y sacerdote de un rito más que institución, él asume con el cargo una tradición que proviene de los emperadores aztecas, de acuerdo con la mitificación popular.[8]

c) Los extranjeros: Para Pablo Neruda el presidente es un emperador azteca, mil veces más intocable que la familia real inglesa, y afirma que México vive la democracia más dictatorial que puede concebirse.[9]

Para Jacques Lambert, México ha vivido un régimen de preponderancia presidencialista estable, que es muy autoritario, pero que está lejos de ser un régimen de espíritu dictatorial o totalitario.[10]

Para James L. Busey, el presidente mexicano es el patrón político de toda la República y, en un sentido político, México es su hacienda. El presidente representa la imagen del padre y del jefe para todos los habitantes del país.[11]

De las opiniones anteriores se recoge la idea de un presidente muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y que casi todo lo puede; que sus poderes son casi ilimitados y que su figura adquiere un carácter mítico. A tratar de tener una idea más precisa de qué es el sistema presidencial mexicano, qué puede, dónde puede y qué no puede hacer un presidente en México, se dedica la atención en este trabajo, para procurar llegar a conclusiones que nos permitan acercarnos a qué es realmente el régimen presidencial mexicano en nuestros días.

[7] Octavio Paz, *Posdata*, México, Siglo XXI, 1970, p. 55.
[8] Carlos Fuentes, *Tiempo mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1971, p. 70.
[9] Pablo Neruda, *Confieso que he vivido. Memorias*, México, Seix Barral, 1974, pp. 230-231.
[10] Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 533.
[11] James L. Busey, *Latin America: Political Institutions and Processes*, Nueva York, Random House, 1964, p. 29.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

II. Supuestos matices parlamentarios

La Constitución mexicana de 1917 estructura un sistema presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario. Sin embargo, varios autores han pretendido que nuestro régimen presidencial, desde el ángulo constitucional y jurídico, contiene algunos elementos parlamentarios.[12] Felipe Tena Ramírez, distinguido constitucionalista y autor de un muy importante tratado sobre la materia, también encuentra dichos matices parlamentarios, aunque afirma que son puramente formales, pues no alteran en nada el sistema presidencial asentado en la ley fundamental; en ninguno de esos matices el Ejecutivo queda subordinado al Legislativo.[13]

En principio es irrelevante si la Constitución admite algunos elementos parlamentarios o no, si el resultado político del sistema es una concentración de facultades en el Ejecutivo, rompiéndose el equilibrio con el Poder Legislativo, y claudicando éste de su función de control hacia el Ejecutivo; a pesar de ello, desde el punto de vista teórico debe tenerse una idea precisa de la estructuración jurídico constitucional, ya que ésta, llegado el momento, puede influir en la realidad; pero aunque así no fuera, el jurista no debe confundir los elementos teóricos. Por ello vamos a examinar los supuestos matices parlamentarios en el régimen presidencial mexicano, ejercicio que ya en otra ocasión hemos efectuado.[14]

Durante este siglo, en México, en varias ocasiones se ha querido oscilar hacia el sistema parlamentario, quizá porque se ha considerado —inocentemente— que él ayudará a que el juego político se acerque más a un concepto de democracia. En el propio Constituyente de 1916-1917 encontramos

[12] Enrique González Flores, *Manual de derecho constitucional*, México, Textos Universitarios, 1965, pp. 149-150; Arturo González Cosío, *op. cit.*, pp. 137 y 146; Evangelina A. Castro, "Estructura y funciones del ejecutivo gubernamental mexicano", *Revista del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo*, núms. 20-21, 1963, p. 76. En cambio, Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 136, y Miguel de la Madrid Hurtado, *Estudios de derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p. 141, afirman que México tiene un sistema presidencial puro.

[13] Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1972, pp. 249 y 257.

[14] Jorge Carpizo, *La constitución mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973, pp. 352-358.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

iniciativas en este sentido,[15] y posteriormente se insistió en la idea.[16] Parece ser que se ha visto en el funcionamiento del parlamentarismo un mayor margen de expresión política y tal vez un debilitamiento en el papel que juega el Ejecutivo, sin meditarse que el lugar del Ejecutivo en el sistema político se debe a causas políticas, económicas, sociales, por medio de las cuales el mecanismo jurídico de las relaciones entre los poderes se puede ver rebasado. En otras palabras, no se es más o menos democrático porque se tenga un sistema presidencial o parlamentario, sino que el análisis debe ser efectuado respecto al equilibrio que ha de existir entre los poderes políticos y los controles mutuos operantes entre ellos.

III. EL REFRENDO

El artículo 92 de la Constitución construye la institución denominada refrendo, y a la letra dice:

> Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente relativos al gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del distrito y al jefe del departamento respectivo.

El refrendo, en cuanto formalidad de cancillería, tiene su origen en las antiguas monarquías asiáticas y lo que persiguió fue autentificar el sello

[15] *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. II, pp. 603 y 609.

[16] Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, pp. 42-43: en diciembre de 1921. "Un grupo de diputados de ese partido [el Liberal Constitucionalista] presentó en la cámara una iniciativa para reformar la Constitución de modo de instaurar en México un régimen parlamentario de gobierno. Según ella, el presidente de la República seguiría siendo electo popularmente; pero el "primer ministro" y los secretarios de Estado serían designados por el Congreso de ternas que para cada caso le sometiera el presidente." Es verdad que desde junio de 1918, en ocasión de las elecciones de una nueva legislatura federal el PLC lanzó todo un programa que debían aceptar y sostener sus candidatos a diputados y senadores, y en el cual figuraba "el establecimiento del régimen parlamentario de gobierno".

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

del monarca y que la decisión no fuera una expresión arbitraria de poder personal.[17]

Más cercanos en el tiempo, los antecedentes de nuestro refrendo son la Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791 y la española de 1812. En estas constituciones los ministros no podían ser miembros del Poder Legislativo, lo que ya implicaba un distanciamiento con el sistema parlamentario. Además, la Constitución francesa asentó que el rey gobierna con sus ministros, es decir, no gobierna solo, y es únicamente el rey quien los nombra y quien los puede sustituir, dependiendo los ministros por tanto sólo de él.[18]

El refrendo pasó al derecho constitucional mexicano y no tenemos mayores antecedentes de lo que se persiguió con su establecimiento, aunque lo podamos deducir, porque a pesar de que quedó plasmado en el artículo 17 del acta constitutiva de 1824, no hubo mayor debate sobre él. Fue José María Luis Mora quien solicitó que el refrendo quedará en el acta, ya que el artículo del proyecto de acta que lo consagraba había sido suspendido y éste era una figura jurídica importante "porque es una salvaguardia de las leyes y una traba al Poder Ejecutivo al no poder éste expedir órdenes o decretos sin la firma del secretario respectivo". Zavala, Cañedo y Bustamante apoyaron a Mora.[19] En los debates de la constitución de 1824, tampoco se suscitó mayor discusión al respecto.[20]

Ahora bien, ¿qué papel juega el refrendo en el sistema presidencial mexicano?

Gabino Fraga ha realizado un serio y bien documentado estudio sobre esta institución. Dice el tratadista citado que a primera vista en un régimen presidencial, el refrendo tiene por misión dar autenticidad a los actos que certifica, y que esta suposición se ve reforzada por dos argumentos: a)

[17] Maurice Hauriou, *Derecho público y constitucional*, Madrid, Instituto Editorial Reus, s. f., p. 448.

[18] Antonio Martínez Báez, "El ejecutivo y su gabinete", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XI, núm. 6, 1952, pp. 59-62.

[19] *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*, México, Comisión para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado, Cámara de Diputados, 1974, p. 586.

[20] *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, México, Comisión para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado, Cámara de Diputados, 1974, pp. 626 y 771.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

que el goce y ejercicio de todas las facultades ejecutivas las posee el presidente; y b) que el presidente puede nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.

Sin embargo, señala la existencia de argumentos en contra del punto asentado en el párrafo anterior: I. que el refrendo viene de la Constitución de Cádiz, donde se quiso limitar el poder del monarca, y que tal idea parece ser la que inspiró al Constituyente de Querétaro; II. que si la función del secretario de Estado fuera exclusivamente certificante, no se encontraría la razón por la cual se excluye a los jefes de departamentos administrativos; III. que la Constitución establece prácticamente la irresponsabilidad del presidente (artículo 108: ordena que durante el tiempo de su mandato únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común) y, por tanto, que la responsabilidad del ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo recae en los secretarios de Estado. Así, el mencionado funcionario para evitar caer en la responsabilidad de refrendar una ley anticonstitucional, debe negarse a solidarizarse con esa norma.

Fraga concluye que:

> Las funciones del refrendo dentro de nuestra legislación, se asemejan a las que desempeña dentro del régimen parlamentario, puesto que además de constituir una limitación material a la voluntad del presidente es la base de la responsabilidad ministerial. Sin embargo, ambas funciones las realiza de modo imperfecto, puesto que la falta de conformidad de un secretario no impide al presidente que lleve a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus secretarios, podrá sustituir al reacio con otro que esté dispuesto a refrendar. Por otra parte, aunque con el refrendo el secretario contrae responsabilidad, ésta es prácticamente nugatoria, porque dada la fuerza del Ejecutivo, un procedimiento para exigirla sólo podría instaurarse cuando hubiera discordancia entre el presidente y el secretario, que es precisamente el caso en que no existe tal refrendo.[21]

A pesar de la autoridad de Fraga, no estamos de acuerdo con él, pues creemos que la función del refrendo en nuestro régimen presidencialista está muy alejada de aquella que desempeña en el sistema parlamentario,

[21] Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1962, pp. 184-186.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ya que en éste la "voluntad personal del ministro refrendatario" es insustituible, porque en el sistema parlamentario, cuando menos en teoría, la designación y renuncia del gabinete dependen de la mayoría que existe en la cámara baja; en cambio, en el régimen presidencial nuestro, el secretario que se niega a refrendar el acto del presidente, es removido por éste de su puesto sin ningún problema: "por lo tanto, no implica en nuestro sistema una limitación insuperable, como el parlamentario; para ello sería menester que el presidente no hallara a persona alguna que, en funciones de secretario, se presentara a refrendar el acto. El refrendo, en el sistema presidencial, puede ser a lo sumo una limitación moral…"[22]

Ignacio Burgoa insiste en que, a través del refrendo, el secretario de Estado es un simple autentificador de la firma del presidente que aparece en los actos en que éste interviene,[23] y Daniel Moreno declara que tal refrendo en nuestro sistema no tiene ninguna consecuencia; a lo más establecerá una diferencia jerárquica de los secretarios de Estado respecto a los jefes de departamento que no tienen tal facultad.[24]

En nuestro sistema, la facultad de refrendo de los secretarios de Estado está íntimamente ligada con la atribución del presidente de nombrarlos y removerlos libremente. Por tanto, jurídicamente, el refrendo entre nosotros cumple sólo una función formal de carácter certificativo, sin desconocerse que puede adquirir sentido político si un secretario de Estado renuncia por negarse a refrendar, y sus razones son de peso. En este caso el efecto dependerá en mucho de las circunstancias y personalidad política del renunciante, así como del eco que logre en la opinión pública. Claro está que el secretario de Estado que escogiera este camino, conoce que lo más probable es que simultáneamente se está suicidando políticamente.

No necesitan refrendo ni deben llevarlo los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso, porque no son actos propios del presidente y éste, de acuerdo con nuestra Constitución, está obligado a promulgar (publicar) las leyes. Además, por el dominio que el presidente tiene sobre los secretarios de Estado, fácil le sería violar su obligación

[22] Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 251. Consúltese su interesante teoría sobre el refrendo en las pp. 249-254.

[23] Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 868.

[24] Daniel Moreno, *Síntesis del derecho...*, *op. cit.*, pp. 375 -376. Sobre el refrendo puede consultarse Alexander T. Edelmann, *Latin American: Government and Politics*, Homewood, Illinois, The Dorsey Press, 1969, p. 435.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

constitucional de promulgar las leyes, con sólo indicarles al secretario o secretarios respectivos que no refrenden. La práctica de que los secretarios de Estado refrenden el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es viciosa y debe desaparecer.

Así, por lo expuesto, el refrendo entre nosotros es una simple certificación que no implica ningún matiz parlamentario.

IV. Los informes de los Secretarios de Estado

En el artículo 93 se ha querido encontrar otro matiz parlamentario. Los dos primeros párrafos de dicho artículo dicen:

> Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos.
>
> Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Este precepto tiene su antecedente en la norma 108 del *Reglamento para el gobierno interior del Congreso general* de 23 de marzo de 1824, que disponía que "cuando los secretarios fueren llamados por las cámaras o enviados por el gobierno, para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse", y podían los secretarios informar a las cámaras lo que creyeran prudente, antes que empezara la discusión y exponiendo los fundamentos de su pensar. El reglamento citado fue derogado por el de 1897, pero este último casi reprodujo las disposiciones de 1824 al respecto. El actual reglamento es muy amplio sobre este punto, yendo más allá de las disposiciones constitucionales,[25] ya que dispone que

[25] El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 53 y 54, dispone que:
"Artículo 53. Los secretarios del despacho asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el presidente de la República o llamados por acuerdo de la cámara, en los

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

el presidente puede enviar a los secretarios a las cámaras o éstos asistir cuando quisieren e intervenir e n las sesiones si se discute un asunto de su competencia.

Así, la facultad del Congreso de llamar a los secretarios de Estado cuando se discutía un asunto de su competencia, no se encontraba en la constitución de 1857 sino en el citado reglamento del Congreso. Lerdo de Tejada, en la circular del 14 de agosto de 1867, proponía reformar la Constitución para que los informes del presidente o de los secretarios se hicieran por escrito y no verbalmente, sugerencia que las reformas de 1874 no recogieron; pero el Constituyente de 1917 aprobó exactamente lo contrario de lo que había propuesto Lerdo de Tejada.[26]

Los secretarios de Estado informan de la situación que guarda su dependencia a través de una memoria, misma que el presidente sintetiza en su informe del 1 de septiembre.[27]

El segundo párrafo de este artículo 93 fue adicionado en 1974, ya que el precepto original sólo se refería a los secretarios de Estado como funcionarios que podían ser citados por el Congreso. Sin embargo, la costumbre constitucional era que no se les citara. En los últimos años ha sido normal ver a los secretarios de Estado y a otros funcionarios importantes ser interrogados por el Congreso sobre proyectos de leyes de su competencia. Como ejemplos podemos recordar al licenciado Mario Moya Palencia, secretario de Gobernación, defendiendo la Ley General de Población, y al ingeniero Víctor Bravo Ahuja, secretario de Educación Pública, la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana.[28]

términos que dispone la segunda parte del artículo 93 de la constitución; sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir cuando quisieren a las sesiones y, si se discute un asunto de su secretaría, tomar parte en el debate".
"Artículo 54. Cuando un secretario del despacho sea llamado al mismo tiempo por ambas cámaras, el presidente de la República podrá acordar que concurra primero a la que sea más necesaria o conveniente, y después a la otra".
Sobre estos puntos, *vid*. Antonio Martínez Báez, "El presidencialismo mexicano en el siglo XIX", en *Revista Historia de América*, núms. 63-64, 1967, pp. 70-71.

[26] Felipe Tena Ramírez, *op. cit*., p. 256.

[27] Al respecto se puede consultar Ignacio Burgoa, *op. cit.,* pp. 869-870; y Serafín Ortiz Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Cultura, 1961, p. 463.

[28] Jorge Carpizo, "México, Poder Ejecutivo: 1950-1975", en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, pp. 89-90.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Ahora bien, se ha afirmado que este artículo nos podría llevar a un sistema parlamentario si el presidente, ante críticas excesivas del Congreso a un secretario, le pidiera la renuncia.[29] No estoy de acuerdo con esta afirmación, porque el presidente es completamente libre de hacer caso o no de las críticas que el Congreso pueda hacer de uno de sus secretarios, ya que éstos sólo son responsables políticamente ante el presidente y no ante el Congreso. En la realidad mexicana, el Congreso no acostumbra hacer críticas a los secretarios de Estado. En el sexenio del licenciado Díaz Ordaz, el licenciado Uruchurtu fue ratificado como jefe del Departamento del Distrito Federal para su tercer periodo, y presentó su renuncia después de críticas que recibió en la Cámara de Diputados por actuaciones que antes había realizado con cierta frecuencia: claro fue que la Cámara de Diputados no había actuado de *motu proprio*, y que ése había sido el camino que el presidente había escogido para eliminar a un político importante y de prestigio.

Así, repito, el artículo 93 no implica ningún matiz parlamentario ya que los secretarios de Estado son únicamente responsables ante el presidente.

V. OTROS CASOS

También encuentran los autores elementos parlamentarios en:

a) El artículo 29 constitucional que se refiere a la suspensión de las garantías individuales y a las facultades extraordinarias para legislar. Más adelante me refiero a estos interesantes problemas; ahora sólo me preocupa subrayar que el presidente, antes de solicitar al Congreso la suspensión de garantías individuales, deberá tener el acuerdo del consejo de ministros, expresión que únicamente encontramos en la Constitución en esa ocasión y que no representa ningún toque parlamentario, ya que el llamado consejo de ministros no es responsable ante el Congreso de la actitud que adopte, y a los secretarios de Estado que se nieguen a aprobar tal medida el presidente los puede remover libremente dado que respecto a todos los integrantes de tal consejo tiene dicha facultad.[30]

[29] Francisco Ramírez Fonseca, *Manual de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1967, p. 306.

[30] El artículo 6o. de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* dispone que: "Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

b) El segundo párrafo del artículo 66 constitucional que establece que: "Si las dos cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el presidente de la República."

Se ha afirmado que con criterio sutil podría decirse que esta disposición equivale a una especie de disolución del Congreso por el Ejecutivo. La verdad es que tal afirmación no se puede sostener, porque cosas muy diferentes son la disolución del parlamento y el precepto transcrito. Si el presidente pudiera disolver al Congreso, tendríamos que concluir que en México no existe un sistema de gobierno presidencialista. Y en los regímenes donde el Ejecutivo puede disolver al Congreso, los ministros son responsables ante el Legislativo, pues en cualquier sistema parlamentario ese control político tiene su correlativo.

En nuestro sistema, si el presidente se atreve a disolver al Congreso, lo que realiza es un golpe de Estado, situación que desgraciadamente ha acontecido en varias ocasiones en nuestra historia; incluso en el actual siglo, Victoriano Huerta ordenó disolver la Cámara de Diputados por la fuerza pública.

c) Los artículos 84 y 85 establecen que cuando existe falta absoluta del presidente, el Congreso nombra a quien debe remplazarlo. Pero en esos preceptos tampoco se pueden encontrar visos de parlamentarismo, pues por ningún motivo la persona nombrada es responsable ante quien la designó, o sea ante el Congreso. De este problema sobre sustitución presidencial nos vamos a ocupar con todo detalle en otro capítulo.

d) Por último, el artículo 71 otorga al presidente de la República facultad para iniciar leyes o decretos. Como el régimen presidencial clásico es el estadounidense y como la Constitución de ese país no otorga al Ejecutivo esa atribución —aunque en la práctica sí la tiene a través de dos medios: ya sea por conducto de un legislador amigo a quien le pida el servicio o de proyectos que anexa al informe anual que presenta al Congreso— se ha pensado que es una faceta parlamentaria la disposición del artículo 71. Pero lo que acontece es que únicamente es otro aspecto de la cooperación

Mexicanos, el Consejo de Ministros se integrará con los secretarios de estado, los jefes de departamentos administrativos y el procurador general de la República, presidido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de funciones. Y bueno es que el presidente posea la facultad de iniciar leyes o decretos, ya que por contar con un alto aparato técnico, se supone que es él quien puede presentar las mejores iniciativas de leyes.

En conclusión: ninguno de los aspectos que se han mencionado implica matiz parlamentario en el sistema mexicano, ya que en ninguno de los casos en cuestión el presidente o el secretario de Estado son responsables políticamente ante el Congreso, es decir, el Congreso no los puede remover. De aquí que nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Notas sobre el presidencialismo en la Constitución federal de 1917 (1980)*

Miguel de la Madrid Hurtado

I. Introducción: fundamento constitucional del régimen presidencialista

Una de las características más importantes del sistema político mexicano es el régimen presidencialista que caracteriza su forma de gobierno. Ello, además de motivaciones históricas y políticas, tiene su fundamento mismo en nuestro régimen constitucional.

Dentro del principio de la división de poderes que recoge la Constitución de 1917 en su artículo 49, el Poder Ejecutivo está atribuido, en los términos del artículo 80, a un solo individuo, cuya denominación oficial es la de "presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Se sigue así el principio del Ejecutivo unipersonal, con el claro propósito de unificar el centro de decisión y mando de la rama ejecutiva, que reúne las más importantes facultades administrativas y políticas del gobierno federal.

II. El procedimiento electoral

La forma de elección prescrita en la ley fundamental para el cargo de presidente de la República —universal y directa— le da a este funcionario de la Federación el carácter único de ser elegible por la totalidad de la ciudadanía del país. En consecuencia, las elecciones presidenciales se

* Tomado de *Estudios de derecho constitucional*, 2a. ed., Porrúa, México, 1980, pp. 241-451, (publicación original: 1977) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

convierten en el acontecimiento político más importante, constituyendo la oportunidad más relevante para que los distintos sectores de la opinión pública expresen su sentir sobre los grandes problemas nacionales, regionales y locales, y es también en esta oportunidad cuando los candidatos presidenciales entran en contacto directo y exhaustivo con la coyuntura y perspectivas políticas, económicas y sociales de la nación. El procedimiento electoral directo para el cargo presidencial es determinante para hacer del presidente de la República el funcionario público más conocido y con mayor legitimidad democrática de nuestro sistema político.

III. Pureza del sistema presidencial

El sistema mexicano es puramente presidencialista. El jefe del Ejecutivo federal es, al mismo tiempo, jefe del Estado y jefe del gobierno. La dirección política del gobierno federal es determinada libremente por el presidente, con independencia del Poder Legislativo: los colaboradores del presidente no son propiamente titulares del Poder Ejecutivo, sino auxiliares dependientes de su único titular, que es el presidente, quien tiene las más amplias facultades constitucionales para nombrar y remover libremente a sus más inmediatos colaboradores: secretarios del despacho, jefes de departamentos administrativos y procuradores generales de la República y del Distrito. El presidente es políticamente independiente ante el Congreso de la Unión; esto es, no tiene que sujetarse a su opinión para imprimir a su gobierno las directrices que juzgue convenientes; la duración del cargo presidencial está fijada en la Constitución y no depende del apoyo del Poder Legislativo; el nombramiento y remoción de sus colaboradores inmediatos citados no están sujetos a la voluntad del Legislativo. Ciertamente existen en la Constitución algunas instituciones que dan la apariencia de tener determinadas reminiscencias parlamentarias —el refrendo, el Consejo de Ministros del artículo 29, el informe anual del presidente ante las cámaras, la obligación de los secretarios de informar ante las mismas, etcétera—; sin embargo, la regulación constitucional de dichas instituciones nos lleva a la conclusión de que ninguna de ellas le resta, en nada, al sistema presidencial su más absoluta pureza.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

IV. Facultades legislativas

El presidente mexicano posee importantes facultades para participar en el proceso legislativo. Tiene, en primer lugar, el derecho de iniciativa, el cual ha ejercido ampliamente bajo la Constitución vigente: puede afirmarse, sin exageración, que aproximadamente el noventa por ciento de la legislación federal actual es obra de la iniciativa presidencial. Ello no sólo obedece a la fuerza constitucional y política del Poder Ejecutivo en nuestro país, sino a la tendencia universal que está determinada por la creciente prolijidad y la complejidad de la legislación contemporánea, sobre todo en aspectos económicos, que surgen de una mayor intervención del poder público en la vida social de las comunidades. Los administradores y los técnicos al servicio del Poder Ejecutivo en todos los países, por su cotidiano contacto con las materias sobre las cuales se legisla, están por lo general más capacitados que los miembros del Poder Legislativo para sugerir la forma concreta de las iniciativas correspondientes o para dar forma a las decisiones políticas del mismo Poder Ejecutivo. De ninguna manera queremos con esto implicar que la función de las asambleas legislativas, por ello, necesariamente está en decadencia; su composición pluralista de los diversos sectores sociales y políticos de la comunidad las capacita para ejercer la suprema función de criticar, discutir y sancionar o modificar las iniciativas del gobierno.

En nuestro sistema constitucional el presidente tiene el derecho de veto; esto es, el de hacer observaciones a las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, obligando con ello a una repetición del proceso legislativo. Las observaciones del Ejecutivo pueden ser superadas por la votación de los dos tercios de los legisladores. Tal derecho, dentro de la práctica de nuestro sistema constitucional, no se ha ejercido en forma importante.

El presidente, finalmente, tiene la facultad de promulgar las leyes, lo cual incluye la facultad de publicarlas, requisito indispensable para su obligatoriedad. No tiene el Congreso, en nuestro sistema constitucional federal, la atribución de ordenar directamente la publicación de las leyes.

Con posterioridad al momento propiamente legislativo, el presidente de la República tiene la facultad de reglamentar las leyes, atribución

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

que materialmente es también de carácter legislativo y que condiciona en buena parte la aplicación de la ley misma.

No podemos dejar de mencionar dentro de las facultades legislativas del Ejecutivo mexicano, las facultades extraordinarias para legislar que puede ejercer en los casos de emergencia nacional, en los términos del artículo 29 de la Constitución; en materia económica, de acuerdo con el artículo 131 de la propia ley fundamental, en materia de salubridad, de acuerdo con el artículo 73, fracción XVI. No hay que olvidar, en este aspecto, que todavía bajo la vigencia de la Constitución actual, el Ejecutivo federal recurrió a la viciosa práctica de las facultades extraordinarias para legislar en cualquier materia y sin mediar casos de emergencia, hasta que la reforma de 1938, para corregir una jurisprudencia equivocada que había tolerado esta desviación constitucional, limitó el uso de tales facultades a los casos indicados.

V. Facultades de intervención ante órganos jurisdiccionales

El presidente de la República tiene también importantes facultades de intervención en la integración y funcionamiento del Poder Judicial. Nombra a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con la ratificación del Senado y de la Cámara de Diputados, respectivamente. Tiene también la facultad de nombramiento de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, que están sujetos a la ratificación del Senado, y su intervención es también decisiva en la integración de los tribunales laborales. Tiene asimismo el presidente importantes facultades en materia de licencias, renuncias y remociones del Poder Judicial federal y del Distrito Federal.

VI. El jefe de la administración pública federal

Ya dentro de la rama ejecutiva del gobierno federal, es obvio que el presidente es el jefe de la administración pública. A ella la maneja con el auxilio de sus secretarios y jefes de departamento. De manera directa o indirecta, el jefe del Ejecutivo controla también los nombramientos

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

y el funcionamiento general del amplio sector público dependiente del gobierno federal. Los grandes lineamientos de cada una de las ramas de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, y aun la decisión de los asuntos más importantes de la marcha cotidiana de cada uno de sus sectores, son dictados y adoptados por el propio presidente de la República, ya que es él el responsable de la rama ejecutiva del gobierno de la Federación.

VII. El órgano exclusivo de las relaciones internacionales

En su calidad de jefe del Estado mexicano, el presidente de la República es el órgano exclusivo de las relaciones internacionales del país. A él corresponde dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la ratificación del Senado, pero no a su consejo, como sucede en el sistema angloamericano. El presidente nombra también a los embajadores y a los altos funcionarios del servicio diplomático; dichos nombramientos, para su perfeccionamiento, requieren la ratificación senatorial.

VIII. El jefe supremo de las fuerzas armadas

De acuerdo con los mandatos constitucionales, el presidente de la República es el jefe supremo de las fuerzas armadas de la nación. Puede disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior del país. Para los mismos objetivos puede disponer de la Guardia Nacional; pero ello, con el consentimiento del Senado, en su calidad de cámara representativa del elemento federal en el Congreso de la Unión. También con autorización del Senado, el presidente puede disponer la salida de tropas nacionales del país, y autorizar el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y el estacionamiento de escuadras de otras potencias en aguas mexicanas. Los altos jefes de las fuerzas armadas son nombrados por el presidente de la República, con ratificación del Senado.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

IX. Control sobre el Ministerio Público

Tiene el presidente de la República bajo su dependencia al Ministerio Público Federal, que es el órgano encargado de ejercitar la acción penal tratándose de asuntos del fuero federal. Esta misma relación de dependencia existe con relación al Ministerio Público del Distrito Federal. En cierta forma, pues, el ejercicio de la acción penal, en las esferas indicadas, está bajo el control del Poder Ejecutivo federal.

X. La suprema autoridad agraria

Los mandatos de reforma social expresados en la Constitución de 1917, demandaron una acción firme y unificada en los procesos agrarios. Por ello, se erigió al presidente de la República en la suprema autoridad agraria, haciéndolo responsable de llevar el programa social de la Revolución consignado en la carta de Querétaro.

XI. Tendencias históricas y sociales hacia el robustecimiento de la rama ejecutiva

La rama ejecutiva ha sido, tradicionalmente, la más poderosa del gobierno mexicano. Esta situación obedece a razones históricas y sociales profundas y no puede explicarse de manera simplista.

Desde los tiempos precortesianos y del virreinato, los mexicanos han estado acostumbrados a ver en el jefe del gobierno al hombre más poderoso del país. En los primeros años de nuestra vida independiente, la Presidencia estuvo ocupada, habitualmente, por caudillos militares, que ejercieron el poder arbitraria y dictatorialmente; ello no dignificó la Presidencia, pero continuó la tendencia precortesiana y virreinal en el Poder Ejecutivo.

La rama legislativa ha sido, tradicionalmente, la más poderosa del gobierno contra la dictadura. Esto explica por qué la Constitución de 1857 intentó restarle poder al presidente de la República y fortalecer al Congreso, aunque el resultado estuvo distante del propósito enunciado. Sin embargo, la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa obligaron al presidente Juárez a ejercer su encargo investido de un gran

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

poder y a iniciar las reformas constitucionales que, realizadas más tarde por Lerdo, reforzaron la posición constitucional de la Presidencia. Con Juárez, la Presidencia se convirtió en un liderazgo ideológico y moral, que consolidó el ideario liberal reformista y reafirmó la independencia nacional.

Después, Porfirio Díaz convirtió la Presidencia en una dictadura virtual, si bien respetó formalmente la vigencia de la Constitución de 1857. El régimen de Díaz fue constructivo en algunos aspectos, pero retardó la evolución democrática en el país, agravó la injusta repartición de la riqueza, sobre todo en el campo, y toleró una excesiva dependencia del exterior en actividades económicas básicas.

Emilio Rabasa, en su obra *La Constitución y la dictadura*, siguiendo la argumentación de Justo Sierra, criticó duramente a la Constitución de 1857 por haber inclinado el equilibrio constitucional en favor del Congreso, obligando, de esta manera, a que el presidente escogiera el camino de la dictadura, ya que la Constitución dificultaba el ejercicio eficaz del poder. Rabasa pedía el fortalecimiento constitucional de la Presidencia y la limitación de las facultades del Congreso.

La Constitución de 1917 fortaleció al Poder Ejecutivo. La razón fundamental fue auspiciar un gobierno fuerte y efectivo para llevar adelante la obra de la Revolución. En determinados aspectos se nota la influencia de Rabasa, aunque esta inspiración se ha exagerado.

XII. La Presidencia y el partido dominante

Un fenómeno importantísimo para comprender la realidad del sistema político mexicano y el papel de la Presidencia de la República es la organización del Partido de la Revolución Mexicana en 1929. Este organismo agrupó a las diversas facciones revolucionarias y a las fuerzas mayoritarias del país, con el propósito de defender y realizar los objetivos de la Revolución. Desde entonces, este partido domina la vida política nacional, y aunque ha sido objeto de diversos ajustes de estructura y estilo, continúa apoyando las directrices ideológicas básicas de la Revolución Mexicana. No obstante que este partido tiene sus jefes propios, reconoce como su líder máximo al presidente de la República en ejercicio. Esto le agrega una investidura de poder adicional al indi-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

viduo que ocupa la Presidencia, lo cual influye definitivamente en la práctica del sistema constitucional y en el proceso político.

Esta situación ha erigido al presidente de la República en el foco central de la vida política mexicana. El partido dominante provee la mayoría de los miembros del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los estados y de los gobernadores de éstos, así como de los órganos municipales. Dentro del partido dominante están las centrales —campesinas, obreras y populares, o de clase media— más importantes del país. Habitualmente, los altos funcionarios de las administraciones federal y locales; los dirigentes de los organismos descentralizados y demás instituciones paraestatales, así como los funcionarios judiciales, militan también en dicho partido político.

De esta manera, el presidente de la República es constitucionalmente jefe del Estado y jefe del gobierno; políticamente, es el jefe del partido dominante en el país y el árbitro de los diversos intereses que, organizados o no, presionan al poder público para obtener de éste actitudes y medidas benéficas para cada sector. Ello determina no sólo su función de gran líder nacional, sino de árbitro de los diversos intereses, de todo tipo, de la sociedad mexicana. Difícil, extremadamente complicado y agobiante es este cargo, en donde el talento de su titular debe combinar y ponderar las distintas funciones que a esta magistratura atribuyen el régimen constitucional, el proceso político y el estilo de vida mismo de la sociedad mexicana.

XIII. La prohibición absoluta de la reelección

Dejaríamos incompleta esta esquemática descripción del régimen presidencialista mexicano contemporáneo si no destacáramos, como uno de sus elementos esenciales, la prohibición constitucional absoluta de la reelección. Es bien distinto el presidencialismo del porfiriato con reelección indefinida, que degeneró en una dictadura patriarcal y a la larga absoluta, del presidencialismo revolucionario con no-reelección, que al mismo tiempo que auspicia la unidad y la eficacia en la autoridad permite la capilaridad política, y con ello la renovación de la clase dirigente y la posibilidad de cambios de importancia en el enfoque de

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

los problemas nacionales y en la estrategia para resolverlos. Después de amenazado este principio revolucionario fundamental por la contrarreforma obregonista de 1927, ha quedado definitivamente plasmado en la Constitución al restaurárselo mediante la reforma de 1933. Desde entonces, los intentos por tocar la no reelección presidencial en la Constitución se han estrellado rotundamente contra la opinión pública.

XIV. CONCLUSIÓN: SÍNTESIS DEL RÉGIMEN POLÍTICO: PRESIDENCIALISMO Y PARTIDO DOMINANTE

La Presidencia de la República es, como afirmábamos al principiar estas notas, la pieza fundamental del sistema de gobierno mexicano. De esta manera, si debiéramos caracterizar sintéticamente al régimen político de nuestro país, sin duda señalaríamos, como sus elementos esenciales y paralelos, nuestro acentuado presidencialismo y el régimen de partido dominante.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

VII. El control de constitucionalidad

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación? (1942)*

Gabino Fraga

I.

Cía. Telefónica de Sabinas S. A. vs.
Primera Sala del Tribunal Fiscal y otras.
Juicio de Amparo en Revisión 4,072-1941/2a.

Vistos y Resultando

Primero. Por escrito de veintidós de diciembre de mil novecientos treinta y nueve, presentado ante el Juez de Distrito de Piedras Negras, el señor Fernando C. Coronado, en su carácter de representante legal de la Cía. Telefónica de Sabinas, S.A., en liquidación pidió amparo contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación, de su Primera Sala, de la Dirección General de Aduana y de la Aduana de Piedras Negras, Coahuila. Señaló como actos reclamados: 1o. La resolución dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación en Pleno, el veinticinco de septiembre de mil novecientos treinta y nueve, en la que declaró que las Salas del

* Parte esencial de un proyecto de sentencia de una trascendente resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomado de *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo IV, núms. 13-14, enero-junio, 1942, pp. 131-144 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

mismo Tribunal son incompetentes para decidir acerca de la constitucionalidad de leyes; 2o. La resolución definitiva pronunciada por la Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación el día veintiséis de septiembre de mil novecientos treinta y nueve en el expediente número 2,316/39, iniciado por la quejosa, en la que se declara la validez de la resolución dictada por la Dirección General de Aduanas en el expediente número 14/39, la que, a su vez, declara legal la de la Aduana de la ciudad de Piedras Negras en la que se considera a la sociedad quejosa como responsable del delito de contrabando, y confirma los impuestos de importación y penas administrativas a que se alude; 3o. La resolución de la Dirección de Aduanas antes mencionada; y 4o. La ejecución que, de tales resoluciones, pretenden llevar a cabo la Dirección de Aduanas y la Aduana fronteriza de este lugar,

Considerando

Primero. No aparece de autos que se haya recurrido el sobreseimiento decretado en primera instancia respecto el acto atribuido al Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación y de la resolución que dictó la Dirección General de Aduanas en el expediente número 14/939; en consecuencia, no será revisado en esta ejecutoria.

Segundo. En virtud de que la Aduana Fronteriza de Piedras Negras se limitó en su escrito de agravios a defender la validez constitucional de la sentencia de la Sala responsable replicando a los razonamientos en contrario que expuso el inferior, deben desestimarse los agravios formulados por esta autoridad ejecutora, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de Amparo.

Tercero. El artículo 183 de la Ley de Amparo estatuye que cuando en una misma demanda se invoquen, a la vez, violaciones a las leyes de procedimiento y a las de fondo se estudiarán primero aquéllas y en caso de estar comprobadas se omitirá el estudio de las segundas. Ahora bien, en la demanda de amparo se expresó que la Sala responsable cometió una violación procesal al negarse a resolver la cuestión relativa a la inconstitucionalidad del artículo 182 de la Ley Aduanal.

El inferior juzgó infundado este concepto de violación; pero como esta Sala considera que la decisión del juzgado es errónea, por las razones que se expresarán en el considerando siguiente, en acatamiento al precep-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

to indicado se abstendrá de tomar en cuenta los agravios de fondo que hizo valer la parte tercera perjudicada, en virtud de que proponer cuestiones relacionadas con el fondo de asunto que no pueden ser tocadas, puesto que siendo procedente la violación procesal señalada, sería absurdo que en el caso de declararse fundados los agravios de fondo, después se llegara a la conclusión de que la Sala responsable cometió la violación procesal que se le imputa.

La Sala responsable se negó a estudiar los problemas de inconstitucionalidad del artículo 182 de la Ley de Aduanas que le fueron propuestos en la demanda establecida por el Pleno del Tribunal Fiscal, las Salas son incompetentes para decidir acerca de la constitucionalidad de las leyes. En la demanda de amparo se considera que esta decisión es violatoria de garantías, porque es inexacto que la Sala responsable esté incapacitada para juzgar el problema de inconstitucionalidad de que se trata.

La jurisprudencia establecida sobre la materia por esta Suprema Corte, sostiene que en los recursos ordinarios no se pueden plantear cuestiones que versen sobre la inconstitucionalidad de las leyes, pues este linaje de problemas sólo puede ser tratado en el juicio de garantías. Esta Sala considera errónea la jurisprudencia anterior y estima que debe ser modificada. Atendiendo a las razones que informan esa jurisprudencia del Tribunal Fiscal invocada en la sentencia reclamada, bastará para cumplir con lo mandado por el artículo 195 de la Ley de Amparo, analizar y destruir las argumentaciones en que se basa la jurisprudencia del Tribunal Fiscal.

Los fundamentos de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal pueden sintetizarse en la siguiente forma:

a) Como el problema implica fundamentalmente una cuestión de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación; debe tenerse presente que el artículo 124 de la Constitución federal establece que, las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, es decir, estatuye un sistema de facultades expresas para las autoridades federales y, como el Tribunal Fiscal corresponde a esta última categoría, sólo tiene facultades expresas; que como los artículos 103 y 107 de la Constitución federal atribuyen a los Tribunales Judiciales de la Federación la resolución de controversias suscitadas por resoluciones que se estiman contrarias a la Constitución y establecen la forma procesal para estudiar la constitucionalidad

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de una ley, pretender que el Tribunal Fiscal tuviera la facultad de declarar por sí y ante sí, sin audiencia del órgano legislativo, la constitucionalidad de una ley, sería desconocer la estructura y el sistema contenidos en los artículos 103 y 107, fracción IX, de la Constitución;

b) Ni la supremacía jerárquica de la Constitución Federal respecto de las demás leyes, porque el primero de ellos no tiene la trascendencia que se le pretende dar, y porque el segundo fija exclusivamente una norma de conducta para los jueces locales, pero no toca el problema del conflicto entre dos ordenamientos federales y ninguno de ellos llega a desvirtuar la competencia exclusiva que a los Tribunales Judiciales de la Federación otorgan los artículos 103 y 107 constitucionales;

c) Finalmente, que no es exacto el principio de que la naturaleza jurisdiccional de la función que realiza el Tribunal Fiscal lo obligue a estudiar la constitucionalidad de una ley, puesto que, a pesar de estar investido de funciones jurisdiccionales, no puede desligarse de su naturaleza de órgano colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo federal, y si dicho Ejecutivo no veta una ley es en razón de que implícitamente la estima arreglada a la Constitución, de donde resulta que el Tribunal Fiscal de la Federación, órgano del Ejecutivo, al examinar en las contiendas fiscales la constitucionalidad de las leyes, iría más allá de lo que el Jefe del Ejecutivo puede realizar y no realizó a dejar de vetar la ley. No vetada la ley, sólo queda la obligación de ejecutarla, conforme a la fracción I del artículo 89 constitucional.

Ante argumentos de la trascendencia y seriedad como son los que ha hecho valer el Tribunal Fiscal de la Federación, en el acuerdo al principio referido, es necesario hacer un cuidadoso estudio de cada uno de ellos, para ver si efectivamente conducen a la conclusión anotada, pues en esta primera ocasión que se presenta ante la Suprema Corte el problema en una forma tan directa y tan completa, no puede rehuir a obligación que la ley le impone de decidir sobre la cuestión controvertida.

Para definir la cuestión planteada debe principiarse por afirmar que, dado el carácter de ley fundamental, suprema, que tiene la Constitución, todas las actividades de las autoridades que ella establece necesitan conformarse estrictamente a sus prevenciones, tal como lo prescribe el artículo 41 constitucional, pero aun a falta de éste, no por eso dejaría de existir esa necesidad porque no se trata de una facultad, en el sentido técnico de

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

la expresión, que un poder tenga dentro de su competencia y que por eso mismo excluya a los demás poderes, sino de una obligación, de un deber, que debe cumplirse al ejercitarse cada una de las facultades que a todas y a cada una de las autoridades otorga la propia Constitución.

Formando pues ésta el régimen jurídico primario de la actividad de los órganos constitucionales, es evidente, que, para su propia actuación, cada uno de esto órganos debe afrontar y decidir, en primer término, las cuestiones de interpretación a que dan lugar los textos legales de la Constitución que interesen al ejercicio de sus facultades, pues de otro modo sería imposible la actuación normal de dichos órganos y no se concebiría cómo, por ejemplo, el Poder Legislativo puede expedir leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución sin hacer previamente una interpretación de los textos constitucionales relativos, ni cómo el Ejecutivo puede hacer uso de sus facultades constitucionales sin determinar por sí mismo el sentido y alance de las propias facultades y de las limitaciones que otros textos de la misma Constitución le imponen.

Parece, por lo mismo, no necesitar mayor demostración el postulado inicial de que el principio de la supremacía jerárquica de la Constitución es bastante para considerar que todos los poderes de la Federación pueden, en lo que se refiere a su propia actuación, interpretar los textos constitucionales relativos sin que al hacerlo extralimiten su competencia invadan la privativa de otro poder. Sin embargo, cuando además de las prescripciones constitucionales existen las de una ley secundaria, surge el problema que ha planteado y resuelto el Tribunal Fiscal, de determinar si un órgano del Ejecutivo está capacitado para conocer y resolver las cuestiones de constitucionalidad que suscite esa ley secundaria y ante el dilema entre las dos posibles soluciones el referido Tribunal apoya la solución de que debe limitarse a cumplir con la ley secundaria por obligarlo a ello el artículo 89, fracción I de la Constitución, y porque de proceder en otra forma invadiría las facultades expresas y exclusivas que el Poder Judicial tiene otorgadas en los artículos 103 y 107 constitucionales.

Para destruir la solución dada por el Tribunal Fiscal, es por lo mismo indispensable demostrar que la facultad otorgada al Poder Judicial en los términos de los artículos citados, no está en contraposición con la obligación de los demás poderes públicos de ajustarse en todo caso y preferentemente a la Constitución y demostrar igualmente que la obligación

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

impuesta al Poder Ejecutivo en el artículo 89 no sacrifica el principio de la supremacía de la Constitución.

