EL PENSAMIENTO MEXICANO sobre la CONSTITUCION de 1917

· *ANTOLOGIA* ·

EL PENSAMIENTO MEXICANO sobre la CONSTITUCION de 1917

GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERETARO

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS
DE LA REVOLUCION MEXICANA
DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION

ANTOLOGIA

JL1215
1917
P37
RM-1302

BIBLIOTECA
INEHRM

GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERETARO

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS
DE LA REVOLUCION MEXICANA
DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION

1. México. Constitución 1917.
2. México - Derecho Constitucional - Trabajos colectivos

Coordinación Histórica:
Begoña Hernández y Lazo

Diseño de portada:
Alvaro Vargas
José Luis Tello

Derechos reservados © 1987 por el
Instituto Nacional de Estudios Históricos
de la Revolución Mexicana

ISBN 968-805-345-7

Impreso en México

PRESENTACION

Una constante permanente, inalterable, profunda, de nuestra historia, ha sido la voluntad de los mexicanos por constituirse en una comunidad social, cultural, política y económicamente soberana e independiente. Esta voluntad popular se ha traducido en lucha, sangrienta a veces, heroica siempre, por transformar la estructura social básica hacerla más justa, libre y democrática y, a la vez, armonizarla con los principios fundamentales de la convivencia internacional. A esta voluntad, a este afán característico de los mexicanos de ayer y de hoy, debemos nuestra nacionalidad.

La nacionalidad de los mexicanos —su nacionalismo— tiene dirección, apunta al futuro. No nace, ni se inventa por generación espontánea en un tratado, en una doctrina, ni siquiera en un partido. Se hace, en el tiempo, con la suma de la acción de generaciones de mexicanos respondiendo a sus circunstancias históricas; a partir de las acciones libertadoras de los prohombres de la Independencia y los cientos de miles de mexicanos que lucharon contra el poder político español primero, y contra la estructura colonial después. Se nutre, posteriormente, de las luchas en la defensa de nuestra soberanía, de los anhelos republicanos y de una fe irrestricta en la democracia a lo largo del accidentado siglo XIX y cobra una nueva dimensión social, integral y una formulación comprometida con el permanente progreso en lo económico, en lo social, en lo cultural de toda la población de mexicanos en el pacto social de 1917.

La voluntad de los mexicanos tiene dirección porque tiene proyecto nacional y ese proyecto no es utopía, no es una sociedad preconcebida, preordenada, sino la convicción de que al extender los principios de la democracia de lo político a lo económico, a lo social y cultural, el ejercicio responsable de la libertad de los mexicanos conformará una sociedad más igualitaria, justa, plural, al servicio del hombre.

La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, síntesis de nuestra historia, andamiaje de toda acción pública es y sigue siendo la agenda del proyecto nacional.

Al celebrar el acuerdo de los mexicanos en ese proyecto firmado hace 70 años no hacemos sino mirarnos al espejo, retomar nuestro

sentido de identidad, de dignidad frente al pasado y de responsabilidad ante el futuro.

Una de las más perdurables manifestaciones de homenaje y de conciencia por las 7 décadas de vigencia de nuestra Constitución es la obra escrita que ahora se publica como serie conmemorativa. Incluye un grupo de reediciones facsimilares; de compilaciones y obras de difusión sobre la Constitución general de la República.

Esta serie conmemorativa ha sido posible por el acuerdo de coedición entre el gobierno del estado de Querétaro, presidido por el gobernador Mariano Palacios Alcocer, y el INEHRM, de la Secretaría de Gobernación.

Estamos seguros que la publicación de estas obras en homenaje a nuestra Constitución no se agotará el 5 de febrero de 1987 sino que alimentará y provocará las reflexiones que nos acompañen a reencontrarnos, con el transcurso del siglo XX, en el homenaje del centenario de nuestra Constitución.

INTRODUCCION

A siete décadas de su promulgación, la Constitución de 1917 es el firme andamiaje de las instituciones básicas de la sociedad mexicana, fuente de vitalidad de sus transformaciones y nervio del nacionalismo que nos identifica.

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana procedió a reunir una antología de estudios sobre el constituyente queretano y sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Incluyó, por una parte, a destacados constituyentes que años más tarde dejaron el valioso testimonio sobre esta obra parlamentaria realizada en Querétaro durante los meses de noviembre y diciembre de 1916 y enero de 1917. Por otra parte, incorpora sus reflexiones sobre la vigencia y la significación del Código Fundamental que el poder constituyente dio a luz el 5 de febrero de 1917.