Los principios dominantes del sistema de separación de poderes y la estructura misma del juicio constitucional mexicano son los elementos fundamentales que deben tomarse en cuenta para precisar el alcance de las facultades que al Poder Judicial se otorgan en la Constitución. De acuerdo con dicho sistema, las funciones normales dentro de la vida de un Estado de derecho son las de formación y cumplimiento voluntario y espontáneo de las normas jurídicas y esas funciones están atribuidas, respectivamente, al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo. Cuando las normas jurídicas no se cumplan voluntariamente, no se respeten o se controvierta su validez, es decir, en los casos excepcionales dentro de la vida jurídica de un Estado, se hace necesaria la existencia de otro poder que obligue a los demás al cumplimiento de las normas que han dejado de aplicar.

El examen de lo que ocurre en la vida civil es perfectamente claro para demostrar que, en principio y como un fenómeno absolutamente normal, los particulares actúan en sus mutuas relaciones aplicando y obedeciendo voluntariamente las leyes civiles; que sin intervención de las autoridades se realiza el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de carácter civil y que sólo en el caso excepcional de que haya resistencia para cumplir una obligación, de que se impida a otro el ejercicio de un derecho o de que se discuta el alcance de esas obligaciones y derechos, es cuando el Poder Judicial interviene poniendo fin a la controversia y haciendo respetar la ley por medios coactivos. Y como lo mismo que ocurre en la vida civil se reproduce bajo los diferentes regímenes legales, se puede afirmar que de acuerdo con los principios del sistema de separación de poderes, el Poder Judicial no puede ser el encargado de dar cumplimiento sólo se haría en forma excepcional, ya que es excepcional dentro de la vida jurídica del Estado, la intervención del Poder Judicial.

La Constitución, inspirada en estas ideas, sólo faculta al Poder Judicial para resolver controversias, es decir, los casos en los que existe una pretensión contra la cual se levanta una resistencia u oposición, o de otro modo, casos en los cuales se afirma la existencia de un estado de cosas contrario al derecho, que por ningún concepto puede ser el fenómeno ordinario en la realización y cumplimiento de las normas jurídicas, sino por el contrario, el excepcional y extraordinario que urge suprimir en beneficio del

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

mantenimiento del régimen de derecho y de la tranquilidad social. Si a esto se agrega que la jurisprudencia de la Suprema Corte ha considerado que la controversia constitucional a que se refieren los artículos 103 y 107 de la Constitución no se configura sino hasta que existe un acto definitivo de la autoridad, es decir, un acto contra el cual se han agotado todos los remedios que las leyes ordinarias establecen, es claro que hasta ese momento se reconoce la posibilidad de que, fuera de la intervención judicial en la vía de amparo, las autoridades ordinarias, bien de oficio o a petición de parte, purguen a sus actos de los vicios de ilegalidad que resulten en agravio de un individuo particular, y que sólo que no lo hagan, nace la competencia exclusiva del Poder Judicial.

Por otra parte y dentro de las mismas ideas, los antecedentes históricos del juicio de amparo en México demuestran claramente que, por medio de este juicio, se trató de dar competencia al Poder Judicial federal para remediar los abusos de los demás poderes, para obligarlos a respetar los derechos individuales y las normas fundamentales del régimen federal y para fijar el derecho público de la nación, estableciendo la interpretación suprema de la carta fundamental; pero la atribución de esas facultades pone en claro que el pensamiento de los autores de la Constitución fue el de que, siendo común a todas las autoridades del país la obligación de respetarla, debía de preverse el remedio adecuado para el caso en que tales autoridades faltaran a su obligación. Si la sentencia en este juicio es otorgando el amparo de la Justicia federal, tiene que fundarse en que la autoridad obró inconstitucionalmente y que, por lo tanto, obró indebidamente. Luego es indudable que, dada la naturaleza de la función judicial de la que antes se ha hablado, la controversia decidida pudo haberse evitado si la autoridad se ajusta a los mandatos de la Constitución. Si esto es así, ¿cómo se puede pensar que esa propia autoridad debe esperar que la justicia resuelva para respetar los preceptos constitucionales?

Por eso Rabasa al hacer el estudio de la teoría de la supremacía judicial, asienta que la naturaleza misma de la Constitución y de la institución de la justicia hacen que el Poder Judicial sea el que deba ceñir a los otros poderes dentro de los mandamientos de la ley suprema, y que "como consecuencia de la función judicial, el poder que la ejerce, resulta, de hecho, también, por una necesidad lógica, investido de una facultad altísima que tampoco necesitó expresar concretamente porque también es propio de su

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

índole; la de interpretar definitivamente los preceptos de la Constitución que sean susceptibles de caer bajo su conocimiento en las querellas del derecho privado…" Y más adelante consigna estos dos párrafos que no son sino la expresión del punto de vista que esta sala sostiene: "Cierto es que el Legislativo y el Ejecutivo también interpretan la Constitución, puesto que deben penetrar el sentido de sus disposiciones para laboral sobre ellas y sin excederse de sus atribuciones limitadas; pero la interpretan para su propia acción y no como el Judicial para hacer reglas de conducta común; y la interpretación que aquellos poderes adopten queda sometida al juicio de éste, que tiene ocasión y necesidad de calificarla en el ejercicio de su ministerio". "En cuanto al equilibrio de los tres Poderes no resulta exclusivamente de la intervención del Judicial, sino de la distribución de las facultades de todos y de un enlace entre ellos… el equilibrio del conjunto resulta principalmente de las funciones del Poder Judicial".[1]

El examen anterior sobre el alcance de las facultades otorgadas al Poder Judicial federal en los artículos 103 y 107 constitucionales, demuestran que ellas sólo son exclusivas en estos tres aspectos: a) en tanto que se otorgan para decidir una controversia, entendida ésta en los términos técnicos en que la jurisprudencia la ha definido; b) En tanto que se otorgan para obligar a las otras autoridades a respetar y cumplir sus mandatos constitucionales; y c) finalmente, en tanto que por medio de ellas el Poder Judicial fija la interpretación definitiva, no revisable, del texto de la Constitución. Luego si otra autoridad distinta de la Judicial examina y decide una cuestión de constitucionalidad de sus propios actos o del Poder Legislativo ordinario, sin que lo haga cuando exista la controversia constitucional, sin que su objeto sea regular la acción de otros poderes, sino exclusivamente su propia actuación dentro de los límites de las facultades que tiene otorgadas y si finalmente su interpretación constitucional tiene siempre la posibilidad legal de ser revisada, no se ve como pueda decirse, como lo hace el Tribunal Fiscal, que en tales casos existe una invasión de facultades expresamente atribuidas al Poder Judicial.

Pero admitido que en la forma que se acaba de indicar no existe invasión de la esfera de competencia del poder federal, es necesario demostrar que el Ejecutivo puede proceder en tal forma respecto de las leyes ordina-

[1] Emilio Rabasa, *El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, Paris, Ch. Bouret, pp. 151-153.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

rias, a pesar de que se abstenga de hacer observaciones en los términos del inciso b), del artículo 72 de la Constitución, y a pesar igualmente de que la fracción I del artículo 89 lo obligue a ejecutar las leyes del Congreso. La circunstancia de que el Ejecutivo no observe, dentro del proceso de elaboración de las leyes, las que el Legislativo le envía para su promulgación, no puede considerarse como preclusivo de la posibilidad de considerarlas más tarde como inconstitucionales, por la sencilla razón de que no existe texto expreso en la misma Constitución que así lo disponga. Que el propio Ejecutivo esté obligado a ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, no significa que su obligación se refiera a las leyes inconstitucionales, en primer término porque sería absurdo que la propia Constitución autoriza y obliga a cumplir leyes que la contradigan o la deroguen, y en segundo término, porque para que pudiera estimarse que existiendo una ley secundaria, desaparece la obligación de respetar preferentemente la Constitución, que deriva del carácter de ésta como ley fundamental, sí sería necesario un texto expreso en la misma que permitiera que su vigencia quedará subordinada a las disposiciones del legislador ordinario, puesto que en este caso los órganos constitucionales excederían su competencia, ya que la Constitución nos los ha creado para que la violen. Ahora bien, ¿no sería cualquiera de estos extremos el trastorno más grave al régimen constitucional, al grado de poder considerarse que tal régimen no existe? Si se exigiera un texto expreso que autorizara la preferencia de la Constitución, sería como en otro lugar se ha dicho y dada la técnica de ese cuerpo de leyes, desconocer que lejos de ser una facultad la de cumplir la Constitución, es una obligación que domina sin excepción el ejercicio de todas las facultades que se atribuyen a los poderes públicos (Constitución, artículo 41); sería admitir que los mandatos y limitaciones constitucionales (y entre éstas el respeto de los derechos individuales) no se imponen más que al Poder Legislativo, de manera que si éste no los acata, los demás poderes se encuentran ya liberados de esa obligación cuando ejecutan una ley del Congreso.

Por otra parte, además de que la obligación de ejecutar las leyes que expida el Congreso es, como se acaba de demostrar y como se desprende de la supremacía jerárquica de la Constitución, una obligación concurrente con la de cumplir los preceptos de esta última, que, por lo mismo, deben cumplirse simultáneamente y sólo de no ser posible, dar preferencia

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

a la de cumplir la Constitución, debe tenerse presente que el Ejecutivo no es simplemente un agente maquinal, un instrumento ciego de la voluntad del Legislativo, sino que, por el contrario, dado su carácter de poder y la naturaleza del acto de ejecución, está investido de facultades que el acto de ejecución sea un acto propio del Ejecutivo con características, no sólo formales, sino materiales que lo distinguen jurídicamente del acto legislativo. Ahora bien, siendo un acto propio, la medida de su legitimidad tiene que ser, no sólo la ley que pretende ejecutar, sino también la ley constitucional cuyo respeto debe ser preferido en todas circunstancias.

Sin reconocer en estos términos las características de la función ejecutora no podría el presidente de la República discernir si una ley ha derogado tácitamente otra anterior contradictoria y ante la imposibilidad de aplicar las dos simultáneamente tendría que paralizar su actuación; estaría obligado a proveer, en la esfera administrativa, al exacto cumplimiento de leyes anticonstitucionales; tendrá, finalmente, en expedir reglamento para facilitar la consumación de las violaciones constitucionales ordenadas por leyes expedidas con el Congreso.

Es indudable, por lo tanto, que ante estas absurdas consecuencias cuyo resultado no es posible que pueda ser tolerado por la Constitución, debe admitirse la posibilidad franca de que el Ejecutivo conozca y decida las cuestiones de constitucionalidad que susciten las leyes secundarias en la medida que sea necesario para el ejercicio de sus facultades propias de ejecución.

En tales condiciones, como el juicio de valor que formule el Ejecutivo, lo hace no con el propósito de anular la ley inconstitucional, ni de obligar al Legislativo a ajustarse a los mandatos constitucionales, sino para normar y legitimar sus propias funciones ejecutivas; como lo hace cuando todavía no existe la controversia constitucional a que se refieren los artículos 103 y 107 constitucionales en los términos en que más arriba ha quedado definida; y como, por último, dicho juicio de valor es legalmente revisable por el Poder Judicial federal, único que puede fijar la interpretación definitiva de la Constitución, es evidente que no tiene valor la afirmación del Tribunal Fiscal sobre la falta de competencia del Poder Ejecutivo para calificar, dentro de esas limitaciones, la constitucionalidad de las leyes secundarias, sin que sea, por ello mismo, necesario un texto expreso que subordine el Legislativo al Ejecutivo, puesto que no se juzga al primero

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ni se le impone por el segundo ninguna obligación, y sin que tampoco sea necesario un procedimiento de audiencia de la autoridad responsable, porque el Ejecutivo actúa fuera de la controversia cuya resolución exige el procedimiento adoptado para el juicio de amparo.

Bastaría lo anterior para demostrar la falta de justificación de la tesis sustentada por el Tribunal Fiscal; pero como ésta se refiere en su resolución a otros argumentos, es conveniente analizarlos en su totalidad. Dicho Tribunal considera que los artículos 128 y 133 de la Constitución no tienen la trascendencia que se les ha querido dar ni el valor suficiente para alterar la competencia que al Poder Judicial federal otorgan los artículos 103 y 107 constitucionales.

Se dice que la obligación que tienen los funcionarios públicos, antes de tomar posesión de su encargo, de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, no puede considerarse como un argumento en favor de la facultad de dichos funcionarios, para declarar la institucionalidad de una ley, porque de aceptar tal argumento, se llegaría al establecimiento de un régimen anárquico en el que todas las autoridades, aún las más insignificantes, se creyeran competentes para hacer interpretaciones de la Constitución y para negarse a aplicar las leyes que expida el Congreso, con mengua de la autoridad que corresponde al Poder Legislativo. Desde luego, no es posible admitir que si la Constitución impone la necesidad de la protesta, ella carezca de valor y menos cuando se presta en los términos que para el presidente de la República establece en el artículo 87 constitucional. Es indudable que esa protesta implica la promesa solemne de cumplir con la obligación de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Sería inmoral y hasta criminal, como dijo Marshall, imponer esa obligación a los funcionarios públicos, si se van a convertir en instrumentos conscientes para violar lo que ellos han jurado guardar. La trascendencia, pues, que esta Sala reconoce a la obligación de la protesta no es otra que la de considerar que su establecimiento no es sino una de las múltiples aplicaciones del principio de la supremacía de la Constitución.

Se debe aclarar aquí que ese valor que se ha atribuido a la protesta no significa que admita la posibilidad de que cualquier empleado haga la interpretación de la Constitución, pues a ellos se oponen los principios de organización administrativa que la propia Constitución prevé, según la

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

cual sólo el presidente de la República y un escaso número de autoridades que le están sometidas jerárquicamente tiene facultades de decisión en la aplicación de la ley o facultades otorgadas directamente por la Constitución, en tanto que el resto se limita a cumplir órdenes de sus superiores. Aquella posibilidad sólo debe reconocerse pues, en favor de las autoridades primeramente citadas.

También rechaza el Tribunal Fiscal la posibilidad de encontrar un fundamento en la disposición del artículo 133 constitucional, porque este precepto sólo se refiere a las relaciones entre la Federación y los Estados y a los conflictos de leyes que pudieran surgir entre las emanadas de ambas entidades, no pudiendo, por lo mismo tener aplicación, cuando se trata de un conflicto entre la Constitución y una ley federal, como lo es necesariamente la que aplica el Tribunal Fiscal.

Esta Sala considera que no es pertinente discutir en esta ejecutoria las diversas interpretaciones que se han dado del artículo 133 constitucional sobre la naturaleza y alcance de la obligación impuesta a los jueces locales y que para los fines del debate planteado basta con afirmar que, aunque es cierto que el propósito de dicho precepto es fijar las normas para la resolución de conflictos entre la legislación federal y la local, es indudable que como lo ha sostenido la doctrina constitucional mexicana, la enumeración con que se inicia el precepto no hace sino una aplicación del principio de la superioridad jerárquica de la Constitución; reconociendo a ésta como superior a las leyes federales, entre ellas las que tiene que aplicar el Tribunal Fiscal, puesto que para que formen parte de la ley suprema necesitan emanar de aquélla, es decir, tener su fuente en la Constitución.

De los últimos argumentos considerados se desprende la conclusión de que, lejos de justificarse la intrascendencia de los preceptos contenidos en los artículos 128 y 133 constitucionales, se hace indispensable recurrir a ellos por ser aplicaciones del principio de supremacía constitucional que se ha hecho valer en este fallo como la base fundamental para afirmar la posibilidad de que el Ejecutivo aparte la aplicación de las leyes inconstitucionales y dé preferencia absoluta al cumplimiento de la Constitución.

Luego si el Ejecutivo no solamente puede, sino que está obligado a ajustarse preferentemente a los mandatos de la ley suprema, el Tribunal Fiscal que está encuadrado en el marco de dicho poder tiene que tener indudablemente la misma posibilidad y la misma obligación y aunque el

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

propio Tribunal conoce con facultades jurisdiccionales de una controversia, no hay que olvidar que, por una parte sus fallos sólo obligan al propio Poder Ejecutivo, en cuya representación dicta sus fallos aquel Tribunal, y que, por otra parte, la controversia de que conoce no es la controversia constitucional, puesto que precisamente la actuación del repetido Tribunal se ha considerado válida por aplicación de la tesis jurisprudencial sustentada por la Corte de que el juicio de amparo es prematuro y por lo tanto, improcedente, mientras no se agoten previamente los recursos que las leyes administrativas hayan establecido.

Todas las consideraciones que preceden demuestran la necesidad de modificar la tesis que hasta época reciente vino sustentando la Suprema Corte y que coincide con la que el Tribunal Fiscal ha sostenido sobre la posibilidad de que autoridades diversas de las del Poder Judicial federal y éstas fuera de la vía de amparo, conozcan y decidan cuestiones de constitucionalidad de las leyes ordinarias, en el concepto de que al hacer tal modificación no se excluye la competencia directa e inmediata de los tribunales federales para conocer en la vía de amparo, de las controversias que se susciten por leyes inconstitucionales en los casos en que hasta ahora se ha reconocido la procedencia del amparo contra leyes.

Tampoco significa esta modificación que la Suprema Corte abdique de su competencia, ya que ésta sólo existe en los términos en que en esa propia ejecutoria se ha definido, ni finalmente, puede concluirse que se establezca un germen de anarquía, reconociendo a las autoridades que se han especificado la obligación de apartar la aplicación de la ley secundaria cuando en concepto de ellas violen la Constitución, puesto que nunca podrá llamarse anárquica una tesis, fundada en la Ley Suprema, que sostenga como base fundamental para el mantenimiento del orden y del equilibro constitucionales, la de que la Constitución se respete diaria y normalmente sin necesidad de que para todos los casos intervenga el Poder Judicial federal.

En consecuencia, al negarse la Sala responsable a estudiar el concepto de inconstitucionalidad del artículo 182 de la Ley Aduanal, violó en perjuicio de la quejosa los artículos 14, 16 y 17 constitucional. Debe, pues, concederse el amparo para el efecto de que la autoridad responsable pronuncie nueva sentencia y estudie esa cuestión.

Por todo lo expuesto, se resuelve;

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Primero. Se modifica, en cuanto a sus efectos, la sentencia de primera instancia en la parte sujeta a revisión.

Segundo. La Justicia de la Unión ampara y protege a la Compañía Telefónica de Sabinas, S. A., contra los actos de la Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Dirección General de Aduanas y de la Aduana fronteriza de Piedras Negras, Coahuila, conscientes: en la sentencia que pronunció la primera autoridad, el veintiséis de septiembre de mil novecientos treinta y nueve, en el juicio de nulidad número 2316/939; en el cobro de derechos de importación y multa impuesta a la quejosa, como consecuencia de ese fallo, por las dos últimas autoridades.

Tercero. Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria vuelvan los autos al Juzgado de origen y en su oportunidad, archívese el toca.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes (1942)*

Antonio Martínez Báez

I.

La ponencia del ministro Fraga[1] contiene un complejo de cuestiones jurídicas de grande interés académico y de un alto valor práctico, y cada una de ellas requiere un detenido estudio y no un comentario con la calidad de simples "notas"; razones por las cuales nos limitaremos a un rápido examen sobre la circunstancia en que la ponencia citada se presenta, o sea el ambiente constituido por las tesis actuales sobre los procedimientos y órganos que intervienen en el examen de la validez constitucional de las leyes en nuestro régimen jurídico, ambiente que es revolucionado con las doctrinas sustentadas por la ponencia del presidente de la Sala Segunda de la Suprema Corte de Justicia.

1. En la actualidad es un lugar común, algo aceptado como tesis que se funda en la práctica de nuestros tribunales, sin mayor reflexión ni críti-

* Tomado de *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, vol. IV, núm. 15, julio-septiembre, 1942, pp. 243-253 (reproducido en: *Obras. I. Obras político-constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 523-530; y en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LIX, núm. especial 70 años, 2009, pp. 165-174) [N. del E.].

[1] Incluida en esta misma obra como "¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación?", Gabino Fraga (1942) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ca, que el examen y el contraste de una norma legislativa ordinaria frente a la Constitución federal, norma jurídica fundamental y suprema, compete exclusivamente a los tribunales federales, y que ese estudio de la validez de las leyes sólo pude realizarse por medio del juicio de amparo, único procedimiento existente para el análisis de la constitucionalidad de las normas secundarias o leyes ordinarias.

Estas dos tesis se han formado con un criterio empírico, sin tomarse en cuenta los antecedentes estadounidenses y olvidándose las enseñanzas de nuestros constitucionalistas y los precedentes de jurisprudencia; han ayudado a su establecimiento, tanto el abandono de toda cuestión de inconstitucionalidad por parte de los tribunales locales, como su dejación a los federales, para así librarse aquéllos de un problema, que aun cuando no fuese de difícil resolución, siempre tiene implicaciones de carácter político.

La consecuencia lógica de esa práctica y de la doctrina que la informa, es el monopolio de todas las cuestiones constitucionales en manos del Poder Judicial de la Federación, así como la exclusividad del juicio de garantías individuales o de amparo para tratar, dentro de su limitada estructura y particular finalidad, todas las posibles extralimitaciones o desvíos de las reglas jurídicas secundarias, con desconocimiento de los cauces de la norma fundamental.

La ponencia presentada por el ministro Fraga realiza una labor de incalculable mérito al desconocer las erróneas tesis del ambiente actual, ocurriendo a los principios verdaderos de la teoría y del texto de nuestra Constitución, que no sirven de manera alguna de apoyos a la falsa doctrina de que solamente la autoridad judicial federal y dentro del procedimiento de amparo puede estimar la inconstitucionalidad de la ley ordinaria y apartar su aplicación en casos concretos.

2. La doctrina y jurisprudencia vigentes sobre el problema, toman como punto de partida la existencia dentro de nuestro sistema jurídico de esa institución magnífica, que es el "amparo", juicio constitucional cuyos efectos se limitan a la protección de los particulares contra los actos de toda clase de autoridades que sean violatorios de las garantías individuales o que desconozcan el reparto de la competencia entre los gobiernos nacional y locales; doctrina y jurisprudencia que razonan así: puesto que existe en México un procedimiento de control de la constitucionalidad en manos del Poder Judicial de la federación, solamente ese poder y única-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

mente mediante aquel procedimiento puede juzgarse de la congruencia de las leyes secundarias y la fundamental del país.

Se descuidan muchos elementos importantes en el juicio anterior, tales como que el amparo es, medio de defensa de la legalidad en lo general y no de la particular que significa la constitucionalidad de las leyes; que dicho sólo se refiere a la protección de los derechos individuales y a la división de las competencias local y nacional, pero no a otras materias constitucionales, cuya defensa o garantía no queda encomendada, contrariar el sentido y alcance técnicos de la institución, al recurso de amparo.

Al no ser éste un medio apto para estudiar todos los motivos de invalidez de las leyes como contrarias a la Constitución, y dado que no hay ningún precepto en dicha ley fundamental que erija al juicio de amparo en el monopolizador de la virtud de la defensa constitucional, aparece la correcta y natural teoría de que corresponde a cualquier juez la tarea de aplicar en la resolución de los conflictos que la someten a su conocimiento, las normas jurídicas conducentes, y en caso de que la norma inmediata que reclama su aplicación al caso, sea antinormativa, esto es, contraria a una ley fundamental que le es superior, debe de aplicarse preferentemente la de grado más valioso y dejar de cumplirse la subordinada o secundaria.

Esta solución al problema constituye un simple caso de la preferencia obligatoria, debida, de una norma a otra que le es concurrente pero incompatible, y así como en otros casos: se aplica la nueva regla y no se cumple la anterior, o se obedece la disposición especial y no la regla general, o se aplica la ley común y no la mercantil u otra particular, o se elige entre diversas leyes correspondientes a estados distintos que solicitan regir un acto jurídico, en nuestro problema la supremacía de la norma primera impone su acatamiento en la decisión del conflicto, a pesar de lo que en contrario establece la ley ordinaria, como también se hace cuando se estudia el conflicto entre un precepto de derecho común no supletorio de la voluntad de los particulares, sino una disposición de interés público y una estipulación convencional.

Esta función definidora del derecho aplicable al caso es de la esencia misma de la actividad jurisdiccional y compete a todo juez y en todo proceso; por lo que es infundado el principio de que la aplicación preferente de las normas superiores con relación a las reglas secundarias corresponda exclusivamente a los jueces federales y ello solamente dentro del procedi-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

miento del amparo, juicio protector de los derechos individuales y de la división de competencias en nuestro Estado federal.

3. Para hacer congruente la tesis vulgar que se combate en esta "nota" y los preceptos constitucionales, se ha hecho una completa desfiguración de los textos, utilizándose así en apoyo de la citada doctrina un supuesto artículo 133 constitucional, con sentido y finalidad diferentes a los que corresponden a la redacción e inteligencia natural del artículo, así como con desconocimiento de los motivos de su inclusión en la Constitución de los Estados Unidos de América, de donde la tomaron la República Argentina y México.

El artículo 133 de la Constitución mexicana vigente establece el principio de la "supremacía nacional", en cuanto dispone que la ley suprema de toda la unión está formada por la Constitución federal, por las leyes del Congreso federal que emanen de dicha Constitución y por los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, y ordena a los jueces locales se ajusten a dicho ordenamiento jurídico federal, no obstante los preceptos que en contrario a dicha compleja ley suprema de toda la unión hubiere en las constituciones y leyes de los estados, que forman el ordenamiento jurídico local, que se encuentran subordinados al federal.

El artículo 133, al establecer como objeto propio de sus disposiciones el principio de la supremacía nacional, reconoce de paso otro principio distinto, como lo es el de la "supremacía absoluta de la Constitución federal", pero esto no porque se inicie con ésta la enumeración de los integrantes de la ley suprema de toda la unión, sino porque requiere que las leyes que dicte el Congreso y los tratados internacionales se ajusten a las disposiciones superiores de la Constitución, requisitos que enuncia, respectivamente, con las palabras "que emanen de ella" y "que estén de acuerdo con la misma".

La supremacía absoluta de la Constitución es reconocida como algo ya existente, pero no establecida por el artículo 133, y como se afirma en la ponencia del ministro Fraga tal principio resulta enunciado más directamente en los artículos 41 y 128, y la supremacía corresponde, agregaríamos como importante argumento, aunque no basado en un texto expreso, a la naturaleza misma de una Constitución de tipo rígido.

4. El artículo 133 constitucional, pues, no establece, de ninguna manera, como lo estima la opinión corriente y falsa, el control de la constitu-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

cionalidad de la validez de las normas sujetas a la Constitución nacional, pero sí el llamado "control federal", que tiene por objeto hacer efectiva la supremacía, no de la Constitución sobre todas las leyes, sino de ese conjunto, heterogéneo formalmente, de la Constitución, leyes federales y tratados internacionales (ley suprema de toda la unión. ordenamiento jurídico federal) con respecto a las Constituciones y leyes de los estados (ordenamiento jurídico local).

La efectividad o cumplimiento de la supremacía nacional corresponde a los jueces locales, a quienes va dirigida la obediencia de la superioridad del derecho federal; por lo que solamente con una actitud ilógica puede atribuirse al precepto el contenido de la competencia exclusiva de los tribunales federales para examinar el conflicto constitucional de las normas de cualquier clase u orden.

El juez local, según el multicitado artículo 133, está obligado a verificar el contraste de las leyes y a dar la preferencia a la que corresponda al orden superior; pero el conflicto de normas puede presentársele de diferentes maneras, dado que si, ordinariamente el juez local es quien tiene que aplicar el derecho local, las normas que forman la ley suprema de toda la unión no son homogéneas, sino de grado distinto, pues se incluyen en ella la Constitución federal —ley suprema en lo absoluto— así como las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, supremos sólo en cuanto "emanen" de la Constitución o "estén de acuerdo con la misma".

Si bien no hay problema cuando el conflicto surge entre la supremacía absoluta de la Constitución federal y la subordinación de las Constituciones y leyes de los Estados, sí existe cuando la colisión de normas se presenta entre las leyes del Congreso federal o los tratados y las leyes locales, ya que sólo corresponde la primacía a aquéllos si tienen el atributo de ser válidos, como ajustados a la ley suprema absoluta.

Ahora bien, para cumplir el juez local con el mandamiento del 133, tiene forzosamente que hacer un juicio de valor sobre la ley del Congreso federal o sobre el tratado, en cuanto a si se imputan a la ley suprema de toda la nación por la congruencia de sus disposiciones y lo preceptuado por la Constitución, y de ese juicio valorativo resultará como consecuencia, la estimación de que la norma federal es superior a la del derecho local, o la desestimación de la supremacía de aquélla y aplicación de esta última regla. Negar al juez de un estado la competencia para hacer dicha

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

valoración es contrario a la letra y a los principios del propio artículo 133 pacto federal.

5. El juicio que sobre la constitucionalidad y consiguiente supremacía de la ley federal haga el juez de un estado es reclamable ante la justicia federal, mediante el recurso de amparo, que en México sirve indiscriminadamente para examinar la corrección de la preferencia dada, tanto a la ley local sobre la nacional, cuando se estima a ésta que invade la competencia provincial, como a la primacía de la ley federal respecto a la local, la que aun cuando no fuere inconstitucional en sí misma, es preterida por aquélla si tiene el requisito de no ser antinormativa, es decir, no contraria a la Constitución.

Nuestro amparo, por esta razón, no es como el constitucional estadounidense y el recurso extraordinario establecido en el artículo 14 de la Ley 48, reglamentario del artículo 31 de la Constitución argentina, un medio de defensa de la supremacía nacional, que juega únicamente cuando se juzga desfavorablemente a la ley nacional en el caso de un conflicto con la ley local, sino que el juicio mexicano como defensa de la legalidad en general y de la subordinación de todas las leyes a la Constitución, actúa para restablecer en un caso concreto el reinado de la ley fundamental, inclusive cuando la primacía se hubiere otorgado a las disposiciones del Congreso de la Unión y puede la justicia federal destruir dicho juicio por erróneo, aunque favorezca a la competencia nacional.

Es con el razonamiento, anterior, el cual juzgamos por exacto por apegado a los verdaderos principios de nuestro sistema jurídico-constitucional, pero que será acreedor de muchas críticas por los que sostienen la opinión común de la curia mexicana, como se llega a concebir al meritísimo juicio de amparo con un sentido técnico, de líneas precisas, como una institución clara en su función, alcance y oportunidad o pertinencia. Negar al amparo la exclusividad del remedio constitucional es quitarle su figura desorbitada cancerosa, inadecuada para un estudio científico, que permita su completo conocimiento teórico y su utilización más práctica.

6. Reconocer que los tribunales de los estados, al igual que los federales, pueden y deben examinar la regularidad intrínseca de las leyes, no significa menosprecio del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a quien se le reservan sus atribuciones de final intérprete de la Constitución y su intervención última para definir

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

y establecer el derecho nacional, mediante el control de las actividades de los demás órganos jurisdiccionales. En cuanto a los jueces locales, se les atribuye algo que no se puede negar quienes forman parte de la voz viva del derecho, sin contrariar la esencia misma de la función de juzgar, quedando sujetos los juicios que emitieren sobre puntos constitucionales, como los demás jurídicos, a la revisión por los jueces federales, y a la enmienda por éstos, de los errores y de la malicia que pudieren contener sus fallos.

7. La ponencia que se examina no sólo niega el monopolio de la justicia federal y la virtud de panacea al juicio de amparo, en cuanto a la defensa constitucional se refiere, sino que concluye con la interesante doctrina que atribuye la obligación de apartar el cumplimiento de las leyes contrarias o repugnantes a la Constitución, o sea mediante el examen de la constitucionalidad de las normas secundarias, a toda clase de autoridades. No sólo a los tribunales judiciales de cualquier orden, como lo hemos sostenido anteriormente, sino al propio Poder Ejecutivo, y en el supuesto de la especie que considera el proyecto de sentencia, al Tribunal Fiscal de la Federación.

Como el objeto de estas "notas" lo constituyen la crítica de la opinión común combatida y la fijación de la doctrina que estimamos correcta sobre la materia, más bien que la tesis última y concreta a que llega la ponencia del ministro Fraga, sólo haremos un apunte, lleno de reservas de nuestra parte sobre la atribución al Poder Ejecutivo del examen de la validez constitucional de las leyes, con el carácter de una simple opinión personal, obligada al servir de motivo a estas notas la trascendental opinión del presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es cierto que el presidente de la República y todas las autoridades que jerárquicamente dependen de dicho titular del Ejecutivo están sometidos al cumplimiento u observancia de la Constitución Política federal, lo mismo que a las leyes que de ella emanen (artículos 87 y 128); pero sin desconocer el principio de la supremacía absoluta de la Constitución, negamos que pueda el Poder Ejecutivo realizar el examen de la congruencia de las leyes secundarias y la carta fundamental, esto no por virtud de un determinado texto de ley (podría aún utilizarse como fundamento letrista la obligación del presidente de ejecutar "las leyes que expida el Congreso de

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

la Unión" según el artículo 89, fracción I, sin el distingo de que "emanen de la Constitución"), sino por la naturaleza misma del Poder Ejecutivo, cuyo titular es un solo magistrado, que al calificar de ilegal un acto del Poder Legislativo, entraría en conflicto con éste sin la mediación natural de un árbitro para la resolución del problema, el que no sería jurídico, sino eminentemente político y excesivo, dada la trascendencia de la objeción que se hiciera a la validez de la ley, que no limitaría sus efectos al acto administrativo en el que ocurriera el juicio correspondiente y que causaría grave quebranto en el equilibrio o armonía que debe existir entre los dos poderes políticos del gobierno.

Atribuir al Ejecutivo el poder de cuestionar la constitucionalidad de una ley sería instaurar un método de control o defensa con efectos *erga omnes,* que podría destruir los actos de tan importante poder como lo es el Congreso, sin existir ningún precepto en la carta magna que establezca dicha intromisión. Si la propia Suprema Corte de Justicia, última instancia definidora del sentido de la Constitución, actúa siempre a propósito de una controversia actual y efectiva, y su resolución produce efectos sólo por lo que al caso concreto se refiere, no produciéndose así un choque con los otros dos poderes no se ve la razón para reconocer al Ejecutivo la facultad de no aplicar una ley con fundamento en su inconstitucionalidad, sin afectar, grave y trascendentalmente el principio de la separación y equilibrio de poderes, adoptado expresamente por la misma Constitución federal.

Aun cuando la Suprema Corte de Justicia haya sentado jurisprudencia firme sobre un punto constitucional, el presidente de la República no puede suspender la aplicación de la norma legislativa declarada inválida por los tribunales, pues la jurisprudencia sólo obliga al Poder Judicial; lo único que el Ejecutivo puede hacer frente a tal situación es iniciar ante el Congreso la enmienda de los preceptos apartados de toda aplicación por la Suprema Corte de Justicia. Si el Legislativo insiste y sostiene su ley inconstitucional y no la ajusta a la jurisprudencia, se mantendrá el conflicto indefinidamente, aplicándose la ley a quien no la reclame, apartándose su cumplimiento en los casos en que los tribunales así lo resuelvan; conflicto que, por grave que pudiera parecer, no destruye la mecánica político-jurídica de la concurrencia de poderes.

8. La tesis anterior se refiere al Poder Ejecutivo en sus funciones típicas propias, pero la posición de un tribunal administrativo frena un conflicto

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de leyes de diferente grado, es idéntica, en nuestro personal concepto, a la de los tribunales del orden judicial, ya que es idéntica la función desempeñada por ambos jurisdiccionales y la actividad del tribunal creado por la administración para garantía de los particulares es esencialmente jurídica, no política y no trasciende a un desequilibrio de los poderes. La especial integración de los órganos de la justicia administrativa, técnico-jurídica, así como la limitación de los efectos del fallo a la especie considerada, sin la trascendencia que derivaría de que fuese el primer magistrado de la nación la fuente del rechazo de una ley, aseguran al mismo tiempo que el mantenimiento de la ley suprema, la conservación de la equivalencia de los dos poderes políticos del Estado. La creación de una justicia administrativa constituye un desdoblamiento del Poder Ejecutivo, quien en su aspecto político queda sujeto a la decisión jurídica del tribunal correspondiente.

Para el juego de la actividad jurídica, que reconocemos en teoría al tribunal administrativo, requiérese un elemento cuya falta sería un contrasentido indudable. Dicho elemento es la existencia de una instancia al orden judicial, ante quien pueda someterse el examen de la corrección del juicio emitido sobre la constitucionalidad de las leyes. En nuestro sistema jurídico la controversia relativa correspondería sólo al Poder Judicial de la Federación, de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política.

9. Pero aquí tocamos un defecto técnico del sistema mexicano, resultante del raquitismo de los medios de defensa de la Constitución distintos del amparo, defecto que es trascendental para nuestra tesis, ya que no teniendo la administración ningún medio para reclamar contra la inaplicación que hiciera el Tribunal Fiscal de una ley impugnada de antinormativa, se impediría la intervención de la última, pero necesaria instancia, como lo es el Judicial federal, y finalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En contraste con la falta de un procedimiento para recurrir la administración un fallo del Tribunal Fiscal, con la imposibilidad de llevar al órgano judicial competente la decisión última del problema, y con violación patente del principio de la igualdad de trato a las dos partes de un proceso, el particular que litiga contra la administración tiene el juicio de amparo, en el que puede plantear, entre otros agravios y conceptos de violación, la inconstitucionalidad de la ley aplicada en su contra por los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La desigualdad apuntada entre las partes del proceso fiscal tiene como debida consecuencia, que el Tribunal Fiscal no pueda considerar las cuestiones de la validez de fondo de las leyes, sino únicamente la legalidad de actos administrativos, y que en todo caso deba aplicar la ley ordinaria, válida o inconstitucional. Si el particular se siente lesionado por la sentencia, su interés le llevará a promover el juicio de amparo, que, como lo apunta la ponencia del ministro Fraga, significa una actividad anormal como toda controversia judicial, pero que es indispensable para hacer posible la vigencia de la Constitución, cuidándose también el legítimo interés de la administración y del Congreso, siendo en todo caso la Suprema Corte de Justicia la que desde la cima de los órganos judiciales haga oír su pronunciamiento sobre la validez material de las reglas legislativas.

Como resumen de lo expuesto formulamos las siguientes:

II. Conclusiones

1. Es infundada y abiertamente contraria a los textos y a los principios constitucionales la tesis que actualmente predomina en México, que atribuye al Poder Judicial de la Federación competencia exclusiva para conocer la regularidad de fondo o constitucionalidad de las leyes ordinarias.
2. Los tribunales de los estados, como esencial atributo de su función jurisdiccional, pueden y deben conocer de las cuestiones constitucionales que surjan en los casos o controversias que les sean sometidos para su decisión, en igual forma que lo pueden hacer los jueces federales.
3. El artículo 133 de nuestra Constitución contiene el principio de la supremacía del derecho federal sobre el derecho local y un precepto dirigido a los jueces de los estados para hacer efectiva dicha supremacía; pero implícitamente atribuye a los tribunales locales la facultad de juzgar si las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales forman parte de la ley suprema de la República, en cuanto "emanan" de la Constitución federal, o "están de acuerdo con cuanto la misma", y si no llenan dichas leyes y tratados el requisito de la constitucionalidad, los jueces de los estados deben

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

preferir sus respectivas leyes locales que estuvieren en conflicto con aquellas normas federales.

4. El juicio de amparo, que es de la exclusiva competencia del Judicial de la Federación, no es el único modo de defensa contra la invalidez de las leyes secundarias, sino que en cualquier actividad jurisdiccional y en el momento de la actuación de las normas jurídicas, como tratándose de otros conflictos de reglas que solicitan ser aplicadas para decidir un punto, cualquier juez, federal o local, debe preferir la norma incluida en la Constitución, por su grado superior, frente a las demás leyes.
5. El Poder Ejecutivo, por su estructura particular y posición política no está capacitado para estimar inconstitucional una ley del Congreso, sino que debe necesariamente ejecutarla.
6. Los tribunales administrativos pueden, teóricamente, como regla general y dentro del ejercicio de la actividad jurídica que les está confiada, hacer el examen o revisión de la validez de las leyes, sin los inconvenientes que existen para reconocer tal competencia al Poder Ejecutivo.
7. El juicio de los tribunales administrativos acerca de la constitucionalidad de las leyes, en todo caso debe ser susceptible de revisión ante el Poder Judicial de la Federación, iniciándose una controversia en la que la Suprema Corte de Justicia sea la final instancia en la cuestión.
8. Por la falta de un remedio para la administración contra las resoluciones del Tribunal Fiscal que fueren contrarias a la validez de una norma legislativa, debe negarse competencia a dicho tribunal administrativo para examinar las cuestiones que se les susciten sobre la inconstitucionalidad de las leyes.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El Ejecutivo y las leyes inconstitucionales (1942)*

Antonio Carrillo Flores

I.

El problema de saber si la autoridad administrativa está facultada para no aplicar una ley en sentido formal y material porque la estime contraria a un precepto constitucional, es uno de los más importantes que se hayan suscitado en nuestro ambiente jurídico, y la ponencia del ministro Gabino Fraga,[1] recién publicada por la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, es el mejor esfuerzo que para abordarlo y resolverlo se ha llevado a cabo hasta hoy en el seno de la Suprema Corte. El Tribunal Fiscal de la Federación realizó hace algún tiempo un estudio tan serio quizás como el del ministro Fraga, aunque por la menor autoridad de ese cuerpo, la trascendencia del que motiva el presente comentario, de aprobarse en definitiva por la Sala Administrativa, no podrá ponerse en parangón con el esfuerzo intrínsecamente tan valioso de los magistrados Vázquez, Azuela y Mayoral.

El que esto escribe ha tenido ocasión de ocuparse antes del punto.[2] El hoy, como en las ocasiones anteriores, puede ofrecer más que una solu-

* Tomado de *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Vol. IV, núm. 15, julio-septiembre, 1942, pp. 255-266 [N. del E.].

[1] Incluida en este mismo volumen como "¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación?", Gabino Fraga (1942) [N. del E.].

[2] Primero, como relator de los motivos de la Ley Orgánica de los Tribunales Federales de agosto de 1934 y después en dos estudios emprendidos uno, a fines de 1937, (publicado en la *Revista de Hacienda* de diciembre de aquel año) y otro en un curso de invierno a principios de 1939 (este segundo forma parte de un volumen publicado bajo el título *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, Porrúa, 1939).

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ción, dudas enderezadas en contra de cualquiera de las dos tesis radicales que pretenden resolver ya en un sentido o en otro la cuestión planteada.

Si la Constitución es la suprema de todas las leyes, parece obvio, y lo es, que una ley secundaria no puede, sin subvertir todo nuestro ordenamiento jurídico, pretender modificar textos de la norma suprema. Una vez que la oposición haya quedado establecida, el deber de un órgano cualquiera de la autoridad para obedecer los textos constitucionales y desentenderse de la ley secundaria que los quebrante, no es dudoso.

Las palabras de Marshall hoy, como en 1803, siguen siendo válidas, no obstante que, como se verá enseguida, él las refirió especialmente a los tribunales y a los cuerpos legisladores, y sólo accidentalmente a las autoridades administrativas:

> Ninguna persona —dice la Constitución— podrá ser condenada por traición a menos que se cuente con el dicho de dos testigos o con una confesión en audiencia judicial pública. Aquí el lenguaje de la Constitución se dirige especialmente a los tribunales. Prescribe, directamente para ellos, una regla de valoración de la prueba a la que han de sujetarse. Si la legislatura cambiase esa regla para declarar que un testigo o una confesión extrajudicial basta para la convicción, ¿debe el principio constitucional ceder ante el mandamiento legislativo? De ésta, así como de muchas otras citas que podrían hacerse, resulta claro que los autores de la Constitución miraron ese instrumento como una regla para el gobierno de los tribunales en igual forma que para el de la legislatura. ¿Cómo, si no, obliga a los jueces a jurar su obediencia? Este juramento ciertamente rige de manera especial su conducta oficial. ¡Qué inmoral seria, de lo contrario, imponérselos si los propios tribunales fueran a ser usados como instrumentos, y además instrumentos conscientes, para violar lo que han jurado apoyar! El juramento del cargo impuesto por la legislatura es también demostrativo de la opinión de los legisladores sobre el punto. Está redactado con estas palabras: "Juro solemnemente que administraré justicia sin distinción de personas y reconoceré iguales derechos al pobre y al rico y que cumpliré sincera e imparcialmente con todos los deberes que me incumben hasta el límite de mi entendimiento y de mi capacidad, de acuerdo con la Constitución y las leyes de Estados Unidos." ¿Por qué jura un juez cumplir y desempeñar sus deberes de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos si esa Constitución no es para él una regla que lo gobierne, si ella está cerrada y no le es accesible? Si tal fuese el estado real de las cosas,

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> sería peor que una burla. Obligar a tomar un juramento en tales condiciones, sería igualmente un crimen.