La antología incluye un grupo de trabajos —artículos, discursos, capítulos de libros y monografías, informes escritos por 36 estudiosos de la Constitución y que representan cinco generaciones de mexicanos que, por razones profesionales, académicas o simple curiosidad científica, se ocuparon de analizar la obra del constituyente de 1917.

Con la colaboración y el entusiasta apoyo del gobierno del estado de Querétaro se integró un programa de ediciones para conmemorar el LXX aniversario de la promulgación de nuestra Carta Fundamental, del cual esta obra forma parte.

Este estudio, al incorporar la visión de varias generaciones sucesivas, además, permite penetrar en el ritmo y la vitalidad de nuestra Constitución en movimiento que se transforma y perfecciona al ritmo del palpitar de la nación y, finalmente, también revela, de un modo indirecto, la evolución del pensamiento constitucional mexicano. Su publicación, por tanto, es homenaje y es reflexión.

NOTA PRELIMINAR

I. Los Constituyentes de 1917 y su obra

Los elogios hacia los Congresos Constituyentes Mexicanos resultan superfluos ante las obras depuradas como lo han sido sus resultantes constituciones. Se admiran las figuras de Miguel Ramos Arizpe o Servando Teresa de Mier en el Constituyente de 1824 y se reconoce a este Congreso como el forjador del sistema republicano federal. De la pléyade de prohombres integrantes del Congreso Constituyente de 1856-1857, no se expresan más que merecidos elogios y se iguala esta Constitución con la génesis del juicio de amparo y los derechos del hombre, así como el pensamiento político de la Reforma, del cual se deriva la separación Iglesia y Estado, y todas sus consecuencias.

Por su parte, la Constitución de 1917 es admirada por su contenido social y su gran proyección internacional aunque sus elaboradores, se dice, tengan una modesta estatura histórica frente a los constituyentes mexicanos de 1856 o de 1824. Las comparaciones, sobre todo entre el constituyente de Querétaro y el de 1856, tienen sus raíces en los abundantes críticos de nuestra vigente Constitución:

> Se ha explotado mucho en estos tiempos el concepto de que la Constitución de 1917 entraña un gran progreso para el pueblo mexicano, por lo que el restablecimiento de la Constitución de 1857 sería un paso hacia atrás, una medida de reacción. Tal concepto es falso, como lo probaremos ampliamente... No sólo, sino que considerada en su conjunto, la Constitución de 1917 es menos liberal que la de 1857 y en algunos de sus preceptos llega hasta la más intolerable tiranía, hasta la subversión de principios esenciales en un régimen de libertad democrática.[1]

Así se expresaron hacia 1920 los conservadores Manuel Calero, Francisco Carvajal y Toribio Esquivel Obregón, entre otros. Sin embargo, las críticas se repetían ya que, paradójicamente, en el Constituyente de 1856, a su vez, se había propuesto en tres ocasiones la

vuelta de la vigencia de la Constitución de 1824, basadas en la fácil postura de aplicar lo ya hecho, y no de constituir lo nuevo.

El menosprecio por la Constitución de 1917 y por sus constituyentes se explica por las obvias rivalidades políticas que se gestaron durante la Revolución Mexicana, pero además se parapeta en el respeto que la anterior Constitución había logrado, a pesar de los embates externos e internos que sacudieron al país. Durante la primera mitad del siglo pasado, las Constituciones mudaban conforme a los planes y movimientos revolucionarios. Cada uno de ellos proponía su particular versión de Constitución; sin embargo, a partir de 1857 el constitucionalismo liberal quedó arraigado con tal profundidad que incluso los revolucionarios de la primera Revolución Social del Siglo XX no pretendieron hablar de una nueva Constitución sino de "Reforma" a la Constitución de 1857.

Los constituyentes reunidos en Querétaro en 1916-1917 contaban con poco tiempo para discutir las "reformas" pero en lugar del proyecto de reformas que les fue sometido aprobaron una nueva Constitución, verdadero producto de la Revolución. El gran mérito de su labor, además de las apremiantes circunstancias en que la desarrollaron, es el hecho de que fueron hombres de su época y de las exigencias del país que renacía después de una cruenta lucha en donde se había demostrado la importancia de los trabajadores y los campesinos. Su papel sería refrendado en la etapa posrevolucionaria.

Su trabajo en el Congreso Constituyente, no estuvo rodeado del romanticismo decimonónico que durante un año enmarcó al de 1856-1857, sino de un realismo forjado en medio de la lucha de facciones. Entre los diputados se encontraban obreros, líderes, abogados, médicos, ingenieros, periodistas, militares y toda la gama de la sociedad mexicana.

> Y así, aquella heterogénea asamblea de Querétaro en 1916-1917, de militares de diversas graduaciones, de abogados provincianos, con nombres desconocidos, muchos de los cuales ostentaban grados militares, por haber sido secretarios o asesores de jefes en campaña, de modestos periódistas, muchas veces improvisados de impresores a escritores, tomó a cuestas el trabajo de estudiar y votar nada menos que la ley constitucional que habría de regir en la nación mexicana, según las necesidades nacionales cuyo remedio habían pedido los ejércitos de la Revolución...

> Y en aquella asamblea, que se pretendía soberana y nacional, y que lo era, los *Surimbos de Querétaro*, como un punzante dardo, lanzado del otro lado de nuestra frontera norte, nos llamó un escritor del bando enemigo: los *surimbos*, sí señor, casi en un sueño, sonambúlico de patriotismo, de provenir y de valentía, iban a realizar el milagro de reivindicar el patrimonio de México... Los *surimbos* estaban medio dormidos, porque soñaban en la patria [2]

Así veía Paulino Machorro y Narváez, al Congreso Constituyente, al cual perteneció, en una obra aparecida en el mismo año de su deceso, 1957.

Los desconocidos nombres de entonces han tomado el lugar que merecen: Jorge Von Versen, Manuel Cepeda Medrano, Félix Palavicini, Rafael Martínez (Rip-Rip), Ciro Ceballos, Silvestre Dorador, Alberto Terrones, José Natividad Macías, Jesús López Lira, Hilario Medina, Enrique Colunga, Alfonso Cravioto, Marcelino Dávalos, Esteban B. Calderón, Paulino Machorro, Donato Bravo Izquierdo, Francisco J. Múgica, Jesús Romero Flores, Celestino Pérez, David Pastrana Jaime, Froylán Manjarrez, Pastor Rouaix, Porfirio del Castillo, José María Truchuelo, Luis G. Monzón, Juan de Dios Bojórquez, Heriberto Jara, Victorio Góngora, Cándido Aguilar, Antonio Ancona Albertos, Enrique Recis o Héctor Victoria, para nombrar a algunos de ellos solamente, representaron la nueva pléyade de mexicanos que comprometidos con el futuro, rompieron con el pasado y no se dejaron abrumar por el peso de autoridades morales y políticas de antaño.

Sus pretensiones no fueron lograr poder ni posición. Muchos de ellos, después de haber cumplido su misión, volvieron a sus faenas normales, algunos ocuparon posteriormente cargos medios en la administración pública o volvieron a desempeñar labores parlamentarias en la Cámara de Diputados o en la de Senadores y muy pocos llegaron a ocupar cargos altos en las secretarías de Estado o en la judicatura.

Los diputados constituyentes nada pidieron, ni siquiera su completa biografía que está por hacerse, porque en 1916 ya habían alcanzado el más alto honor de un mexicano: ser electo representante para elaborar una Constitución. En 1959, un jurista revolucionario, Antonio Días Soto y Gama, refería de Pastor Rouaix "cuyos méritos

no han sido suficientemente encomiados" [3] su gran trayectoria y modesta forma de vida. Este fue el patrón de todos los constituyentes reunidos en Querétaro hace setenta años.

Aunque ya hay autorizados estudios sobre el Congreso Constituyente de 1916-1917 [4], resulta necesario compilar la obra de los diputados constituyentes sobre su propia obra. Como se aprecia en esta edición, los constituyentes no fueron prolijos en cuanto al texto constitucional; como hombres universales escribieron y continuaron estudiando los problemas de México, pero también cultivaron la literatura y el periodismo, fundando periódicos y revistas, así como asociaciones que permitieran poner en práctica la letra constitucional.