La parte central de su razonamiento, como se advierte, la liga especialmente Marshall con los deberes de los jueces; pero en la parte final de su opinión, aunque sin desenvolver el concepto, emplea una fórmula que válidamente puede ser invocada por los partidarios de la tesis que hoy sustenta el ministro Fraga. Dice el ilustre presidente:

> En consecuencia, la fraseología particular de la Constitución de Estados Unidos confirma y fortalece el principio, concedido como esencial en todas las constituciones escritas, de que una ley contraria a la Constitución es nula y que los tribunales, como todos los otros departamentos, están ligados por ese instrumento.

Habla Marshall, ello es indudable, *de todos los departamentos*; incluye, pues, al Ejecutivo, y si se recuerda que antes alude a la que nosotros llamamos "protesta constitucional", y que ella, conforme a texto estadounidense recogido en nuestro artículo 128 se exige también a los funcionarios administrativos, no puede con firmeza negarse que en el pensamiento de Marshall también los órganos de la Administración están obligados a preferir en caso de oposición el texto constitucional al de una ley secundaria.

Marshall, por desgracia, no tuvo ocasión de desarrollar este aspecto de los principios que él acogió en el caso de *Marbury* vs. *Madison*. Más aún, ciertos hechos posteriores que han sido puestos al descubierto por quienes este tema han investigado en el país vecino, revelan que hay razones incluso para pensar que meses después de haber pronunciado la célebre ejecutoria, Marshall dudó ya del alcance de esos mismos principios al referirlos, no a la autoridad administrativa, sino a la propia autoridad judicial.

Se trataba de determinar si el magistrado Chase, de la Corte Suprema, podía ser enjuiciado por sus interpretaciones constitucionales, y Marshall propuso como una solución para no llegar a ese extremo, que después de emitida una declaratoria de inconstitucionalidad la legislatura reconsiderase la ley tenida como espuria, y que, de confirmarla, la misma fuera en adelante obligatoria incluso para los jueces: "Pienso —dice textualmente en carta fechada en Richmond el 23 de enero de 1804— que la doctrina de la responsabilidad (*impeachment*) debe ser sustituida por la que reco-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

nozca una jurisdicción de apelación en la legislatura. Una revocación de los fallos judiciales que pareciesen incorrectos a la legislatura armonizaría mejor con la suavidad de nuestro carácter que la remoción del juez..."[3]

En otras palabras: aun cuando Marshall fijó con un vigor no superado hasta hoy el derecho de los jueces para desobedecer las leyes del Congreso por motivos de inconstitucionalidad, parece que subordinó en definitiva este derecho (o a lo menos propuso que sin tocar la Constitución se subordinase este derecho) a un examen final que de la constitucionalidad llevara a cabo el Poder Legislativo.

El mecanismo no llegó a acogerse; él, en cambio, existe constitucionalmente para las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Una ley vetada por el Ejecutivo puede ser confirmada por las Cámaras, para ese supuesto la Constitución es expresa: "el proyecto será ley y volverá al Ejecutivo para su promulgación." (artículo 72, inciso c). ¿Qué significación, qué alcance debe darse a tan categórico precepto?

Cierto que la Constitución mexicana no especifica las razones en que deba fundarse el veto presidencial. Sin embargo, los antecedentes del artículo 72 constitucional revelan con claridad que las observaciones del Ejecutivo a un proyecto de ley solamente pueden apoyarse o en la anticonstitucionalidad del mismo o en su inoportunidad, esto es, o en consideraciones jurídicas o de conveniencia pública. En Estados Unidos los párrafos 2o. y 3o. de la sección 7a. del artículo 1o. constitucional establecen en esencia el mismo régimen para el veto del presidente que los diversos incisos de nuestro artículo 72. Dicen en su primera parte tales párrafos:

> Todo proyecto que haya sido aprobado en la Cámara de Representantes y en el Senado, antes de convertirse en ley será presentado al presidente de los Estados Unidos; si él lo aprueba lo firmará, pero si no, lo devolverá con sus objeciones a la Cámara en que se haya originado, quien procederá a reconsiderar el proyecto. Si después de esa reconsideración dos terceras partes de la Cámara convienen en aprobar el proyecto, será enviado, junto con las objeciones, a la otra Cámara por la que será reconsiderado de igual manera y de aprobarse por las dos terceras partes de esa Cámara, el proyecto será ley.

[3] Albert J. Beveridge, *The Life of John Marshall*, Vol. III., Boston & Nueva York, Houghton Mifflin Co., The Riverside Press Cambridge, 1919, p. 176.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Corwin comenta este poder de la siguiente manera: "...el veto presidencial derivó de la convicción general en los autores de la Constitución de que sin esa defensa contra la legislatura el Ejecutivo se hundiría pronto en la nada."

Pero ¿qué forma iba a asumir el veto; iba a ser absoluto a calificado, y, en este último extremo, por qué voto iban a estar capacitadas las cámaras del Congreso para desestimarlo; iba el presidente a ejercerlo solo o asociado con un consejo de revisión del que formase parte "un número conveniente de jueces nacionales"? En tanto que la primera pregunta fue rápidamente contestada, la Convención vaciló casi hasta el día de su clausura entre requerir las hasta dos terceras o las tres cuartas partes del voto en ambas cámaras para desestimar un veto y sólo una minoría menos pertinaz sostuvo la propuesta del Consejo de Revisión. El rechazo final de esta idea, dejando al presidente como el único árbitro en el ejercicio de este poder, fue una decisión de primera importancia.

Naturalmente el veto no escapó al temprano ingenio de los estadounidenses para dar cuerpo a las limitaciones constitucionales. El veto era solamente una arma defensiva del presidente; era el medio que se le otorgaba para cumplir con su juramento de preservar, proteger y defender la Constitución, y no debía válidamente usarse para cualquier otro propósito; no debía extenderse a las leyes de ingresos supuesto que el rey de Inglaterra nunca lo había usado respecto de ellas ni debía utilizarse en materias "insignificantes y triviales" como los decretos de pensiones; nunca se entendió otorgado sólo para satisfacer deseos presidenciales sino que su uso debía descansar en consideraciones de gran peso y así sucesivamente. A pesar de que se hicieron esfuerzos de esta naturaleza para limitar el poder, esfuerzos que derivaban una clara aun cuando especiosa corrección de la rareza del veto en la historia de Inglaterra, fracasaron desde un principio. Washington ejercitó el poder dos veces: una fundado en consideraciones constitucionales, la otra en razones de expedición. Ni Adams ni Jefferson ejercitaron este poder en caso alguno. De los seis vetos propuestos por Madison, cuatro planteaban objeciones constitucionales a las leyes atacadas, y dos objeciones de política. Al resumir la historia del veto en el primer siglo bajo la Constitución, la primera autoridad (Edward G. Mason), dice: "Desde la administración de Jackson hasta la Guerra Civil los vetos fundados en consideraciones de eficacia fueron más frecuentes, pero eran

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

todavía minoría. Desde la Guerra Civil los argumentos constitucionales en los mensajes de veto han sido casi desconocidos."[4]

La Constitución panameña del 13 de febrero de 1904 parece haber acogido la propuesta, rechazada en el constituyente estadounidense, de ligar el ejercicio del veto con una verificación judicial de la constitucionalidad de la ley: "En su artículo 105 expresa que si el Poder Ejecutivo objetare un proyecto por anticonstitucional y la Asamblea insistiere en su adopción, lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que dentro de seis días decida sobre su asequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Poder Ejecutivo a sancionar y promover la ley. Si fuera negativo se archivaría el proyecto".[5]

No parece, pues, dudoso que el inciso c) del artículo 72 constitucional rige incluso cuando el veto se funda en consideraciones de constitucionalidad. Ahora bien, si la ley confirmada por el Congreso debe promulgarse por el presidente, ¿no resulta anómalo y contrario a la fracción I del artículo 89 constitucional pretender que esa sea promulgada, pero no cumplida?

El ministro Fraga sostiene en su ponencia que al redactarse la fracción I del artículo 89 constitucional no pudo estar en el pensamiento de sus autores otra posibilidad que la de las leyes constitucionales; que ellos, por tanto, no podían prever que se daría el caso de que presidente debiera confrontar el problema de leyes inconstitucionales.

El argumento no me convence. El fenómeno de la inconstitucionalidad no es insólito o extraordinario, sino un supuesto ordinario en numerosos preceptos de nuestro código supremo. El veto —ya se dijo antes— se dio al presidente como medida de defensa de la Constitución contra las "usurpaciones" del Congreso; el artículo 133 constitucional —tantas veces citado cuando este problema se aborda—, supone, también la legislación inconstitucional y, para no hacer sino una cita más, el artículo 103, relativo al amparo, menciona en sus tres fracciones a las leyes inconstitucionales.

No parece exacto, pues, que la Constitución suponga que todas las leyes se ajustarán a ella, por el contrario, ella sabe bien que puede infringírsela. Incluso prevé en su artículo 136 el caso de su total abandono.

[4] Edward S. Corwin, *The President, Office and Powers. History and Analysis of Practice and Opinion*, Nueva York, New York University Press, 1941, pp. 283 y 284.

[5] J. Jorge Alvarado Ley, *El recurso contra la inconstitucionalidad de las leyes*, Madrid, 1920, p. 40.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Esto admitido, no me parece jurídico interpretar el inciso c) del artículo 72 independientemente de la fracción I del artículo 89; si el primero manda promulgar al presidente incluso las leyes que él haya objetado como inconstitucionales y, el segundo le manda indiscriminadamente cumplir las leyes que él haya promulgado, creo que hay que aceptar como conclusión forzosa que la regla constitucional es que el Ejecutivo está obligado a cumplir las leyes del Congreso incluso si él piensa que son inconstitucionales. (Si el veto no se opone en los términos del inciso b), del artículo 72 el proyecto de ley se "reputa aprobado" por el Ejecutivo, y si está aprobado en tan importante ocasión no es sino natural que toda duda posterior carezca de significado y trascendencia. Admitir lo contrario llevaría a dotar al presidente de un poder indefinido e ilimitado allí donde la Constitución ha querido que sólo goce de él por diez días).

Esta creo que es también la doctrina estadounidense:

> Nadie duda de que el presidente posee prerrogativas que el Congreso no puede constitucionalmente invadir; pero nadie tampoco duda que él está en la obligación de cuidar que las leyes sean correctamente ejecutadas. Está dotado por la Constitución de un veto calificado sobre las leyes del Congreso con la idea, entre otras, de que pueda así proteger sus prerrogativas de invasiones por la legislatura; pero una vez que este poder ha sido ejercitado, su autoridad de defensa propia ha concluido y si la ley ha sido debidamente aprobada ya sea con su protesta o con su aprobación debe promover su cumplimiento con todos los poderes que están constitucionalmente a sus órdenes hasta que o a menos que tal cumplimiento esté impedido por un proceso judicial regular. Su juramento constitucional, lejos de aminorar esta obligación, la refuerza.[6]

En idéntico sentido el actual presidente de la Corte, Harlan F. Stone, dice: "Debe recordarse que el poder de declarar inconstitucional la legislación es de carácter *puramente* judicial."[7]

Por último, esa es también la opinión del procurador, consejero jurídico del gobierno, que dejó expuesta Palmer y que recogió después Homer

[6] Corwin, *op. cit.*, p. 152.
[7] Haran F. Stone, *Law and its Administration*, Nueva York, Columbia University Press, 1915, p. 138.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

S. Cummings: "Ordinariamente no está dentro de la órbita del procurador general declarar inconstitucional una ley del Congreso; como departamento ejecutivo que es, su deber es cumplirla mientras no es declarada inconstitucional por los tribunales."[8]

¿La regla es absolutamente general y no admite excepción en caso alguno? Tampoco llego a ese extremo. Pienso que cuando un precepto constitucional otorga directamente una facultad o impone una obligación a un órgano del poder, y *señala el contenido concreto de la facultad o del deber* (que es precisamente el ejemplo puesto por Marshall para ilustrar su tesis), dicho órgano, por virtud de la protesta constitucional otorgada en los términos del artículo 128, está obligado a acatar el precepto de jerarquía superior. Pero ha de tratarse, como ya se indica, de un precepto constitucional de contenido concreto y que además esté encomendado en su ejecución, y consiguientemente en su interpretación, al presidente o a los órganos él dependen y no al Congreso.

Varios ejemplos de este tipo pueden señalarse. Dice el artículo 8o.: "*que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido*"; una ley que mandara no contestar las peticiones, notoriamente podría y debería ser desobedecida, no sólo por el presidente de la República, sino por cualquiera autoridad.

El artículo 19, en relación con la fracción XII del artículo 107 constitucional, establece que los alcaides y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas, contadas desde aquel en que esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular, y si no reciben la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, lo pondrán en libertad. De acuerdo con estos preceptos, un carcelero no solamente puede sino que debe desobedecer cualquier disposición contenida en un código de procedimientos penales que autorice una detención por más de setenta y dos horas, bajo cualquier pretexto o fundamento. Dice el artículo 21 que la autoridad administrativa, al castigar infracciones a reglamentos gubernativos, únicamente podrá imponer multa o arresto hasta por treinta y seis horas; si una ley señala otra sanción o fija un plazo mayor para el arresto, puede y debe ser desobedecida.

[8] Homer S. Cummings, *Federal Justice: Chapters in the History of Justice and the Federal Executive*, Nueva York, Macmillan, 1937, p. 516.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Una ley que —en régimen normal de garantías— impusiese el registro de correspondencia que circule bajo cubierta por las estafetas, podría y debería ser desobedecida no sólo por el presidente de la República, sino por el más modesto empleado de correos, para cumplir con el artículo 25. Una ley que limitase la facultad del Ejecutivo para hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a un extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, podría y debería ser desobedecida con apoyo en el 33. Una ley que limitara el derecho del presidente a nombrar y a remover a los secretarios del despacho, al procurador de la República y a los gobernadores de los territorios, podría y debería ser desobedecida; etcétera.

Por desgracia, los casos en que el problema, objeto de este comentario, se suscitan, no son de ese carácter ni tienen esa calidad. Esto lo saben bien los teóricos del sistema que nos sirvió de modelo:

> Desde 1895, aproximadamente —dice el profesor Edward S. Corwin— tres cosas han ocurrido en la supervisión constitucional de las leyes del Congreso por la Corte: ésta, en primer lugar, ha venido a doctrinas de contenido vago y variable, tal como la moderna teoría del "debido proceso y del federalismo"; en segundo lugar, su invocación de estas doctrinas en contra de las leyes del Congreso, ha tomado, consecuentemente, la apariencia del ejercicio de un poder político más bien que la del pronunciamiento de un juicio legal; por último, ha habido un progresivo abandono del principio de la *stare decisis* en el campo constitucional. En suma, la Corte se ha convertido más y más en una especie de superlegislatura y sus decisiones constitucionales han venido a recoger más y más puntos de vista de naturaleza controvertida.[9]

Y es que cualquiera que sea la doctrina que acepte, respecto a lo que es una constitución, y a pesar de que es indudable, a mi juicio, que el mayor valor de ésta no es jurídico, sino político, en cuanto que ella consagra las bases para la reproducción del orden legal, tiene que emplear fórmulas de una gran generalidad, que permiten normalmente las más variadas interpretaciones (¿qué es lo "equitativo" en materia tributaria? ¿quién realiza trabajo "perjudicial a la sociedad"?, ¿qué es el "interés público" que justifica la expropiación?). De ahí resulta que es muy raro que los problemas

[9] Corwin, *op. cit.*, p. 295.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de inconstitucionalidad se presenten como problemas de incompatibilidad lógica entre dos textos de contenido contradictorio; generalmente se suscitan después de que de un texto constitucional se ha hecho una interpretación que se confronta con aquella que sustenta la norma secundaria cuya validez se examina. En otras palabras, los problemas de inconstitucionalidad son, en la mayoría de los casos, controversias fincadas no en la incompatibilidad de dos textos, sino en el propósito de que sobre la interpretación del legislador prevalezca la del juzgador. Por esto, Carl Schmitt, con gran acierto, ha dicho que: "Toda instancia que pone fuera de duda y resuelve auténticamente el contenido dudoso de una ley, realiza, de manera efectiva, una misión del legislador. Y si resuelve de modo indudable el contenido dudoso de una ley formulada en la Constitución, procede como legislador constitucional".[10]

Ahora bien, ¿habrá estado en el propósito de los constituyentes mexicanos hacer del presidente de la República y de los órganos a él subordinados, legisladores constitucionales? ¿Darles ese carácter implica un progreso en las formas constitucionales o una regresión?

El ministro Fraga dice que acepta el control de la constitucionalidad por autoridad no judicial con varias limitaciones:

a) Si no existe "controversia constitucional" con connotación que da a estas palabras;
b) Si su objeto no es regular la acción de otros poderes; y
c) Si, finalmente, "la interpretación tiene siempre la posibilidad legal de ser revisada".

Como el eminente magistrado entiende por controversia constitucional la que se inicia con la demanda de amparo y es claro que el Ejecutivo no puede tramitar juicios de amparo, la limitación no tiene mayor importancia; sí es de interés en cambio examinar los otros dos supuestos.

El Legislativo, con la intervención constitucional que corresponde al Ejecutivo, dicta una ley. Posteriormente éste niega obediencia a la norma por estimarla inconstitucional. Cabe preguntar:

[10] Carl Schmitt, *La defensa de la Constitución, Estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución*, trad. Manuel Sánchez Sarto, Barcelona, Labor, 1931, p. 60.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

a) ¿No regular indirectamente la acción del Legislativo, dado que si éste quiere que un aspecto determinado de la vida social quede sometido a regla jurídica, debe derogar la anterior y dictar una nueva conforme con el criterio del único poder que dispone de los medio para asegurar su vigencia? ¿Es distinto el alcance que tienen los fallos de la Suprema Corte? Ella tampoco hace más que detener, y por cierto sólo casos concretos, la aplicación de las normas que reputa inconstitucionales; no manda al Legislativo que dicte reglas diferentes. Es esa una consecuencia indirecta del fallo; como lo sería de las decisiones presidenciales de prosperar, en definitiva, con la amplitud que la del maestro Fraga.

b) ¿Qué camino da la Constitución para revisar una decisión del presidente que niegue obediencia a una ley del Congreso cuando con esa decisión no se ofendan intereses de particulares ni se invada la "soberanía" de los Estados?

Supóngase que el presidente de la República ordena que las autoridades no cumplan con una ley fiscal que el Ejecutivo entiende inequitativa o desproporcionada, ¿cómo podría la Suprema Corte revisar el caso?

Cuando es planteado por un particular el problema de inconstitucionalidad, las autoridades administrativas sostienen la validez de la ley —que es el único supuesto implícito en la tesis de ministro Gabino Fraga— sí existe la posibilidad de una intervención ulterior y definitiva de la Suprema Corte; pero para construir una teoría válida hay que analizar el problema en su integridad y no detenerse en uno solo de los supuestos. La doctrina estadounidense parece haber también tomado en cuenta la posibilidad de que el asunto llegue en definitiva a los tribunales y aunque renuente, como ya se vio, a reconocer a la autoridad ejecutiva el derecho a desobedecer una ley por motivos de inconstitucionalidad, admite ese poder cuando "el único camino para que el caso llegue a resolución judicial acerca de la validez de la ley lo da una negativa del agente administrativo para cumplirla".[11]

Para terminar, reconozco que la tesis del ministro Fraga es —como construcción lógica— sólida, a pesar de que aisladamente puedan no serlo algunos argumentos en que la sustenta. ¿Cómo, en efecto, negar en abstracto que una ley contraria a los textos de la Constitución debe alcanzar

[11] Westel W. Willoughby, *Principles of the Constitucional Law of the United States*, 2a. ed., Nueva York, Baker, Voorhis & Co., 1935, p. 21, (publicación original: 1930).

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

obediencia a costa de infringir las normas supremas del país? Falla, sin embargo, en la medida misma en que la lógica suministra solución insuficiente a los problemas jurídicos. Lógicamente una cosa no puede ser al mismo tiempo falsa y verdadera; en derecho, en cambio, una ley puede ser —si no al mismo tiempo en momentos muy cercanos— constitucional o inconstitucional según el voto de un juez en un tribunal supremo dividido o que se renueva; por ello Max Radin dijo, con gran verdad a mi parecer, que "averiguar el sentido de un texto legal (y consecuentemente de un texto constitucional) antes de que hable el juez, es pura adivinación".

El Poder Judicial —que es el más sereno de los tres— normalmente sólo está limitado, en la misión de declarar el derecho y de hacerlo cumplir, por las dificultades que resultan de la imperfección inevitable de la técnica que maneja, aunque por desgracia algunas veces son también consideraciones extrajurídicas las determinantes de sus fallos. La historia del más respetable de los tribunales de control constitucional del mundo, ofrece muchos ejemplos de ese tipo. Incluso se ha afirmado que la ejecutoria de *Marbury* vs. *Madison* fue obra no sólo del genio jurídico de Marshall, sino también, y acaso más, de su habilidad política, que al apresurarse a desacatar una ley que lo obligaba a dictar un mandamiento contra Jefferson, frustró los propósitos de éste de desobedecer la sentencia del Tribunal Supremo en caso de que esa sentencia pretendiera forzarlo a expedir los despachos de los llamados "jueces de la media noche".[12] En época cercana, fue con pura habilidad política como Hughes frustró mediante oportunos cambios de jurisprudencia, la embestida de Roosevelt contra la Suprema Corte en 1937, según lo ha revelado un miembro actual de ese cuerpo.[13]

¿En qué grado jugarían esas consideraciones extrajurídicas en el campo menos sereno, más urgido por la política, del Ejecutivo? Por eso, el empeño de obligar a los órganos del gobierno a ejercer aun contra la voluntad de ellos mismos la delicada función de examinar la constitucionalidad de las leyes, capacitándolos así para desobedecerla, cuando precisamente su principal tarea debe ser acatarlas, me recuerda a la deliciosa muchacha de

[12] Smith W. Brooknart, "Testimonio ante el Comité Judicial del Senado", Senate, vol. VI, 1932, p. 1638.

[13] Robert H. Jackson, *The Struggle for Judicial Supremacy. A Study of a Crisis in American Power Politics*, Nueva York, A. A. Knopf, 1941, p. 197 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

una bella novela de aventuras que se entretenía en hacer caminar al revés su reloj "riéndose de las manecillas que cumplían con su deber equivocado". Sólo que los frutos que muy probablemente se lograrían de concederse al Ejecutivo de modo general la exorbitante autoridad de no cumplir con las leyes cuando las creyese inconstitucionales, quizás no provocaran risa sino lamentaciones.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Estructura procesal del amparo (1955/2015)*

Héctor Fix-Zamudio

I.

Hemos establecido con anterioridad que el amparo es un proceso de índole constitucional con efectos de remedio procesal de invalidación, por lo que adoptando la terminología del distinguido jurisconsulto mexicano y ministro de la Suprema Corte, don Teófilo Olea y Leyva podemos caracterizarlo como *"proceso concentrado y constitucional de anulación"*.[1] Así podemos considerarlo en su apariencia extrínseca, en su totalidad, pero adentrándonos hacia su aspecto estructural, vemos que su arquitectura no presenta la misma uniformidad, *toda vez que dentro de la misma construcción tienen cabida tres manifestaciones diversas.* En efecto, y como lo destacó el maestro Alcalá-Zamora,[2] *el amparo mexicano* "*es a la vez, recurso de inconstitucionalidad, de amparo de garantías individuales y de casación*".[3] Esta trilogía estructural está íntimamente

* Tomado del Capítulo IV de *La garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana: Ensayos de una estructuración procesal del amparo*, México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015, pp. 126-155 (publicación original como tesis de licenciatura: 1955) [N. del E.].

1 "Genealogía jurídica de la casación y el amparo mexicano en materia penal", en *Boletín de información judicial*, año VIII, núm. 76, agosto, 1952, p. 409 y ss. que denomina al amparo: "proceso concentrado de anulación". Debemos reconocer que esta concentración es más una tendencia que una realidad y que podemos referirla más que el procedimiento, a la audiencia de resolución, (artículos 155 y 186 de la Ley de Amparo).

2 "Proceso, autocomposición…", p. 220, nota 394.

3 Más recientemente en su cátedra del doctorado, el propio maestro Alcalá-Zamora considera un cuarto aspecto del amparo, configurado por los artículos 22, fracción III, y 159, fracción I, de la Ley Orgánica del juicio de garantías que constituye lo que la Ley de Enjuiciamiento española denomina "recurso de audiencia", o de "rescisión"

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

unida con la evolución del instituto, que va conformándose lentamente en el crisol de la jurisprudencia, transformándose por completo, y superando con mucho los objetivos primarios que determinaron su creación. Sin embargo, esta triple conformación, no es aceptada plenamente aún en la actualidad, discutiéndose apasionadamente por nuestros más connotados publicistas sobre la "evolución" o la "degeneración" del amparo, sin tomar en consideración que las transformaciones que ha sufrido nuestra institución, han obedecido a necesidades inaplazables de la vida jurídica, que son las que deben prevalecer sobre cualquier criterio doctrinario; y que esta transmutación, no ha sido aceptada en toda su integridad, adoptándose por el legislador actual una postura transaccionista entre los caracteres clásicos y los que deberían establecerse para otorgar el amparo su plenitud procesal.[4] El mismo nombre que se le da, de "*juicio de amparo de garantías*", consideradas dichas garantías en su aspecto individual[5] traduce la incomprensión que existe sobre su verdadera naturaleza. Por ello es que *sólo los escasos autores que examinan el amparo desde el punto de vista de la teoría general de proceso, llegan a compenetrarse y aceptar la conformación procesal del amparo.*[6]

(artículos 773-786) o la oposición contumacial del derecho italiano, suprimida en el Código de 1940, que por otra parte el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales reglamenta con el nombre poco feliz y menos adecuado de "apelación extraordinaria" (artículo 717, fracción I). *Cfr.* Del mismo Alcalá-Zamora, "Proceso, autocomposición, etcétera", nota 246. "Indicaciones acerca del nuevo Código de Procedimiento Civil Italiano", pp. 414-415, en Carnelutti, "Sistema", I. Por nuestra parte opinamos que tal medio de impugnación carece de autonomía de acuerdo con el sistema de nuestra legislación de amparo, toda vez que se encuentra subsumido en el amparo por violación de las leyes del procedimiento (el citado artículo 159, fracción I), o sea el equivalente de la casación por error *in procedendo.*

4 Así nos dice Olea y Leyva, *op. cit.*, p. 400, que los ortodoxos no aceptan que tenga que explicarse el amparo por medio de doctrinas que llaman exóticas, ante los intrincados problemas que necesariamente impone la vida jurídica de los días que vivimos, a más de un siglo de distancia de la creación de nuestro juicio de garantías.

5 *Cfr.* Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, México, 1944, p. 78 y ss., quien las considera como derechos subjetivos públicos del gobernado frente al Estado.

6 Esta afirmación la comprueba la postura adoptada por el licenciado Olea y Leyva en su ensayo indicado. que defiende en forma categórica el aspecto casacionista del amparo, frente a la mayoría de la doctrina que ve en esta faceta del instituto constitucional, una verdadera degeneración, expresando dicho jurisconsulto que es necesario estudiar, ante todo, la teoría general del proceso, "para poder entender mejor lo que es y debe ser el proceso constitucional", p. 399.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

1. *En primer término, el amparo es un medio de protección de los derechos fundamentales de las personas individuales y colectivas*

Es indudable que el amparo tuvo en su origen una función eminentemente protectora de los derechos fundamentales de la persona humana, o como se decía durante el siglo XIX, de los "derechos del hombre", "base y objeto de las instituciones sociales" predominando sobre su papel de defensor de la supremacía constitucional. El carácter individualista del amparo en sus comienzos lo califica el tratadista Fernando Vega,[7] cuando afirma que "nuestra institución se halla constituida sobre un principio cuya existencia debemos conservar como un título de honra nacional*: el interés individual sobre el interés colectivo".*

Este aspecto individualista del amparo, en sus primeros tiempos, se explica fácilmente por los constantes atropellos de que eran víctimas las personas individuales, en aquellos aciagos días en que las revoluciones y los cuartelazos se sucedían vertiginosamente, con toda su gama de penalidades y abusos de que eran objeto los sufridos habitantes de la República. Por ello es que el artículo 102 de la Constitución de 1857 estableció que la sentencia de amparo "será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".[8]

Sin embargo, pronto se impusieron las necesidades de la vida jurídica, y a pesar de las corrientes individualistas y liberal, *la jurisprudencia empezó a extender la esfera protectora del amparo en un doble sentido; en primer lugar, en cuanto a los derechos tutelados, y en segundo término en relación a los sujetos agraviados.* Así se impone la ampliación que hace el ilustre don Ignacio L. Vallarta, cuando desempeñó tan brillantemente el cargo de

[7] *La nueva Ley de Amparo*, México, 1883, p. 162, autor que como don José María Lozano, compara el amparo con los interdictos, de despojo *Los derechos del hombre*, p. 209.

[8] Disposición que copia literalmente, la fracción II del vigente artículo 107 de la Constitución federal, (anteriormente fracción I), no obstante, la evolución socializante que ha sufrido el amparo; y que repitió el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria anterior, del 18 de octubre de 1919; pero que en forma atingente, corrige el actual artículo 76 de la Ley de Amparo que habla ya, de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que hubiesen solicitado la protección.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

presidente de la Suprema Corte, en el sentido de que dentro del concepto de "garantías individuales" no sólo deberían comprenderse los primeros 29 artículos de la Constitución de 1857, que se referían exclusivamente a los "derechos del hombre", sino también aquellos otros preceptos constitucionales que los presuponen, los explican o los complementan.[9] Tesis que puede aplicarse válidamente a nuestra legislación vigente, de acuerdo con el criterio de Ignacio Burgoa.[10] En cuanto a la titularidad de la acción constitucional, empezó a otorgarse, a pesar de la expresión "individuos particulares", a las personas colectivas (indebidamente llamadas "morales"), primero a las privadas (principalmente comerciales)[11] y después a las oficiales, en tratándose de la defensa de su patrimonio[12] y finalmente la evolución ha llevado a la jurisprudencia de la Corte a establecer[13] que la Federación está en aptitud de solicitar amparo, a través de sus representantes, cuando actúe como entidad de derecho privado y no en ejercicio de su soberanía (o sea que se acepta la tesis de la doble personalidad del Estado).[14]

En consecuencia, *podemos afirmar enfáticamente que el amparo mexicano ha extendido su esfera protectora respecto de las personas y de la materia tutelada, superando, por tanto, la etapa individualista que motivara su creación.*

Ahora bien, en relación con la defensa de los derechos fundamentales establecidos por la Constitución, el amparo extiende su esfera protectora a todos aquellos que conceden facultades a las personas individuales y co-

9 *Votos*, tomo III, México, 1897, p. 145 y ss.

10 *El juicio de amparo*, p. 222 y ss.

11 Ignacio L. Vallarta, *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*, México, 1881, p. 110.

12 Don Salvador Moreno Coba cita una ejecutoria de 28 de mayo de 1898 que consideró a los ayuntamientos, en cuanto proceden no como autoridades, sino como personas jurídicas capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones, como legitimados para solicitar la protección constitucional *El juicio de amparo*, p. 73 y ss.

13 Tesis 487 y 788, pp. 926 y 1439 del apéndice al tomo XCVII del *Semanario Judicial de la Federación*.

14 Este desarrollo del amparo está consagrado legislativamente por los artículos 8o. y 9o., así como el 76, de la Ley de Amparo vigente, los primeros que hablan de las personas morales privadas y oficiales las que pueden pedir amparo por medio de sus representantes, siempre que tratándose de estas últimas se afecten sus intereses patrimoniales; y el último precepto, que corrige la redacción de la fracción II del artículo 107 constitucional, en cuanto a los efectos del amparo, extendiéndolos a las personas colectivas, privados y oficiales, que hubiesen solicitado la protección.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

lectivas, o sea a través de la tutela de los derechos de la persona humana y de los derechos sociales, superando el área restringida de los veintinueve primeros artículos de nuestra Constitución federal, agrupados en el Capítulo I del Título Primero, intitulado "De las Garantías Individuales".[15] En tal virtud, y a pesar de la arcaica redacción de la fracción I del artículo 103 de nuestra carta magna, repetida por el artículo 1o., fracción I, de la Ley Orgánica del Amparo (que deben reformarse para estar acordes con la actual conformación de nuestra institución) las personas físicas y colectivas pueden acudir a la vía constitucional en defensa de sus derechos fundamentales (o sean los consignados directamente en la Constitución) contra actos de cualquiera autoridad.[16]

El amparo para defensa de los derechos fundamentales requiere una tramitación particular, en la cual imperen los principios de rapidez, flexibilidad, concentración y oralidad, especialmente en lo que respecta a la protección de los atributos de la dignidad humana; y todos estos aspectos han sido solucionados en forma encomiable por la legislación de la materia. Por tanto, en aquellos actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución,[17] la Ley de Amparo establece un procedimiento sumarísimo, de

[15] Denominación que sólo se explica por el peso de la tradición liberal, en virtud de que no son propiamente garantías, sino derechos subjetivos públicos, y muchos de ellos no son individuales sino sociales o institucionales.

[16] Con exclusión de algunos derechos que la misma Constitución ha privado de reparación por la vía de amparo como ocurre con la facultad de los particulares para impartir educación en todos sus tipos y grados, pero cuya autorización puede ser revocada o negada sin que proceda juicio o recurso alguno, (artículo 3º, fracción II); o a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas qué se hubiesen dictado en favor de los pueblos, los que no pueden acudir al amparo, a no ser que se les haya expedido o en el futuro se les expida certificado de inaceptabilidad (artículo 27, fracción XIV), excepciones que sólo se explican por persistencia de rescoldos demagógicos y que deben desaparecer en virtud de que se traducen en mengua de la respetabilidad de la Constitución; y más grave es aún el caso de las corporaciones religiosas, cuya personalidad colectiva les está reconocida por la gran mayoría de las legislaciones fundamentales del mundo, y que el artículo 130 les desconoce, con un criterio de trasnochado individualismo.

[17] Este último precepto dispone que quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, así como la pena de muerte para los delitos políticos, la cual sólo puede imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premedi-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

gran flexibilidad, y suma liberalidad, para el cual ninguna alabanza es exagerada. Así, en estos casos, el amparo puede ser solicitado por cualquier otra persona en nombre del agraviado que se encuentre imposibilitado para hacerlo, aunque el promovente sea menor de edad o mujer casada; el juez debe dictar todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia, después de resolver sobre la suspensión definitiva, consignando los hechos al Ministerio Público (artículos 17 y 18); el ejercicio de la acción no está sujeto a término preclusivo y puede hacerse valer en cualquier tiempo (artículo 22, fracción II, último párrafo), la demanda puede presentarse ante el juez de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trate de ejecutar el acto reclamado, cuando en dicha localidad no resida un juez de distrito, teniendo facultad para admitir la demanda y suspender provisionalmente el acto reclamado; y aún en determinados casos puede presentarse la demanda ante cualquiera de las autoridades judiciales que ejerzan jurisdicción en el lugar donde resida la autoridad ejecutora (artículos 38, 39 y 40);[18] el escrito de demanda no está sujeto a formalidades, pudiendo interponerse por comparecencia, levantándose al efecto acta ante el juez (artículo 117); la suspensión del acto reclamado debe hacerse de oficio (artículo 123, fracción I).[19]

tación y ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

[18] Don Rodolfo Reyes, decía que esta extensión del amparo en una malla flexible y lata, esta dispersión de órganos, ha de ser una de las condiciones de eficacia del amparo contra violación de derechos fundamentales a tal grado que en México el carácter de la justicia común, toda como auxiliar de la federal, para dar entrada a demandas de amparo y suspender el acto reclamado provisionalmente, ha sido una de las bases del éxito de esta defensa constitucional, *La defensa constitucional*, p. 239.

[19] Merece especial mención lo establecido por los párrafos segundo y tercero del artículo 23, que dicen: "Puede promoverse en cualquier día y a cualquier hora del día o de la noche, si se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución federal así como la incorporación forzosa al ejército o armada nacionales, y cualquiera hora del día o de la noche será hábil para tramitar el incidente de suspensión en estos casos, hasta resolver sobre la suspensión definitiva del acto reclamado y dictar las providencias urgentes para cumplir la resolución en que se haya concedido. Para los efectos de esta disposición, los jefes y encargados de las oficinas de correos y telégrafos estarán obligados a recibir y trasmitir, sin costo alguno para los interesados ni para el gobierno, los mensajes en que se demande amparo por alguno de los actos enunciados, así como los mensajes y oficios que expidan las autoridades que conozcan de la suspensión aun fuera de las horas de despacho y aun cuando existan disposiciones en contrario de las autoridades administrativas. La infracción de lo prevenido en este párrafo, se castigará con arreglo al artículo 178 del Código Penal".

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El legislador mexicano ha alcanzado una gran perfección en la reglamentación de esta clase de procesos constitucionales, siguiendo la guía luminosa que le fue trazando la jurisprudencia, que desde sus primeros tiempos se preocupó por la protección de la vida y libertad de los habitantes de la República, azotada por las revoluciones, el caciquismo y las dictaduras. Cuántos infelices fueron rescatados del paredón o de los calabozos más recónditos debido a la eficacia y al celo de la justicia federal y sus auxiliares; pero queda aún un escalón por ascender, puesto que a pesar del progreso alcanzado, no se ha hecho una delimitación especial para separar estos negocios, ni aquellos que se refieren a la protección de los derechos sociales, de los demás asuntos que en revisión pasan al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito,[20] y por lo tanto, están sujetos a la misma tramitación que amparos de diversa naturaleza, necesitando un procedimiento sumarísimo y de gran liberalidad, tal como está preceptuado para la primera instancia. *La solución consiste en dar a todos los asuntos que hemos venido examinando, un procedimiento unitario, y al efecto crear en la Suprema Corte una Sala especial, que funcionaría como Tribunal de Garantías Individuales y Sociales*,[21] la cual conocería en apelación, y exclusivamente de los amparos que se hubiesen promovido contra violaciones a los derechos fundamentales de las personas físicas y sociales, siempre que la violación fuese directa a un precepto de la Constitución, y no a una ley secundaria, y depurados a través de una tramitación liberal y flexible ante los jueces de distrito y sus auxiliares del fuero local, la que actualmente está reservada para los asuntos que se refieran a la libertad individual.

2. *Amparo contra leyes*

El amparo constituye también un sistema de garantía contra la inconstitucionalidad de las leyes, uno de los aspectos más estudiados y menos comprendidos de nuestro proceso constitucional.

Tanto Manuel Crescencio Rejón como Mariano Otero, que fueron los primeros en intentar el trasplante del sistema estadounidense a nuestro

[20] Toda vez que sólo competen a la Suprema Corte, en revisión, (en realidad apelación) aquellos negocios tramitados ante los jueces de distrito en los cuales la autoridad responsable sea administrativa federal o si es penal, se reclame la violación del artículo 22 constitucional, (artículo 84; fracción I, incisos b) y c)).

[21] Es decir, semejante al establecido por la Constitución cubana de 1940.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

medio jurídico, y siempre a través de la versión que de él se forjara Alexis de Tocqueville,[22] es decir, a través del prisma de la latinidad, tuvieron la preocupación especial de establecer, en forma expresa, el amparo contra leyes, tanto más cuanto que estaba fresco el recuerdo de graves atentados cometidos por el Poder Legislativo, que incluso llegó a establecer sentencias de muerte o de destierro en decretos groseramente calificados como leyes,[23] por lo que, tanto el proyecto de Constitución Yucateca de 1840[24] como el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847,[25] distinguen entre actos y leyes, para los efectos del amparo. También en el seno del Constituyente de 1856-1857, los diputados Arriaga y Mata defendieron el proyecto de Constitución, en lo referente al amparo contra leyes (que fue aprobado por el Congreso) con las mismas ideas y a veces con idénticas frases de Tocqueville.[26]

Pero no se tenía una idea precisa sobre la materia, y la jurisprudencia siguió los lineamientos que le trazaron los ilustres jurisconsultos: José María Lozano e Ignacio L. Vallarta, quienes sostenían que no basta la existencia de una ley anticonstitucional, para que el amparo contra ella sea procedente, pues en tanto que no se aplica, debe considerarse como

[22] *De la democracia en América*, tomo I, capítulo VI, París, 1837.

[23] Como aquél en el que sirvió de apoyo para privar de la vida a don Agustín de Iturbide.

[24] Cuyo artículo 53 dio facultad a la Suprema Corte del Estado, funcionando en pleno y en única instancia, para "amparar en el goce de sus derechos a los que pidan su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución o contra las providencias del gobernador o ejecutivo reunido, cuando ellas se hubiere infringido el código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas", otorgando en cambio a los jueces de primera instancia la facultad de amparar contra violaciones de derechos fundamentales, cuyas sentencias serían apelables ante el alto tribunal; estableciendo don Manuel Crescencio Rejón una diferenciación entre ambas clases de amparos: contra leyes y actos inconstitucionales y contra violación de derechos fundamentales. Carlos A. Echanove Trujillo, "Cómo nació en México el juicio de amparo", en *Revista Jus*, tomo IV, núm. 18, enero de 1940, pp. 1 a 15. Romeo León Orantes, *El juicio de amparo*, p. 21.

[25] La obra de don Mariano Otero, como la de sus contemporáneos, está influida claramente por Tocqueville en cuanto al amparo contra leyes, y por tanto "es de presumirse vehementemente que ella (la obra de Tocqueville: *La democracia en América*) fue material importantísimo de inspiración para que el autor del Acta de Reformas estableciera la fórmula jurídica del juicio de amparo". F. Jorge Gaxiola, *Mariano Otero, creador del juicio de amparo*, México, 1937, pp. 314-345.

[26] Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente*, México, 1857, tomo II, p. 496 y ss., sesiones del 28 al 30 de octubre de 1856.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

letra muerta, a nadie ofende ni causa perjuicio, requiriéndose "*un acto de ejecución*", la aplicación a "*un caso particular*", porque hasta entonces hay persona ofendida que pueda acudir al amparo.[27] Posteriormente, y ya bajo la vigencia de la Constitución de 5 de febrero de 1917, se admitió por la propia jurisprudencia, el amparo contra la ley, no exclusivamente contra su aplicación, pero para que sea reclamable requiere disposiciones que por su misma promulgación, sean inmediatamente obligatorias, por lo que pueden ser punto de partida para que se consumen posteriormente otras violaciones de garantías; también se ha dicho que estas leyes inmediatamente obligatorias son "*autoaplicativas*" o de "*acción automática*".[28] Tal criterio justifica la apreciación del maestro Tena Ramírez[29] de que "el amparo se ha conservado fiel a su tradición individualista, aun tratándose del amparo contra leyes, único caso en que el juicio hubiera podido desligarse un tanto del individuo, para recoger en sus ámbitos la defensa de la Constitución". Sin embargo, no todos los autores estuvieron conformes con la posición anterior, *siendo don Emilio Rabasa el primero en comprender la verdadera naturaleza del amparo contra leyes*,[30] al establecer que no era necesario distinguir, de acuerdo con clasificaciones difíciles y especiosas, entre leyes que puedan ser objeto del juicio desde que se promulgan, de aquéllas que sólo pueden serlo cuando se aplican a casos particulares, sino que deben seguirse los mismos principios que en el amparo contra actos, y solamente es preciso examinar la "personalidad" del actor, ya que sólo es parte agraviada el individuo a quien la ley ofende en un derecho que surge de la Constitución; corriente que ha sido continuada por el maestro Mariano Azuela[31] quien afirma que la solución del problema debe em-

[27] El primero de los autores citados, en su obra *Los derechos del hombre*, pp. 439 y ss.; y Vallarta en sus *Votos*, tomo IV, p. 270 y ss.