II.—*La Constitución de 1917* y *los estudiosos de la Constitución*

Habiendo planteado, en forma selectiva, el pensamiento de algunos de los constituyentes de 1916-1917 sobre su propia obra, de mayor importancia resulta conocer, cuál fue el impacto de la Constitución sobre el pensamiento de los juristas mexicanos del siglo XX; de qué manera fue paulatinamente recibiéndose y de qué forma fue interpretándose el nuevo Código Político por las diversas generaciones de abogados nacionales a quienes les tocó vivir bajo la vigencia de aquél, desde los muy ligados, en tiempo o en ideología, con la dictadura porfirista, hasta aquéllos que, habiendo conocido, vivido u oido hablar en su infancia de la revolución, de Carranza y del Congreso de Querétaro años mas tarde les correspondería hacer la exégesis, la crítica y la exposición de la Constitución de 17 a cientos de alumnos de las escuelas de jurisprudencia, en las salas de la Suprema Corte de Justicia, en los informes oficiales, en los congresos profesionales o en la redacción de alegatos o de opúsculos judiciales. Abogados mexicanos todos que experimentaron y muchas veces vivieron en carne propia las grandes transformaciones que la nueva Constitución trajo o que orilló a realizar en la sociedad mexicana posrevolucionaria. Juristas destacados, cuya confianza en una vida social regida por el derecho y por la ley los obligó a interesarse por los principios proclamados en Querétaro y —quizá esto sea lo más importante— a construir el vasto marco de las instituciones jurídicas nacionales al tenor de aquéllos. Del amplio número de estos juristas —nacionales antes del estallido social de 1910— hemos seleccionado, por la im-

portancia de su obra profesional, a treinta y seis, como representantes de lo que bien pudiera llamarse el pensamiento jurídico mexicano del presente siglo. Desde luego, no todos los elegidos son propiamente "constitucionalistas"; preferimos dar una muestra más generosa del impacto de la Constitución de 1917 en el quehacer de la generalidad de los juristas mexicanos, bien que se hayan dedicado a la enseñanza, a la magistratura, a la política o al ejercicio privado de su profesión; por lo mismo, encontraremos aquí especialistas de ramas tan diversas como el derecho civil o el mercantil, el internacional privado o el derecho procesal. Pero de cualquier forma todos —muertos o felizmente aún vivos— analizaron en un momento dado la Constitución o el Constituyente en general, o algún artículo o institución particular prevista por aquélla. Al poner en juego para ello toda su capacidad intelectual y sus amplios conocimientos jurídicos y de otro tipo se han ganado con toda justicia el adjetivo de "clásicos" con el que ya podemos empezar a identificarlos; además de que al profesar, en su gran mayoría, con absoluta seriedad y dedicación el noble ejercicio de la docencia bien pueden considerarse como "nuestros maestros".

A diferencia de la antología de los Constituyentes hemos incluido en esta sección un sólo trabajo por autor, el que consideramos más representativo de su interés por la Constitución, o el que pueda relacionarse con otro estudio de similar tema pero de autor diverso. De esta forma el lector podrá apreciar la riqueza de interpetaciones a que ha dado lugar el Código de Querétaro y la altísima calidad alcanzada por la ciencia jurídica mexicana en nuestro siglo, representada aquí y ahora por estos brillantes juristas.

Para la ordenación correspondiente de los autores hemos preferido seguir el criterio de análisis generacional hoy por hoy resucitado en nuestro medio por Luis González y Enrique Krauze [1]. Este criterio, creemos, facilita apreciar las variaciones sufridas en el pensamiento de los juristas mexicanos a resueltas de la promulgación de la nueva Constitución. En efecto los epígonos del porfiriato, educados en el respeto y forjados a la luz de las enseñanzas de la Constitución liberal de 1857 no pudieron tener la misma visión de quienes, habiendo nacido en la primera década del siglo, les correspondió estudiar "Derecho Constitucional" conforme a la Carta de Querétaro. Algo (desde luego no lo único), sin embargo, une a unos y otros: los más

jóvenes fueron discípulos en esa materia de los primeros; cosa distinta de lo que ahora ocurre. Nuestros maestros de hoy —los jóvenes estudiantes de ayer— han debido enseñarnos lo constitucional sobre las bases y los principios de la Constitución que ellos, con renovada mentalidad y frente a las grandes transformaciones del pensamiento jurídico occidental moderno, tuvieron que aprender e interpretar muchas veces por sí mismos.