[28] Así, la jurisprudencia actual, tesis núm. 98, p. 219 del apéndice al tomo XCVII del *Semanario Judicial de la Federación*, establece que sólo procede el amparo pedido contra una ley en general, cuando los preceptos de ellas adquieran, por su sola promulgación, el carácter de inmediatamente obligatorios por lo que pueden ser el punto de partida para que se consumen, posteriormente, otras violaciones de garantías. De no existir esa circunstancia, el amparo contra una ley, en general, es improcedente.

[29] *Derecho constitucional mexicano*, p. 478.

[30] *El juicio constitucional*, pp. 240 y ss.

[31] "Trayectoria y destino del juicio de amparo", *El foro. Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados*, 4a. época, núms. 46-47, abril-diciembre, 1954, p. 140, y en su cátedra de "Garantías y amparo" en la Escuela Nacional de Jurisprudencia.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

prenderse de acuerdo con los conceptos de individualización incondicionada y perjuicio inminente, por lo que una ley puede reclamarse desde su promulgación, cuando afecte a los particulares mediante la imposición de una obligación o la transformación de las situaciones jurídicas en que se encuentran.[32]

El problema del amparo contra leyes se agravó con lo establecido en la redacción inicial de la Ley Orgánica del Proceso Constitucional de 30 de diciembre de 1935, cuyo artículo 73, fracción IV, establecía la improcedencia del amparo: "Contra leyes que por su sola expedición no entrañen violación de garantías, sino que se necesite un acto posterior de autoridad para realizar las violaciones", el cual, complementado con la disposición del artículo 22, fracción I, de acuerdo con la cual, el término para la interposición de la demanda contra leyes reclamables por su sola expedición, será el de treinta días contados desde que la propia ley entre en vigor, y que sirvió de base a la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte[33] que establece que: "Cuando una ley lleva en sí misma un principio de ejecución, el término para interponer el amparo, debe contarse a partir de la fecha en que dicha ley entre en vigor; pues si se deja transcurrir mayor tiempo y se alega que la ley en sí no se ha aplicado, debe reputarse como consentida", lo que trajo consigo numerosas controversias y vacilante aplicación de la ley y la jurisprudencia, puesto que la escasa técnica con la que se reglamentó esta materia, dejaba al criterio subjetivo tanto del reclamante como del juzgador, calificar tanto la procedencia como la oportunidad del amparo contra leyes.

Afortunadamente, la reforma de la legislación de amparo, de fecha 19 de febrero de 1951, acogió aunque fuere parcialmente, las críticas que contra la reglamentación y jurisprudencia se enderezaban desde que don Emilio Rabasa señaló la deficiencia del sistema, y añadió un párrafo a la fracción XII del artículo 73 de la ley, que expresa: "No se entenderá consentida

[32] Esta doctrina Rabasa-Azuela ha sido complementada en una tesis reciente de María del Carmen Hernández Ramírez, *Amparo contra leyes*, México, 1954, en la que sostiene que el problema de la procedencia del amparo contra leyes se resuelve con los mismos principios que rigen para los demás juicios de garantías, y que basta que la ley imponga una obligación o prohíba algo, para que pueda plantearse a examen, la cuestión de si es o no, constitucional.

[33] Tesis núm. 100, p. 230, del apéndice al tomo XCVII del *Semanario Judicial de la Federación*.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnable en amparo desde el momento de su promulgación, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya interpuesto amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso", corrigiéndose también la redacción de la antigua fracción IV, ahora VI, en la siguiente forma: "Contra leyes que, por su sola expedición no causen perjuicios al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de autoridad, para que se origine".[34]

La medida merece aplauso por constituir un adelanto, un avance,[35] respecto de la reglamentación anterior, pero no significa una solución adecuada, ni menos aún definitiva, al problema "más grave y más genuinamente constitucional".

En efecto, *el amparo contra leyes requiere una tramitación especial, que no puede estar sujeta a los lineamientos del control de la legalidad*, y por tanto debe dársele predominio al interés público sobre el privado, lo que implica el establecimiento de un sistema preclusivo elástico, que permita a los interesados promover el examen de la ley en términos y situaciones diversas, para facilitar su función de auxiliares privados de la garantía constitucional de las leyes, sin llegar tampoco al extremo de establecer una especie de acción popular, que desvirtuaría la institución.

Ahora bien, esta situación está establecida en parte en la legislación vigente, al establecer dos oportunidades para combatir una ley que se estime inconstitucional, pero sigue bajo el peso de la tradición al insistir en la clasificación artificial de las leyes, en automáticamente aplicativas o ejecutivas, y aquellas que requieren un acto posterior de aplicación por parte de

[34] En la exposición de motivos se sostiene a este respecto que: "El problema de amparo contra leyes es el más grave y más genuinamente constitucional no sólo porque se está frente al control directo de actos legislativos. Sino porque éstos, por ser de observancia general, deben tener aplicación inmediatamente para el correcto desenvolvimiento de la vida social. Tratadistas ilustres han sostenido que no debe haber término para poder interponer amparo contra una ley. Otros, establecen temperancias a este principio absoluto. La reforma que proponemos, aquilatando las múltiples facetas que presenta dicho problema, considera que habrá dos momentos para impugnar una ley: desde su expedición, si ésta causa prejuicio al quejoso, y contra su primer acto de aplicación, aunque no se haya reclamado al expedirse. Si no se procede en estos términos, entonces si se entenderá consentida tácitamente la ley".

[35] Aunque haya sido calificada de "acomodaticia", al contrariar la técnica del juicio de garantías, por el maestro Burgoa, *El juicio de amparo. Suplemento*, p. 67.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

las autoridades. Por otra parte, la trascendencia de esta clase de negocios ha determinado que su conocimiento en última instancia corresponda a la Suprema Corte de Justicia, a la que está encomendada la interpretación de la ley fundamental; en tal virtud aún en los casos de amparos directos del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, cabe el recurso de revisión ante la Suprema Corte (artículos 83, fracción V, y 84, fracción II, de la Ley de Amparo) si dichos tribunales, al resolver la causa, decidan sobre la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, y siempre que esta decisión o interpretación no estén fundadas en la jurisprudencia establecida por la propia Suprema Corte de Justicia.

Finalmente, las últimas reformas a la legislación de amparo han establecido la *suplencia de la queja deficiente*, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (artículo 76, 2o. párrafo), pudiendo decirse que éste es el mayor acierto que en esta materia alcanzaron los autores de dichas reformas[36] porque *la necesidad de mantener la supremacía constitucional impone al amparo contra leyes cierto carácter de amplitud en sus efectos, que en* Estados Unidos se logra por el prestigio del más alto tribunal, pero que en nuestro país, es necesario imponer, por medio de instituciones proteccionistas, toda vez que existen autoridades que insisten en aplicar leyes inconstitucionales, no obstante que hayan sido declaradas como tales, por innumerables ejecutorias de la Suprema Corte.[37] En

[36] Juventino V. Castro define la institución genérica, en la siguiente forma: "La suplencia de la queja deficiente es una institución procesal constitucional de carácter proteccionista y antiformalista y aplicación discrecional que integra las omisiones parciales o totales, de la demanda, de amparo presentada por el quejoso, siempre en favor y nunca en perjuicio de éste, con las limitaciones y bajo los requisitos señalados por las disposiciones constitucionales conducentes" y agrega este autor, que esta suplencia en materia de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia, era de ingente necesidad, y que sólo tiene el defecto de ser discrecional, toda vez que en este punto debía ser obligatoria. *La suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo*, México, 1953, pp. 59-60 y 116 y ss.

[37] La solución para este problema, independientemente de la suplencia de la queja, puede consistir en extender la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte, (artículos 193 y 193 bis de la Ley de Amparo) también a las autoridades administrativas: *La ley de amparo de Nicaragua del 22 de enero de 1948*, adopta una solución más radical, puesto que no obstante reproducir casi literalmente el primer párrafo del artículo 76 de la Ley de Amparo mexicana, o sea la "fórmula de Otero" (artículo 30 de

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

consecuencia, tal suplencia debía tener carácter obligatorio y no exclusivamente discrecional.[38] Por otra parte, la especial configuración del amparo contra leyes, donde impera en toda su amplitud el principio inquisitorio, excluye el sobreseimiento por caducidad (artículo 74, fracción V, de la Ley Orgánica de la materia), ni tampoco requiere el agotamiento de los recursos ordinarios establecidos en la ley que se impugna como inconstitucional, antes de acudir al amparo; requisito previo para los demás casos.[39]

En conclusión, el *amparo contra leyes está sujeto en nuestra legislación a modalidades particulares, que le otorgan un carácter predominante inquisitorio y de amplitud de efectos;* pero para determinar plenamente su verdadera configuración, es necesario establecer, además, una tramitación peculiar,[40] suprimiendo la clasificación artificial de las leyes en dos sectores, puesto que el problema de la oportunidad debe resolverse acudiendo al presupuesto procesal del interés en obrar[41] que es un requisito de la sentencia de fondo, y que puede aplicarse supletoriamente a la materia de amparo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2o. de la Ley de Amparo,

la nicaragüense), concluye el precepto con esta disposición: "pero cuando el amparo fuere interpuesto contra una ley, la sentencia también hará un análisis general de dicha ley". A ello debemos agregar los mandatos de los artículos 34, 2o. párrafo, y 58, que establecen que la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley o decreto, deberá publicarse en la Gaceta, y que no podrá aplicarse en ningún caso ni forma una ley decreto-ley, decreto, reglamento, orden, disposición o medida que haya sido declarado inconstitucional, bajo, pena de inhabilitación para el desempeño de cargo público por el tiempo que indique la Ley. *Cfr.* el texto completo de la citada Ley en el *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núm. 2, mayo-agosto, 1948, pp. 161-172.

[38] Con el debido respeto, discrepamos con la interpretación que ha dado la Segunda Sala de la Suprema Corte a la suplencia que examinamos, la cual en su concepto, no procede en caso de reglamentos declarados inconstitucionales por la jurisprudencia, en virtud de que es requisito forzoso para que una disposición tenga el carácter de ley, que reconozca como fuente formal al Poder Legislativo. Informe del presidente de la Segunda Sala, licenciado José Rivera Pérez Campos, México, 1954, p. 12; y no estamos de acuerdo porque se trata de una interpretación restrictiva de una institución protectora, y porque precisamente es en materia de reglamentos inconstitucionales donde los funcionarlos administrativos incurren en mayores excesos; recuérdese como ejemplo notorio el de los reglamentos que establecen el requisito de distancia.

[39] Jurisprudencia definida de la Suprema Corte, tesis 97, p. 218 del apéndice al tomo XCVII del *Semanario Judicial de la Federación*.

[40] A este respecto aceptamos la sugestión del maestro Mariano Azuela en el sentido de que el amparo contra leyes debe ser directo ante la Suprema Corte, confiriendo a los jueces de distrito jurisdicción auxiliar para la decisión exclusiva del incidente de suspensión. *Trayectoria y destino del juicio de amparo*, p. 140.

[41] *Cfr.* Hugo Rocco, *Derecho procesal civil*, p. 168 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

toda vez que dicho requisito lo establece expresamente el artículo 1o. del Código Federal de Procedimientos Civiles.[42] Finalmente, no puede aceptarse, como lo dispone el ordenamiento de amparo (artículo 73, fracción XII, 2o. párrafo) que la ley debe estimarse consentida tácitamente, cuando no se haya interpuesto amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso, ya que la supremacía de la Constitución impide convalidar las leyes inconstitucionales por el solo transcurso del tiempo, y por tanto debe establecerse un sistema de preclusión elástico, permitiendo a los afectados combatir la ley, dentro de cierto término, pero contra cualquier acto de aplicación.[43]

3. *El amparo como casación*

El amparo como garantía de legalidad, especialmente en el orden jurisdiccional, ha sido el más combatido, el menos apreciado convirtiéndose en el banco de las críticas más acervas y apasionadas de la corriente que podemos denominar "*ortodoxa*"", del proceso constitucional; que es sin duda alguna, la más numerosa y que cuenta con distinguidos partidarios; y a pesar de todo ello, es el sector, la faceta del amparo, que ha arraigado con mayor profundidad en el espíritu jurídico nacional, a tal grado que ha resistido victoriosamente todos los ataques de la doctrina, de la jurisprudencia, y aún de la legislación.[44]

[42] "Sólo puede iniciar (en realidad: sólo puede obtener sentencia de fondo) un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena y quien tenga el interés contrario".

[43] En este último sentido, constituye un gran adelanto la tesis sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte en varias quejas, números 213 y 170, 1952, y 193-953, formuladas ante dicho alto tribunal por la Secretaría de Hacienda y resueltas los días 27 de abril, 14 y 28 de junio de 1954, respectivamente, y queja 196-954, Jesús M. Montemayor y otro, fallada el 20 de mayo de 1955, en el sentido de que la protección concedida contra una ley de carácter fiscal, no es limitativa en el tiempo, mientras subsistan las razones de inconstitucionalidad en relación con el quejoso y no obstante la renovación de vigencia por la Ley de Ingresos de la Federación, circunstancia esta última que no hace cambiar la naturaleza del acto combatido, ni contradice la anualidad de las leyes fiscales.

[44] Recuérdese en relación con el último extremo, que la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869, prohibió expresamente en su artículo 8o., el amparo en negocios judiciales, pero dicho precepto tuvo escasa aplicación, puesto que la jurisprudencia, después de algunas vacilaciones, lo calificó de inconstitucional. *Cfr.* Isidro Rojas y Francisco Pascual García, *El juicio de amparo y sus reformas*, México, 1907, p. 89 y ss.; José María Loza-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Esta asombrosa vitalidad del amparo como garantía de legalidad podría parecer extraña al observador extranjero, principalmente por la no menos persistente continuidad de los ataques de que sigue siendo objeto; y sin embargo, tiene fácil explicación si atendemos a las razones históricas y de necesidad jurídica que determinaron su aparición y desenvolvimiento.

Los motivos históricos han sido expuestos con toda claridad y con toda valentía, por el maestro Alfonso Noriega en sus interesantísimas conferencias que fueron publicadas bajo el título de "Origen nacional y los antecedentes hispánicos del juicio de amparo",[45] y que nos explica, cómo en México, a pesar de que los creadores de la institución pensaron trasladar a nuestro derecho el modelo estadounidense típicamente federalista, pronto se vieron defraudados por el peso de la tradición hispánica, que estableció en la Nueva España, una organización fuertemente centralista que se basaba en la supremacía judicial. Por ello —nos dice este autor— el amparo se constituyó en un arma eficacísima de defensa de nuestra constitución orgánica, de nuestra verdadera constitución social, que era pura y simplemente centralista, enfrente de un federalismo exótico, importado del extranjero e impuesto por la fuerza en contra de la estructura institucional de nuestra nación; y por ello es que surgió y se desenvolvió en forma natural y vigorosa el amparo por inexacta aplicación de la ley; por ese motivo no fueron bastantes para detener su marcha, las críticas de los constituyentes más eminentes, debiendo considerarse como "el juicio de amparo nuestro, el juicio de amparo nacido con antecedentes hispánicos; nuestra tradición jurídica que se desenvuelva gallardamente a través del tiempo".[46] Y en relación con la trascendencia de la *tradición hispánica en nuestras instituciones jurisdiccionales*, deben citarse las hermosas palabras de don Niceto Alcalá-Zamora y Torres[47] que sostiene que debe imputarse

no, *Tratado de los derechos del hombre*, p. 441 y ss.; Salvador Moreno Cora, *Tratado del juicio de amparo*, p. 29 y ss.

[45] *Revista Jus*, tomo IX, núm. 50, septiembre, 1952, pp. 151-174.

[46] Ya el venerable maestro don Toribio Esquivel Obregón había iniciado la meritoria labor de rescate de nuestras tradiciones jurídicas, haciendo notar que el amparo tiene más influencia hispánica que la que generalmente se le reconoce. *Apuntes para la historia del derecho en México*, tomos I y II. Sobre los antecedentes históricos del amparo, es conveniente consultar el estudio del licenciado Armando Herrerías Tellería, "Orígenes extranjeros del juicio de amparo", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 1955, núm. 18, julio-septiembre, pp. 35-63.

[47] *Nuevas reflexiones sobre las Leyes de Indias*, Buenos Aires, 1944, pp. 132-133.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

a la herencia española el noble influjo sobre el relieve en la idea y las instituciones de justicia, la cual no ha sido el resultado imitativo de la Corte federal de Washington, con limitada competencia y de auge inesperado en sus comienzos; sino por el prestigio inmenso de las audiencias coloniales; finalizando con estas frases certeras y poéticas:

> Como lo mejor de la obra colonizadora está hecho con el Consejo de Indias, cuando no por el Consejo mismo, éste protege a las audiencias contra el desafuero de virreyes o capitanes generales, llegando a un esbozo de Poder Judicial acotado y defendido. Lo ampara como carne de su propia carne, con todas las solidaridades que para ello siente: la jerárquica de la carrera, la profesional del cometido, la mental del criterio y aún la visible del traje.

Además de los factores históricos a los que hemos hecho mérito, *la garantía de legalidad se consolidó en virtud de la necesidad jurídica de establecer un sistema unitario de interpretación de las normas jurídicas, y un tribunal regulador de la marcha de la jurisprudencia*; indispensables en un régimen como el nuestro, en el cual los tribunales locales han estado sujetos a la influencia política y carecen, con honrosas excepciones, de la independencia que requiere la nobilísima función jurisdiccional, y por tanto, se requiere que los tribunales federales, realmente autónomos e integrados por jueces y magistrados imparciales, examinen la legalidad o la constitucionalidad de los actos jurisdiccionales de los tribunales locales, no sólo para lograr la uniformidad jurisprudencial, en relación con la anarquía que significa una multiplicidad de criterios interpretativos, lo que por sí sola significaría un gran bien, el bien de la certeza jurídica,[48] sino que además implica la realización de la "*garantía de justicia*", la más excelsa que puede establecer la estructuración constitucional.

Sin embargo, a pesar de estos factores, la doctrina "*ortodoxa*" no se da por vencida, y sigue luchando contra la "*degeneración*" *del amparo*, y en favor de la "dignificación" de la función constitucional de los tribunales

[48] Como lo ha puesto de relieve el inolvidable Chiovenda, la certeza jurídica es un gran bien de la vida, puesto que asegura el goce y la disponibilidad de los otros bienes y trae la confianza y la tranquilidad en las relaciones humanas. *Instituciones*, tomo I, pp. 51-53. Y si ninguna cosa puede sustituir la certeza jurídica obtenida en virtud de la cosa juzgada, qué podemos decir de la certeza jurídica que se deriva de un sistema unitario y armónico de jurisprudencia.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

federal, proponiendo reformas para reintegrar a su pureza al proceso constitucional, despojándolo del carácter formalista, rigorista, técnico, que en su concepto, deriva de la casación.

Recientemente han reanudado los ataques contra el carácter casacioncita del amparo, al cual se achacan los defectos de la legislación de amparo, constitucionalistas de la talla de Mariano Azuela,[49] Felipe Tena Ramírez,[50] Rodolfo Reyes,[51] Antonio Díaz Soto y Gama,[52] Antonio Carrillo Flores[53] y Roberto Molina Pasquel.[54] No podemos detallar, como sería nuestro deseo, las ideas de autores tan prestigiados y conocedores de la materia, pero pueden resumirse en el repudio de la casación y del carácter rigorista del amparo como control de legalidad, formulismo que se hace derivar de la propia casación: "Nosotros llegaríamos hasta decir que nada hay más opuesto al espíritu de nuestra magna institución, que el recurso técnico y sutil de la casación", son las palabras contundentes de don Rodolfo Reyes. Inclusive procesalistas distinguidos como lo son los maestros Castillo Larrañaga y De Pina se dejan seducir por la ortodoxia, cuyo profeta máximo es don Emilio Rabasa, y advierten que las semejanzas entre la casación y el amparo son más aparentes que reales.[55]

[49] *Lagunas, errores y anacronismos de la legislación de amparo* y *trayectoria y destino del juicio de amparo*, citados.

[50] "El amparo de estricto derecho. Orígenes, expansión, inconvenientes", Conferencia citada. Prólogo a la obra de Juventino V. Castro, *La suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo*, también citada. Aunque dicho autor había reconocido con anterioridad en su libro *Derecho constitucional mexicano*, p. 470, que la interpretación "subversiva", se impuso por existir en su favor razones profundas que ninguna dialéctica es capaz de destruir, como lo son la desconfianza en la justicia local y la tradición centralista de la justicia.

[51] En sendos artículos intitulados "El Amparo", publicados en la Revista *Todo*, y en el Diario *El Universal*, el 19 de marzo y el 26 de septiembre de 1953, respectivamente, y que constituyen, tal vez, las opiniones póstumas del llorado maestro.

[52] "La verdad sobre el juicio de amparo", artículo publicado en *El Universal*, el 29 de julio de 1953.

[53] *Defensa de los particulares frente a la administración*, p. 297 y ss.

[54] "Algunos problemas relacionados con el rezago de la Suprema Corte. Ensayo de Solución", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 3-4, julio-diciembre, 1951, p. 21 y ss.

[55] *Instituciones de derecho procesal civil*, p. 513. Quienes agregan que la coexistencia de la casación y el amparo no es en modo alguno incompatible, por tratarse de dos instituciones distintas, que pueden funcionar en un mismo Estado sin que choquen entre sí, como ocurría en España de acuerdo con el sistema de la Constitución de 1931; pero con el respeto que nos merecen tan prestigiados tratadistas, nos atrevemos a observar

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Ahora bien, coincidimos con los ilustres publicistas anteriormente citados, en que el amparo ha caído en un exagerado rigorismo (amparo de estricto derecho) y que en sus comienzos tenía la función estrictamente constitucional de protector de los derechos de la persona humana y defensor del régimen federal; pero no podemos aceptar que el establecimiento del control de legalidad constituya una "degeneración", ni que el amparo sea diverso de la casación, ni menos aún que la influencia de esta última sea la culpable de la formalidad de la institución. *Toda esta confusión proviene en abordar estos problemas a través del prisma político del individualismo, del cual no ha podido, despojarse por entero, nuestra ciencia jurídica constitucional.*

Los argumentos que se han hecho valer contra el amparo como garantía de legalidad, pueden resumirse de la siguiente manera:

A. El proceso de amparo nació con el objeto de proteger los derechos de la persona humana, y sólo la mala redacción del artículo 14 de la Constitución de 1857 permitió a los litigantes desvirtuar la institución, convirtiéndolo en un recurso ordinario, de orden inferior, como medio de reparar los errores en que incurrieron los tribunales y autoridades en general al aplicar las leyes ordinarias;[56] vicio que consagró el Constituyente de 1917 en el artículo 14 actual, y que debe corregirse para reiterar al amparo su dignidad.[57]

B. El amparo como medio de control de legalidad conspira contra la autonomía de los tribunales locales, despojándolos de la facultad de reformar su propia jurisprudencia, y además, dichos tribunales se pervierten, puesto que quedan sin el interés ni la responsabilidad moral de sus sentencias[58]

C. La degeneración o deformación del amparo como control de legalidad, ha desembocado en el "*casacionismo*", término que indica lo más sutil, supertécnico entre los procedimientos civiles; por tanto, de un pro-

que el tribunal de garantías español no tenía ninguna función de control de legalidad, y que en México no pudieron coexistir la casación y el amparo.

56 Emilio Rabasa, *El artículo 14*, México, 1906, p. 139 y ss.

57 Mariano Azuela, *Trayectoria y destino del juicio de amparo*, p. 139.

58 Emilio Rabasa, *El juicio constitucional*, p. 296 y ss., *La constitución y la dictadura, Estudio sobre la organización política de México*, México, 1912, p. 316 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

cedimiento cercano a los juicios de equidad se ha transformado en un proceso formulario, cerrado, de "*estricto derecho*".[59]

D. El amparo y la casación, son dos instituciones diversas por su naturaleza y por su objeto, por lo que la tendencia de la legislación y la jurisprudencia de asimilarlas, es notoriamente corruptora, ya que en tanto que el proceso constitucional es un verdadero juicio de índole eminentemente liberal, de amplia interpretación que tiene como función la tutela de las "garantías individuales" y el equilibrio entre las esferas federal y locales,[60] en tanto que la casación es un recurso extraordinario y excepcional, de interpretación estricta, establecido en beneficio del derecho objetivo que tiene por finalidad la uniformidad de la jurisprudencia y la inviolabilidad de la ley, por lo que el interés privado es de índole secundario, ya que inclusive se admite en algunas legislaciones, que se haga valer exclusivamente "en interés de la ley": la casación nace bajo la influencia de las doctrinas del contrato social de Rousseau que crearon casi un ambiente religioso en torno a la respetabilidad de la ley.[61]

E. El amparo de "*estricto derecho*", que resulta del injerto indebido de la casación, al encerrar al juzgador en el círculo estrecho de los "*conceptos de violación*" (en los asuntos civiles y administrativos, en los cuales no se acepta la suplencia de la queja) sacrifica los derechos fundamentales de la persona, al rigor de la fórmula, al tecnicismo sutil, que requiere el servicio de profesionistas eminentes, que no están al alcance de las personas de escasos recursos, los que quedan a la merced de un contrincante más hábil, se premia la destreza, y no se persigue la justicia.[62]

F. La Suprema Corte de Justicia, que debió haber conservado, a semejanza del Tribunal Supremo de Estados Unidos, su elevado rango constitucional, ha descendido al nivel de un tribunal de provincia, de intérprete

[59] Rodolfo Reyes, "El amparo", artículos citados. Felipe Tena Ramírez, conferencia citada. Antonio Díaz Soto y Gama, artículo citado.

[60] Don Rodolfo Reyes lo definía "como el medio constitucional para hacer respetar las garantías individuales y las soberanías coexistentes en una federación", rn "Concurso de 1906 sobre las reformas al Código de Procedimientos Federales en el capítulo destinado al juicio de amparo", Colegio de Abogados de México, p. 90.

[61] Salvador Moreno Coba, *El juicio de amparo*, p. 834 y ss., Emilio Velasco, "El recurso de casación en sus caracteres constitucionales", conferencia leída en la Academia de Legislación y Jurisprudencia, México, 1895, citado por el anterior, obra y página citados; Mariano Azuela, *Lagunas, errores y anacronismos*, p. 10.

[62] Felipe Tena Ramírez, conferencia citada, y Antonio Díaz Soto y Gama, artículo citado.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

soberano de la ley suprema ha pasado a intérprete discutido del derecho común;[63] hoy en día la Suprema Corte es el supertribunal superior de los estados y el atascamiento de trabajo tiene que bajar el nivel de calidad indefectiblemente.[64] Al dividirse la Corte en salas:

> […]se han realizado los pronósticos de Rabasa: el más alto tribunal de la República ha visto deprimida su majestad y quebrantada su autoridad intelectual, moral y política; la misma psicología de los magistrados de la Corte ha sufrido profundo cambio; no son ya los jueces especializados en la interpretación de la Constitución; agobiados constantemente por la solución de problemas jurídicos de carácter inferior relativos a la interpretación de leyes secundarias, no actúan en el ambiente propicio para concentrar su atención en los graves problemas que suscita la interpretación de las disposiciones de nuestra carta magna.[65]

Todos estos argumentos, aunque están brillantemente presentados y encierran fondo de verdad, pueden ser fácilmente rebatidos si se enfoca el problema en su verdadero ángulo, que consiste en ver en el amparo una institución procesal, cuya función política no consiste exclusivamente en la tutela de los derechos fundamentales del individuo y la pureza del régimen federal sino en la protección de las normas constitucionales a través del agravio individual; se trata de una garantía de la Constitución.[66]

En efecto, examinando los razonamientos "*ortodoxos*" *de carácter individualista, llegamos a las siguientes conclusiones* "*heterodoxas*"*:*

a) Es indudable que el amparo nació con el objeto de proteger los derechos del hombre, "las garantías individuales", y que el artículo 14 de la Constitución de 1857, estaba mal redactado, en forma incongruente con

[63] Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, pp. 297 y 88, el cual agrega que cuando los juzgados menores de la corte suprema de la nación se ponen al mismo nivel y trabajan en la promiscuidad, no son los juzgados menores los que suben sino la corte suprema la que desciende. *El juicio constitucional*, p. 229.

[64] Rodolfo Reyes, "El amparo", artículos citados.

[65] Mariano Azuela, *Trayectoria y destino del juicio de amparo*, p. 138.

[66] Y nos dice el licenciado Olea y Leyva que "el concepto moderno de garantía es una noción de carácter procesal y los derechos del hombre corresponden al aspecto sustantivo de la garantía constitucional". *Genealogía jurídica de la casación y el amparo mexicano en materia penal*, p. 421; y nosotros agregamos de acuerdo con las ideas que hemos expuesto anteriormente, que este aspecto sustantivo abarca todos los preceptos constitucionales susceptibles de causar agravio personal.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

el resto del articulado, ya que fue extraído de las "bases orgánicas", de la Constitución centralista de 1843, pero todo esto que don Emilio Rabasa ha demostrado en forma brillante, sólo nos evidencia que los constituyentes de 1857, tenían una noción muy vaga de la institución, y que pretendieron adaptar el sistema estadounidense, no logrando su objeto, por las razones históricas, políticas y sociales, que hemos examinado con anterioridad. En consecuencia, fueron las necesidades jurídicas, y no una defectuosa redacción, las que impusieron el control de legalidad, como ocurrió diversamente en Estados Unidos, cuyo gran John Marshall supo construir un sistema de garantía constitucional conforme con la naturaleza de ese país. *El amparo no ha perdido su dignidad por la circunstancia de haber evolucionado, pues tal es el destino de todas las instituciones jurídicas, que deben adaptarse a las exigencias de la estructura política y social de la nación.*

b) Es exacto que el amparo como control de legalidad, priva a los tribunales locales de su autonomía, despojándolos de la facultad de integrar su jurisprudencia, pero tal situación se debe al centralismo jurídico que constituye nuestra estructura constitucional, y a la escasa independencia, con honrosas excepciones, que guardan los jueces locales en relación con las fuerzas políticas de sus respectivas entidades. Y siendo artificial nuestro federalismo, se hace necesario un tribunal central que unifique y depure la jurisprudencia local, controlando la legalidad y justicia de sus decisiones. El propio don Emilio Rabasa, que tanto abogó por la autonomía, o "soberanía" de los tribunales estatales, propuso en el Congreso Jurídico Nacional de 1921,[67] la creación de un *tribunal de casación*, al lado de la Suprema Corte constitucional,[68] siendo el portavoz del ilustre casacionista don Agustín Rodríguez, que venía propugnando por una *casación nacional*.[69] Independientemente de lo anterior, la casación es indispensable para evitar un caos jurisprudencial que atenta contra uno de los derechos fundamentales, *"la igualdad ante la ley"*, la cual se vuelve ilusoria sin un órgano unificador de la jurisprudencia; esto lo podemos constatar en

[67] Incluido en este mismo volumen como 14. Emilio Rabasa Estebanell, "Organización de la Suprema Corte de Justicia y juicio de amparo", (1921) [N. del E.].

[68] Olea y Leyva, Genealogía jurídica..., *op. cit.*, p. 149.

[69] "Casación civil", en *Revista de legislación y jurisprudencia*, tomo XXIV, julio-diciembre, 1903, pp. 180-230, quien afirmaba que "era de esperarse las que fijando miradas en la aspiración que tienen los pueblos de hacer una ley una jurisprudencia, se unifique en la Republica la legislación y se levante en la cima de la jerarquía judicial, un poder regulador, como la Corte de Casación de Francia".

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Argentina donde la ausencia de un tribunal o corte de casación ha provocado una verdadera maraña jurisprudencial contra la cual se han rebelado constantemente los juristas argentinos desde 1924, y tal ha sido el clamor que la *reforma constitucional argentina del 11 de marzo de 1949*, implantó en el nuevo artículo 95, una *casación nacional*, que no se ha reglamentado aún, pero que nos demuestra la necesidad de su establecimiento.[70]

c) A pesar de que a la casación se le atribuyen los formalismos y tecnicismos en que ha caído el llamado "*amparo de estricto derecho*", tales defectos no provienen de la institución anulatoria, sino de circunstancias históricas de nuestra legislación, que han persistido precisamente, por falta de técnica. Los artículos 780 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1879 y 767 del Código de Procedimientos Federales de 1908, que en concepto de Tena Ramírez llevaron al amparo las reglas de casación, al establecer que el amparo contra los actos judiciales del orden civil por inexacta aplicación de la ley, es de estricto derecho, debiendo sujetarse la sentencia a los términos de la demanda, sin suplir ni ampliar nada en ellos, quisieron limitar el número de amparos que en este campo se interponían, determinando efectivamente el requisito casacionista de "*los conceptos de violación*", pero la severidad de la prohibición de sujetarse estrictamente a la demanda, no deriva de la casación, sino del carácter esencialmente dispositivo que imperaba en el derecho privado del siglo XIX, por lo que es indebida su persistencia en el artículo 79 de la Ley de Amparo vigente;[71] sin que tampoco pueda aceptarse el sistema contrario de la suplencia ilimitada de la queja deficiente, porque tal situación desvirtuaría los fines del amparo por inexacta aplicación de la ley civil, que requiere la precisión de los errores de derecho que se estiman cometidos, ya que es requisito de toda pretensión, que se precisen sus fundamentos de hecho y de derecho, pues de lo contrario no podría el juzgador resolver sobre la misma, no siendo posible separar, en forma absoluta, los elementos de hecho de los conceptos de violación, como lo quiere el maestro Tena Ramírez.[72]

[70] *Cfr.* José Sartorio, *La casación argentina*, Buenos Aires, 1951, pp. 7 y ss. y 33 y ss.

[71] Con mayor razón por lo que se refiere el amparo administrativo, que a pesar de que se le sigue considerando de "estricto derecho", requiere, por su carácter inquisitorio, mayos facultades de apreciación del juzgador sobre la materia del proceso.

[72] *Cfr.* Las observaciones que hace a la tesis del maestro Tena, el licenciado Gustavo Molina Font, en los artículos publicados en *El Universal*, 17 y 24 de agosto 1953, bajo el título "La suplencia de la queja en el amparo".

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

d) *Las analogías entre la casación y el amparo como garantía de legalidad, son evidentes, a pesar de los esfuerzos que se han hecho para establecer una distinción radical.* Son varios los tratadistas que han destacado el parentesco, desde la época en que don Fernando Vega hizo ver la estrecha semejanza entre nuestro amparo y el recurso de casación,[73] pasando por don Miguel S. Macedo en el Congreso Jurídico Nacional de 1921,[74] hasta el brillante estudio del señor ministro Olea y Leyva, al que constantemente nos hemos referido.[75]

A este respecto es necesario precisar el concepto de la casación, institución a la que varios de nuestros publicistas acusan de sacrificar el hombre a la fórmula.

El ilustre Calamandrei, quien ha hecho un estudio admirable sobre la casación civil, en todos sus aspectos, nos dice que *la casación tiene dos finalidades, una negativa*, que intitula "nomofilaquia", y que tiende a impedir que los órganos jurisdiccionales se valgan del poder de mandar en concreto, que el Estado ha delegado en ellos, sustrayéndose a la norma fundamental, cuya observancia constituye la condición *sine qua non* del poder; reafirma la autoridad de la ley frente al juez, quitando vigor al acto singular que el juez ha llevado a cabo saliéndose de los límites de su poder. Por otra parte, la casación tiene *finalidad positiva*, asegurando en el Estado la unidad de la jurisprudencia, y por consiguiente, la unidad y la igualdad del derecho objetivo, a través de la revisión y de la selección de las diversas interpretaciones de una misma norma jurídica, coexistentes en la jurisprudencia a causa de la pluralidad simultánea de los órganos judiciales de un mismo grado, por lo que contribuye potentemente a disciplinar y a fijar la fecunda obra de integración del derecho objetivo que se lleva a cabo ininterrumpidamente por la jurisprudencia.[76]

[73] "El juicio de amparo y el recurso de casación francés", reproducido en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VIII, núm. 31, julio-septiembre, 1946, p. 231 y ss.

[74] Citado por Olea y Leyva, ensayo mencionado, quien transcribe las palabras de este ilustre maestro. "Es que en el fondo, bajo el nombre de amparo, la corte viene ya resolviendo recursos de casación en la forma más pura, es decir, limitándose a casar la sentencia y enviar los autos a otro tribunal para que la reponga".

[75] *Cfr.* Para diversas opiniones comparativas, y proyectos legislativos sobre este aspecto, a Manuel Rangel y Vázquez, *El control de la constitucionalidad de las leyes*, p. 412 y ss.

[76] *La casación civil*, Buenos Aires, 1945, tomo II, pp. 101 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La palabra casación que las legislaciones toman de la jurisprudencia francesa, es también un término castellano, y viene del verbo *casso, cassas, cassare*, que significa, anular, deshacer.[77] Este proceso constituye *un control sobre el control*,[78] *garantía jurisdiccional sobre la garantía jurisdiccional* custodit ipsos custodes.

Por tanto, no se trata, como afirman los enemigos del casacionismo, de un medio de sujetar al juzgador a la obediencia religiosa de la ley, en virtud de las teorías del contrato social que derivan de Rousseau; esto fue en sus comienzos, cuando debía servir para controlar y reprimir los atentados del juez contra el Poder Legislativo; cuando el tribunal de casación era un órgano dependiente del Legislativo;[79] pero pronto se transformó en la misma Francia, y el órgano de casación se constituyó en el regulador judicial de la uniformidad de la interpretación jurisprudencial, y como tal, influyó en las demás legislaciones europeas, principalmente las casaciones italiana y española, y en la revisión germana (aunque esta última tiene características peculiares).

En consecuencia, la casación puede considerarse como el remedio procesal de anulación, que a través de un proceso autónomo, examina la actividad procesal del juez para determinar su legalidad, unificando la jurisprudencia y depurando el derecho objetivo (no exclusivamente la ley). Se persigue un interés público, el cual consiste en "la exacta interpretación del significado abstracto de la ley, absolutamente distinto del interés público en la actuación de los preceptos concretos nacidos de la norma abstracta exactamente aplicada",[80] o con otras palabras, el juzgador ordinario establece *el derecho de las partes*, el de casación, determina *el derecho de todos*, proclama la regla de derecho objetivo.[81] Pero esto no quiere decir, que el carácter público de la institución opaca por completo el interés de las partes, el cual es puesto al servicio del interés público, pero como toda institución organizada al bien común, revierte sobre los individuos, constituyendo así "la máxima garantía del ciudadano que sólo así puede tener la certeza que es necesaria para el tráfico jurídico".[82]

[77] Olea y Leyva, ensayo citado, p. 417; y Agustín Rodríguez, *La casación civil.*
[78] Calamandrei, *op. cit.*, tomo II, p. 35.
[79] Calamandrei, *La casación civil*, tomo I. vol. II, p. 59 y ss.
[80] Calamandrei, *La casación civil*, tomo II, p. 118.
[81] Garzonnet y Ch. Cesar-Bru, *Précis de Procédure Civil*e, París, 1923, p. 672.
[82] Manuel de la Plaza, *La casación civil*, p. 28, citada por Olea y Leyva, ensayo mencionado. Este jurisdiccional español sostiene acertadamente que la casación tiene un

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

No son elementos esenciales del proceso de casación un nuevo examen de la causa por el tribunal de reenvío, que siga o no, en forma obligatoria, las determinaciones del tribunal de control, como ocurre en Francia,[83] en Italia.[84] (Aunque en estos países, una segunda casación resuelta por el pleno (secciones reunidas) del tribunal de casación, deviene obligatorio para el nuevo tribunal de reenvío, quien debe acatar plenamente esta decisión, terminándose así la controversia, toda vez que en la casación española, el propio tribunal supremo, al nulificar la sentencia ilegal, se sustituye al juez de la causa, y dicta la nueva sentencia.[85] Por otra parte, si bien es preciso que el promovente de la casación exprese los conceptos de violación necesarios para formar el material de la controversia, el tribunal de casación no está obligado en forma estricta a ceñirse, digamos matemáticamente, a lo alegado por las partes, ya que por ejemplo, el artículo 559 del código procesal civil alemán de 30 de enero de 1877, establece que: "El tribunal de casación limitará su examen a los puntos señalados por las partes en sus peticiones, y cuando se alegare infracción de la ley en cuanto al procedimiento sólo examinará los motivos de casación que se aleguen conforme a los números 554 y 556. *Pero no estará vinculado por las alegaciones de las partes para examinar si, fuera de ellas, la ley ha sido infringida*".[86]

elemento jurisdiccional, que le es común con los demás medios de impugnación, y un elemento político, que responde a la necesidad de velar por la pureza del derecho. *Derecho procesal civil español*, tomo I, Madrid, 1942 pp. 575-576.

83 Garzonnet y Ch. Cesar-Bru, *Précis de procédure civile*, p. 707 y ss.

84 Carnelutti, *Instituciones del nuevo proceso civil italiano*, p. 479 y ss.

85 Artículo 1745, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, *Cfr.* José María Manresa y Navarro, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, tomo VI, Madrid, 1921, p. 251; Manuel de la Plaza, *Derecho procesal civil español*, tomo I, p. 580 y ss.; Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Adiciones al derecho procesal civil*, de James Goldschmidt, p. 426; considerando estos dos últimos tratadistas, que tal disposición constituye un progreso sobre las demás legislaciones europeas que admiten el reenvío; éste fue también el sistema que siguió el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territoritos Federales de 1884, en materia de casación. *Cfr.* Agustín Rodríguez, *Casación civil.*

86 James Goldschmidt, *Derecho procesal civil*, p. 842. Luego no es la casación la rigorista, sino que es una modalidad propia del legislador mexicano la del '"estricto derecho" del artículo 79, 2o. párrafo de la Ley de Amparo, que ni siquiera permite suplir el error en la cita de la garantía que se estime violada: "El juicio de amparo por inexacta aplicación de la ley contra actos de autoridades judiciales del orden civil, es de estricto derecho y, por tanto, la sentencia que en él se dicte, a pesar de lo prevenido, en este artículo (suplencia del error de la garantía violada), se sujetará a los términos de la demanda, sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ella".

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Del examen superficial que hemos hecho de la casación, podemos llegar a la conclusión que tiene estrecha semejanza con el amparo como garantía de legalidad, pudiendo calificarse a éste último como "casación constitucional", ya que por virtud de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de nuestra ley fundamental, el control de legalidad tiene carácter constitucional.[87] Por tanto, si la conducta de las autoridades judiciales y administrativas, no se ajusta a las disposiciones legales, es nulificada por la sentencia de amparo, la que tiene por objeto restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación (artículo 80 de la Ley Orgánica del Proceso Constitucional), lo que quiere decir que se sigue el sistema francés, como lo hacía notar don Fernando Vega en su estudio mencionado, puesto que el juez de amparo no dicta la nueva resolución procedente en caso de nulificar la de la autoridad responsable, sino que fija las bases obligatorias sobre las cuales debe proceder o resolver dicha autoridad; y si su actuación no se ciñe a los lineamientos de la ejecutoria, que tiene el carácter de cosa juzgada, el afectado puede acudir en vía de queja por exceso o defecto de ejecución (en realidad incidente de ejecución).

Por lo general, el amparo casación se sigue en única instancia ante la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito, con excepción de los administrativos, que normalmente son biinstanciales, siguiendo todos, los lineamientos clásicos de la casación que se divide en, *errores* "*in procedendo*", *o quebrantamiento de forma (formalidades esenciales del procedimiento) y errores* "*in judicando*" *o infracción de la ley (por violaciones de fondo cometidas en las sentencias).* Los motivos de interposición del amparo por violación a las formalidades esenciales del procedimiento, están taxativamente indicados por los artículos 159 y 160 de la ley; sólo pueden hacerse valer al interponerse la demanda contra las sentencias definitivas, y después de haberse interpuesto oportunamente contra cada acto violatorio la reclamación a que se contrae el artículo 161, llamada "*reclamación constitucional*" o "*amparoide*" y siendo competente para conocer de dichas violaciones el tribunal colegiado de circuito que corresponda (artículo 158 bis, fracción I). En cuanto al amparo por infracción de la ley, entendida ley en sentido amplio, ya que de acuerdo con el artículo 14 constitucional, puede reclamarse su indebida interpretación jurídica, o una errónea aplicación de los principios generales del derecho, éste sólo

[87] Rangel y Vázquez, *op. cit.*, pp. 413 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

procede contra sentencias definitivas, siendo competentes tanto la Suprema Corte como los tribunales colegiados, según la materia (artículos 158 y 158 bis, fracción I). Aún en el caso de reclamarse actos de autoridades distintas de las judiciales o de las juntas de conciliación y arbitraje, o bien tratándose de las primeras, en virtud de actos ejecutados fuera de juicio o después de concluido; siempre impera el *principio de definitividad*, es decir que para la admisibilidad de la pretensión, se requiere que el acto relativo sea irrecurrible (artículo 114). En estos últimos supuestos, el amparo debe promoverse en primera instancia ante un juez de distrito. En todos los casos, la demanda de amparo está sujeta a formalidades (artículos 116 y 166), entre las que destacan la manifestación detallada de los conceptos de violación, y tratándose de inexacta aplicación de leyes de fondo, la fracción VII del citado artículo 166, establece que debe expresar la demanda: "La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales del derecho. Cuando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados".

El tribunal de amparo, como el de casación, no juzga sobre los hechos sino exclusivamente sobre el derecho, y así el artículo 78 de la ley establece que "en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable, y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada. En las propias sentencias sólo se tomarán en consideración las pruebas que justifiquen la existencia del acto reclamado y su constitucionalidad".

Para confirmar nuestra aseveración del carácter casacionista del amparo como garantía de legalidad, en las recientes reformas a la legislación de amparo, de 19 de febrero de 1951, se estableció la típica "*casación en interés de la ley*"; en efecto, los artículos 195 y 195 bis, de la Ley Orgánica de Amparo, establecen textualmente:

> "Artículo 195. Si los Tribunales Colegiados de Circuito sustentan tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el procurador general de la República

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

o aquellos Tribunales, podrán denunciar la contradicción ante la Sala que corresponda, a fin de que decida cuál es la tesis que debe prevalecer.

"Cuando la denuncia no haya sido hecha por el procurador general de la República, deberá siempre oírse a éste, para que exponga su parecer por sí o por conducto del Agente que al efecto designare.

"La resolución que en estos casos pronuncie la Sala constituirá tesis jurisprudencia obligatoria, pudiendo modificarse por la misma Sala.

"Artículo 195 bis. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas o el procurador general de la República, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, quien decidirá, funcionando en Pleno, qué tesis debe observarse. Cuando la denuncia no haya sido hecha por el procurador general de la República, deberá siempre oírse a éste, para que exponga su parecer por sí o por conducto del Agente que al efecto designare.

"La resolución que en estos casos pronuncie el Pleno de la Suprema Corte constituirá tesis jurisprudencial obligatoria, pudiendo modificarse por el mismo Pleno.

"Tanto en este caso como en el previsto en el artículo anterior, la resolución que se dicte será sólo para el efecto de la fijación de la tesis jurisprudencial y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en el juicio en que fueron pronunciadas".

Finalmente, no podemos aceptar las afirmaciones sobre que la Suprema Corte ha descendido de su dignidad de intérprete de la Constitución, para constituirse en un tribunal de provincia o de segundo orden; *porque el máximo tribunal del país, además de sus funciones estrictamente constitucionales, tiene la no menos importante, y también constitucional, de unificar la jurisprudencia y vigilar la legalidad de los actos de todas las autoridades del país;* tarea ímproba, agobiadora, sobrehumana, pero nobilísima, al otorgar el máximo bien de la vida, el de la certeza jurídica, a todos los habitantes de la República, labor que le ha granjeado el respeto y la admiración de los ciudadanos. Si la tarea se ha hecho dificultosa y hasta imposible, no se debe a su calidad de órgano del control de la legalidad, sino a su reducido personal y a sus escasos medios; la solución no está en reducir sus funciones, sino en reconocerle su carácter de órgano supremo de la constitucionalidad y de la legalidad, abandonando el criterio, todavía imperante a pesar de las concesiones raquíticas, de que se

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

trata de una reproducción de la Corte Suprema de los Estados Unidos, cuyas funciones son diversas. Terminamos este capítulo con las hermosas palabras del maestro De Pina, que captó acertadamente la trascendencia de su actividad: "La Suprema Corte de Justicia tiene el deber bien difícil —cuyo cumplimiento exige virtudes heroicas— de interpretar el derecho nacional, dando unidad a la jurisprudencia, y orientando con sus fallos, en muchos casos, al legislador en el camino de su obra futura".[88]

[88] "Reseña bibliográfica sobre la jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo IX, núm. 44, octubre-diciembre, 1949, p. 154.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

VIII. El federalismo y el municipio

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El municipio (1931-1959)*

Miguel Lanz Duret

I.

Una de las más importantes y trascendentales reformas que establece el Constituyente de Querétaro en la Constitución actual es la creación del régimen municipal, impuesto en el artículo 115[1] de la misma a los estados para servir de base a su división territorial y a su organización política y administrativa, lo que modifica de una manera radical el sistema político que consagraba la Constitución de 1857. Y no porque esta última prohibiera la adopción de tal sistema democrático para el gobierno de las ciudades y de las comunas, sino porque lo dejaba al arbitrio de los legisladores locales, pudiendo establecerlo o no en las constituciones de las entidades federativas; mientras que en la actualidad éstas no pueden organizarse ni política ni administrativamente sino sobre la base de la municipalidad libre y en los términos precisos y definidos en el mismo artículo 115.

Y esta diferencia de sistemas establecidos en una y otra Constitución tiene que traer por fuerza consecuencias verdaderamente importantes y favorables a la implantación de la democracia en México, porque es innegable que sólo del ejercicio de las libertades municipales y de la práctica frecuente de las funciones democráticas en las pequeñas comunas puede nacer la educación cívica de los electores, tan necesaria para la designación

* Tomado de *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 5a. ed., Norgis Editores, 1959, pp. 365-370 (publicación original: México, s.e., 1931) [N. del E.].

[1] El artículo 115 ha sufrido modificaciones en 1928, 1933 y 1947. En su redacción actual fue publicado en el *Diario Oficial* el 17 de octubre de 1953.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de los altos mandatarios federales como para el verdadero funcionamiento institucional.

La Constitución de 1857, que no exigía de una manera imperativa la implantación del régimen municipal, trajo como resultado inmediato la consolidación del caciquismo por medio de los jefes políticos, que convirtieron cada uno de los estados de la República en verdaderas satrapías, en las que imperaba de una manera absoluta en todos los asuntos administrativos, políticos y sociales la voluntad del gobernador, quien a la vez se transformó en el instrumento activo y eficaz del gobierno dictatorial que se consolidó en la República. Y no podía ser de otra manera, y así seguirá siendo en lo futuro, si no se pasa de la teoría literaria de la Constitución a la práctica, dura pero saludable, de la democracia, adaptándola a las necesidades de la vida comunal. Cuando los municipios, ramificados por centenares en cada uno de los estados de la República, administren libremente su hacienda, cuiden la higiene, la salubridad y la educación de los vecinos que habitan en ellos y designen a sus propios funcionarios exigiéndoles estrictamente todas las responsabilidades en que incurran, y obligándolos a ajustar sus actos a severa moral administrativa, entonces los gobernadores y legislaturas locales tendrán que concretarse a desarrollar una política de mayor amplitud y de miras más vastas en favor de los intereses generales del estado, sin intervenir en los asuntos domésticos de cada municipalidad. Con esto se logrará al mismo tiempo que la designación democrática de esos mismos gobernadores y legislaturas sea hecha libremente en cada municipio y de conformidad con la ley.

En todas las naciones en que impera el régimen democrático, el municipio es una de las organizaciones más perfectamente desarrolladas y protegidas por las leyes y por los gobernantes, tanto por los servicios de carácter educativo que presta a la democracia misma, como por la ayuda material y los beneficios que proporciona al gobierno nacional por medio de la descentralización administrativa. Ésta, por la división del trabajo y la especialización de funciones, hace que cada pequeña comunidad tome a su cargo atenciones, servicios y mejoras de orden moral y material que no puede desempeñar el estado en su aspecto de organización unitaria y central. Así pues, el desenvolvimiento municipal es motivo de admiración y de elogio en todas las naciones occidentales, pero muy especialmente han llegado a serlo por su perfeccionamiento los municipios estadounidenses

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

e ingleses. Y lo admirable no sólo es que el municipio haya dado resultados, excelentes tratándose de los pequeños poblados; de verdaderas aldeas o villorrios, sino que en las grandes ciudades, en verdaderas metrópolis como Londres, con más de siete millones de habitantes, y Nueva York con más de seis, y en otras tantas con más de uno, todas las necesidades, complicadísimas, múltiples y delicadas de estas poblaciones, estén plenamente satisfechas por el régimen municipal.

El único problema que era insoluble, el relativo al conflicto entre la democracia y la eficacia, ha quedado ya solucionado en Estados Unidos por medio del régimen municipal a base de gobiernos por comisión. En efecto, es indiscutible que para que haya confianza entre los gobernados y conformidad de ellos respecto a sus autoridades inmediatas, las municipales, éstas deben ser designadas por los vecinos, porque se trata de sus necesidades más íntimas, más directas, más apremiantes, y, por lo tanto, esa confianza sólo puede establecerse democráticamente por virtud de la elección. Pero es a la vez evidente que los ayuntamientos electos a base de politiquería sucia, por medio de un sufragio manipulado por politicastros sin responsabilidad ni competencia, traen la ruina de las municipalidades. Y esto, que había acontecido en todas las ciudades estadounidenses donde la corrupción, el latrocinio y la ineficiencia de los servicios prestados por las autoridades municipales electas, produjo un clamor general y la protesta de los gobernados, hizo que se planteara la reforma del gobierno por comisión. Sin desobedecer la Constitución, se sigue eligiendo por el pueblo de la comuna al comité municipal que deba gobernar a ésta, pero a la vez, se exige a los designados competencia técnica, numerosas responsabilidades y administración pura y eficaz, y esta solución ha dado los mejores resultados, habiéndose ya adoptado el sistema en millares de municipalidades estadounidenses.

Por consiguiente, allí es donde deben iniciarse trabajos de reforma constitucional y de depuración municipal, para que el éxito de la innovación, digna de todo elogio, impuesta por el Constituyente de Querétaro dé los buenos frutos que merecen esperarse de él: nos referimos al régimen municipal.

Está muy bien lo que previene la Constitución de que cada municipio tendrá personalidad jurídica y de que administrará libremente su hacienda, que será formada por las contribuciones que designen las legislaturas

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de los estados, siendo condición esencial que basten para atender a las necesidades comunales y, por último, que el municipio sea administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Pero el éxito dependerá de las responsabilidades que se exijan a los integrantes de esos ayuntamientos y a los administradores de los fondos municipales. Igualmente, será indispensable que si en la reglamentación interna que se adopte no se exijan requisitos especiales para el cargo político de presidente municipal, bastando que cuente con el voto de la mayoría de los sufragantes, en cambio, sí para las funciones administrativas, que constituyen la médula de dicho régimen, las que deberán ser desempeñadas por técnicos, por verdaderos funcionarios capacitados para la eficiencia de los servicios públicos.

Sin embargo, aunque somos entusiastas partidarios, como el que más, de la implantación y del desenvolvimiento del régimen municipal, aplaudimos que en la reforma constitucional de 1928[2] se haya suprimido el ayuntamiento de la Ciudad de México y dejado sus asuntos a cargo de una autoridad administrativa central designada por el Ejecutivo federal, sin las prerrogativas ni las funciones propias de las autoridades municipales. El motivo de nuestro asentimiento a esta reforma, tan criticada por otros, no es un prurito de imitación. Tampoco es la incompatibilidad alegada entre el ayuntamiento citadino y los funcionarios federales residentes en la misma población. Es cierto que Estados Unidos, el país de raigambres municipales por excelencia, no ha admitido el ayuntamiento libre en la capital de la nación, en Washington, siendo gobernada esta ciudad por un consejo de comisarios nombrados directamente por el presidente de la República; pero éste es un precedente extraño que no nos afecta. También es verdad que en las discusiones del Constituyente de Querétaro se alegó que tendrían forzosamente que ocurrir choques políticos y fricciones de carácter administrativo entre la autoridad federal residente en la ciudad de México y los funcionarios municipales de esta última; pero, tales razones no son convincentes, pues el que haya conflictos o choques entre diversas autoridades no puede ser motivo bastante para prescindir de una institución tan valiosa como el municipio. La verdadera razón, la que se tuvo en cuenta al hacer la reforma de 1928, la que ha motivado las

[2] Se refiere a la reforma del artículo 73 publicado, en el *Diario Oficial* del 20 de agosto de 1928 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

quejas y los reproches enérgicos de toda la población de México contra sus ayuntamientos, ha sido la escandalosa inmoralidad de sus autoridades municipales, el despilfarro de los fondos públicos puestos a su cuidado y el abandono de los servicios urbanos, por lo que la ciudad de México no disfruta del confort y de la belleza que distinguen a las grandes metrópolis en todas las naciones, sino que, a pesar de que sus habitantes pagan más de treinta millones de pesos anuales por concepto de impuestos de carácter netamente municipal, todavía se carece de pavimentos en gran número de calles, es deficiente y causante de múltiples enfermedades el abastecimiento de aguas potables y constituye una amenaza a la salubridad el sistema del drenaje, completamente inadecuado para las necesidades actuales de la ciudad. Por lo tanto, tomando en consideración que los ingresos del municipio metropolitano han producido más de trescientos millones de pesos en los últimos diez años, con lo cual sobraba para presentar a la contemplación de los extranjeros una de las más bellas ciudades de América, se comprenderá que la reforma de 1928 era inaplazable. Pero es urgente, y es preciso a la vez, que el régimen administrativo de la ciudad se reglamente con la mayor atingencia posible, para evitarnos incurrir en el doble fracaso en que ya estamos incurriendo, de haber prescindido, primero de la democracia al suprimir el ayuntamiento de carácter electivo, y después, de la eficacia si los manejos del departamento central, unitario y con facultades concentradas, no dan los grandes resultados que en materia de economía, de orden y de eficiencia se buscaban.

Y no es de lamentarse que tan útil institución como el municipio se haya suprimido en la capital de la República, porque es indudable que las grandes ciudades que pasan del millón de habitantes tendrán que ser administradas en lo futuro de distinta manera que las pequeñas comunas, a las que basta un sencillo ayuntamiento designado por los vecinos para manejar escrupulosamente asuntos que son de poca cuantía; en tanto que aquéllas, por su extensión, por sus necesidades, por el número de sus habitantes y por la enorme riqueza que acumulan, requieren autoridades administrativas casi dictatoriales, revestidas de unidad y de plenitud de poder. Tal ocurre hoy con los alcaldes o *mayors* de las grandes ciudades inglesas y estadounidenses, en particular el de la ciudad de Nueva York, que tiene más importancia política, maneja más cuantiosos recursos y dura más en su cargo que el gobernador del propio estado de Nueva York.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Las garantías dadas por la Constitución a la libertad y estabilidad del municipio constan en las fracciones I y III del artículo 115, y consisten en eliminar toda autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobernador del estado, entre quienes deben tratarse y solucionarse los asuntos de carácter municipal, con cuya mira se ha investido al municipio de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Pero, sobre todo, la autonomía municipal descansa en la libre administración de la hacienda que se forme con las contribuciones que le señalen las legislaturas de los estados y que en cualquier caso deben ser suficientes para atender a las necesidades comunales, pues la base de la capacidad política, tratándose de tan pequeñas circunspecciones que carecen sobre todo de la fuerza armada, está en la independencia económica, la única que puede permitir a los ayuntamientos sufragar los gastos y necesidades de los vecinos, sin tener que someterse a la humillación constante de solicitar subvenciones o favores del gobernador del estado. Cierto que en el Constituyente de Querétaro no se votó el programa presentado por la Comisión de Constitución, que pedía a los ayuntamientos cobraran todos los impuestos dentro del estado y que equitativa y proporcionalmente contribuyeran para los gastos de este último, aportándole determinadas cantidades, con lo cual la emancipación municipal habría sido un hecho; pero no obstante que el sistema aceptado en definitiva por la Constitución es el que expusimos, o sea el de que los municipios reciban sus recursos en los términos y en la cantidad que fijen las legislaturas de los estados, no obstante, esto repetimos, puede afirmarse que cuando se deje a cada comuna elegir libremente a sus ayuntamientos y cuando se les provea de los fondos suficientes para el desempeño de sus funciones, el gran ideal de la democracia, o sea la libertad municipal, se habrá realizado en México.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Planeación democrática del desarrollo, federalismo y municipio libre (1985)*

Pedro G. Zorrilla Martínez

I. Libertad y libertades

La libertad es indispensable al hombre. Su ser y existir no pueden entenderse en la ausencia de libertad; y la libertad —libertad del hombre y libertad social— que es criterio rector que en este país ha tenido y tiene definidas correspondencias en las actitudes sociales, los comportamientos políticos y la normativa constitucional y jurídica, debe al propio tiempo manifestarse en libertades específicas, concretas, en beneficio y para el disfrute de cada mexicano de hoy. Esta es tesis de justicia y mandato de la Constitución, con raíces históricas patentes en los movimientos sociales y revolucionarios que dan a México su carácter, fisonomía y expresión.

II. Democracia

La libertad y las libertades son el tema central de la democracia, que implica poder del pueblo, soberanía popular, poder por y para el pueblo. Tanto en el orden de la política interior como en el de la política exterior de México, este principio tiene múltiples consecuencias.

III. Poder y libertad

Un gobierno, así, se legitima por la voluntad popular, por el ejercicio, clara y precisamente, del poder del pueblo, y por satisfacer necesidades

* Tomado de *La constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, pp. 341-354 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

y aspiraciones sociales. Por esto, en una democracia de sustancia política liberal, el poder democrático no puede ser, entenderse o plantearse válidamente en el tiempo presente de México, frente o contra la libertad, ni ésta configurarse con simpleza como necesariamente antagónica del poder público democrático.

IV. Derechos humanos

Las libertades, concretamente, se desdoblan en derechos;[1] derechos del hombre garantizados en una carta constitucional. En un sistema democrático —comprometido en genuinos procesos de democratización y perfeccionamiento de la democracia, ante su realidad social y por sus propias vías—, la vigencia y el reconocimiento de los derechos humanos no podrían sujetarse a la realización de algún proyecto social o político, a la consecución de unas metas de organización social o a la obtención de ciertos objetivos de desarrollo.

Los derechos del hombre, individuales y sociales, valen por sí, no admiten estar sujetos a condiciones.

V. Liberalismo mexicano

En México, el liberalismo, en tanto tesis sustancial de la libertad en la política y como consecuencia de un singular desarrollo histórico y social, ni se tradujo con preferencia —y menos aún en exclusividad— campo económico, como generalizadamente sucedió en Europa, ni imperó en el pensamiento, en las actitudes o en los hechos en el campo de la economía: "En México, apenas iniciada la vida independiente, directores del liberalismo, empeñados en el triunfo de las ideas morales y políticas de éste, se apartan del librecambio".[2]

[1] Miguel de la Madrid, *El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857*, México, Porrúa, 1982, p. 57.

[2] *Vid.* Jesús Reyes Heroles, *El liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1957, tomo I. *Los orígenes*, "Introducción", pp. 9-20, *vid.* también caps. III, V y VIII; tomo II. *La sociedad fluctuante*, "Preliminar", pp. 9-23, *vid.* también caps. IV y VII; y tomo III. *La integración de las ideas*, "Proemio", pp. 9-19, *vid.* caps. V, VII y VII.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Por ello, en México no se deterioraron los valores espirituales, culturales y políticos del liberalismo como doctrina de libertad y libertaria; en otras latitudes, se deslustraron y estropearon al propio tiempo que la imagen y los resultados sociales y económicos del liberalismo individualista.

Estos hechos, que con frecuencia se olvidan o soslayan, desautorizan proposiciones, infundadas y reducidas, en el sentido de que en México tendrían antecedente y ubicación histórica las tesis de moda, de corte neoliberal, que en mucho constituyen remembranzas de liberalismos economicistas.

VI. Justificación del poder e intervención económica

Pero desde luego, por razones históricas propias y con amplio consenso actual, el Estado mexicano reclama que el respeto que da a la libertad y a las libertades específicas es su básico asiento de legitimidad; más aún, en México se justifica el ejercicio del poder[3] en la medida del cumplimiento que los gobiernos realicen de sus obligaciones de respetar los derechos humanos, de otorgar un alto valor al concepto de libertad y de hacer fructificar en los hechos las libertades concretas de los mexicanos.

En este tejido de definiciones políticas fundamentales debe entenderse la atribución, la estrategia y las finalidades de la intervención del Estado en la economía, y las diversas responsabilidades y derechos de la sociedad en dicho campo.

VII. Valor ininterrumpido de la libertad[4]

No ha sido el caso, en este país, de vivir una etapa de opresiones, que habrían resultado de una vivencia deliberada y generalizada de los dogmas del liberalismo[5] aplicados a la vida económica y que por ello hubiese llevado al descuido de los valores de la libertad, particularmente en el

[3] André Hauriou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 36.

[4] Hughes Ch. Evans, *La Suprema Corte de Estados Unidos,* México, Fondo de Cultura Económica, 1946, p. 150 y ss.

[5] F. A. Hayek, *Droit, Législation et liberté*, París, PUF, 1983, p. 77 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

campo de las construcciones espirituales y culturales. Muy al contrario, el Estado contribuyó en México a la conformación de la nación con base en la libertad,[6] reconociendo el afán libertario profundamente imbuido en la sociedad civil.

Tampoco ha sido necesario ir al rescate cabal de la libertad, en consecuencia, de que se hubiese vivido un lapso de dictadura derivada de algún planteamiento monista de justicia, y una consecuente cancelación de libertades, pretendidamente temporal.[7] Si se hubiera dado esta circunstancia, se tendría que haber ido al recobro de valores de libertad y de derechos humanos que por un tiempo habrían sido anulados o abolidos.

VIII. Estado y derecho[8]

México ha organizado un Estado de derecho a partir de su base constitucional y en consecuencia de una opción política en el mismo sentido: el poder está limitado por el derecho y sus facultades deben estar prescritas por la norma.

Pero ni el Estado mexicano es o podría ser —por razón histórica o actual— de corte individualista liberal, ni el derecho tiene o podría tener las determinantes marcas del racionalismo y del individualismo y positivismo de tiempos superados en todas partes. Está claro, sin embargo, que el derecho mexicano, a más de otros fines, tiene la fundamental utilidad de evitar arbitrariedad y delimitar ámbitos y formas de expresión y ejercicio del poder público.

Como en todo tiempo y lugar, el derecho es tributario, en una medida advertible, de contingencias históricas; pero en mayor grado responde a valores, a principios y a determinaciones constitucionales fundamentales, ampliamente arraigados en la nación y con proyecciones de larga envergadura y trascendencia.

La identificación del temperamento profundo de la sociedad mexicana con unas claras ideas de lo justo, expresadas en normas jurídicas, es y será garantía de que el contenido de las reglas de derecho y la seguridad

[6] I. Montiel y Duarte, *Estudios sobre garantías individuales*, México, Porrúa, 1972, p. 193.
[7] Gustav A. Wetter, *El materialismo dialéctico*, Madrid, Taurus, 1963, p. 155 y ss.
[8] Héctor González Uribe, *Teoría política*, México, Porrúa, 1982, p. 317 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

jurídica que deriva de su forma no podrían ceder a la proclividad, aún presente en el tiempo actual, a otorgar predominio a la validez formal de las normas en detrimento de su valor sustancial, o a aceptar un voluntarismo legalista por sobre la serena búsqueda e incorporación a las leyes de unas definidas líneas de justicia. El derecho, en México, ha de corresponderse plenamente con el profundo respeto por el hombre, el del presente y el del porvenir, y en su doble dimensión de persona individual y de ser social.

Es decir, que este derecho no es el del liberalismo individualista, racionalista y economicista, ni podría serlo de un neoliberalismo con similares atributos; es un derecho cuya respetabilidad formal se deriva de su dignidad conceptual; en su sustancia y en su forma entiende al hombre y a la sociedad realmente libres, de manera más conjunta y cabal, más integral, en suma, que un derecho formalmente vigente, pero de conveniencia coyuntural, de visión reducida, particularizada a intereses parciales, o de capricho. Para el derecho, en México, es cierto que "sólo es posible un individuo libre en una sociedad libre", y que "por ende, sólo es posible una sociedad libre si la forman individuos libres".

IX. PLURALISMO SOCIAL

El pluralismo social no es reconocido solamente como un hecho, en lo cultural, en lo económico en lo político, sino aceptado como algo valioso;[9] ello necesariamente plantea, al ejercicio del poder y al establecimiento de normas de derecho, problema que generalmente se van resolviendo en México con creatividad, con innovación, con nuevas fundaciones y con respeto de los valores sociales esenciales.

Conviene advertir que en este pluralismo valioso no cabría incluir a los amplios campos de injustos contrastes sociales, que son vejatorios de la dignidad de todos los mexicanos y que atentan contra el decoro vital de muchos, marginados en mayor o menor medida.

En todo caso, las reivindicaciones específicas de los grupos, las fuerzas desiguales, la búsqueda de equilibrios en equidad y en política, el arbitraje de conflictos, la ubicación y la orientación positiva de las tensiones y el establecimiento y restablecimiento de concordias básicas, se revelan como

[9] Georges Burdeau, *Traité de science politique*, París, L.G.D.J., 1973, tomo VII, p. 31 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

complejas cuestiones a resolver en el pluralismo social, y más aún en un país en desarrollo, con alto crecimiento demográfico, con extensas zonas de pobreza y marginación, y singularmente expuesto a los avatares y a las consecuencias del desorden económico mundial y a las manifestaciones, frecuentemente desenfrenadas y brutales, de exorbitantes poderes internacionales.

Los gobiernos mexicanos han sabido de las dificultades, acentuadas por los recursos escasos y por múltiples y privilegiadas presiones, y de los graves problemas sociales y económicos, que deben ser superados para actuar, en los hechos y frente a duras realidades, con justicia y con acato de los derechos y libertades de todos, en el seno de la demandante sociedad plural mexicana.

X. Intervención del Estado y libertad

Sin embargo, estos gobiernos han sido y son conscientes de que la satisfacción de necesidades y la solución de asuntos de la sociedad, en este medio diverso y contrastado, han de darse sin que se devalúe a la libertad como valor, por la forma y extensión que la autoridad pública imprima al cumplimiento de sus obligaciones.[10]

La libertad —ni abstracta ni teórica— es la sustancia del concepto mexicano de desarrollo, que en este país nunca podría significar otra cosa sino desarrollo integral, de cada persona y de la sociedad plural y real; de la cultura y de la vida social y política, así como de la economía.[11]

XI. Desarrollo económico y social

Siempre ha sido éste el concepto de desarrollo, porque desde la Independencia, a través de la Reforma, con la Revolución mexicana, y desde 1917 en forma plena, está claro —socialmente claro— que el desarrollo y los instrumentos para obtenerlo tienen que ser conceptos y medios plenamente integrados con las opciones políticas constitucionales que resultan del ser

[10] José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 19 y ss.

[11] J. Sayeg H., *El constitucionalismo social mexicano, (1854-1910)*, México, Porrúa, 1973, p. 81 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

y querer ser social del pueblo de México, y que sus realizaciones deben poder ser referidas nítidamente a tales opciones.

Consecuentemente, el desarrollo debe darse en libertad, para la soberanía nacional, ser democrático, entenderse como mejoramiento constante en los órdenes social, cultural y económico del pueblo y ser respetuoso de los derechos de los mexicanos y del régimen democrático.

XII. Realismo en las libertades

El desarrollo ha de crear condiciones materiales y espirituales para que las libertades específicas de los hombres sean reales y concretas, y no teóricas y abstractas; pero la atención de necesidades sociales por parte del poder público, al emplear recursos, prestar servicios, resolver problemas y otorgar satisfactores, no debe reducir la responsabilidad de los sectores sociales y de cada uno de los mexicanos, ni deteriorar la libertad social y personal.

XIII. Estado y sociedad en el desarrollo

Por ello, el papel del Estado ante el desafío nacional del desarrollo social y económico ha requerido de la definición de unos criterios de intervención y de unas formas y grados de participación, de tal manera determinados y aplicados, que no anulen sino amplíen libertades, sentido de responsabilidad, iniciativas de los diversos sectores de la sociedad civil en todos los campos, equilibrios en sus recíprocas relaciones; y que garanticen mayor igualdad y una proporcionada ubicación de los grupos en la sociedad plural.

XIV. Principios y reformas constitucionales

Estas conclusiones siempre pudieron deducirse de una interpretación de la Constitución, hecha con honestidad intelectual y política, y del conocimiento de los consensos sociales y de la realidad nacional. En el tiempo presente, sin embargo, debieron ser explícitamente expresadas en las normas de más alta jerarquía; de aquí las reformas de 1983 a la Constitución.

Confusiones, desproporción de intereses, descuidos de lo esencial, olvidos deliberados y presiones desde afuera y en lo interno, así como desinformación, hicieron realmente indispensable rescatar, vitalizar, aclarar

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

y redactar aquel la interpretación y hacerla expresa en la letra de la ley. Se contiene hoy, en materia económica en los nuevos artículos 25 y 26, y en las adiciones y reformas de los artículos 27 y 28 constitucionales.

XV. Planificación y Constitución

Por similares razones, en México y en forma singular: la planeación es instrumento de desarrollo, pero antes concepto político; convino, en consecuencia, incluirla expresamente en la Constitución, con manifestación bien clara de la naturaleza, características y finalidades que en el país ha de tener para que el Estado rector y los diversos sectores sociales, generen un desarrollo no solamente compatible con los valores y los principios del proyecto constitucional, sino que les dé sustento, y amplíe con realismo la justicia: social en la nación.

XVI. Federalismo y municipio

Un carácter sustancial es impreso a esta planeación, a la tarea de los gobiernos para el desarrollo y al ejercicio del poder público, por las opciones políticas fundamentales en favor de la forma federal del Estado mexicano y del municipio libre.

Los recintos políticos federales y municipales, ciertamente en un caso de federalismo cooperativo, se entienden como ámbitos de las libertades, de vitalidad social y vecinal, y como espacios para la realización de mayor igualdad y justicia social, que deben darse o propiciarse no nada más a partir de un centro de poder, sino desde una multiplicidad de poderes políticos democráticos, institucionales y autónomos —tantos como entidades federativas y municipios. De su diversidad y número resulta también una garantía para la libertad, y su recíproca cooperación debe producir estímulos adicionales para el desarrollo integral, regional y nacional.[12]

La pluralidad de centros de poder público en el Estado mexicano deberá siempre implicar mayores garantías de poder democrático y de respeto de libertades que ciertamente significan, en buena hora, limitaciones al

[12] B. Schwartz, *American Constitutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1955, pp. 42, 83.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

poder, pero que también y por lo mismo constituyen capacidades multiplicadas para mejorar las condiciones del desarrollo.

Las reformas constitucionales al artículo 115, que también en 1983 se incorporaron a la ley fundamental, amplían las atribuciones de las autoridades municipales, refuerzan su hacienda, y ensanchan en consecuencia el espacio de vida, libertades y justicia que es el municipio.

XVII. SUBDESARROLLO Y LIBERTADES

"En materia federal somos deudores de nuestros primeros liberales". "La centralización nos viene de un complicado fenómeno de concentración económica, social y demográfica, que inexorablemente se refleja en lo político". "Nuestro sistema federal ha resultado insuficiente para impedir las tendencias reales de nuestro desarrollo económico hacia la centralización. No ha estropeado, sino estimulado en cambio, la permanencia de las peculiaridades regionales y su integración nacional".

Por esto es que el gobierno de la República tiene actualmente como una prioridad el fortalecimiento del federalismo y de los municipios; muchas acciones acreditan la voluntad y los avances para llevar a los hechos una efectiva descentralización política y no sólo administrativa.

"La libertad nacional, como capacidad de acción, sólo se halla restringida por la propia necesidad: como que la libertad no se da en abstracto".

En efecto, la pobreza, el subdesarrollo, la grave desigualdad y la marginación de muchos mexicanos ciertamente no se deben al sistema político, a una ausencia de afanes democráticos o a opresión o faltas de respeto generalizadas y sistemáticas de parte del poder público a la sociedad, sino a abusos y explotaciones que desde el exterior e internamente se infligen, por fuerzas incontenidas, a un país y a unas mayorías pobres.

Dichas injusticias provienen, también, de los procesos incompletos y deshumanizados de industrialización, de ignorancia, corrupción e intolerancia que se ha dado en titulares o detentadores de poderes políticos y económicos en campos diversos, y a unos exiguos y a veces erróneamente asignados recursos, que en todo caso no han bastado para asegurar condiciones de avance y de igualdad de oportunidades, mínimos de bienestar y decoro fundamentales a la población, que de 1917 a 1985 pasó de 14 a 78 millones de personas.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La elevación de los niveles reales de vida, que no obstante se ha dado, habría sido mejor y mayor si la distribución del ingreso hubiese sido más equitativa; y en mayor número y calidad, y con mayor capacidad de previsión, los sitios de origen o fuentes de inversiones públicas y particulares con definido sentido social y económicamente productivas: "Muchos de los problemas de México no se han resuelto, no porque la Revolución Mexicana no haya querido, sino porque, queriéndolo, no ha podido".[13]

XVIII. Responsabilidades sociales e individuales

El texto de las reformas constitucionales incorporadas a principios de 1983, hace además un reconocimiento y ubicación de los sectores sociales, y constituye, al más alto nivel político y jurídico, una abierta asignación de responsabilidades a los sectores de la sociedad civil.[14]

En la medida en que dicha responsabilidad se asuma por los sectores y por cada uno de los mexicanos, podrá manifestarse mejor, en la realidad, la definición de las atribuciones del Estado en materia económica, mismas que la exposición de motivos de la reforma constitucional reitera y específica, refiriéndolas a las normas fundamentales, que ya contenían los criterios y bases de dichas atribuciones.[15]

La responsabilidad de la sociedad civil, asumida, hará que las acciones de gobierno queden mejor acotadas en los hechos; ante una conocida tendencia que en el pluralismo de nuestro tiempo y en todo el mundo empuja a cada clase, a cada grupo y a cada individuo a eludir responsabilidades y a simplemente solicitar del poder público la satisfacción de sus necesidades, la conservación de sus situaciones o aun de sus privilegios, la simplificación administrativa, la desburocratización, y en última instancia las manifestaciones externas y precisas del perfil y de las atribuciones del Estado mexicano —que corresponden de fondo al esquema político constitucional y a las opciones políticas fundamentales— se harían doblemente difíciles.

[13] Miguel de la Madrid, *II informe de gobierno*, México, Presidencia de la República, 1984, pp. 4, 6 y 76.
[14] *Constitución Política de los Estados Unido Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1983, artículo 25, pp. 44-45.
[15] *Ibid*, p. 11 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

No es compatible procurar la delimitación del Estado y al propio tiempo exigirle intervención en todos los campos, por todos los grupos, para la satisfacción de todo tipo de necesidades.

Esta actitud, más patente y menos explicable en grupos de mejor situación económica, constituiría una inadmisible cesión, al propio Estado, de toda la responsabilidad del desarrollo.

El Estado tiene al respecto atribuciones originales insoslayables y básicas; no sólo subsidiarias o supletorias. Pero por definición del sistema social y político, no tienen por qué darse intervenciones públicas ni en todos los ámbitos ni por cualesquiera motivos. Cuando éstas se dan, frecuentemente es porque hubo deserción de responsabilidad.

Por lo demás, el Estado mexicano y la Constitución no dan lugar a un poder político sin fines políticos, que haciéndose receptivo de tendencias autoritarias o tecnocráticas, pretendiera resolver todos los problemas, olvidando que la libertad de cada mexicano y la libertad social constituyen definidas responsabilidades, que deben ser aceptadas y permanentemente cumplidas por los beneficiarios de las libertades.

El sistema político mexicano y la filosofía de convivencia social otorgan confianza al hombre, al ser humano concreto, y construyen y mejoran a su alrededor y para su servicio —pero no sobre él y para su dominación— el edificio de las instituciones nacionales. Esto implica que la sociedad civil y cada ciudadano contribuyan a la superación de las dificultades y al mejoramiento de la sociedad plural.

XIX. RIESGOS DE ABUSO DE LA LIBERTAD

Es tesis constitucional, inamovible, que las libertades y los derechos de los mexicanos formen parte y se integren en el sistema político; las libertades, así, son en apoyo del poder, y lo hacen respetarlas, necesariamente y desde dentro, so pena de perder su legitimidad; por esto mismo no es válido que una libertad económica irracional e irresponsablemente utilizada por algunos de los más privilegiados de entre los mexicanos los induzca a erigirse en adversarios de un poder político instituido que pretenden forzosamente maligno, o los lleve a fortalecer —siempre por interés ilegítimo— una tendencia hacia el establecimiento de verdaderos feudos dentro del Estado, en detrimento de la unidad fundamental de la nación, de la

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

equidad social, de las libertades de todos los demás, y de las posibilidades de pervivencia y desarrollo de la sociedad en el futuro.[16]

La Constitución mexicana establece las bases, que han de ser complementadas por acciones de gobierno y por el cumplimiento de las responsabilidades de la sociedad civil, para que el poder político no se ejerza con riesgo de las libertades y para que la libertad manipulada y mal entendida no desvirtúe o dificulte el cumplimiento de las tareas del poder político institucional.

XX. Valores personales y sociales

La filosofía social, en México, se traduce en una Constitución que recoge los valores de la persona de una parte, y que de la otra entiende al individuo como ser social, compenetrado de los valores de la sociedad.

Esto excluye todo totalitarismo, que supone que la voluntad colectiva es independiente de la libertad y de la voluntad de los integrantes de la sociedad.

La sustancial capacidad y fortaleza de que el poder político estatal requiere para hacer su parte y constituirse en rector y factor del desarrollo integral, se deriva precisamente de las voluntades y de las libertades de los mexicanos; la diversidad respetada —pero no la desigualdad injusta— es condición indispensable para que estas libertades sean efectivas en una sociedad plural, que por esta razón encuentra[17] en el federalismo y en la vida municipal los recintos más apropiados para darse con plenitud.

El federalismo no significa fraccionamiento de la unidad de poder del Estado mexicano, ni la planeación podría entenderse como anulatoria de las autonomías de las entidades federativas o de las libertades municipales, así como no lo es de la libertad de las personas.

La Constitución recibe el consenso activo de los mexicanos y expresa claramente las finalidades del proyecto que contiene; con estos fines deben identificarse plenamente los objetivos de la planeación, por expreso mandato constitucional; ello es posible, pero en varios sentidos también es difícil.

[16] Karl Mannheim, *Libertad, poder y planificación democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 61 y ss. y 329 y ss.
[17] Mario de la Cueva, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p. 170.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Difícil porque se propone conciliar el valor de la persona individual con su ser social y con los valores sociales; porque acepta y valora al pluralismo como resultante del ejercicio libre de los derechos humanos, pero exige que ciertas degeneraciones y abusos del propio pluralismo no rompan la justicia social o la unidad de la nación. Es difícil, porque admite el compromiso de conciliar derechos sociales y derechos individuales, libertad social y libertades particulares; también lo es porque no acepta que las desigualdades, diferencias y contrastes sociales, que son causados por las injusticias propias del subdesarrollo y por las dificultades y carencias en el camino hacia el desarrollo, formen parte de un pluralismo respetable; las considera graves defectos de justicia y ausencias de libertad, que deben y tienen que remediarse a partir de una efectiva acción igualitaria del Estado.

El proyecto constitucional y los fines de la planeación son también difíciles porque el sistema político ni supone ni admite un Estado inmóvil, ni tampoco grupos sociales obstaculizados o impedidos en su desarrollo por otros grupos. Difícil, en fin, porque la Constitución señala atribuciones al poder político institucional, que le exigen superar las tensiones sociales, arbitrar los conflictos y resolver las contradicciones de la sociedad plural, y tomar decisiones rectoras, activas y directas en favor del desarrollo de México.

Por todo esto, y para superar tales problemas en la libertad, la planeación ha de ser democrática y participativa; debe realizarse con consulta popular y ser efectiva; y tiene por mandato expreso y como se dijo antes, que identificar sus objetivos y ajustar sus medios a los fines y naturaleza del proyecto constitucional, y asimilar y respetar todas y cada una de las opciones políticas básicas, reconociendo el más alto valor, en el tiempo presente y en el porvenir, a los derechos humanos.

La responsabilidad del Estado mexicano frente al desarrollo está pues claramente definida, así como los medios que puede y debe emplear para llevar a la práctica su rectoría y su participación.

La rectoría del Estado en materia económica ha también de asegurar, sin represión, que las libertades, especialmente económicas, no se erijan en privilegios —contra la igualdad— y en formas de comportamiento antisocial que impidan la mejoría o la superación de la marginación de muchos mexicanos; marginación de la igualdad básica; del goce de las libertades, de la justicia social, de las oportunidades, del bienestar vital.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La democratización integral, como política del gobierno del México actual, implica verdad en las responsabilidades y libertades de la sociedad civil, y paralelamente requiere de la planeación y de la acción del Estado para crear factores y condiciones que las fomenten y establezcan sólidamente; así se entienden el fortalecimiento del federalismo y las reformas constitucionales y la vitalización del municipio, que refuerza su autonomía, sus finanzas y su responsabilidad.

La vía mexicana hacia la democracia, y la política de descentralización y democratización, se propone el perfeccionamiento de un sistema para la libertad, para la justicia social y la seguridad.

Tanto la historia y la filosofía de los mexicanos[18] como sus expresiones políticas y jurídicas en la Constitución, desechan así los caminos, aparentemente fáciles, de un sistema de libertades reducido de hecho al campo de lo económico y en beneficio de unos pocos privilegiados y muy fuertes; y también excluye la expropiación de la libertad y de la responsabilidad de los grupos que integran la sociedad, en favor de una burocracia omnipresente y de un Estado omnipotente, que pretendieran decidir y definir, por sí y sin consulta, en forma autoritaria o totalitaria, de manera exclusiva y sin participación de la sociedad, acerca del proyecto nacional; esto sería, en efecto, un voluntarismo político inadmisible en México, porque evacuaría las voluntades de los mexicanos y ofendería los valores de la persona individual y de la sociedad.

El camino de México va hacia la prefiguración que el consenso nacional se hace realmente respecto de la sociedad, y que está expresada en la Constitución.

Las opciones políticas[19] son, entre otras, en favor de los derechos y libertades del hombre individual y concretamente considerado y respetado en justicia; por los derechos sociales, de obreros, de campesinos, de educandos y de cada mexicano como ser social; por el sistema-político democrático y el régimen republicano; por el Estado federal y por el municipio, como base de la democracia.[20]

[18] AA. VV., *El liberalismo y la reforma en México*, México, UNAM, 1957.

[19] Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Revista de Occidente, 1959, p. 29 y ss.

[20] Jorge Carpizo, "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 233 y ss.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

También deriva de una opción popular básica el papel del Estado, la justificación del poder y la legitimación de los gobernantes, que resultan de decisiones sólidamente fincadas en la voluntad histórica y presente del pueblo mexicano.

Por consiguiente, el concepto de desarrollo, la planeación democrática como medio para alcanzarlo, la rectoría del Estado, el federalismo como fórmula de autonomía, de justicia y de las libertades, y el municipio como recinto democrático, deben ser en México —y lo son cada vez en mayor medida al superarse condiciones de subdesarrollo y de marginación— medios y formas, que valen y valdrán como tales, en la medida en que se refieran a una vida social cada vez más plena por estar dotada, en la realidad, de valores, de libertades y de un concepto de justicia que valen sin condiciones.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

IX. La separación estado-iglesia

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El Estado y la Iglesia: intervención de los poderes federales en materia de culto religioso (1931/1959)*

Miguel Lanz Duret

I.

Si el Constituyente de Querétaro no hubiese incluido en el artículo 130 de la Ley Suprema ciertas restricciones injustas e impregnadas de un espíritu sectario que ofende y lastima los intereses mayoritarios de la colectividad, podría decirse que en México se había llegado a reconocer y a garantizar de un modo absoluto la libertad religiosa. Nada más alto y noble que los principios consignados en el artículo 24 de la Constitución, que sancionan como derecho inviolable del hombre su libertad de profesar la creencia religiosa que más le agrade y de practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. La aparente restricción puesta en el inicio II del mismo artículo que ordena que los actos religiosos de culto público deberán celebrarse precisamente dentro de los templos, los que estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad, no menoscaba en manera alguna la libertad de conciencia de los habitantes de la Republica, porque se trata únicamente de medidas de policía o de seguridad para mantener el orden y para que se respeten los derechos de todos y cada uno de los creyentes.