Si seguimos la ruta señalada por Luis González en su ronda generacional los juristas seleccionados —unidos todos en el objeto de su reflexión, que no en ideología ni en identidad de criterio— representan cinco generaciones. Los nacidos entre 1841 y 1856 son botones de muestra de los "Científicos" o de la generación romántica. Aquí están Agustín Rodríguez (México 1842-México 1920) el ilustre civilista católico cuyos magníficos opúsculos hoy no son tan conocidos como debieran, Miguel S. Macedo (México 1856-México 1929) penalista e historiador sin par y buen conocedor de la vida municipal de México, y Emilio Rabasa (Ocoxocoautla 1856-México 1930) cofundador, con los dos anteriores, de la Escuela Libre de Derecho, delegado con Rodríguez en las Conferencias de Niágara y sin duda uno de los mayores constitucionalistas mexicanos de todos los tiempos.

También tres juristas representan la siguiente generación, la "Azul", la de los nacidos entre 1857 y 1872 aunque (por aquello de que "se pertenece a una generación si se convive en ella" [2] Vera Estañol haya nacido en 1873. Toribio Esquivel Obregón (León 1861 México 1945) el padre de la historia del Derecho mexicano. Andrés Molina Enríquez (Jilotepec 1868-México 1940) el inspirador del 27 constitucional y analista de los grandes problemas nacionales y el mencionado Jorge Vera Estañol (México 1873-México 1958) quien fuera uno de los primeros críticos de la Constitución de 1917, forman esta segunda tercia.

El poblano, autor de la ley de 6 de enero de 1915, Luis Cabrera (Zacatlán 1876-México 1954), Miguel Lanz Duret (Campeche 1878 México 1940) autor del primer tratado de Derecho Constitucional escrito alrededor de la Constitución de 1917, el internacionalista y juez en La Haya, Isidro Fabela (Atlacomulco 1882-México 1946), Salvador Urbina (México 1885-México 1963) destacadísimo Presidente que fue de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Eduardo Pallares (México 1885-México 1972) procesalista fundador de "Foro

de México", integran la representación de la "generación del Centenario"; revolucionaria, nacionalista y "barbechadora".

Diez y seis eminentes juristas, tres de ellos aún vivos, integran la generación de 1915 o la de los "revolucionarios de ahora". Emilio Portes Gil (Cd. Victoria 1890-México 1978) único entre sus pares que llegó a la Primera Magistratura de la Nación, Luis Chico Goerne (Guanajuato 1892-México 1960) Rector de la Universidad Nacional, Jesús Silva Herzog (S.L.P. 1892-México 1985) creador como ninguno de instituciones y espacios en favor de México, Trinidad García (México 1895-México 1981) cuyos "Apuntes" han ayudado a varios miles de estudiantes a introducirse en la compleja ciencia del derecho, Lucio Mendieta y Núñez (México 1895) gran sociólogo mexicano y analista de nuestras instituciones y problemas agrarios, Teófilo Olea y Leyva (Miacatlán 1895-México 1956) uno de los "Siete Sabios" que hicieron del Derecho su pasión y vida, Narciso Bassols (Tenango del Valle 1897-México 1959) el controvertido e inteligente defensor de la educación socialista, José Aguilar y Maya (Jerécuaro 1897-México 1966) el culto Procurador de Justicia del gobierno federal, Francisco Javier Gaxiola Jr. (Toluca 1898-México 1978) Presidente por muchos años del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, Gabino Fraga (Morelia 1899-México 1982) el primero entre los cultivadores de nuestro derecho administrativo, Mario de la Cueva (México 1901-México 1981), Rector universitario, teórico de la soberanía y de la constitución y tratadista insuperable de los conflictos laborales, Germán Fernández del Castillo (México 1902-México 1958) el activo Rector de la Escuela Libre de Derecho, Gustavo R. Velasco (México 1903-México 1982) quien encontró siempre en el liberalismo el camino de la abundancia, Andrés Serra Rojas (Pichucalco 1904), junto con Fraga, el tratadista de Derecho Administrativo mexicano mas leído entre nosotros, Oscar Morineau (Caborca 1904-Cuernavaca 1972) autor de una de las mejores monografías jurídicas escritas en lo que va del siglo, Mariano Azuela Rivera (Lagos de Moreno 1904) Ministro de la Suprema Corte y profundo conocedor del Amparo, F. Jorge Gaxiola (Toluca 1904-México 1977) biógrafo de Otero y analista del sistema federal y, por último Felipe Tena Ramírez (Morelia 1905) quien como muy pocos ha sabido unir en magnífica y difícil conjunción el pleno conocimiento de nuestro derecho constitucional, la historia de México y una bellísima prosa. A todos éllos, nacidos