* Tomado de *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 5a. ed., Norgis Editores, 1959, pp. 389-399, (publicación original: México, s.e., 1931), (reproducido en *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaria de Gobernación, 1987, pp. 425-436) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Es claro que la libertad religiosa reconocida en los términos del artículo 24, la han concedido y la tendrán que conceder todas las Constituciones y gobiernos, porque solo los sectarios fanáticos imaginan que sea posible impedir la libertad de creencias y aun lo intentan. Esta última no es más que una de las manifestaciones de la libertad de pensamiento, de la libertad de opinión, que se refugian y existen siempre en el fondo de la conciencia humana, y que a pesar de todos los atropellos o martirios de que se haga víctima al individuo son intangibles e indestructibles. Se trata de libertades esencialmente individuales que ni el legislador ni el gobernante pueden disminuir en lo más mínimo y que, si lo intentaran, sus esfuerzos serían impotentes y su obra un resonante fracaso. Por lo tanto, bastaban las garantías consignadas en los artículos 6o., 7o. y 9o. de la Constitución, protectoras de la libertad de pensar, de escribir y de asociarse, para que igualmente quedara protegida la libertad de conciencia en México. Pero esta última no es la libertad religiosa, y por lo mismo ha sido necesario que en el artículo 24 se reconozca también la prerrogativa de practicar libremente las ceremonias, devociones o actos de culto propios de la creencia o religión de cada individuo.

En consecuencia, si en varios incisos del artículo 130, frutos de la pasión y del sectarismo y redactados como armas de combate en favor del Estado, se afectan las prácticas del culto o se restringe el ejercicio de ritos y ceremonias íntimamente vinculados con el dogma, que son la manifestación externa del mismo y los medios que tiene el creyente para comunicarse con Dios, es indudable que las garantías del artículo 24 serán nugatorias, porque la esencia de la libertad religiosa no es solamente la facultad no estorbada de creer en lo que se quiera o no creer, sino que más bien consiste en el derecho de practicar sin obstáculo los ritos de la religión que se tiene. En una palabra, "la libertad religiosa es esencialmente la libertad de culto". No puede decirse, pues, que un Estado o un gobierno cumplen con la obligación imperativa de carácter moral y social de proteger la libertad de conciencia, la más imprescindible en el individuo, si se concretan a declaraciones teóricas y vagas en señal de respeto a los dogmas que constituyen la esencia de la religión, si no amparan igualmente el derecho irrenunciable en el creyente de practicar ceremonias relacionadas y vinculadas de modo íntimo con esos mismos dogmas.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Por lo tanto, si se quiere sinceramente consolidar la paz religiosa en México y no incurrir en el anacronismo de nuestros conflictos entre la autoridad civil y la jerarquía eclesiástica, hay que hacer importantes y oportunas reformas al artículo 130. Y no se hable de propósitos reaccionarios por hacerse esta proposición, ya que partió, apenas promulgada la Ley Suprema de la República, nada menos que del jefe de la Revolución, del iniciador de un nuevo código político para consignar y resumir los principios revolucionarios conquistados durante la lucha social de 1913 a 1917, de don Venustiano Carranza.

Y es que tratándose de materia tan ardua y de consecuencias que se resienten por todas las clases sociales, por ser de carácter espiritual y no económico, el legislador debe cuidar de que las disposiciones que se dicten para regularla puedan ser aplicadas sin trastornos de la paz pública ni contrariedades de la conciencia individual.

Los reformistas de la Constitución de 1917 es indudable que dieron el paso más avanzado y más definitivo por lo que toca ya no a la separación de la Iglesia y del Estado, sino a la ruptura de relaciones de todo género entre ellos, puesto que desconocieron la personalidad jurídica de la Iglesia. Pero allí debieron haberse detenido. Si para el organismo estatal mexicano las iglesias correspondientes a todas las religiones o sectas son meras sociedades particulares, integradas por simples asociados, los creyentes, y por profesionistas a su servicio, los sacerdotes, es indudable que sólo debe intervenir el Estado en las actividades de dichas asociaciones para cuidar el orden público durante las ceremonias externas del culto, objeto propio y exclusivo de cada una de esas agrupaciones. Y esto último no era novedad ni podía ser objetado por nadie, puesto que, desde el Congreso Constituyente de 1856-1857, después de haberse rechazado la tolerancia de cultos, se votó casi por unanimidad de votos el artículo 125 de la Constitución, que textualmente autorizaba la intervención de los poderes federales en materias de culto religioso y disciplina externa, redactado en los mismos términos que el inciso I del artículo 130 de la Constitución actual.

Como se ve, las relaciones entre el Estado y la Iglesia solo habían llegado a ese punto al ser promulgado el código supremo de 1857. Después, durante la guerra de Tres Años que siguió al golpe de Estado de Comonfort, quien desconoció la nueva ley constitucional que acababa de jurar, se dictaron las leyes llamadas de Reforma, en las que el presidente Juárez

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

tomó medidas de defensa y de lucha, nacionalizó los bienes de la Iglesia y excluyó de la competencia de ésta todos los actos del estado civil de las personas, reservándola a los funcionarios y autoridades del Estado laico. Triunfante en enero de 1861 el gobierno liberal y constitucionalista de Juárez se mantuvieron en pleno vigor las disposiciones que había dictado en uso de sus facultades extraordinarias, hasta que el 25 de septiembre de 1873 se incorporaron como artículos adicionales a la Constitución vigente, de la que vinieron a formar parte. El más importante y de mayor alcance de ellos es el primero, que textualmente establecía: "El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna". Este último párrafo está reproducido en el inciso II del artículo 130 que estamos estudiando; pero el primero, el concerniente a la separación de las entidades civil y eclesiástica, ha sido derogado en la ley constitucional de 1917, pretendiéndose de este modo desconocer la existencia y por ende la independencia de la Iglesia en su carácter de persona moral.

En efecto, en el dictamen sobre el artículo 130 de la Segunda Comisión de Constitución, presentado al Congreso Constituyente de Querétaro el 25 de enero de 1917, se dice textualmente:

> La Comisión ha creído que el Estado actual de la sociedad mexicana y la necesidad de defensa de ésta contra la intervención de las agrupaciones religiosas en el régimen político, que en los últimos tiempos llegó a constituir un verdadero peligro de ahogar las instituciones liberales, y consideraciones de orden práctico para hacer efectiva esta defensa y hacer que el régimen político religioso corresponda al Estado antes mencionado de la sociedad mexicana, impone la obligación de ampliar el punto de vista de las leyes en esta materia... Una nueva corriente de ideas trae el artículo 130, tendiendo no ya a proclamar la simple independencia del Estado, como hicieron las Leyes de Reforma que parece se sintieron satisfechas de sacudir el yugo que hasta allí habían soportado los poderes públicos, sino a establecer marcadamente la supremacía del poder civil sobre los elementos religiosos, en lo que ve, naturalmente, a lo que ésta toca la vida pública. Por tal motivo desaparece de nuestras leyes el principio de que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, porque esto fue reconocer por las Leyes de Reforma la personalidad de la Iglesia, lo cual no tiene razón de ser, y se le sustituye por la simple negativa de personalidad a las agrupaciones religiosas, con el fin de que,

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> ante el Estado, no tengan carácter colectivo. La ley respeta la creencia en el individuo y las prácticas que esa creencia impone también en el individuo; pero la colectividad, como persona moral, desaparece de nuestro régimen legal [...] Consecuencia del referido principio es que los ministros de los cultos son considerados no como miembros de un clero o Iglesia, sino como particulares que prestan a los adictos a la religión respectiva ciertos servicios.

Como resultado de este dictamen el Congreso aprobó el inciso V del artículo 130 que dice: "La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias", rompiendo de este modo con la tradición del Partido Liberal Mexicano que desde 1833 pugnaba por alcanzar como situación definitiva y satisfactoria la separación de la Iglesia y del Estado y la independencia recíproca de ambos dentro de sus esferas de acción.

Que la reforma del Constituyente de Querétaro es la más radical que existe en cualquiera otra Constitución nacional o extranjera es indudable, y que aun dentro de los términos de la misma pudiera mantenerse la paz social y la tranquilidad de las conciencias es factible, a pesar de la delicadeza de la situación creada; pero también es evidente y era fácil de prever que pasar de allí equivalía a plantear, como de hecho se hizo, un problema insoluble al promulgar disposiciones legislativas que nunca podrán realizarse normal y pacíficamente mientras la mayoría del pueblo mexicano sea católica y mientras exista en el mundo con su organización actual esa institución internacional, universalmente centralizada y jerarquizada al mismo tiempo y reconocida por todos, que se denomina la Iglesia católica.

Ya el eminente jurisconsulto Duguit, incrédulo, indiferente en materias religiosas y colaborador de muchas reformas revolucionarias iniciadas en el derecho público, decía en el tomo V de su *Tratado de derecho constitucional* publicado en 1925:

> En las relaciones de la Iglesia católica y del Estado moderno el problema de la libertad religiosa se presenta en condiciones muy particulares. Esto es lo que yo llamo el hecho católico. Los hombres de Estado que se niegan a reconocerlo y a tomarlo en cuenta cometen una grave falta y se exponen a crueles desengaños. El jurista y el sociólogo que no lo perciben pasan por alto un hecho de una importancia capital.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> La Iglesia católica sostiene que es divina por su origen y por su fin. Sin duda, toda Iglesia pretende lo mismo, puesto que reúne un cierto número de fieles que creen en la existencia de un poder superior y de su acción en el mundo. Pero la Iglesia católica se encuentra en una situación excepcional, puesto que enseña que ha sido fundada por Dios mismo que vino al mundo, por el Hijo de Dios, la segunda persona de la Trinidad, Dios, como el Padre, encarnado en Jesucristo. Ella sostiene también su divinidad por el fin que persigue, puesto que enseña que solo puede obtenerse la salvación, es decir la felicidad en la vida eterna después de la vida terrestre, que no es más que una prueba y un tránsito de algunos años. La afirmación de este doble carácter divino ha sido formulada constantemente en las declaraciones de los Concilios y en las actas pontificales de las cuales los teólogos han desprendido la siguiente doctrina: "La Iglesia es una sociedad instituida por Jesucristo para ser el medio exclusivo de la salvación de los hombres".

Por su parte el gran Constituyente de 1856-1857, Ponciano Arriaga, presidente de la Comisión que formuló el proyecto de la ley constitucional anterior, cita en uno de los párrafos de su iniciativa para la intervención del Estado en la disciplina del culto externo, el siguiente párrafo que él aceptaba como cierto: "Los eclesiásticos, dice un obispo católico, le causaron a Napoleón más embarazos que los batallones austriacos de Wagram y Austerlitz; ignoraba él que uno se desembaraza más pronto de un ejército que de las controversias religiosas".

Todo lo anterior demuestra que los procedimientos acertados para dar una solución jurídica y social a las relaciones entre el Estado y la Iglesia son: o la celebración de un concordato, o sea un pacto de carácter diplomático entre el gobierno y el papa, jefe supremo de la Iglesia católica, o el reconocimiento absoluto de la separación entre el poder civil o temporal y el poder espiritual de la Iglesia, a base de la libertad de ésta en asuntos morales y dogmáticos, y de la supremacía del Estado en todo lo concerniente a la vida civil y política de la sociedad. En último extremo, aceptada la posición que tomó el Constituyente de Querétaro y desconocida la personalidad jurídica de las asociaciones religiosas o iglesias, hay que abstenerse de toda intromisión en las relaciones de carácter espiritual entre la jerarquía eclesiástica y los creyentes, y particularmente en las manifestaciones de culto por lo que toca a la esencia de este y del ceremonial correspondiente que practican de una manera pública o privada las sociedades religiosas y

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

sus miembros o asociados. Pero desconocer la existencia de aquellas, y en particular de la Iglesia católica, que tiene una personalidad universalmente reconocida y cuyos actos y palpitaciones en la civilización occidental nadie ignora ni puede ignorar, es incurrir en gravísimo error; y mayor todavía si después de decretar la inexistencia de una institución universal y tradicional, con más de doscientos millones de fieles identificados con la misma, se dictan disposiciones tendientes nada menos que a restringir las actividades de carácter profesional de los miembros de esa institución.

En efecto, el Estado, usando de su derecho soberano y conforme a las orientaciones contemporáneas del laicismo, pudo someter a la competencia de las autoridades temporales los actos todos del estado civil de las personas y quitar validez a los juramentos de carácter religioso en cuanto a sus efectos contractuales o políticos, optando por la simple promesa de decir verdad. Asimismo, no incurría en contradicción después del desconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias, al considerar a los ministros de los cultos como simples profesionistas dedicados al servicio de las necesidades y deseos de carácter espiritual de los fieles. Puede decirse más todavía, conforme al criterio laico y separatista predominante; pueden restringirse la capacidad y las actividades políticas de los ministros de los cultos y prohibirles la crítica de las leyes fundamentales del país y del gobierno en general, durante los actos de culto o de propaganda religiosa, pues es natural que el Estado, habida cuenta de la inevitable influencia moral que tienen que ejercer los sacerdotes en una sociedad católica en su casi unanimidad marque a dichos sacerdotes un campo de acción exclusivamente espiritual y monopolice para las autoridades civiles las funciones de los poderes públicos.

Pero no es lógico en modo alguno que el legislador mexicano, después de negar personalidad jurídica a las iglesias y de pretender ignorar la existencia real, innegable, sensible y perceptible para todos, de la Iglesia católica, venga a establecer unas disposiciones que la enorme masa de sus fieles considera como intolerantes y opresivas, puesto que los resultados se traducen fatalmente en la restricción de la libertad de cultos o en su destrucción total.

En efecto, si el artículo 24 de la Constitución sanciona que todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar los actos del culto respectivo en los templos; y si el inciso II del

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

artículo 130 expresa que el Congreso no puede dictar leyes prohibiendo religión alguna, ¿cómo justificar que el inciso VII de este último artículo se haya concedido, y nada menos —lo que es el absurdo mayor— que a las legislaturas de los estados, la facultad de determinar número máximo de ministros de los cultos que debe haber según necesidades locales a juicio de ellas?

Nadie ignora que es esencial para la celebración de ritos y prácticas culturales la intervención o la dirección de los sacerdotes pertenecientes a cada confesión religiosa, y muy particularmente por lo que respecta a la Iglesia católica. Por lo tanto, si la ley suprema, haciéndose intérprete de los derechos imprescindible, e intocables a pesar de todo, de conciencia humana, reconoció la libertad religiosa y la libertad de cultos, sin la cual no existe la anterior, no hubo equidad ni lógica, ni sentido político al pretender que autoridades locales, las menos capacitadas para reglamentar los asuntos de interés nacional y general, fueran las designadas para limitar el número de sacerdotes.

Ya en el Congreso Constituyente de 1856-1857 la voz autorizada de Arriaga, al pedir el control de los asuntos religiosos para los poderes federales, decía elocuentemente: "Si los estados quedan autorizados, y eso tácitamente, para intervenir en las materias de culto religioso; si no se reservan al poder de la Federación; si cada estado obra en ellas sin traba ni medida, puede ser que en vez de apagar aticemos la guerra civil, que engendremos un elemento más de disolución..." Y Arriaga era un federalista convencido, además de liberal destacado.

Lombardo Toledano, en una de sus obras y refiriéndose a otros asuntos que deben excluirse de la competencia de las legislaturas de los estados, dice lo siguiente, que puede perfectamente aplicarse a las cuestiones religiosas: "En países de un fuerte régimen presidencial, como México, en donde la soberanía local no corresponde a ninguna realidad sociológica, los asuntos de interés general no pueden dejarse sino por equivocación que se corrige a la postre, al cuidado de regímenes de jurisdicción restringida y dedicados de preferencia a cuestiones de política menor", tales como las legislaturas de los estados y los gobiernos locales en general, como igualmente lo hemos demostrado en las páginas de este libro.

Solamente si existiera un concordato, o si el Estado nombrara y retribuyera a los ministros de los cultos, en cuyo caso se deberían considerar

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

como funcionarios, el poder público tendría el derecho de limitar el número de sacerdotes, como puede hacerlo respecto de todos los funcionarios y empleados que están a su servicio; pero mientras que para el mismo Estado las iglesias sean simples asociaciones privadas, a las que se reconoce el derecho de tener profesionistas o sacerdotes para el ejercicio de sus cultos, no hay la menor razón para fijar por ninguna autoridad el número de esos profesionistas, y menos como en los casos de las legislaturas de Veracruz y Tabasco en que se llega a la insensatez de considerar suficiente para los servicios y necesidades espirituales de cada cien mil habitantes la designación de un solo sacerdote.

Llegar a estos extremos equivale a restringir o suprimir la libertad de cultos, pues nadie tiene derecho de fijar a los creyentes, a los individuos en el ejercicio de la libertad religiosa y de conciencia, la naturaleza, la frecuencia y el número de las ceremonias que deben practicar conforme a su credo y a su fe. Las legislaturas locales integradas por ateos o por indiferentes o por neutrales pueden determinar y reglamentar todos los asuntos del orden civil y político que afectan a los habitantes del país, pero ni están capacitadas, ni tienen derecho de regular y menos de coaccionar los asuntos de carácter confesional.

Y lo mismo hay que decir de otras disposiciones que deben ser reformadas con el tiempo y cuando los ánimos se serenen y apacigüen, a la vez que se reconozca de una manera incondicional los derechos soberanos del Estado sobre las materias de orden temporal. Nos referimos, entre otras, a las prevenciones que exigen permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente a los gobiernos de los estados, para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público; la de requerir la intervención de diez vecinos en cada localidad para entrega de los templos a los sacerdotes o para avisar los cambios de éstos cuando cesen en el desempeño de sus funciones, y otras de la misma índole, que no mencionamos para no extendernos más, por ser nuestro propósito tratar este asunto desde el punto de vista constitucional y no político. Porque si las asociaciones religiosas, aún carentes de personalidad jurídica como están, deben ser toleradas por el Estado, en virtud de que tienen un objeto lícito y de que aquel ha consagrado como garantías individuales la libertad religiosa y la de asociación, nuevos templos al culto público, sino dar simples avisos de parte de creyentes para la intervención que

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

deben las autoridades civiles en materia de policía y de orden público. Igual cosa debe afirmarse de esa forzosa participación que se quiere dar a los vecinos en asuntos que corresponden exclusivamente a la organización y jerarquía eclesiástica, cuyos miembros han sido expresamente reconocidos por la Constitución, aunque con un carácter de simples profesionistas. Porque tal intromisión del Estado en asuntos ajenos a su objeto y a sus fines es contraria al derecho público y lesiona sin utilidad práctica uno de los más sólidos fundamentos de la Iglesia. Así lo ha sostenido el papa Pío X en su encíclica *Vehementer Nos* del 11 de febrero de 1906, al protestar contra las asociaciones culturales que creaba la ley francesa de separación, a las que se pretendió confiar el cuidado de los templos y garantizar el ejercicio del culto. En esa encíclica se dice: "La Iglesia es una sociedad desigual, es decir, una sociedad que comprende dos categorías de personas, los pastores y el rebaño: los que ocupan un rango en los diferentes grados de la jerarquía y la multitud de los fieles; y la ley de separación es atentatoria porque atribuye la administración y la tutela del culto público, no al cuerpo jerárquico divinamente instituido por el Salvador, sino a una asociación de personas laicas".

De allí que el Estado haya tropezado siempre con dificultades y resistencias cuando ha querido hacer intervenir a funcionarios o particulares en el ejercicio de los actos espirituales propios de las iglesias y concernientes al dogma o al culto. En Francia, por ejemplo, a pesar de los mandatos de la Ley de Separación de 1905, no llegó a organizarse ninguna asociación cultural: los católicos sólo admitieron como encargados del culto y de los templos a los sacerdotes.

Resumiendo, podemos decir que como consecuencia de nuestra historia, de las luchas sangrientas y ruinosas que tuvo que sostener el Estado para llegar a su emancipación definitiva del predominio y de las influencias evidentes que tuvo o pretendió tener sobre el mismo la Iglesia católica, se ha llegado a la supremacía y a la plena soberanía del poder civil dentro de sus competencias estatales y temporales. Pero hay que reconocer que tan grandioso resultado no excluye ni podrá menoscabar en lo más mínimo las actividades religiosas y la influencia espiritual de la Iglesia católica, ni de las demás que se pudieran establecer en México, sobre la conducta moral y la fe de sus miembros.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

En esta materia, como en ninguna otra, se confirma categóricamente el viejo y reconocido apotegma de que sólo cuando las leyes son humanas, racionales y no atentan contra la conciencia pueden ser respetadas y cumplidas.[1]

[1] Hay dos reformas constitucionales que están a punto de incorporarse a nuestra ley fundamental. Una se refiere al nuevo texto del artículo tercero que el presidente de la República envió a las Cámaras, las cuales lo aprobaron, así como de las legislaturas locales, faltando por consiguiente nada más la declaratoria respectiva. La segunda reforma se refiere a los artículos 27, 42 y 48 y tiende a establecer el dominio directo de la nación sobre la plataforma continental y los zócalos submarinos. Esta iniciativa del Ejecutivo fue aprobada por el Senado el 28 de diciembre de 1945 y por la Cámara de Diputados el 16 de enero de 1946. En la actualidad se encuentra en el poder de las legislaturas de los estados para los efectos constitucionales respectivos. La reforma del artículo 3 a que se hace mención fue publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1946 y la del artículo 27 fue publicada el 21 de abril de 1945.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El Estado y la Iglesia (1965)*

Daniel Moreno

I.

Un problema que ha tenido México desde la iniciación de su vida independiente ha sido el de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Las restricciones que varios preceptos de la Constitución mexicana establecen para la Iglesia, tienen su explicación en nuestra evolución histórica.

Las primeras constituciones mexicanas, desde 1814, la federalista de 1824 y las centralistas de 1836 y 1843, establecieron para México la religión de Estado. Tema constante de debate entre los doctrinarios mexicanos fue el de la tolerancia religiosa, ya que nuestras primeras cartas políticas consagraron la intolerancia. Aun la Constitución de 1857 dejó pendiente el problema de la tolerancia, porque los artículos referentes a ella no eran explícitos. En cambio, la secularización vendría con las Leyes de Reforma de 1859. Sin embargo, el problema no se resolvió sino que quedó pendiente, ya que al amparo de una situación de hecho prevaleció la influencia de la Iglesia católica. Las Leyes de Reforma de 1859, incorporadas en 1874 a la Constitución de 1857, determinaron la secularización de los bienes del clero.

Los preceptos de la Constitución de 1917, limitativos de la fuerza de la Iglesia, hicieron escribir al tratadista Lanz Duret[1] lo siguiente:

* Tomado de *Síntesis del derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, pp. 57-59 [N. del E.].

[1] Incluido en esta misma obra como "El Estado y la Iglesia: intervención de los poderes federales en materia de culto religioso", Miguel Lanz Duret (1931/1959) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> Si el Constituyente de Querétaro no hubiere incluido en el artículo 130 de la ley suprema ciertas restricciones ajustadas e impregnadas de un espíritu sectario que ofende y lastima los intereses mayoritarios de la colectividad, podría decirse que en México se había llegado a reconocer y garantizar de un modo absoluto la libertad religiosa. En el artículo 24 se expresa que todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade y de practicar las ceremonias o actos al culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.[2]

Para comprender mejor los términos que el Estado mexicano ha señalado en sus relaciones con la Iglesia, es necesario examinar el artículo 130, que establece que corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designan las leyes.

Las demás autoridades obran como auxiliares y se declara para el Congreso la prohibición de dictar leyes estableciendo cualquier religión.

Recogiendo ideas y principios de las Leyes de Reforma que en 1874 fueron incorporadas a la Constitución que se había expedido en 1857, nuestro código político vigente expresó que el matrimonio es un contrato civil y que éste y los demás actos de estado civil de las personas, son de la estricta competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil.

Disposición que desde su expedición provocó protestas es la de que "la ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias"; si tomamos en consideración que más de 90% de la población mexicana es católica y que en muchos sectores se profesa un catolicismo exaltado, se explica la tirantez que produjo esta parte del artículo 130.[3]

Los ministros de los cultos son considerados como personas que ejercen una profesión y están sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten; se deja a las legislaturas de los estados la facultad de determinar el número máximo de ministros de los cultos; éstos, para ejercer su ministerio, deben

[2] Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed., México, 1951, p. 389.

[3] Emilio Portes Gil, *La lucha entre el poder civil y el clero*, México, 1934; y Félix Navarrete (seudónimo del sacerdote García Gutiérrez), *La lucha entre el poder civil y el clero a la luz de la historia*, El Paso, 1935. El segundo es comentario al primero. Ambos libros presentan dos puntos de vista opuestos, de una literatura —tanto nacional como extranjera— que es muy copiosa.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ser mexicanos por nacimiento y nunca podrán en reunión pública o privada o en actos del culto religioso, hacer crítica a las leyes fundamentales del país y de las autoridades. Se les niega el sufragio activo y el pasivo, y no se pueden asociar con fines políticos.

Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público, se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al gobierno de la entidad federativa. Debe haber en cada templo un encargado, responsable del cumplimiento de las leyes o disciplina religiosa; para mejor cumplimiento de esta disposición, se da jurisdicción a la autoridad municipal.

Las publicaciones periódicas de carácter confesional no pueden comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país o de particulares que se relacionan con el funcionamiento de las instituciones públicas.

Se les prohíbe heredar por sí o por interpósita persona, y recibir por cualquier título un ministro de cualquier culto, un inmueble ocupado por cualquier asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los bienes muebles e inmuebles del clero o de las asociaciones, se rigen conforme al artículo 27 de la Constitución.

A su vez, el artículo 27 en la parte correspondiente, establece que las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; y los que tuvieren actualmente por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación.

Estos preceptos y el 3o. de la Constitución de 1917 que originaron limitaciones a la educación religiosa, provocaron airadas protestas de la Iglesia católica, tanto en México como en numerosos países extranjeros;[4] y la reglamentación del artículo 130 fue la causa inmediata de la rebelión llamada "cristera" que asoló importantes regiones del país durante los años de 1926 a 1929. En esta última fecha se celebraron convenios entre las máximas autoridades civiles y las eclesiásticas, en las que las segundas reconocieron la supremacía del Estado. Aunque con fecha posterior ha habido algunas dificultades, en los últimos lustros se ha establecido un *modus vivendi* entre la Iglesia y el Estado, que han ido limando asperezas.

[4] En el libro *La fiesta del papa* se reunieron una serie de documentos pontificios y episcopales, (mexicanos y extranjeras), de protesta contra la Constitución de 1917 (s. p. i.).

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

En la práctica algunas disposiciones han sido olvidadas, lo que no impide de tarde en tarde, protestas de la Iglesia católica.[5]

En el artículo 3o. se advierte que la educación corresponde al Estado. Se limitan los derechos sobre educación a las asociaciones religiosas y a los ministros de cualquier culto. La razón que se ha dado es la de que el Estado mexicano se considera el encargado de la trasmisión de la herencia cultural de México.

En los últimos años la separación de la Iglesia y del Estado puede decirse que ha rendido frutos positivos y que ambas entidades permanecen dentro de la órbita que les corresponde y cada vez es mayor el número de eclesiásticos que propugnan relaciones amistosas con el Estado.

[5] *En La constitución de los cristeros*, documentos recogidos a las fuerzas cristeras por el general Manuel Ávila Camacho, después presidente de la República, se encuentra el punto de vista de un sector católico mexicano, fue editado por el licenciado Vicente Lombardo Toledano, México, 1963.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

X. La reformabilidad de la Constitución

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Competencia del poder revisor de la Constitución (1942)*

Felipe Tena Ramírez

I.

Hemos visto que, en nuestro régimen, el pueblo hizo uso su soberanía por medio de sus representantes reunidos en una asamblea especial, cuya obra fue la Constitución, la cual viene a ser de este modo expresión de la soberanía. Una vez que llenó su cometido, dicha asamblea desapareció y al extinguirse pudo entenderse que se había agotado el ejercicio de la soberanía. En su lugar aparecieron los poderes por ella organizados, los cuales no son ya soberanos, pues sus facultades están enumeradas y restringidas.

La separación en el tiempo del poder constituyente, autor de la Constitución, y de los poderes constituidos, obra y emanación de aquél, no presenta dificultad; en el momento en que la vida del primero se extingue, por haber cumplido su misión, comienza la de los segundos. Y la diferenciación teórica tampoco es difícil de entender: el poder constituyente únicamente otorga facultades, pero nunca las ejercita, al contrario de los poderes constituidos, que ejercitan las facultades recibidas del constituyente, sin otorgárselas nunca a sí mismos.

Pero hemos llegado en nuestro estudio a un punto en que ya no resalta con la misma nitidez la separación en el tiempo y en la teoría del poder constituyente frente a los poderes constituidos. En efecto, el artículo 135 establece un órgano, integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, capaz de alterar la Constitución mediante adiciones y reformas a la misma.

* Tomado de *Jus. Revista de derecho y ciencias sociales*, Vol. IX, núm. 50, septiembre, 1942, pp. 239-257 (una versión revisada aparecería en su libro *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1944) [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Ese órgano tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede tocar la obra que es expresión de la soberanía. Su función es, pues, función constituyente. Y como, por otra parte, se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, consideramos que merece por todo ello el nombre de "poder constituyente permanente".

La presencia del constituyente permanente a la par de los poderes constituidos, requiere ser explicada y justificada dentro de un régimen que, como el nuestro, descansa en la separación de las dos clases de poderes.

Ciertamente no hay en el caso que estudiamos, confusión de poderes en un solo órgano. El Congreso federal es poder constituido; cada una de las legislaturas de los estados también lo es. Pero eso acontece cuando actúan por separado, en ejercicio de sus funciones normales; una vez que se asocian en los términos del artículo 135, componen un órgano nuevo, que ya no tiene actividades de poder constituido (es decir, de gobernante), sino únicamente de poder constituyente.

El alcance de sus actividades consiste en adicionar y reformar la Constitución. Adicionar es agregar algo nuevo a lo ya existente; es, tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe. Toda adición supone la supervivencia íntegra del texto antiguo, para lo cual es necesario que el texto que se agrega no contradiga ninguno de los preceptos existentes; pues si hubiere contradicción el precepto que prevalece es el nuevo, en virtud del principio de que la norma nueva deroga la antigua, razón por la que en ese caso se trata de una verdadera reforma, disfrazada de adición, ya que hay derogación tácita del precepto anterior para ser reemplazado por el posterior, incompatible con aquél.

Reforma es también la supresión de un precepto de la ley, sin substituirlo por ninguno otro; en ese caso la reforma se refiere a la ley, que es la que resulta alterada, y no determinado mandamiento.

Reforma es, por último, en su acepción característica, la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente.

Adicionar la Constitución o reformarla por cualquiera de los tres medios que han quedado indicados, en eso estriba la competencia del constituyente permanente. Quiere decir, en consecuencia, que dicho poder no tiene facultad para derogar totalmente la Constitución en vigor, sustituyéndola por otra, pues esa facultad no puede incluirse en las únicas

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

que tiene el constituyente permanente, como son la de adicionar y la de reformar, las cuales se ejercitan siempre sobre una ley que existe y sigue existiendo.

Al excluir de las facultades del constituyente permanente las de derogar y expedir totalmente una Constitución, podría parecer que han quedado debidamente acotadas las atribuciones de dicho poder, que son tan sólo las de adicionar y reformar la Constitución existente. Sin embargo, el problema más serio preséntase en este punto. ¿Hasta dónde llega la facultad que para reformar la Constitución tiene el constituyente permanente? ¿Podrá mediante con ella reformar cualquier precepto de la Constitución o habrá algunos entre ellos que escapen a dicha facultad? ¿Podrá mediante reformas sucesivas o simultáneas derogar de hecho la Constitución vigente? Cuestiones son éstas de notoria trascendencia y de ardua resolución; lejos de pretender acertar, creemos conveniente exponer, antes que la nuestra, las opiniones que le son contrarias, pues las autoridades tan distinguidas que las sustentan y los argumentos tan serios que se esgrimen nos han hecho dudar muchas veces de nuestra.

Carl Schmitt, en su *Teoría de la constitución*, distingue la Constitución de las leyes constitucionales y da a estas palabras una acepción diferente a la que les otorgamos en nuestro derecho. En México entendemos por Constitución la ley emitida, modificada o adicionada por el Constituyente, y por leyes constitucionales las leyes ordinarias expedidas por el Congreso de la Unión y que están de acuerdo con la Constitución. Para Schmitt la Constitución y las leyes constitucionales son obra del Constituyente y forman parte del mismo código fundamental; pero entre aquélla y ésta hay una diferencia de rango.

El poder constituyente, según denominé, es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinado así la existencia de la unidad política como un todo.[1] Las decisiones políticas fundamentales que el citado autor descubre en la Constitución de Weimar, Son las siguientes: la decisión a favor de la democracia, la decisión a favor de la República, la decisión a favor de la forma federal, la decisión a favor de una forma fundamentalmente parlamentario-representativa de

[1] Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, p. 86.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

la legislación y el gobierno, y, por último, la decisión a favor del Estado burgués de derecho con sus principios; derechos fundamentales y división de poderes.[2] Esas decisiones:

> […] son más que leyes y normaciones; son las decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser del pueblo alemán y forman el supuesto básico para todas las ulteriores normaciones, incluso para las leyes constitucionales [...] Es un error típico de la teoría del Estado de la preguerra desconocer la esencia de tales decisiones y hablar, sintiendo que había allí algo distinto de una normación legal, de simples proclamaciones, simples declaraciones y hasta lugares comunesn [...] Consideradas de manera razonable, aquellas decisiones políticas fundamentales son, incluso para una jurisprudencia positiva, el primer impulso y lo propiamente positivo. Las ulteriores normaciones, las enumeraciones y delimitaciones de competencias en detalle, las leyes para las que se ha elegido por cualquier causa la forma de la ley constitucional, son relativas y secundarias frente a aquellas decisiones; su singularidad externa se caracteriza en el hecho de que sólo pueden ser reformadas o suprimidas mediante el procedimiento dificultado de reforma del artículo 76.[3]

El acto de dar la Constitución es cualitativamente distinto del de reformarla (es decir, revisar las leyes constitucionales contenidas en el texto), porque en un caso se entiende por Constitución la decisión de totalidad, y en otro, la ley constitucional:[4]

> Una ley constitucional es, por su contenido, la normación que lleva a la práctica la voluntad constituyente. Se encuentra por completo bajo el supuesto y sobre la base de la decisión política de conjunto contenida en esa voluntad. Si se insertan otras varias normas en la Constitución, esto tiene sólo una significación técnico-jurídica; la de defensa contra una reforma por medio del procedimiento especial.[5]

[2] *Ibid*, p. 27.
[3] *Ibid*, pp. 28-29.
[4] *Ibid*, p. 30.
[5] *Ibid*, p. 88.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Una vez diferenciadas las decisiones fundamentales (Constitución) de las normaciones constitucionales que las llevan a la práctica (leyes constitucionales) y establecida entre los dos grupos una jerarquía, Schmitt sostiene que aquellas decisiones sólo pueden ser derogadas o reformadas por el poder constituyente que las emitió, el cual "no es susceptible de traspaso, enajenación, absorción o consunción. Le queda siempre la posibilidad de seguir existiendo, y se encuentra al mismo tiempo por encima de toda Constitución, derivada de él, y de toda determinación legal-constitucional, válida en el marco de esta Constitución":[6]

> En el poder constituyente descansan todas las facultades y competencias constituidas y acomodadas a la Constitución. Pero él mismo no puede constituirse nunca con arreglo a la Constitución. El pueblo, la nación, sigue el basamento de todo el acontecer político, la fuente de toda la fuerza, que se manifiesta en formas siempre nuevas, que siempre saca de sí nuevas formas organizaciones, no subordinado nunca, sin embargo, su existencia política a una formulación definitiva.[7]

De lo dicho se sigue, según Schmitt, que el órgano creado por la Constitución para reformarla, sólo tiene competencia para modificar las leyes constitucionales, pero no las decisiones fundamentales.

> Los órganos competentes para acordar una ley de reforma de Constitución no se convierten en titular o sujeto del poder constituyente. Tampoco están comisionados para el ejercicio permanente de este poder constituyente; por tanto, no son una especie de asamblea nacional constituyente con dictadura soberana, que siempre subsiste en estado de latencia. Una reforma de la Constitución que transforme un Estado basado en el principio monárquico en uno dominado por el poder constituyente del pueblo, no es en ningún caso constitucional.[8]
>
> Es especialmente inexacto caracterizar como poder constituyente, o *pouvoir constituant*, la facultad, atribuida y regulada sobre la base de una ley constitucional, de cambiar, es decir, de revisar determinaciones legal-constitucionales. También la facultad de reformar leyes constitucionales, es, como

6 *Ibid*, p. 106.
7 *Ibid*, p. 91.
8 *Ibid*, p. 120.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> toda facultad constitucional, una competencia legalmente regulada, es decir, limitada en principio. No puede sobrepasar el mareo de la regulación legal-constitucional en que descansa.[9]

La misma tesis de Schmitt en el derecho alemán, la sustentó en el francés Maurice Hauriou: "En Francia, como en cualquier otro pueblo —dice el citado autor— existen principios fundamentales susceptibles de constituir una legitimidad constitucional superior a la Constitución escrita y, *a fortiori*, superior a las leyes ordinarias. Sin referirnos a la forma republicana de gobierno, para la que existe un texto, hay otros muchos principios que no necesitan texto, porque lo característico de los principios es existir y valer sin texto".[10] Partiendo de esos principios, el mismo autor admite que es posible la declaración de inconstitucionalidad de una reforma constitucional.

En el mismo sentido se declara en el derecho español Recaséns Siches, reproduciendo los argumentos fundamentales de Schmitt;[11] y en el derecho estadounidense William L. Marbury,[12] respecto a la inconstitucionalidad de la enmienda XVIII, de 1919, relativa a la prohibición alcohólica.

Pero mucho antes que todos los autores citados, un eminente constitucionalista mexicano Emilio Rabasa, había expuesto, aplicada a nuestro derecho, exactamente la misma tesis. Schmitt aseguraba en 1927 que "hasta ahora no ha se tratado en la teoría constitucional la cuestión de los límites de la facultad de reformar o revisar la Constitución"[13] y afirmaba que la única excepción digna de nota era el artículo de Marbury, publicado en 1919. El autor alemán ignoraba que siete años antes, en 1912, Rabasa había expuesto idéntica tesis; la afirmación de Schmitt nos hace pensar que, ya no Marbury, sino el mismo Rabasa, fue quien primero trató en la teoría constitucional el tema de los límites de la revisión de la Constitución. Para nosotros tiene especial interés la opinión del jurista

[9] *Ibid*, p. 114.
[10] Maurice Hauriou, *Principios de derecho público constitucional*, trad. Carlos R. del Castillo, Madrid, 1927, p. 327.
[11] Luis Recaséns Siches, *Vida humana, sociedad y derecho*, México, 1940, p. 327.
[12] William L. Marbury, "The Limitation upon the Amending Power", *Harvard Law Review*, Vol. 33, 1919-20, p. 223 y ss., citado por Blondel, *Le controle juridictionnel de la constitunnalite des lois*, París, 1928, p. 54; y por Schmitt, *op. cit*, p. 124.
[13] Schmitt, *op. cit.*, p. 124.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

mexicano, pues aparte de sus alcances de generalidad, aplícala su autor a nuestro derecho:

> Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes —dice Rabasa— no sólo se emplea ya el órgano superior que reforma la ley suprema, sino que éste debe sujetarse a requisitos más escrupulosos y más exigentes, sobre todo si el estado o estados que van a padecer una reducción de territorio se niegan a ello [...] El poder reformador omnipotente no ha dado a su órgano (Congreso federal y legislaturas) facultad para unir dos estados en uno; para hacerlo sería forzoso que se comenzara por adicionar el artículo 72 con aquella facultad y usar de ésta después [...].
>
> Es mal fundamento para apoyar la erección de territorios el artículo 127, que dice la manera de hacer las reformas de la Constitución en general. Las reglas del artículo 72, especiales para lo que se refiere a modificaciones de la división territorial, son las que la materia y tienen precisamente por objeto exceptuarla de los procedimientos comunes de artículo 127. De admitirse tal fundamento, éste sería igualmente aceptable para declarar territorio un estado entero, y si esto fuese posible, habría que aceptar que con los procedimientos reformatorios del artículo 127 se puede cambiar la forma de gobierno, lo que está en contradicción con el sentido común, además de estarlo con el mismo artículo 127, que sólo consiste adiciones y reformas, pero no destrucción constitucional de la Constitución; y con el 39, que reserva al pueblo el derecho de modificar la forma de gobierno.
>
> Hemos tocado este vicio, aunque no está en la Constitución sino en la falsa manera de aplicarla, tanto por su gravedad suma, como porque sentados dos precedentes, pueden éstos tomarse por una autorizada interpretación de preceptos que son fundamentales y formarse con ella una institución consuetudinaria disolvente.[14]

[14] Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, 1912, pp. 340-345. Antes de Rabasa hay indicios de la misma teoría en Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, 1888, p. 256, pero el citado autor se refiere más bien a la inconveniencia de destruir la Constitución por medio de adiciones o reformas, que a la incompetencia misma del órgano revisor, pues dice al respecto: "Las adiciones y reformas constitucionales deben ser de tal manera adecuadas a la conveniencia pública, que no destruyan la Constitución, sino que a través de la reforma se vea el principio primitivo. La naturaleza hace sus cambios por medio de transiciones sucesivas, y es necesario imitar a la naturaleza. Destruir absolutamente la Constitución por medio de adiciones o reformas, es tanto como cambiar la Constitución, y no le es dado a ningún pueblo sufrir este cambio frecuente de instituciones. Las transiciones bruscas, esos cambios que traen un

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Como se ve, en concepto de las autoridades citadas y en la Constitución algunos preceptos o principios que escapan a la competencia del poder instituido para reformarla. Cuáles son ellos, es cosa que por no estar determinada en la Constitución debe ser fijada por un criterio basado en lo fundamental y decisivo de tales preceptos o declaraciones.

Pensamos por nuestra parte que toda la argumentación que hemos transcrito está edificada sobre un error original. Se dice que el poder reformador, creado por el Constituyente, no puede igualar ni menos rebasar la soberanía de que gozó el Constituyente al dar la Constitución, porque la facultad de reformar es una facultad atribuida, una competencia auténtica y, como tal, limitada; de ese modo las decisiones políticas fundamentales de la Constitución son asuntos propios del poder constituyente del pueblo y no pertenecen a las instancias autorizadas para reformar y revisar la Constitución. El error consiste, a nuestro ver, en considerar como constituido al órgano revisor, cuyas funciones son en verdad de Constituyente. Hemos dicho en el capítulo anterior que la clave de un régimen constitucional de Constitución rígida, como el nuestro, está en la diferencia entre el poder constituyente (que nunca gobierna, sino que únicamente crea y dota de facultades a los poderes que gobiernan) y los poderes constituidos (que sólo gobiernan, en virtud de las facultades que les otorgó el Constituyente, las cuales no pueden ser tocadas por ellos). Cuando el poder creador, autor de la Constitución, funda un órgano capaz de alterar la Constitución, le trasmite, total o parcialmente, sus propias facultades constituyentes. Nada importa que ese órgano sea creación del Constituyente; no por ello es un poder constituido, pues carece de facultades de gobernar y sólo las tiene para alterar la Constitución, que es fuente de facultades para los poderes gobernantes. Ese poder revisor, es, pues, continuación del Constituyente que lo creó.

Basta para que subsista la diferencia entre los poderes constituyente y constituido, con que el primero resida en un órgano especial, distinto al legislativo ordinario. Si es el Congreso por sí mismo quien puede reformar la Constitución, entonces ésta no es rígida, no hay supremacía de

trastorno social, sólo son convenientes y lícitos cuando son necesarios, y tienen este carácter cuando la libertad zozobra, cuando el progreso, la libertad y el derecho están aherrojados por alguna fuerza a la cual es indispensable aniquilar".

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ella sobre las leyes ordinarias y no estamos en la hipótesis en que nos hemos colocado. Según nuestro artículo 135, el órgano especial que puede alterar la Constitución está integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados; de la asociación de esos poderes constituidos resulta el órgano constituyente. Separados entre sí el Congreso y cada una de las legislaturas, no pueden por sí solos tocar la Constitución, sino solo gobernar; por eso son poderes constituidos. Pero unidos entre sí, componiendo un solo órgano, ya no pueden gobernar, sino solamente alterar la Constitución; por eso el órgano, resultante de la asociación es poder constituyente y por eso nuestra Constitución es rígida y superior a las leyes ordinarias.

No se hable, por lo tanto, de que el órgano constituyente está impedido de igualar en competencia al poder que lo creó. Esa tesis, que se funda en la imposibilidad de que el creado iguale al creador, lo que es cierto respecto a los poderes constituidos, no es aplicable al órgano que es continuamente del que lo creó.

La transmisión de la función constituyente es posible en principio, de acuerdo con la teoría constitucional. Si el autor de la Constitución es soberano, si es omnipotente, según la expresión de Rabasa, nada puede impedirle crear un órgano a quien transmita, en todo o en parte, sus propias funciones. Y no se diga que en tal caso se establece el absolutismo, que es la negación del orden constitucional; ese orden queda a salvo, porque sobrevive su ausencia, que consiste en que los poderes que gobiernan tengan facultades limitadas.

Si es posible en principio que después de desaparecido el autor de la Constitución permanezcan sus facultades en el órgano constituyente, corresponde a cada Constitución establecer cuál es ese órgano y cuáles sus facultades. No tiene interés para el fin que perseguimos exponer cuál es el órgano constituyente en las diversas constituciones; pero como buscamos averiguar el alcance de las facultades que tiene nuestro poder revisor, sí nos importa señalar dentro de la legislación comparada algunas de las realizaciones constitucionales respecto a las facultades conferidas al órgano constituyente.

Hay Constituciones donde el constituyente ha trasmitido al órgano revisor la totalidad de su poder. Así la Constitución francesa de 1848 establecía en su artículo 111 el procedimiento para ser modificada en todo

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

o en parte, y la Constitución federal vigente en Suiza hace factible en todo momento, según su artículo 118, una revisión total de la misma; los órganos instituidos para ese objeto son, pues, soberanos. En consecuencia es posible realizar dentro de un sistema constitucional una teoría opuesta a la sustentada por los autores que antes hemos citado.

Hay, en cambio, otras constituciones que consagran exactamente la teoría de Schmitt. La Constitución noruega de 1804 autoriza su reforma en el artículo 114, pero agrega: "Sin embargo, tal reforma no puede nunca contradecir los principios de la presente Constitución; sólo puede modificar determinadas disposiciones, sin cambiar el espíritu de la presente Constitución"; del mismo modo la Constitución griega 1927 en su artículo 125 consigna que sólo pueden ser revisadas las disposiciones no fundamentales de la Constitución.

Dentro del espíritu de las anteriores, pero más concretas en su realización, algunas constituciones excluyen expresamente de la posibilidad de revisión determinados principios. La ley constitucional francesa del 25 de febrero de 1875 ordenaba que "no podrá ser objeto de revisión la forma republicana de gobierno". La Constitución de Estados Unidos prescribe en su artículo V que ninguna enmienda puede privar a ningún estado, sin su consentimiento, de la igualdad de votos en el Senado. De este tipo era nuestra Constitución de 1824, en cuyo artículo 171 decía: "Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación, y de los estados".

Viene, por fin, la última categoría de constituciones, a la que pertenece la vigente en México. En ésta no hay la facultad expresa de revisar la totalidad de la Constitución. Tampoco se excluyen expresamente de la facultad de revisión, los principios fundamentales ni determinados preceptos. La facultad consiste en reformar y adicionar la Constitución. El artículo 135 dice así:

> La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde reformas o adiciones, y que éstas aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el computo

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

El problema relativo al alcance de la facultad constituyente se representa en constituciones del tipo de la nuestra. Es indudable que en términos amplios la facultad de reformar alcanza a cualquier precepto, puesto que no hay taxativas expresas en nuestra ley, a diferencia de las otras que hemos citado; pero se dice que si en virtud de una modificación formal se alteran los principios fundamentales de la Constitución, en realidad lo que se hace es derogarla, excediéndose así de la facultad de reformarla.

Esa interpretación que limita la facultad de reformar, no se funda en ningún texto legal expreso, porque no lo hay. Pretende fundarse en los principios que señorean la organización toda de la Constitución, exégesis que no sólo es respetable, sino que es la única que vale en derecho público cuando el texto no existe, cuando es oscuro o cuando está contradicho por otro texto.

Pero aplicando el mismo método a nuestra Constitución, nosotros llegamos a conclusiones opuestas a las anteriores, como trataremos de demostrarlo en seguida.

El último párrafo del artículo 39 dice así: "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Ese derecho debe entenderse como absoluto, a menos de admitir que existen preceptos en la Constitución que no alcanzan a ser modificados ni siquiera por el mismo pueblo que los consignó en la ley suprema; preceptos que tendrían que ser eternos, pues no sabemos de alguna autoridad superior al pueblo, capaz de modificarlos. Si los autores anteriormente mencionados eximen de la potestad del órgano revisor ciertos preceptos, es precisamente porque consideran que su derogación o reforma incumbe al poder constituyente del pueblo, no porque estimen que tales preceptos son inmutables.

Ahora bien, ¿cómo puede ejercer el pueblo mexicano ese derecho que tiene de alterar o modificar de su gobierno? La contestación debemos buscarla dentro de nuestro derecho constitucional, no en textos ajenos. Advirtamos ante todo que la Constitución no da una respuesta expresa. A falta de ella, ¿podrá el pueblo ejercer *directamente* su derecho? El plebiscito no existe en México; no hay en la Constitución ni un solo caso de

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

excepción al sistema representativo que ella establece; en el Constituyente de 1856-1857 se rechazó expresamente, por impropio para nosotros, el proyecto de la Comisión que proponía la consulta al pueblo respecto a las reformas de la Constitución aprobadas por el Congreso;[15] olvidando ese precedente tan cercano y definitivo, Sebastián Lerdo Tejada propuso en 1867 que para realizar las reformas constitucionales que consideraba necesarias, se apelará al pueblo, pero advierto de su error el distinguido constitucionalista desistió de su propósito y algunas de sus reformas llegaron a la Constitución en 1857, mediante el debido procedimientos que ella misma establece. ¿Podrá reunirse un Congreso Constituyente *ad hoc* para derogar o reformar la Constitución? Excluida la autoridad directa del pueblo, que en México no existe, la autoridad reside en los órganos de representación, en los poderes constituidos, entre cuyas facultades expresas y limitadas no hay alguna que los autorice para convocar a un Congreso Constituyente; cuantas veces se han reunido en México Congresos Constituyentes, ello ha sido fuera de toda ley, con desconocimiento de la Constitución precedente, situación de hecho que no puede fundar tesis jurídicas, porque ello equivaldría a afirmar que el único medio que hay en nuestra Constitución para alterarla fundamentalmente, consiste en desconocerla y hollarla. ¿Podrá, por último, ser modificada la Constitución por los poderes constituidos? No, porque estos poderes, como en toda Constitución de naturaleza rígida, carecen entre nosotros de facultades constituyentes. El primer término no podemos admitirlo, como no podemos admitir que la evolución de un pueblo joven como el nuestro pueda satisfacerse y realizarse *in aeternum* con las decisiones —posiblemente políticas no idóneas y seguramente ya envejecidas— que adoptó el Constituyente de 1917. El segundo extremo no podemos sustentarlo doctrinalmente en una cátedra de derecho constitucional, en un estudio donde el jurista se empeña en sojuzgar a principios de derecho la vida entera de la comunidad.

Para salirnos de la encrucijada de tan perentorio dilema, no nos queda sino admitir que el órgano constituyente del artículo 135 es el único investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar en cualquiera de sus partes la Constitución mexicana. Por vía de reforma o de adición,

[15] Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente*, tomo II, p. 608.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

nada se escapa a su competencia, con tal de que subsista el régimen constitucional. Y si al reformarla o adicionarla pudiera parecer que deroga sus principios fundamentales y subvierte su espíritu, si cuando reforma en realidad deforma, eso no importa: el sentido gramatical de las palabras no puede ser barrera para dejar a un pueblo encerrado en un dilema sin salida. No se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se puede darla de hecho a través de las reformas. El poder nacional de que habla Rabasa no puede expresarse sino por medio del constituyente del artículo 135, él es su órgano, su voz, su voluntad.

En pro de nuestra tesis está la doctrina, que reconoce en el autor de la Constitución la facultad de crear un órgano permanente con facultades constituyentes, otorgadas en la medida en que al soberano le plugo hacerlo. Está el ejemplo de las constituciones extranjeras, donde aquella doctrina se ha realizado en todos sus grados, desde la transmisión total de la soberanía al órgano constituyente hasta la exclusión expresa de ciertos preceptos intocables. Está la decisión clara, concreta y terminante del Constituyente de 1856-1857 en contra de la intervención directa del pueblo en la tarea reformatoria. Está la imposibilidad de admitir otra solución, a la luz de nuestros textos positivos. Y está, por último, como supremo desiderátum, una necesidad nacional que en seguida vamos a tratar.

En todo régimen representativo, el pueblo no tiene más autoridad que la de ser elector; él es la fuente de toda autoridad, pero no la ejercita por sí mismo; eso sólo bastaría para concluir que en un Estado de derecho, de régimen representativo, el pueblo no puede jurídicamente gobernar por sí mismo ni menos variar a su antojo, espontáneamente, anárquicamente, los órganos de gobierno y las atribuciones de los mismos. Esa tesis adquiere especial significación en México. Desde la independencia hasta Ayutla, todas las revoluciones mexicanas se hicieron en nombre del pueblo para derogar una Constitución, en realidad por el caudillo militar en contra de un sistema de legalidad; en todos los manifiestos que acompañaron a los cuartelazos, es siempre el pueblo el que habla por boca del levantado en armas, en ejercicio siempre activo y demasiado directo de su soberanía. No ocurrió entonces sino la aplicación de la teoría demagógica de que el pueblo puede por sí mismo, al margen de la ley, en el momento que le plazca y en la forma que le agrade, manifestar soberana voluntad. Superada esa etapa de nuestra historia, ahora afirmamos, con todo el moderno

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

derecho constitucional, que si hay alguien que debe estar sometido a la ley, es antes que nadie el propio pueblo. Por eso no podemos admitir que una porción, por misma que sea, de la ley constitutiva, quede a merced exclusiva del pueblo, porque al salir de lo normativo esa porción de la ley suprema ingresa en lo anárquico.

El único argumento de aparente seriedad que dentro de nuestro derecho puede esgrimirse contra la tesis que hemos expuesto, es el que Rabasa hizo consistir en que hay algo en la Constitución, por disposición expresa de ella misma, que escapa a la competencia reformatoria del artículo 135; es la erección de nuevos estados dentro de los límites de los existentes, cuando las entidades afectadas no están de acuerdo con la afectación; en ese caso, el artículo 73, fracción III, inciso 7o., se necesitan para la reforma constitucional que implica la de modificación de límites, las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás estados, en lugar de la simple mayoría que establece el artículo 135. La existencia de ese único caso parece demostrar que no cualquier precepto de la Constitución está a merced de la facultad reformatoria del Constituyente permanente, y de ser así, habría que convenir en que nuestra Constitución consagra la doctrina de que algo queda reservado al poder nacional. El argumento de Rabasa desaparece si se tiene en cuenta que quien opera la reforma en el caso del artículo 73, fracción III, inciso 7o. es precisamente el constituyente permanente del artículo 135, integrando en ese caso y en cualquiera otro por la totalidad de las legislaturas de los estados y por el Congreso de la Unión; lo único excepcional en la hipótesis de que se trata está en que se requiere para la reforma una mayoría especial de las legislaturas, lo que sin duda no modifica la naturaleza del órgano, como el Congreso de la Unión no deja ser tal cuando en ciertos casos excepcionales se requiere para la aprobación del acto una mayoría distinta a la ordinaria. Pero, sobre todo la mayoría especial que exige la fracción que citamos del artículo 73, fue requisito que apareció en la Constitución de 1857 por virtud de la reforma del 13 de noviembre de 1874; es decir, fue obra del constituyente permanente, el mismo poder que, de aceptarse la tesis de Rabasa, carecería de la facultad de reformar su propia obra.

Consecuencia de la opinión que hemos expuesto es la de que no podamos admitir la posibilidad de enjuiciar una reforma constitucional a la luz de principios o de preceptos que no están al alcance del constituyen-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

te permanente. En Estados Unidos se suscitó en 1919 la cuestión de la constitucionalidad de la enmienda que prohibió la fabricación y venta de bebidas alcohólicas; el problema, que quedó sin resolver ante la justicia estadounidense, no tendría en nuestro derecho sino la solución que hemos apuntado. En México se discutió teóricamente la validez constitucional de la reforma de 1934 al artículo 3o. de la Constitución; dicha reforma suprimió totalmente la antigua garantía individual de la libertad de enseñanza (absoluta en la Constitución de 1857, limitada en la primitiva Constitución de 1917), al hacer obligatoria la enseñanza socialista en los tres primeros grados, sin consagrar no obstante como garantía individual la libertad de enseñanza profesional, que es la única con la que no reza la enseñanza socialista. Empleando la argumentación de Rabasa, se ha dicho que el constituyente permanente no puede suprimir ninguna de las garantías individuales que consagró el Constituyente de Querétaro. Dentro de esa tesis se podría sostener asimismo (ignoramos que alguien lo haya hecho) la inconstitucionalidad de la reforma de 1928, que suprimió el municipio libre en el distrito y territorios federales, y la de 1934 que suprimió respecto a la garantía de la propiedad en materia agraria la defensa constitucional del amparo. Desde el punto de vista de la técnica constitucional, no podemos estar de acuerdo con tales opiniones, por las razones que hemos aducido.[16] Según nuestro criterio, una reforma a la Constitución se puede declarar inconstitucional, no por incompetencia del órgano idóneo del artículo 135, sino por haberse realizado por un órgano distinto a aquél o por haberse omitido las formalidades señaladas por dicho precepto. Sólo en ese caso, en que se podría comprobar objeti-

[16] En realidad, la discusión sobre la anticonstitucionalidad del artículo 3o., se planteó sobre principios filosóficos-morales y no sólo de técnica constitucional. Desde estos puntos de vista es obvio que el poder constituyente, por soberano que se le suponga, no puede legislar contra los principios científicos y las leyes naturales, como tampoco contra las leyes sociales ni los derechos inherentes a la persona humana. En consecuencia, así como el constituyente no puede decretar que dos y dos sean cinco, ni derogar la ley de Gresham, tampoco tiene facultades para privar a la persona humana de los derechos que le son naturales ni suprimir el derecho al trabajo o a la decencia y enseñanza. Véase, Juan Landerreche Oregón, "Anticonstitucionalidad del artículo tercero y de reglamentación en proyecto", *Jus*, núm. 17; y Guilebaldo Murillo, "La inconstitucionalidad del actual artículo tercero de la Constitución federal", *Jus*, núm. 31. Esta cuestión es por completo diversa de problemas meramente técnicos como los demás que cita el autor (N. de la R.).

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

vamente el vicio de la reforma, seria procedente enjuiciar la validez la de la misma por medio del juicio de amparo, que es el medio de definir los casos de inconstitucionalidad. Si se pretendiera examinar la validez de una reforma a la luz de la tesis de Schmitt, el amparo no serviría para ese objeto, por basarse en el supuesto subjetivo, no definido por la ley suprema, de que hay ciertas partes de ésta cuya modificación no está al alcance del constituyente permanente.

Nuestra interpretación, aunque tiene por base el texto de la Constitución, no entraña la afirmación de que ese texto es inmejorable. Los inconvenientes prácticos que se derivan de nuestra tesis no provienen de ella misma, sino del defecto de organizar la función constituyente en la forma en que lo hace el artículo 135. El defecto consiste en que las cámaras federales y locales integrantes del órgano constituyente, no se forman por individuos designados para una función constituyente, la cual requiere aptitudes distintas a las de legislador ordinario; de ese modo la voluntad de los electores no tiene por objeto la designación de representantes constituyentes. Además, como los legisladores ordinarios pueden convertirse en cualquier momento, por su sola voluntad, en constituyentes, los electores, que carecieron de oportunidad para nombrar mandatarios precisamente constituyentes, tampoco la tienen para aceptar o no el acto reformatorio de unos representantes no designados expresamente para ese objeto. Por último, la facilidad de realizar las reformas en un solo proceso, dentro de un solo ejercicio legislativo, sin consulta anterior ni posterior al pueblo, no solamente significa desvinculación entre el pueblo y los reformadores, sino también permite la prodigalidad de las reformas, que hasta la fecha alcanzan en la Constitución de 1917 el excesivo número de 74.[17]

La Constitución de 1824 eludía los inconvenientes de la actual, al definir que un Congreso examinaría las reformas propuestas por las legislaturas y sería el Congreso siguiente el que las aceptara o no. De esa suerte al elegir a los miembros de ese segundo Congreso, los electores sabían no tan sólo que sus representantes iban a desempeñar la función constituyente, sino también que esa función tendría que referirse precisamente

[17] Para finales de 1942, la Constitución de 1917 había sido reformada por 35 decretos, los cuales comprendían 74 adiciones o modificaciones a sus artículos. A la fecha (12 de diciembre de 2016), ha sido reformada por un gran total de 227 decretos, y las adiciones o modificaciones a sus artículos suman 699.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

a las reformas propuestas por las legislaturas y examinadas por el anterior Congreso.

El sistema en vigor fue obra impremeditada del Constituyente de 1856-1857. El proyecto primitivo consignaba un sistema complicado, en el que intervenían sucesivamente el voto del Congreso, la publicación de la reforma en los periódicos, el voto de los electores, la formulación de la reforma por el Congreso y, al final, el voto definitivo del pueblo en los comicios siguientes. Rechazado por lento el procedimiento, la Comisión presentó otro, imitación del de la Constitución de 1824, el que también fue rechazado, porque alteraba el régimen representativo al consultar al pueblo acerca de las reformas. Acaso fatigada la asamblea por las arduas discusiones que había provocado el punto a debate, no tuvo inconveniente en aceptar, por 67 votos contra 14, el tercer proyecto, que vino a ser el artículo 127 de la Constitución de 1857 igual al 135 del actual, salvo ligeras correcciones de forma.[18] La Comisión y el Congreso se decidieron de ese modo por uno de los dos sistemas que para ser reformada establece la Constitución estadounidense; el más malo de los dos, al decir de Rabasa.

Prescindiendo de la apelación directa al pueblo, que sigue siendo tan inadecuada en nuestros días como se pensó que lo era en 1857, creemos que el órgano indicado para hacer las reformas debe ser el Congreso de la Unión asociado con las legislaturas de los estados; mas para atenuar las reformas prolijas y poco pensadas abogamos por un sistema análogo al de 1824, que al dar intervención en las reformas a dos Congresos sucesivos (el que examina la reforma y el que la aprueba) permite auscultar la opinión pública a través de la elección de representantes para el Congreso y las legislaturas que van a aprobar la reforma, autoriza a suponer que con el transcurso del tiempo se logre mayor ponderación y estudio y, por último, dificulta, disminuyéndolas por ende, las reformas a la Constitución.

[18] Zarco, *op. cit.*, pp. 560, 590 y 608.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La reformabilidad de la Constitución mexicana de 1917 (1970)*

Ignacio Burgoa Orihuela

I.

La conmemoración anual de nuestra actual ley suprema no sólo debe implicar un fasto cronológico en la historia jurídica-política de México, sino el refrendo de los valores y principios que dicho documento conjuga armoniosamente sus prescripciones normativas. Cada cinco de febrero se celebra un año de vida de la Constitución de 1917, y las ceremonias que con este motivo se efectúan han revestido casi siempre unciosa solemnidad. Pero festejar los aniversarios de nuestro código fundamental no debe únicamente significar la entonación de loas y alabanzas en su honor, sino la renovación constante del propósito cívico en gobernantes y gobernados para ceñir la conducta de unos y otros a las normas que lo integran. Sin este propósito y sin su decidida realización, el cinco de febrero no sería sino una fecha de recordación estéril de un acontecimiento sumergido en el pasado, y en esta tesitura, equivaldría al mero homenaje que se tributa a un muerto o la hipócrita pleitesía que se rinde a un ser viviente que se relega al olvido como pieza ineficaz, para extraerla de él y volverla a lustrar al año siguiente. Y es que en toda Constitución deben distinguirse dos fenómenos; ocasional uno y permanente el otro: su expedición y su vigencia. El primero se localiza en la historia como un suceso que se registra en la vida de los pueblos; en cambio, el segundo se proyecta sobre esa vida dirigiéndola imperativamente mientras no desaparezca. Por ello, el cinco de febrero de cada año tiene una doble significación como hecho histórico y como hecho cívico, y en esta

* Tomado de la *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XX, núms. 79-80, julio-diciembre, 1970, pp. 1119-1134 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

dualidad, el primero se ostenta como un homenaje a sus forjadores y el segundo como la intención actuante de adecuar siempre la vida de México a sus mandamientos. Ambos entrañan sendos tributos: la rememoración y la renovación positiva a los principios en ella contenidos.

La veneración que todos los mexicanos debemos profesar a la Constitución vigente no debe conducirnos a ninguna admiración obsesiva hacia todas y cada una de sus prescripciones. Como obra insignemente humana no es perfecta sino perfectible. Si nuestro país puede ufanarse de ella, el legítimo orgullo de que rija los destinos de la patria no debe traducirse en obcecación petrificada. Tenemos una excelente Constitución pero quisiéramos mejorarla con tanto tesón como pretendemos remediar los grandes males que aún aquejan al país. Este anhelo es nítidamente distinguible y nunca confundible frente a las aviesas y anti-mexicanas tendencias que propugnan la abolición de los principios sociales, políticos y económicos en sustenta. Partimos de la premisa de que nuestra actual Constitución es buena en el sentido platónico del valor bondad, pero deseamos mejorarla. Rechazamos enérgicamente la postura contraria que proclama su carácter obsoleto y cuyos sostenedores, con ideologías opuestas, propenden a sustituirla o a alterarla en su esencia, haciéndola retroceder hacia un individualismo trasnochado o precipitándola hacia un estatismo totalitario y liberticida. Romper el orden armónico de justicia social que implanta nuestra Constitución mediante la incidencia en extremismos de diverso *substratum* ideológico, es el designio de aquellos que no pueden tener cabida en ninguna ceremonia que se celebre en su honor, pues honrar a la Ley Suprema es mejorarla, no censurarla negativa y destructivamente.

Periódicamente la prensa nacional ha publicado declaraciones de algunos políticos y juristas, en el sentido de señalar a nuestra Constitución vigente como obsoleta y anacrónica, aduciendo que sus prescripciones en lo general ya no se adecuan a los aspectos actuales de la vida social, económica y política pueblo mexicano, es decir, a las resultantes de su progreso y evolución. Los que han sostenido esta opinión no especifican, sin embargo, en qué facetas nuestra actual ley suprema ostenta esos vicios. Independientemente de que yo, en lo personal, no comparto tales ideas, pues considero, y así siempre lo he proclamado, que la Constitución de 1917 conjuga armoniosamente en un sistema normativo los diferentes matices y aspectos de la vida nacional, y establece bases para la solución de los pro-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

blemas que afronta y la satisfacción de sus necesidades, me ha preocupado hondamente la ominosa posibilidad de que no sea el pueblo de México, sino el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, es decir, los representantes de ese pueblo, quienes pudiesen alterar sustancialmente los principios políticos, económicos, jurídicos y sociales nuestra Carta Magna, y sustituirlos por otros que su muy peculiar modo de pensar les pidiere surgir.

Ante esa preocupación, me he preguntado en varias ocasiones si esa posibilidad pudiese ser factible en un terreno estrictamente jurídico, es decir, si las alteraciones sustanciales de los principios de diversa índole consagrados constitucionalmente, pudiese realizarse con validez dentro del ámbito de facultades que para los expresados organismos legislativos contiene el artículo 135 de ley suprema.

Indiscutiblemente la Constitución es la fundamental y suprema del país, ya que implica la base sobre la que se sustenta todo el derecho positivo, al establecer las normas torales que rigen la vida del Estado, su organización y las relaciones las autoridades entre sí y frente a los gobernados. Sobre la Constitución ningún ordenamiento secundario debe prevalecer y en el caso de que éste se oponga a sus mandamientos, ostenta el vicio de nulidad *ab origine*.

La fundamentalidad y la supremacía no explican por sí solas el ser sustancial de la Constitución, pues ésta no es simplemente un documento jurídico en que se contengan sistematizadamente diversas normas básicas del Estado. La Constitución, para merecer con autenticidad este nombre, debe tener alma, y ésta se expresa en un conjunto de principios políticos, sociales y económicos que no son el producto de la imaginación de sus autores, sino que se encuentran arraigados en el ser, el modo de ser y el querer ser de un pueblo. En otras palabras, una verdadera Constitución, que con exhaustividad amerite este calificativo y que no sea un mero documento jurídico-formal, debe traducir en preceptos supremos y fundamentales los atributos, modalidades o características ontológicas de un pueblo, así como sus designios, aspiraciones o ideales que vaya forjando a través de su polifacética vida histórica. Todos estos elementos, existentes en la ontología y teleología populares, se convierten en el contenido y alma de la Constitución positiva, es decir, en el *substratum* de sus normas jurídicas esenciales.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Prescindiendo deliberadamente de diversas opiniones doctrinarias que corroboran las anteriores aseveraciones, puede afirmarse que sobre la Constitución y como factores determinantes de su contenido, existen diferentes principios que se derivan por inferencia lógica del ser, del modo de ser y del querer ser de un pueblo. A estos principios los autores de derecho constitucional suelen designarlos con el nombre de "decisiones políticas fundamentales" debiéndose agregar que no sólo este calificativo los caracteriza, pues las "decisiones fundamentales" pueden ser, y de hecho son, de índole social y económica.

Debiendo reflejar la Constitución las modalidades ontológicas, deontológicas y teleológicas de un pueblo y no siempre hacia su superación y mejoramiento, aquélla debe ser igualmente variable en sentido progresivo. Resultando la Constitución de un proceso histórico tendiente a adaptar el ser al deber ser, a transformar una realidad no igualitaria e injusta en una realidad igualitaria y justa, es obvio que los factores que determinan dicha adaptación o transformación no sólo son la causa eficiente de la formación constitucional, sino la base de sustentación y el elemento justificativo de la vigencia o subsistencia de las normas constitucionales, de tal suerte que si éstas ya no únicamente no encuentran respaldo en las circunstancias que otrora hubieren implicado su motivación real, positiva y verdadera, sino que significan serios obstáculos para la obtención de la justicia e igualdad, deben necesariamente modificarse. Estas consideraciones autorizan a reafirmar lo que siempre se ha aseverado y corroborado por la teoría constitucional y la filosofía jurídica: la Constitución no debe ser un "tabú", no es un ordenamiento inmodificable pese a su supremacía; como producto jurídico excelso de la vida evolutiva de los pueblos, debe siempre estar en consonancia con las diversas etapas de la transformación social en su sentido genérico. Pero la necesidad, latente o actualizada de la reforma a la Constitución, tiene, a su vez, una importante y significativa limitación, sin la cual toda alteración que dicho ordenamiento experimentase seria indebida, si no absurda y atentatoria: la de que la motivación de la enmienda constitucional esté radicada en auténticos factores reales que reclamen su institución y regulación jurídicas y auspiciada por designios de verdadera igualdad y justicia en cualquier ámbito de que se trate (económico, religioso, político, etcétera), y no basada en conveniencias de grupos que ocasional transitoriamente detenten el poder.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Pese al deber ser teleológico de toda Constitución, que cristaliza en normas jurídicas la voluntad de los pueblos, orientada hacia la consecución de la igualdad y la justicia como valores omnipresentes en toda transformación social progresiva, la historia humana nos suministra prolijamente casos en que, o por falta de una conciencia popular inquebrantable o por opresiones tiránicas de los que en un momento dado gocen de los privilegios del poder público, las normas constitucionales se crean, reforman o suprimen al capricho de grupos mezquinamente interesados o bajo los tortuosos designios de hombres ambiciosos. En estas condiciones, el proceso de creación constitucional ha culminado en la formación de ordenamientos jurídicos formales, cuyo contenido, o pugna con los verdaderos elementos reales que debieran implicar su motivación, o es ajeno e indiferente a ellos (*constitución en sentido positivo o jurídico-positivo*, según Schmitt y Kelsen, respectivamente), sin desembocar en la elaboración de una genuina Constitución que, como ley fundamental del Estado, esté respaldada y apoyada por factores sociales de muy diversa índole que revelen el ser y el modo de ser del pueblo o nación que organiza o encauza, los cuales, puede decirse, equivalen a la *norma fundamental hipotética no positiva* de que nos habla el fundador de la Escuela Vienesa (*constitución en sentido lógico-jurídico*, según este mismo, o *constitución en sentido absoluto*, conforme a las ideas de Carl Schmitt).

Si muchas constituciones positivas históricamente dadas no han respondido al ideal de Constitución tal como lo hemos esbozado, a mayor abundamiento las reformas y adiciones a las mismas no han tenido, en múltiples casos, una verdadera fundamentación social en sentido genérico, puesto que, como ya advertimos, la alteración normativa constitucional ha reconocido como móvil primordial las conveniencias políticas (bajo la acepción desfigurada o degenerada del concepto clásico de "lo político"), religiosas o económicas de ciertos grupos o sectores prepotentes de la sociedad o las ambiciones desmedidas de poder de los llamados "jefes de Estado".

Sin embargo, a título de autodefensa frente a la alterabilidad fácil, sencilla y, por ende, peligrosa de sus disposiciones, varias constituciones han establecido un sistema especial conforme al cual deban introducirse reformas o adiciones a sus preceptos. Desgraciadamente, ese sistema, que en la teoría jurídico-constitucional ha sugerido el principio de "rigidez

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

constitucional", ha sido por lo general muy poco eficaz en la práctica, no implicando sino un mero conjunto de formalismos que fácil y hasta vergonzosamente se satisfacen por la inconsciencia cívica, la falta de patriotismo indignidad de los organismos y autoridades a los que constitucionalmente incumbe la modificación preceptiva de ley fundamental. De ello resulta que, pese a dicho principio de rigidez, la Constitución puede reformarse o incluso, lo que es peor, transformarse con la misma facilidad, celeridad y falta ponderación con que se crean y modifican las leyes secundarias y sin que la alteración constitucional pueda obedecer a una verdadera motivación real orientada hacia los ideales de igualdad y justicia.

Esta triste situación, desafortunadamente, se ha dado con frecuencia en México. Puede afirmarse que entre todas las constituciones o leyes constitucionales que han imperado en nuestro país, sólo tres pueden resistir airosas un análisis serio de justificación sociológico-valorativo, a saber: los ordenamientos fundamentales de 1824, de 1857 y el vigente de 1917, todos ellos de carácter federal. Los demás, desde el punto de vista de la teoría constitucional sólo han sido constituciones en sentido positivo, impuestas por conveniencias políticas, religiosas o económicas particulares de grupos privilegiados y, por tanto, conservadores, sin haber Estado orientadas hacia la realización de verdaderos valores de igualdad y justicia, de lo que es prueba irrefutable su efímera duración. Estas consideraciones no suponen, desde luego, la idea absoluta y radical de que los ordenamientos constitucionales distintos de los tres señalados, hayan sido totalmente deleznables o que no hayan marcado cierto mejoramiento técnico en determinadas instituciones en ellos implantadas y reguladas; ni autorizan a estimar a las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 como documentos jurídico-políticos perfectos y en todo superiores a los demás; sino que únicamente tratan de poner de relieve la circunstancia de que, desde el punto de vista de la evolución progresiva del pueblo mexicano, dichas tres leyes fundamentales han establecido bases de superación social en materia religiosa, política y económica alimentadas por un espíritu igualitario y justiciero, auténticamente revolucionario.

Por otra parte, aunque la Constitución deba ser el producto de la voluntad popular que en ella se refleja, es decir, de la soberanía del pueblo que se haya hacia su creación, finalidad que le imputa el carácter de "poder constituyente", sería inconcebible, y, por ende, no factible desde el punto

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de vista teórico y práctico, que el pueblo por sí mismo pudiese introducir modificaciones a sus preceptos. Éstas se formulan y realizan en su nombre por representantes políticos que, en el caso de nuestro país, integran las cámaras de diputados y senadores al Congreso de Unión y las legislaturas de los estados, según lo establece el artículo 135. Este precepto, como es bien sabido, faculta a los citados órganos para "reformar y adicionar" la Constitución. Ahora bien, demarcación de semejante facultad o su apreciación irrestricta originan consecuencias de dilatada trascendencia para la vida de México, a tal punto importantes, que de ellas puede derivar, o la conservación del poder constituyente en favor del pueblo, que su titular, o la atribución de este poder a los órganos legislativos mencionados, lo que se antoja una ingente aberración. Y es que de la interpretación del artículo 135 depende el mantenimiento real y positivo del régimen democrático o la entronización formal de la dictadura legislativa, que en la realidad política encubriría la dictadura presidencia. De ahí que he juzgado no sólo oportuno, sino necesario, abordar la consabida cuestión. De los criterios opuestos y excluyentes que sobre ella se adopten derivarán, o el mantenimiento y defensa de los principios políticos, sociales y económicos proclamados en nuestra Constitución vigente, o la posibilidad jurídica de que se destruyan o reemplacen por los contrarios sin la injerencia del único capacitado legítimamente para operar estos fenómenos, como es el pueblo mexicano. O se preserva en favor de éste el poder constituyente o se auspicia su entrega al legislador ordinario y constituido, es decir, en el fondo, a grupos políticos de ideologías que pueda estar en contra del ser, del modo de ser del querer ser populares.

Es precepto señalado, en su alcance e interpretación pues, lo que forma el tema central de este estudio. En torno a él surgen las siguientes cuestiones trascendentales: ¿Qué extensión tiene la facultad de reformar y adicionar la Constitución que se confiere al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados? ¿Estos órganos pueden ejercitarla irrestrictamente, *ad libitum*, a tal extremo de cambiar, restringir o suprimir los principios básicos que caracterizan esencialmente a nuestro orden constitucional? ¿El poder constituyente del pueblo debe entenderse depositado en ellos? ¿El artículo 135 autoriza la destrucción de la Constitución mediante la alteración substancial de tales principios, convirtiendo a las entidades legislativas mencionadas en un "constituyente permanente" como lo pretenden algunos autores?

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Las ideas que en relación a dichas cuestiones vamos a emitir ya las hemos expuesto públicamente en otras ocasiones. Por ser cabalmente aplicables al tema de este estudio es oportuno reproducirlas, pues conciernen a uno de los tópicos que tratamos en un opúsculo editado en 1966,[1] como es el que atañe a la naturaleza del poder constituyente, la cual suministra el criterio certero para contestar las interrogaciones anotadas en uno u otro sentido. Es más, de su desentrañamiento depende que dicho estudio esté o no justificado.

Hemos sostenido que el poder constituyente es la popular soberanía misma enfocada hacia la creación constitucional traducida en la expedición de un documento jurídico fundamental y supremo que es la espina dorsal de todo Estado de derecho. Por tanto, el poder constituyente participa obviamente de los atributos sustanciales de la soberanía, como son, la inalienabilidad, la indivisibilidad y la imprescriptibilidad. Al desplegarlo, mediante sus representantes o diputados que forman lo que se llama la asamblea o congreso constituyente, el pueblo se autodetermina y autolimita en la Constitución, decidiendo someterse, y sujetando a todos los órganos estatales, a ciertos cauces jurídicos que en su nombre se establecen.

Estas someras consideraciones encuentran su puntual aplicación en nuestra Constitución. Al organizarse el pueblo mexicano en Estado, refirió la soberanía a esta entidad jurídico-política, reservándose para sí, no obstante, su fundamentación real. Al surgir el Estado mexicano con personalidad jurídica política propia, como mera forma de creación artificial (como son el concepto y la entidad política "Estado" en general), necesariamente se le tuvo que atribuir autoridad, esto es, el poder indispensable para la consecución de sus fines específicos y para el mantenimiento del orden interior. Al nacer el Estado mexicano, lógicamente el pueblo o elemento humano que lo integra devino un factor de su naturaleza, conservando, sin embargo, el poder o actividad social suprema (soberanía) que le es inherente. En el terreno lógico, un elemento real, el pueblo o la nación, al que corresponde el poder soberano, al organizarse en Estado, imputó a éste una actividad, o sea, el poder público o de imperio, para que por conducto de diferentes órganos o autoridades, cumpliese los objetivos

[1] Ignacio Burgoa Orihuela, *Breve estudio sobre el Poder Legislativo*, México, Porrúa, 1966 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

en que el mismo pueblo tradujo su autodeterminación y su autolimitación. De esta consideración se infiere la sutil diferencia que existe entre "soberanía" y "poder público", pues en tanto que la primera pertenece al pueblo, el segundo corresponde al Estado, mediando entre una y otro un estrechísimo vínculo de causalidad bajo la idea de que la soberanía es la fuente directa e inmediata del poder público. Es tan compacto e inescindible ese vínculo que en cierto modo ambos conceptos se identifican, ya que el poder público no es sino la soberanía popular o nacional dinámica y actuante a través del Estado, o sea, su actualización misma. Por ello, creemos que no implica ningún despropósito hablar indistintamente de "soberanía popular" y "soberanía del Estado", ya que la entidad estatal no es sino la persona moral en pueblo especial se ha organizado jurídica y políticamente a través del derecho y, en especial, mediante la Constitución. Ahora bien, si el poder constituyente es una faceta teleológica de la soberanía, el poder público, en cambio, es un poder constituido o encauzado jurídicamente, o sea, ordenado por la Constitución, sin que esta diferencia destruya la identidad de que hemos hablado, pues uno y otro no son sino aspectos distintos de un todo. Así, la soberanía popular o nacional es poder público en la medida en que se desarrolla conforme a las normas que ésta ha consignado.

Estas consideraciones explicitan con claridad el artículo 39 constitucional que dice: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Fácilmente se desprende del contenido de este precepto que su primera parte alude a la radicación popular de soberanía cuando emplea los adverbios "*esencial y originariamente*". El primero de ellos implica que la soberanía es consustancial y concomitante al pueblo, o sea, que éste tiene como atributo de esencia el ser soberano. Por su parte, la palabra "originariamente" significa que es el pueblo quien en principio y de manera esencial es el único sujeto real de la soberanía, la cual, a su vez es la "fuente" de todo poder público, pues éste "dimana", o sea, deriva del pueblo. Si éste no fuera soberano, no sería la causa del poder público o poder del Estado, sino el elemento humano sobre el cual éste se ejerciera. Consiguientemente, el artículo 39 constitucional identifica "soberanía" con "poder público", pues ambos radican en

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

el pueblo. Del pueblo no podría dimanar poder alguno si no lo tuviera y la contención popular del poder público entraña la misma soberanía.

Ahora bien, el pueblo, como unidad real, no puede por sí mismo ejercer el poder constituyente. Es imposible física y psicológicamente que todo el conjunto humano que representa se dé una constitución. La elaboración de este ordenamiento fundamental es una obra de la inteligencia y de la voluntad y cuya producción, por ende, requiere indispensablemente la acción del entendimiento manifestada en varias operaciones sucesivas, tales como la confección de un proyecto, su estudio y discusión y su aprobación. Estas operaciones, cuyo desarrollo exige por modo necesario un método, no susceptibles de realizarse por el mismo pueblo en atención al número considerable de sus componentes, al vasto territorio sobre el que se asienta, a la heterogeneidad de los sectores sociales que lo integran, en una palabra, a una variedad y multiplicidad de factores de hecho. Por ello, si bien el poder constituyente pertenece al pueblo como aspecto teleológico inherente a su soberanía, no puede desempeñarse por su titular. Imperativos ineludibles constriñen a depositar su ejercicio en un cuerpo, compuesto de representantes populares, que se denomina *congreso o asamblea constituyente* y cuya misión única consiste en elaborar una Constitución a nombre del pueblo. Claramente se advierte, por tanto, la medular distinción que media entre ese cuerpo y el poder constituyente propiamente dicho. El primero es el órgano a quien el ejercicio o la actualización de dicho poder se confía o entrega, y el segundo la energía, fuerza o actividad soberana de darse una Constitución. Por este motivo, los títulos de legitimidad del congreso o asamblea constituyente y de su obra derivan de la relación directa que exista entre él y el pueblo, o sea, de la auténtica representación popular que tal organismo ostente. Sin esa relación o faltando esta representación, la obra constitucional, por más perfecta que se suponga, tendrá un vicio ostensible de origen; su carácter espurio o ilegítimo, aunque con el tiempo y su observancia pueda legitimarse.

Debe advertirse, por otra parte, que la representación política del pueblo que tiene la asamblea o congreso constituyente no convierte a este cuerpo en un mero mandatario popular bajo el concepto clásico de mandato del derecho civil. Dicha asamblea o cuerpo goza de amplia libertad para crear una Constitución, sin que actúe acatando instrucciones específicas y expresas de su representado, las cuales, por lo demás, se-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

rían casi imposibles de darse. Sin embargo, sobre la actuación del órgano constituyente existe un conjunto de principios, ideales, fines o tendencias radicados en el ser, modo de ser y querer ser del pueblo (Constitución en sentido absoluto, no positivo) que no sólo condicionan la producción constitucional, sino que deben incorporarse a ésta como *substratum* de sus dispositivos jurídicos.

Uno de esos principios es el de la soberanía popular necesariamente respetable por la asamblea o congreso constituyente. Suponer que no lo acatara, es decir, que no lo declarara en la Constitución que elabore, significaría una usurpación, una traición al pueblo mismo en cuya representación actúa, y es más, el desquiciamiento de su base de sustentación, de legitimidad y fuente. Tal fenómeno acaecería si despojara al pueblo del poder constituyente, si le negara o desconociese el derecho de darse una nueva Constitución cuantas veces lo deseara, de sustituir o alterar los principios políticos, sociales, económicos o de cualquier otra índole que informen el espíritu de un determinado ordenamiento constitucional en un momento histórico dado. Y es que dichos principios varían en la medida que el ser, el modo de ser y el querer ser del pueblo cambian por impulso de su propia dinámica; y cuando la ley fundamental resulta incompatible con ellos, debe substancialmente modificarse o, inclusive, reemplazarse por otra que los proclame y erija a la categoría de normas jurídicas básicas.

Ahora bien, la modificabilidad de los principios esenciales que se contienen en una Constitución, o sea, de los que implican la substancia o contextura misma del ser ontológico y teleológico del pueblo y la facultad de sustituir dicho ordenamiento, son inherentes al poder constituyente. Por ende, sólo el pueblo puede modificar tales principios o darse una nueva Constitución. Ni el congreso constituyente cuya tarea concluye con la elaboración constitucional, ni, por mayoría de razón, los órganos constituidos, es decir, los que se hayan creado en la Constitución, tienen semejantes atribuciones. Suponer lo contrario equivaldría a admitir aberraciones inexcusables, tales como la de que el consabido poder no pertenece al pueblo, de que la asamblea constituyente, una vez cumplida su misión, subsistiese, y de que los órganos existentes a virtud ordenamiento constitucional pudiesen alterar las bases en que éste descansa sin destruirse ellos mismos. En resumen, si constituyente es un aspecto inseparable,

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

inescindible de la soberanía, si dicho poder consiste en la potestad de darse una constitución, de cambiarla esto es, de reemplazar los principios cardinales que le atribuyen su tónica específica, o de sustituirla por otra, no es concebible, y mucho menos admisible, que nadie ni nada, fuera del pueblo, tenga las facultades anteriormente apuntadas.