entre 1890 y 1905, les correspondió emprender la construcción del edificio institucional posrevolucionario sobre las bases de los principios constitucionales proclamados en Querétaro. En su conjunto forman una generación fundadora que vive la aplicación total de la Constitución de 1917 y que, en consecuencia, puede analizar las bondades y los defectos de la misma; de esta forma, su actividad intelectual está dirigida a procurar el estricto cumplimiento del orden constitucional como la expresión más acabada del Estado de Derecho que supone, pero también implica la realización de las reformas que adecuen el texto constitucional a las profundas transformaciones sufridas por la sociedad mexicana desde 1917 hasta la fecha. Apasionados defensores de la legalidad, reforzadores del aparato estatal, no cayeron en el fetiche constitucional de quien no osa levantar la crítica cuando ésta es necesaria y la impone una mayor realización de justicia. En este sentido, a esta generación de juristas, una vez pasada la fiebre revolucionaria, se debe más que a ninguna que en México se continúe creyendo que la vida política debe desarrollarse dentro de los marcos constitucionales como la única vía posible para que el Poder no se erija en el supremo criterio de verdad.

Lo mismo puede decirse de la última generación (íntimamente unida por lo que a los juristas se refiere a la anterior) integrado por los nacidos entre 1906 y 1920 y de la cual únicamente hemos seleccionado a quienes nacidos antes de 1911 pudieron enterarse en su infancia de la promulgación de una nueva Constitución, así haya sido, tal vez únicamente, en las sobremesas familiares. Alberto Trueba Urbina (Campeche 1906-México 1984) el teórico de la constitución político-social; Eduardo Trigueros (Pasaje 1907-México 1955) el eminente profesor de derecho internacional privado, autor de un clásico sobre la nacionalidad mexicana, Antonio Carrillo Flores (Coyoacán 1909-México 1986) de todos, el más recientemente fallecido, Secretario de Estado, embajador y extraordinario conocedor de la economía política, y Alfonso Noriega Cantú (México 1909) estudioso lo mismo de los conservadores que del Amparo y del positivismo jurídico mexicano, son un ejemplo magnífico de la labor de la generación del 29, rebelde e institucional, científica y tecnócrata.

Como en el caso de los constituyentes, estamos conscientes de que algún destacado jurista de esas generaciones ha quedado fuera, pero creemos cumplido nuestro propósito de presentar aunque sea de for-

ma elemental una muestra del significado de la Constitución de 1917 en cinco generaciones de abogados mexicanos, cuyos representantes, de muy distinta formación, ideología, circunstancias personales y desarrollo profesional, habiendo nacido en su mayor parte en provincia, han vivido y muerto, salvo uno, en la Ciudad de México.

Un trabajo como el presente, que aspira a dar una visión general de lo más destacado del pensamiento jurídico nacional sobre el Constituyente de 16-17 y sobre la Constitución federal de 1917, refleja ante todo la absoluta libertad de que han gozado los juristas mexicanos para exponer sus opiniones acerca de ambos. Hemos querido respetar esta libertad para escribir en la selección de autores y de temas: aquí encontrará el lector lo mismo crítica que apología, realizadas ambas, creemos, con gran conocimiento de la ciencia jurídica. Obviamente, cada autor construyó su obra en forma muy personal y los temas elegidos reflejan muy bien los intereses de su autor, así como la época en que se escribió [7]. El hecho que exista un mayor número de estudios acerca de un tema específico (como pudiera ser el régimen de la propiedad) puede ayudar a precisar cuál ha sido la principal preocupación de los juristas nacionales frente a la Constitución de Querétaro. Sin embargo, se recojen aquí lo mismo estudios sobre el procedimiento penal, que sobre las relaciones Iglesia-Estado, los poderes estatales, o el Distrito Federal, la retroactividad de las leyes, el Amparo, etc., temas que no agotan el conocimiento de la Constitución pero que por lo mismo nos deben incitar a profundizar sobre los problemas aun no abordados; la riqueza de nuestro Texto Fundamental —tanto en su parte dogmática como en lo orgánica— así lo permite, y estamos convencidos, lo merece.

Jaime M. del Arenal Fenochio.