Estas consideraciones plantean un problema de trascendental importancia que estriba en determinar la vía o el medio que el pueblo puede utilizar para realizar esa potestad. Tal problema se traduce en las siguientes interrogaciones. ¿Cómo puede el pueblo cambiar su Constitución? ¿Cómo puede sustituirla por una nueva que refleje el Estado evolutivo que en los distintos órdenes de su vida ha alcanzado? ¿Cómo puede reemplazar los principios esenciales políticos, sociales, económicos o jurídicos que en un determinado ordenamiento constitucional se han plasmado? Las formas como estos objetivos pueden lograrse son generalmente las de derecho y las de hecho. Dentro de las primeras se comprende el *referendum* popular, o sea, la manifestación de la voluntad mayoritaria del pueblo, a través de una votación extraordinaria, que apruebe o rechace no sólo la variación de los consabidos principios y la adopción de distintos o contrarios a los constitucionalmente establecidos, sino la sustitución de la ley fundamental. Además, en la misma Constitución puede disponerse que los órganos que ostenten la representación popular convoquen, bajo determinadas condiciones, a la integración de un congreso o asamblea constituyente para el efecto de que el pueblo, por conducto de los diputados que elija, se dé una nueva ley suprema. Sin que constitucionalmente se prevean cualesquiera de las dos formas mencionadas, que es lo que sucede en México, el poder constituyente del pueblo sólo puede actualizarse mediante la revolución, es decir, por modo cruento, rebelándose contra el orden jurídico-político establecido para conseguir la implantación de otro, informado por principios o ideas que su evolución real vaya imponiendo. En la lucha civil así concebida, los contendientes serían los grupos que respectivamente pugnen por el mantenimiento del orden constitucional existente o por la renovación de éste. El triunfo de unos u otros en dicha contienda originará la realización de estos objetivos, afirmación que está corroborada por múltiples ejemplos que la historia universal y la de nuestro país nos ofrecen prolijamente. Así debe entenderse el artículo 136 de nuestra Constitución vigente similar al artículo 128 de la ley fundamental

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de 1857. Su aplicación depende de elementos fácticos que se registren en la realidad, pues "la fuerza y vigor" de dicho ordenamiento están supeditados a la circunstancia de que los inconformes con él, los que se subleven contra sus instituciones, formen una mayoría popular que derrote a los que lo sostienen. La victoria de los defensores de la Constitución traería concomitantemente aparejada la aplicación del consabido precepto, el cual quedaría definitivamente sin observancia en el supuesto contrario.

Por otra parte, no debe confundirse el poder constituyente que, según lo hemos aseverado hasta el cansancio, pertenece al pueblo, con la facultad de adicionar o reformar la Constitución que en nuestro orden jurídico corresponde al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados conforme a su artículo 135 (procedimiento de revisión constitucional según Maurice Hauriou). Entre dicho poder y tal facultad hay una diferencia substancial, pues mientras que aquél se manifiesta en la potestad de variar o alterar los principios esenciales sobre los que el ordenamiento constitucional se asienta, es decir, los que expresan el ser y el modo de ser de la Constitución y sin los cuales ésta perdería su unidad específica, su consistencia íntima, su individualidad, la mencionada facultad únicamente debe ser entendida como la atribución de modificar los preceptos constitucionales que estructuren dichos principios o las instituciones políticas, sociales, económicas o jurídicas que en la ley fundamental se establezcan, sin afectar en su esencia a unos o a otras. Concebir fuera de estos límites a la citada facultad, equivaldría a desplazar en favor de órganos constituidos el poder constituyente, lo que además de configurar un paralogismo, entrañaría la usurpación de la soberanía popular.

En el caso específico de nuestra Constitución vigente se corroboran las anteriores consideraciones. De acuerdo con la interpretación gramatical de su artículo 135 (127 Constitución de 1857), se desprende que, teniendo el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados la facultad de "reformar" la Constitución sin restricción o salvedad alguna, sería lógico que pudieran modificarla totalmente, ya que una reforma en el sentido amplio de la palabra implica toda alteración.

Sin embargo, no estamos de acuerdo con esta interpretación, ya que las conclusiones a que nos conduciría están desmentidas por diversas consideraciones de índole jurídico-constitucional y doctrinal.

En efecto, el concepto de "reforma" entraña necesariamente una necesariamente modificación parcial, puesto que si fuere total, se trataría de una

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

sustitución o transformación. Una reforma es algo accesorio a algo principal, que es precisamente su objeto; por consiguiente, cuando se elimina lo principal, la reforma no tiene razón de ser. Por tanto, la facultad reformativa que el artículo 135 confiere al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados sólo equivale a una alteración parcial de la Constitución. Una reforma implica la adición, la disminución o la modificación parcial de un todo, pero nunca su eliminación integral, porque entonces ya no sería reforma, ya que ésta altera pero no extingue. En otras palabras, reformar significa lógicamente alterar algo sus accidentes sin cambiar su esencia o substancia. De ahí que la reforma se distingue claramente de la transformación, la cual opera la mutación esencial o substancial de una cosa.

Por otra parte, el único soberano, el único capaz de alterar o modificar la forma de gobierno (que sería el caso de esencial alteración o transformación) es el pueblo, según lo hemos dicho y de conformidad con lo que dispone el artículo 39 constitucional. Interpretando este precepto en relación con el artículo 135, se concluye que las atribuciones para reformar y adicionar la Constitución con que están investidos el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en manera alguna involucran la de sustituir los principios políticos que informan a dicho ordenamiento, y cuyo conjunto integra la forma de gobierno, o sea, la representativa, democrática y federal (artículo 40).

Además, siendo propia de la soberanía popular la facultad de alterar la forma de gobierno como inherente al poder constituyente, y teniendo aquélla por característica la inalienabilidad, tal como lo declara el citado artículo 39, es lógico y evidente que el pueblo no pudo haberse desposeído de ella para conferirla al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados.

Doctrinalmente, casi todos los autores están contentos con la idea de que las atribuciones que la ley fundamental establece para los órganos legislativos federales y locales, en el sentido de reformar y adicionar la Constitución, de ninguna manera equivalen a la potestad jurídica de alterar ésta substancialmente en sus principios esenciales y característicos y, menos aún, de abrogarla, pues siendo dichos órganos entidades creadas por ella, sería ilógico que la destruyeran sin destruirse ellos mismos.

De la exposición que antecede se deduce la ineluctable conclusión de que la facultad prevista en el artículo 135 constitucional en favor del

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados para reformar y adicionar la Constitución debe contraerse a modificar o ampliar las disposiciones contenidas en ella que no proclamen los principios básicos derivados del ser, modo de ser y querer ser del pueblo, sino que simplemente los regulen. De ello se infiere que los citados órganos no pueden cambiar la esencia de la constitución al punto de transformarla en una nueva mediante la alteración, supresión o sustitución de los aludidos principios. Como hemos afirmado insistentemente, la permisión jurídica contraria a esa prohibición significaría desplazar el poder constituyente, o sea, la soberanía misma del pueblo, hacia órganos constituidos que deben actuar conforme a la Constitución que instituye su existencia y no con la tendencia a destruirla.

Ahora bien, los principios políticos, económicos y sociales que preconiza la Constitución de 1917 y sobre los cuales se sustenta el orden jurídico fundamental y supremo que establece, se descubren sin gran dificultad en la implicación ontológica y teleológica del pueblo mexicano, modelada por su vida histórica misma. Desde la Constitución de 1824 México se organizó en una República, después del efímero imperio de Iturbide, para no abandonar jamás esta forma de gobierno, que quedó definitivamente consolidada al triunfo de las armas constitucionalistas en 1867 sobre el postizo régimen de Maximiliano. Aunque la historia política de nuestro país haya alternativamente oscilado entre el centralismo y el federalismo, esta última forma estatal, con las modalidades vernáculas que no viene al caso tratar, quedó consagrada desde la Constitución de 1857 y en los documentos jurídico-políticos que la precedieron. La democracia, como aspecto orgánico y funcional de la soberanía popular y como sistema de normativización del poder público, o sea en cuanto que traduce un régimen de gobierno en que dicho poder se desempeña dentro de normas de derecho, siempre ha sido el anhelo que el pueblo mexicano ha tratado de realizar, no sin innúmeras luchas políticas y civiles que no hace mucho tiempo convulsionaron constantemente su vida como nación independiente.

La implantación del régimen democrático con los diversos principios que lo peculiarizan, tales como el de soberanía popular, el de división de poderes, el de normativización del poder público, el de goce y disfrute de garantías para el gobernado y el concerniente a la existencia un medio ju-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

rídico para preservarlas contra cualquier acto de autoridad, cual es nuestro glorioso juicio de amparo, ha sido otra de las invariables finalidades a cuya obtención ha propendido México, aun a los objetivos políticos y sociales que provocaron la Revolución de 1910 y que se acogen en la Constitución de 1917, tales como la no reelección presidencial y la consagración de garantías sociales en materia obrera y agraria.

El incompleto panorama que acabamos de esbozar nos advierte sin duda alguna que en la teleología histórica del pueblo mexicano, hondamente cimentada en las vicisitudes políticas y necesidades sociales que durante su vida ha padecido, figuran los principios fundamentales que a continuación señalamos: el republicano, el federal, el democrático, el de no reelección presidencial y los que atañen a las garantías sociales en las materias mencionadas. La restricción, supresión o sustitución de estos principios sólo incumbe al pueblo en ejercicio del poder soberano constituyente de que es titular. Por ende, ninguno de ellos puede ser restringido, suprimido o sustituido por el Congreso de la Unión ni por las legislaturas de los estados, pues según hemos afirmado hasta el cansancio, la facultad de reformar y adicionar la Constitución a que se refiere su artículo 135 no comprende tal potestad. No puede argüirse válidamente por otra parte, que la representación política del pueblo que tienen tales órganos legislativos incluya la capacidad de realizar los aludidos actos, pues ello entrañaría la enajenación parcial de la soberanía popular al desplazarse a su favor el poder constituyente, lo que pugnaría contra los atributos de indivisibilidad e inalienabilidad que son sus notas esenciales.

Ahora bien, si únicamente el pueblo puede suprimir, restringir o sustituir los consabidos principios, ¿cómo puede realizar esta potestad? Ya hemos dicho que sólo por medios violentos, o sea, a través de una revolución o guerra civil que emprenda contra el orden constitucional que los contiene y las autoridades del Estado que lo sostengan. También hemos manifestado que, si en la lucha cruenta que se desate para lograr tales objetivos triunfa la mayoría popular, éstos se actualizan, bien mediante la expedición de una nueva Constitución, o bien través de a la alteración substancial de la vigente, debiéndose en ambos casos convocar a la instalación de una asamblea constituyente. En cambio, en la hipótesis contraria, esto es, si la victoria corresponde a los defensores del orden constitucional actual, tendría su perfecta aplicación el artículo 136, se da por reproducido.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Los medios violentos para que el pueblo ejercite el poder constituyente no son de ninguna manera aconsejables por razones obvias, máxime que pueden reemplazarse por medios pacíficos de carácter jurídico-político y que nuestra constitución vigente no prevé. El más importante consistiría en implantar el referéndum popular, en el sentido de que las reformas o adiciones constitucionales que impliquen fenómenos represivos, restrictivos o sustitutivos de cualquiera de los principios esenciales que se han esbozado, deben someterse a plebiscito, que sería la forma como el pueblo externara su voluntad, aprobándolas o rechazándolas.

La institución del referéndum popular traería consigo indiscutibles ventajas para la vida de nuestro país, pues además de reafirmar y complementar el régimen democrático en que éste se organiza, evitaría los peligros de una dictadura legislativa o presidencial, poniendo a salvo de la posible y nunca descartable conducta antipopular de los órganos estatales encargados de reformar y adicionar la Constitución, los principios políticos, sociales y económicos fundamentales bajo los que nuestro pueblo ha querido vivir desde que surgió como nación independiente.

Se ha hablado muy frecuentemente y en múltiples ocasiones de la potestad autodeterminativa de los pueblos como una de las facetas inherentes a su soberanía. Pero en México esa capacidad resulta exigua y muy limitada sin referéndum, pues nuestro pueblo sólo la ejercita jurídica y políticamente al elegir a sus gobernantes, y una vez efectuada la elección y durante los periodos funcionales que marca la Constitución, está condenado a sufrir los riesgos de que, a pretexto de reformar o adicionar la ley suprema, los órganos del Estado investidos con esta facultad supriman, restrinjan o sustituyan los principios políticos, sociales o económicos que con su vida y sacrificio ha proclamado en las distintas etapas de su historia. Hay que reconocer que dentro de nuestro actual orden constitucional, el pueblo de México carece de la posibilidad de autodeterminarse exhaustivamente, ya que la autodeterminación no equivale solamente a la mera potestad de elegir gobernantes, sino a la externación de la voluntad popular para aceptar o rechazar cualquier innovación normativa esencial a tales principios. Si el pueblo, por medios no violentos, no puede impedir su vulneración, carece obviamente de capacidad autodeterminativa y esta situación entraña una ominosa limitación de su soberanía.

Es inconcuso que la eficacia real y positiva del referéndum de positiva del referéndum depende directamente de la madurez cívica del pueblo y

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

ésta, a su vez, de su educación. Y es que el referéndum es la más alta y elocuente expresión de la democracia y el más importante instrumento de seguridad para la soberanía popular. Sin él, una y otra permanecen mutiladas, como acaece desgraciadamente en nuestro país. Se ha observado el alentador y edificante fenómeno de que nuestro pueblo paulatinamente va adquiriendo esa madurez cívica. Sin embargo, está aún lejos de alcanzarla en plenitud, mientras no se erradiquen el analfabetismo y la inconsciencia de los derechos ciudadanos y sociales que todavía afectan a grandes sectores de la población nacional. Ante esta triste pero no irremediable realidad, el referéndum quizá sería actualmente no sólo ineficaz sino negativo; pero esta consideración no excluye su bondad como institución jurídico-política y cuya implementación es debida y conveniente oportunidad, vendría a colmar una grave omisión en que ha incurrido nuestra ley fundamental.

Las ideas y consideraciones anteriormente expuestas se impulsan a postular las siguientes proposiciones declarativas:

a) La potestad para suprimir, restringir o sustituir los principios políticos, sociales y económicos fundamentales que se contienen en la Constitución de 1917, sólo corresponde al pueblo mexicano mediante el ejercicio del poder constituyente de que es titular.
b) La facultad de reformar y adicionar la Constitución que previó su artículo 135 en favor del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, no debe comprender la atribución para suprimir, restringir y sustituir dichos principios fundamentales, sino la de estructurarlos y regularlos preceptivamente en la ley fundamental del país.
c) Para que el pueblo mexicano, al desempeñar el poder constituyente que es inherente a su soberanía, pueda pacíficamente, sin la violencia que entrañaba toda revolución, decidir sobre la supresión, restricción o sustitución de los consabidos principios fundamentales, debe implantarse el referéndum popular.
d) Para es te efecto, debe adicionarse el artículo 135 constitucional en los siguientes términos:

Siempre se exigirá el referéndum popular, en los términos que establezca la ley reglamentaria de este precepto, para la suspensión, prescripción o sustitución de:

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

I. La soberanía popular;
II. El régimen democrático y federal;
III. Las garantías individuales;
IV El juicio de amparo;
V. La no reelección presidencial; y
VI. Las garantías sociales en materia obrera y agraria.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El amparo contra las reformas constitucionales (1987)*

Diego Valadés

I.

En 1806 don Juan López Cancelada, editor de la *Gazeta* de Nueva España publicó la vida de Juan Jacobo Dessalines, "gefe de los negros de Santo Domingo", y la Constitución del "Imperio primero de negros que se ha visto en el mundo culto". El propósito perseguido por el editor de la *Gazeta* era el de prevenir a las buenas conciencias de su tiempo de los horrores y errores que presentaría la independencia de los países sometidos al dominio europeo y, desde luego y muy particularmente, al español.

En efecto, aun cuando muy poca atención se ha prestado a la primera Constitución latinoamericana, la de Haití de 1805 contenía algunos aspectos que en su época alarmaron a los Cancelada y en la nuestra ocasionan otro tanto a quienes mucho se le parecen a aquel insigne personaje.

Entre las más interesantes disposiciones de aquella Constitución figuraban los artículos 50, 51 y 52 que, sucesivamente, establecían que la ley no reconocería religión dominante, que todos los cultos serían tolerados y que el Estado no asalariaría a ninguna institución religiosa, ni a los ministros de ningún culto.

Además, el artículo 54 del mismo texto constitucional dispuso: "Todas las propiedades que pertenecían a los franceses blancos son incontestablemente de derecho confiscadas a beneficio del Estado".

* Tomado de *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, pp. 257- 269 [N. del E.].

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

Esas tendencias tan claramente apuntadas en la Constitución haitiana de 1805 en el sentido de garantizar la libertad de cultos y de reivindicar la potestad del Estado para imprimir a la propiedad las modalidades que el interés público determinase, poco a poco fueron enseñoreándose en el sistema constitucional de los países del hemisferio y, en el caso mexicano, forman parte del patrimonio histórico de nuestras instituciones políticas. Desde luego no se puede hablar de un fenómeno imitativo. Es evidente que la homogeneidad advertida en algunas respuestas a los problemas sociales existentes, es resultado de la similitud misma de esos problemas. Es por eso que podemos identificar, como parte de esos procesos absolutamente autónomos y originales, disposiciones de gran semejanza.

De acuerdo con el orden evolutivo de las instituciones mexicanas, en septiembre de 1982 el jefe del Ejecutivo remitió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución, para establecer que el servicio público de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado. La reforma al artículo 28 constitucional entró en vigor el 18 de noviembre del mismo año, después de su debida aprobación conforme a lo dispuesto por el artículo 135 de la ley fundamental.

El 14 de diciembre un grupo de personas, ostentándose como representantes de diferentes sociedades que habían prestado servicios de banca y crédito, formularon demanda de amparo "contra actos del H. Congreso de la Unión y de otras autoridades, que conculcan en su perjuicio las garantías de los artículos 1o., 5o., 13, 14, 16 y 28 de la Constitución aprobada y expedida por el H. Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1917".

Independientemente de los aspectos de personalidad, el problema planteado tiene un alto interés desde el punto de vista académico y jurídico.

Los actos reclamados fueron los siguientes:

1. Del Congreso de la Unión:
   a) la aprobación de una enmienda al artículo 28 constitucional;
   b) el cómputo de votos de las legislaturas de los estados;
   c) la declaración de estar aprobada la adición constitucional; y
   d) la expedición del decreto del 16 de noviembre de 1982.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

2. Del presidente de la República: la expedición del decreto en que manda publicar el mencionado decreto del Congreso.
3. De los secretarios de Gobernación; Hacienda y Crédito Público, y Trabajo y Previsión Social: el refrendo del decreto presidencial promulgado y, en el caso del primero de los secretarios, igualmente la publicación que se llevó a cabo en el *Diario Oficial*.
4. También se reclamaron:
   a) todas las consecuencias y efectos de los actos atribuidos a todas las autoridades responsables, entre las que incluyeron "la reducción del campo de ejercicio de la libertad de comercio e industria de las quejosas", por haberse constituido "un nuevo monopolio estatal incompatible con las *decisiones políticas fundamentales* tomadas por el Constituyente de 1917"; y
   b) "coartar y hacer nugatoria la ejecución de la sentencia que se pronunciare" en la audiencia constitucional del juicio de garantías promovido en contra de los decretos expropiatorios de la banca.

Al decir de los "quejosos", se violaron en su perjuicio las garantías consagradas por los artículos 1o., 5o., 13, 14, 16 y 28 de la Constitución, "conforme a las decisiones políticas fundamentales tomadas por el Constituyente el 5 de febrero de 1917".

Ampliando los términos de sus consideraciones acerca de la inconstitucionalidad de la reforma constitucional, los mismos "quejosos" señalaron en su escrito que "de conformidad con el citado artículo 135 constitucional la iniciativa de adiciones a la Constitución debe tener origen precisa y exclusivamente a través de un acuerdo tomado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión, actuando en forma unitaria y no de manera dividida en dos cámaras". También señalaron que "las adiciones o reformas que conforme al artículo 135 de la Constitución federal pueden hacerse a ésta, de ninguna manera pueden consistir en la restricción o suspensión de las garantías individuales, porque para este específico asunto de suspensión o restricción de garantías individuales existe la norma especial o propia contenida en el artículo 29 de la Constitución", y más adelante apuntan que "las decisiones fundamentales agrupadas en

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

la llamada parte "dogmática" de la Constitución, que se denominan garantías individuales, no pueden ser tocadas por el poder revisor de la Constitución previsto en el artículo 135".

En otros puntos de su demanda declararon que "el artículo 135, reserva la iniciativa de una reforma o adición a la Constitución exclusivamente al acuerdo que al respecto tome el Congreso de la Unión" y que, además de que el presidente de la República no tiene facultad de iniciativa en tratándose de reformas a la Constitución, para que estas reformas sean debidamente aprobadas deberán serlo por el Congreso de la Unión en sesión conjunta.

Otro orden de consideraciones formuladas por los "quejosos" se refirieron no a las formalidades para las reformas constitucionales, sino a la capacidad del Constituyente permanente para ejercer sus facultades de reformar la Constitución. Así, además de los aspectos de carácter formal, se planteó la cuestión de los límites al poder revisor de la Constitución. En su escrito asentaron: "como órgano constituido no puede tocar las decisiones políticas fundamentales tomadas por aquél al dictar la Constitución, sino que sólo puede reformar y adicionar el texto primitivo en la medida que no altere ni subvierta las concretas decisiones fundamentales sobre la forma y manera de ser de la unidad política del Estado que estableció el poder supremo que le dio vida". Más adelante reiteran la tesis afirmando: "Las decisiones políticas fundamentales son asuntos reservados al poder constituyente originario y no pertenecen al ámbito de los órganos derivados de la misma Carta Suprema."

En su oportunidad, y contra el auto de admisión de la demanda del juez cuarto de Distrito en Materia Administrativa, del 15 de diciembre de 1982, el gobierno interpuso el recurso de queja. Otro tanto hizo el Poder Legislativo de la unión.

Los secretarios señalados como autoridades responsables, y el de Gobernación además con la representación del presidente de la República en los términos del párrafo segundo del artículo 19 de la Ley de Amparo, expresaron como agravio único que con la admisión de la demanda de garantías mencionada, se contravenía lo dispuesto por la fracción I del artículo 103 constitucional.

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto por ese precepto, los tribunales de la Federación son competentes para conocer de controversias

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

que se susciten respecto de leyes y de actos de autoridad que violen garantías individuales.

Como se ha visto, la demanda aludida se refirió al presunto incumplimiento de las formalidades de una reforma constitucional tal como los "quejosos" entendieron que esas formalidades debían producirse, merced a una lectura muy particular del artículo 135 constitucional, y a la supuesta "violación" de los límites "tácitos" del poder revisor de la Constitución. De acuerdo con lo anterior, los "quejosos" demandaron que la justicia federal los amparara contra la Constitución, por violaciones a la Constitución.

La argumentación de las autoridades, fundada en el derecho positivo mexicano, en precedentes judiciales y en amplias referencias a la doctrina nacional se refirió a:

a) La falta de capacidad y personalidad de los promoventes.

A este efecto, se acreditó que, en los términos del artículo 4o. de la Ley de Amparo, sólo puede promoverse el juicio de amparo por aquel o aquellos a quienes perjudique la ley o acto reclamado. En la especie se planteó:

1o. Existen claras y evidentes diferencias entre Constitución y ley; y

2o. Los actos del Constituyente permanente no encuadran dentro del concepto de actos de autoridad en el sentido que la Ley de Amparo y el Poder Judicial de la Federación lo entienden.

b) La falta de requisitos de la demanda.

En efecto, no se surtió la hipótesis de la fracción V del artículo 116 de la Ley de Amparo, toda vez que no se señaló —por no existir, obviamente— qué precepto constitucional contiene las garantías susceptibles de ser violadas por otro precepto de la propia Constitución. Asimismo, y en cuanto a la fracción III del mismo precepto, hubo vicios en el señalamiento de las autoridades responsables, supuesto que aun cuando de manera individual fueron mencionados el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, es bien sabido, y en este sentido existe disposición expresa en la Constitución, que esos órganos del poder funcionan con un carácter distinto en tratándose de reformar la Constitución.

c) La falta de objeto de la demanda.

En este sentido se apuntó que:

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

1o. El juez no podía desconocer la clara diferencia que existe entre Constitución y Ley que entre otros aspectos se distinguen por su contenido, por su forma de elaboración y por su jerarquía;

2o. Los actos del poder revisor de la Constitución no constituyen, para efectos del amparo, actos de autoridad. Sobre este particular se tuvo presente la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha definido "AUTORIDADES. QUIÉNES LO SON. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen".

3o. Las reformas a la Constitución no pueden violar garantías que ella misma consagra. A este respecto también se invocó que la Suprema Corte ha sostenido que, por definición, la Constitución no puede ser inconstitucional.

d) La falta de congruencia en la fundamentación de la demanda.

En efecto, los "quejosos" mencionaron en su apoyo diversas disposiciones constitucionales que han sido reformadas precisamente conforme al procedimiento que en este caso impugnaron.

e) La falta de competencia del Poder Judicial federal para revisar o modificar la Constitución o para enjuiciar al poder revisor de la misma.

En este sentido se apuntó que dicho poder no está constitucionalmente facultado para:

a) limitar el derecho de iniciativa del presidente de la República, de los miembros del Congreso, individualmente considerados, ni de las legislaturas locales;

b) establecer cualidades o requisitos especiales para la publicación de las reformas constitucionales;

c) modificar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;

d) revisar el cómputo de votos de las legislaturas; y

e) declarar la inconstitucionalidad de una norma constitucional.

Las conclusiones a que llegaron los tres secretarios de Estado ya mencionados, son de singular importancia para el sistema constitucional mexicano y establecen, por vez primera en México, un criterio

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

preciso para resolver cuestiones como la planteada. Como clara reafirmación del orden jurídico-constitucional, plantearon las siguientes conclusiones:

> 1a. La actividad del Poder Judicial federal se deriva de la Constitución; 2a. El título tercero capítulo IV de la Constitución federal alude al Poder Judicial federal, y en su diverso articulado nunca le da facultades para resolver controversias relativas a la validez de las reformas y adiciones a la Constitución; 3a. El poder federal, no puede arrogarse la facultad supraconstitucional de desconocer, calificar o modificar, el procedimiento para reformar o adicionar la Constitución, que previene su artículo 135; 4a. Por su naturaleza el poder revisor de la Constitución, o Constituyente permanente, como también se le denomina, no puede estar sujeto a un poder constituido, a menos que éste desempeñara una función revisora de las reformas constitucionales, en cuyo caso también formaría parte del poder revisor de la Constitución; 5a. Si el Poder Judicial federal asumiera la función de decidir cuáles reformas constitucionales son válidas y cuáles no, se estaría situando por encima del artículo 135 constitucional y de la Constitución misma en que sustenta su existencia y facultades; 6a. Tampoco concierne al Poder Ejecutivo federal imponer límites a las facultades del Constituyente permanente. Si lo intentara, claramente excedería su naturaleza de poder constituido sometido a los preceptos de la Constitución, y trastocaría sus facultades de control de la constitucionalidad, por las de control de la Constitución, y en consecuencia se convertiría en un nuevo supremo poder conservador mexicano; 7a. El objeto del juicio de amparo es mantener la vigencia del poder constitucional, y mal podría aplicarse ese instrumento de defensa de la constitucionalidad, para vulnerar a la Constitución misma.

El 31 de enero de 1983 el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió revocar al auto dictado por el juez de distrito, por encontrar que, como lo hiciera valer la parte quejosa, se estaba ante un caso de manifiesta e indudable improcedencia. Entre las razones invocadas por ese tribunal se señala: "Como en dicha demanda se reclaman en esencia, las adiciones al artículo 28 constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 1982, es evidente que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de Amparo, debió desecharse aquélla, por ser notoriamente improcedente". También se afirma: "El juicio

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

de amparo constituye un medio de defensa, el más eficaz, de nuestra Constitución Política, por lo cual resulta absurdo y contra toda lógica jurídica que se pretenda utilizar ese medio de defensa para impugnar, y en su caso destruir, la Constitución, de la cual forma parte la adición señalada como acto reclamado".

Inconformes con la resolución del Tribunal Colegiado, los "quejosos" intentaron —el 7 de febrero de 1983— un inexistente recurso de queja ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Al denegárseles por improcedente, intentaron un recurso de reclamación, dirigido al pleno de la propia Corte. Aunque en ambos casos han carecido de fundamento legal para sus promociones, conviene mencionar que los argumentos utilizados han sido los siguientes: 1o. Que la sentencia del tribunal colegiado se sustenta en una "inadmisible interpretación directa del artículo 103 de la Constitución"; 2o. Que el poder revisor de la Constitución carece de facultades para revisar la Constitución; 3o. Que cualquier fallo en contra de los intereses de los "recurrentes" significaría el aniquilamiento en México de las garantías individuales.

Al efecto, los abogados patrocinadores de los ex-banqueros suscribieron párrafos como los siguientes:

> Importancia de esta revisión. La enorme trascendencia nacional e histórica del primer amparo que se promueve en México contra el aniquilamiento de garantías individuales que lleva a cabo el órgano revisor de la Constitución, no puede ni debe consentir ese alto tribunal que se minimice y se convierta en una bizantina discusión terminológica, ni tampoco que se eluda de plano su resolución por medio de otro "carpetazo" o negativa de entrada a estudiar el fondo de las cuestiones planteadas. El máximo prestigio que debe tener en nuestras instituciones la Suprema Corte de Justicia de la Nación está en juego, porque de ella depende ahora que prevalezca o no para siempre la absurda y única interpretación directa que se ha dado hasta hoy día del artículo 103 constitucional en el sentido de que el juicio de amparo sólo cabe contra los actos del legislador ordinario, pero no contra los actos del órgano revisor de la Constitución, en atención a que puede éste suprimir alguna o algunas de las garantías individuales, borrar la división de poderes y hasta eliminar el control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades. El acuerdo inicial y el fallo último que se dicten en esta revisión no quedarán sepultados en el archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ha-

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> brán de ser recogidos por la historia para enjuiciar la decisión de sus autores porque no puede pasar inadvertido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conserve o renuncie al título legítimo de "supremo intérprete de la Constitución" que hace un siglo reconociera en ella al insigne Vallarta. La interpretación directa del artículo 103 de la Constitución que en los párrafos antes transcritos sustenta la sentencia recurrida, es contraria a la letra y al espíritu de tal precepto, al igual que a los principios generales de derecho, con la violación consiguiente tanto de la garantía individual de legalidad consagrada en el artículo 14 constitucional como también de la garantía de la necesaria motivación y fundamentación de los actos de autoridad competente que exige el artículo 16 constitucional.

Como era obvio, el presidente de la Suprema Corte de Justicia desechó, por improcedente y frívolo, el pretendido recurso de revisión contra el fallo del tribunal colegiado antes mencionado. Ante la respuesta del ciudadano presidente de la Corte los mismos "recurrentes" formularon, el primero de marzo de 1983, un nuevo recurso, esta vez de "reclamación" contra el auto dictado por el presidente de la Corte. Este documento contiene la reiteración de los argumentos manejados antes, con la adición de nuevos calificativos en perjuicio del Poder Judicial de la Federación.

Como se ha advertido, el problema planteado por los "quejosos" ofreció una importante oportunidad para que el Poder Judicial de la Federación definiera la viabilidad de que en México se utilice una instancia jurisdiccional para definir la constitucionalidad de una reforma constitucional. Como dato significativo, vale mencionar que en el caso planteado el mismo argumento que sustentaron los abogados de los "quejosos" fue defendido, en la Cámara de Diputados, por un representante del Partido Acción Nacional. En efecto, en la prolongada sesión del 5 de octubre de 1982, en que se discutió el dictamen concerniente a la adición del artículo 28 constitucional, el diputado José González Torres aseveró que la reforma en cuestión:

> […] debería ser materia de un congreso constituyente extraordinario convocado al efecto, para reformar la estructura de la Constitución Política de México, los principios fundamentales en los cuales, pues creo que todos estemos de acuerdo, los principios estructurales, y si no estamos de acuerdo

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

> pues queremos que se modifiquen por un procedimiento legal, democrático, pacífico y lo lograremos así, pero ahora se nos presenta esta reforma estructural a la Constitución real y política de México, con una simple reforma a la Constitución realizada por el poder constituyente ordinario que ciertamente no tiene facultades para ello.

Con relación a los procedimientos para reformar la Constitución es interesante conocer lo que en Estados Unidos se ha establecido. La Corte Suprema de Estados Unidos examinó, en 1939, los Casos Nacionales de la Prohibición (*National Prohibition Cases*) y se pronunció en el sentido de que los dos tercios de los votos de cada una de las cámaras, requeridos por el artículo V de la Constitución para proponer una enmienda, se refieren al número de miembros presentes, no al total de los integrantes de la cámara. De esta manera, se interpretó la Constitución en términos que permitieran su más adecuado cumplimiento y no de forma que, además de entorpecer un mecanismo que el Constituyente no consideró tan complicado, permitiera poner en entredicho reformas constitucionales previas.

En el caso *Leser v. Gamett* (1922), en que se impugnó la falta de cumplimiento por parte de las legislaturas locales de los requisitos de forma exigidos por la Constitución para aprobar una enmienda, la Corte simplemente se pronunció en el sentido de que la notificación oficial de la ratificación por los estados al secretario de Estado era definitiva, y concluyente para los tribunales. Así, para la Corte lo único relevante era la parte conclusiva del procedimiento reformador de la Constitución. Las fases previas de ese procedimiento no quedaron, pues, sujetas al control jurisdiccional, aunque esto tampoco signifique que escapen a todo tipo de control. En un sistema jurídico nada queda al margen del derecho. En el caso del poder revisor de la Constitución el verdadero control es de tipo político, y se apoya en las características de un sistema pluralista.

Otro caso, el *DilIon v. Gloss* (1921), sirvió para que la Corte afirmara el derecho del Congreso para establecer el periodo dentro del cual podrían ratificar las enmiendas las legislaturas locales, hablándose de "un periodo razonable". Sin embargo, en el caso *Coleman v. Miller* (1939) se superó, por considerarse de carácter esencialmente político,

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

el problema de la "razonabilidad del tiempo" para que las legislaturas se pronunciaran.

Otro pronunciamiento relativo a los procedimientos de reforma se produjo en 1920, en la causa *Hawke v. Smith*, con motivo de la cual la Corte declaró que los estados no podían someter las reformas a referéndum. Empero, como se ha observado en este caso, la práctica posterior ha dado lugar a que en algunos casos se elijan convenciones especiales para pronunciarse en torno a reformas constitucionales, con lo que en la práctica se hace consulta indirecta al electorado que no aparece consignada en el artículo V constitucional y contra el que, de alguna forma, se pronunció la Corte en 1920.

Como se ve, a despecho de algunos casos sometidos al conocimiento de la Corte, sus pronunciamientos no han invalidado los procedimientos que la práctica constitucional ha permitido que se implanten y, cuando la decisión judicial parecía invadir de alguna manera la potestad decisoria del Congreso, apareció una oportuna y conveniente modificación del criterio, acogiéndose a la tesis de que los procedimientos de reforma constitucional constituyen materia política, ajena por ende a la jurisdicción de la Corte.

En lo que se refiere a los límites del poder revisor de la Constitución, la polémica es, sin duda, más profunda.

En efecto, en la doctrina mexicana y extranjera este tema ha sido objeto de muy diversas opiniones, no siempre convergentes. Algunas de las cuales encuentran su apoyo en el decisionismo de Carl Schmitt.

Toda vez que para ese autor el acto constituyente se cifra en un único momento de decisión, y que la Constitución vale por virtud "de la voluntad política existencial de aquel que la da", sin importar tanto la de aquel que la aplica, se llega al extremo de sustentar una especie de imposibilidad histórica de modificación de un orden constitucional, a menos, claro está, que se produjera un nuevo momento de decisión traducido en una diversa voluntad política existencial.

Ese fundamento de decisionismo atiende, desde luego, a los aspectos recogidos de una manera literal por el texto de las constituciones; pero no permite examinar la naturaleza misma de esos textos fundamentales de acuerdo con el cotejo de normalidad y normatividad. Así, el decisionismo puede significar una metodología de trabajo adecuado solamente para apreciar algunos aspectos formales de una Constitución.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

El decisionismo ha llegado al extremo de poner en igualdad de condiciones a supuestas decisiones políticas fundamentales que, en rigor, no son equiparables. En efecto, cuando una Constitución establece categóricamente que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, no es posible interpretar, a menos que la propia Constitución así lo determine también, que el pueblo soberano se vea limitado por otras decisiones supuestamente tan fundamentales como las de su propia soberanía.

Esa contradicción del decisionismo aparece claramente en el enunciado que el propio Schmitt formula al decir que "una resolución del parlamento inglés no bastaría para hacer de Inglaterra un estado soviético". Si con esa afirmación el autor planteara que el parlamento británico actuó sin conocimiento ni consentimiento de sus mandantes cuando transformó el absolutismo monárquico por la democracia parlamentada, Schmitt tendría razón; pero si con tal afirmación se desconoce la influencia decisiva del parlamento en ese proceso político, entonces la apreciación de Schmitt está equivocada.

Por eso el voluntarismo que alienta el pensamiento de Carl Schmitt se contrapone al reconocimiento de la Constitución como un "orden inmanente al ser de la estructura social". Si bien el esquema de las llamadas "decisiones políticas fundamentales" puede tener cierta utilidad, como una expresión totalmente convencional y para el efecto didáctico de hacer más claras las tareas de enseñar los principios centrales en torno a los cuales se encuentra estructurada una Constitución; si bien, se repite, tal expresión puede tener tal connotación, el concepto original del autor era más riguroso y, por ende, más vulnerable al análisis jurídico y político. Veamos un caso práctico de la aplicación del pensamiento de Schmitt.

La demanda de amparo a que se ha hecho amplia referencia, y la queja interpuesta con motivo de su admisión, debe ser entendida tanto por sus implicaciones en cuanto a la susceptibilidad de que el Poder Judicial revise los actos del constituyente permanente, cuanto por lo que representa —o puede representar— una argumentación que tienda a invalidar reformas constitucionales con el argumento de la intangibilidad de las decisiones políticas fundamentales.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

La queja en cuestión no entra, no tenía por qué hacerlo, en las cuestiones de fondo planteadas por la demanda, tales como si las reformas al artículo 28 modificaban o no alguna de las llamadas "decisiones políticas fundamentales"; simplemente se examinaron los aspectos que ya quedaron enunciados.

Veamos ahora, sin embargo, y para propósitos meramente académicos, cuáles son los posibles efectos jurídicos y políticos de admitir las tesis de Schmitt, aducidas a manera de socaliña como supuestas verdades apodícticas por los autores de la demanda.

Es evidente que la expresión "decisiones políticas fundamentales" encierra, por lo menos, tres peligros: el de la imprecisión conceptual, que propicia valoraciones subjetivas acerca de cuáles decisiones pueden ser o no consideradas de ese tipo; al de la rigidez constitucional que resultaría de admitir la intangibilidad de tantas decisiones con esas características como los glosadores constitucionales quisieran encontrar, y el de la extrema generalización, con la consecuente confusión de las normas sustantivas y adjetivas, organizativas y programáticas, de una Constitución.

En todo caso, la teoría de las decisiones políticas fundamentales apenas se aviene con las constituciones escritas y rígidas, pero chocaría con cualquier esquema que contemplara la clasificación ontológica de Karl Loewenstein, quedaría excluida por la que comprende a las constituciones genéricas, de Jorge Vanossi, y no tendría cabida en la clasificación de constituciones democráticas de Jorge Carpizo. En efecto, en tanto que la clasificación de Loewenstein atiende a la relación entre norma y normalidad, resulta tarea ardua determinar cuál es la decisión política fundamental: la que está en el texto o la que practica la comunidad. En el caso de la clasificación de Vanossi, se entiende que una Constitución genérica, y un buen ejemplo es la norteamericana, se distingue de la analítica en tanto que sólo "expone en forma concisa las líneas generales de la organización del Estado, delegando al legislador ordinario la regulación variable de acuerdo con las circunstancias dentro de aquel marco". Aquí tampoco podría hablarse, "genéricamente", más que de una decisión fundamental: que el legislador y sus mandantes vayan, progresivamente, tomando decisiones fundamentales. Virtualmente así ha ocurrido en Estados Unidos, a menos que se entienda

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

que cuestiones como la esclavitud son apenas "decisiones políticas superficiales". El esquema de Carpizo tampoco admite considerar, como fundamental, otra idea que no sea la democrática.

Del decisionismo resulta, como ya se dijo, una gran rigidez constitucional. Independientemente de cuáles sean consideradas como fundamentales, de acuerdo con Schmitt se entiende que esas decisiones sólo corresponden al constituyente originario. El caso que hemos venido examinando es un buen ejemplo del extremo al que se puede llegar cuando se atribuye a un momento fundacional de la Constitución, la potestad de tomar decisiones cuya intangibilidad también supone parálisis jurídica y política. Ya hemos dicho que, en todo caso, nada puede ser establecido ni entendido como restrictivo de la soberanía popular, y ésta no es privativa de una sola generación ni su ejercicio se cumple en un solo tramo histórico.

Además, con excepción de aquellos textos constitucionales que expresamente han señalado o señalan las disposiciones no susceptibles de ser modificadas, o imponen condiciones de tiempo y forma especiales para que se les introduzcan cambios, todo esfuerzo para determinar lo "fundamental" de una ley fundamental implica un proceso discriminatorio, de suyo ajeno a la letra que se interpreta y propio de la intención del intérprete, que acerca el voluntarismo al jusnaturalismo, con los riesgos dogmáticos que esto entraña.

Para superar esos vicios que pueden inducir a claras deformaciones de los textos constitucionales, Loewenstein prefirió hablar de "valores ideológicos fundamentales". Es evidente que estos valores sólo pueden entenderse inscritos en una relación social de lucha que permite, a quienes los sustentan, afirmarse o sucumbir conforme a un complejo proceso de selección social.

Según Weber "la selección es eterna, porque no hay manera de imaginar medio alguno para destacarla de modo total". "Todas las condiciones naturales y culturales, cualquiera que sea su clase, dan lugar en algún modo, en caso de variación, a ese desplazamiento en las probabilidades de las más diversas relaciones sociales", agregó Weber.

Desde luego no podemos aceptar, ni siquiera inferir, que las reformas al artículo 28, impugnadas a través del amparo, se hayan despegado siquiera un ápice de los valores ideológicos fundamentales del

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/MhWTEs

sistema político-constitucional mexicano. Por el contrario, lo que de muy clara manera se produjo fue la reafirmación de lo que desde 1917 consta en el texto de la Constitución: la función social de la propiedad y la participación del Estado en los procesos de regulación de la economía nacional. Pero argumentar en este sentido en contra de lo dicho por los representantes de los ex-banqueros era entrar en una polémica huera porque, en efecto, más allá de las argumentaciones que pretenden forjar una interpretación estática de la Constitución, están los valores ideológicos fundamentales, típicos de constituciones programáticas en tanto que son la base para que las instituciones se actualicen de acuerdo con el sentido que, desde su origen, el Constituyente le imprimió.

En un sistema democrático no hay disposiciones inmutables, pero sí hay propósitos sustentados en valores ideológicos que se van realizando de manera progresiva. Este es el caso del sistema que establece la Constitución Mexicana de 1917 y del cual son constructivo ejemplo las sucesivas reformas a diferentes preceptos constitucionales, entre las que sobresalen las que hoy permiten hablar de un verdadero "capítulo económico de la Constitución", sustentado en los principios de rectoría del Estado y planeación democrática.

DR © 2017.
Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Senado de la República

Doctrina constitucional mexicana

Fue editado por el Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México, Senado de la República
y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam.
Se terminó de imprimir en 2017 en los talleres
de Impresora y Encuadernadora Progreso,
S. A. de C. V. (iepsa). San Lorenzo núm. 244,
Col. Paraje San Juan, Del. Iztapalapa,
C. P. 09830, Ciudad de México.
Su tiraje consta de 1 000 ejemplares
en cartoné y 100 en tela.

La Constitución de 1917 fue la culminación del proceso revolucionario que dio origen al México del siglo XX. Para conmemorar el Centenario y la vigencia de nuestra Carta Magna es menester conocer el contexto nacional e internacional en que se elaboró y cómo es que ha regido la vida de los mexicanos durante un siglo. De ahí la importancia de la presente obra.

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) tiene la satisfacción de publicar, con el Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la obra "México y la Constitución de 1917". En ella destacados historiadores y juristas, politólogos y políticos, nos dan una visión multidisciplinaria sobre el panorama histórico, jurídico, político, económico, social y cultural de nuestro país, desde la instalación del Congreso Constituyente de 1916-1917 hasta nuestros días. Científicos sociales y escritores hacen, asimismo, el seguimiento de la evolución que ha tenido el texto constitucional hasta el tiempo presente y su impacto en la vida nacional, así como su prospectiva para el siglo XXI.

SENADO DE LA REPÚBLICA
LXIII LEGISLATURA
CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA
INEHRM
UNAM
9 786078 507580