NOTAS

[1] Cfr. Calero, Manuel, et al. Preámbulo "A nuestros compatriotas", *en Ensayo sobre la reconstrucción de México,* De Laisne and Carranza Inc. New York, 1920, p. 8.

[2] Machorro y Narváez, Paulino. *La Constitución 1857,* Imprenta Universitaria, México 1957, pp. 103-104.

[3] Cfr. "Prólogo" a Rouaix, Pastor. *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.* Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1959, p. 22.

[4] V.gr. Moreno, Daniel. *El Congreso Constituyente de 1916-1917". Derechos del Partido Mexicano,* Congreso de la Unión, Tomo IV Historia 3ª ed., Miguel Angel Porrúa editor, y Sayeg Helú, Jorge. *El Congreso Constituyente de 1916-1917,* Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1978.

[5] González, Luis. *La Ronda de las Generaciones.* México, SEP, 1984. Enrique Krauze "Cuatro estaciones de la Cultura mexicana", en*Caras de la Historia.* México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1983, pp. 124-168. Es necesario adbertir que los juristas que menciona en la 1ª p. 165 no todos corresponden, como ahí se afirma, a la generación del 29.

[6] Krauze, *op. cit.,* p. 127.

[7] De los treinta y seis estudios reproducidos catorce corresponden a la década de los 40, siete a la de los 30, cinco a los años 20 y cinco a los 60, cuatro a la década de los 50 y uno a los 70. Por generaciones, salvo las dos primeras que escriben en los 20, también se nota una mayoría de estudios publicados en los años 40, década en la que coinciden las cuatro últimas generaciones y en la que alcanza su plenitud la minoría rectora "epirrevolucionaria".

Crónica del Constituyente,
México, PRI, 1985,
México, Botas, 1938

por
Djed BORQUEZ

SESIONES PRELIMINARES

Fuimos llegando a la antigua Academia de Bellas Artes de Querétaro, tímidos y reservados. Entre los presuntos de otras partes, teníamos numerosos amigos. Yo conocía a casi todos los jefes militares de prestigio. Aunque nunca tuve grado militar, mi puesto de secretario particular del general yaqui Lino Morales, me hizo tratar no solamente a los hombres del noroeste, sino también a todos los que estuvieron bajo las órdenes del general Obregón en las memorables campañas del Bajío.

La sala de Bellas Artes era una antigua capilla recién pintada de blanco. Tendría como diez metros de anchura y veintidós de largo. Estaba bien iluminada durante el día; por los tragaluces le entraba el sol.

Fuimos puntuales desde la primera junta preparatoria, que se celebró el 20 de noviembre, fecha para la cual se nos convoco. A esa junta no se le dio validez, porque don Venustiano Carranza había autorizado que se pospusiera, en vista de la suspensión del servicio de trenes de pasajeros. El mismo Primer Jefe, en parte por sport, hizo el viaje a caballo de la Metrópoli a Querétaro, en cinco días. Recorrió el histórico "camino de Maximiliano".

Nos reunimos en número de "quórum" la mañana del 21 de noviembre, a las 10.30 horas. Aguirre Berlanga, diputado constituyente por Coahuila y Subsecretario de Gobernación, fue el orador inicial. Propuso, de acuerdo con el reglamento, que la primera junta previa fuese presidida por el diputado cuyo apellido comenzara con la letra "A" seguida de las primeras consonantes. Por no haber estado presente Adame Julián, de Zacatecas, nuestro primer presidente fue Aguilar Antonio, del Estado de México. Secretarios auxiliares del presidente, a quienes él mismo nombró, fueron los abogados Ramón Frausto de Guanajuato; y Juan Manuel Griffard, de México. En esa primera junta previa, estuvimos presentes ciento cuarenta presuntos diputados. Ya es número.

En el momento de inaugurar nuestros trabajos, una numerosa comisión del pueblo de Querétaro se presentó para saludarnos. La componían, en su mayor parte, trabajadores de las fábricas de hilados y tejidos, a quienes acompañaban mujeres y niños. Con la venia de la asamblea, habló asi el obrero Rafael Jiménez: "Los trabajadores de las fábricas y talleres, que todo el día están agotando sus energías en las tareas diarias, ya sea en los telares o en la fragua y que a pesar de eso, mientras sus manos están entretenidas en manufacturar los artículos que más tarde vendrán a servir de comodidad... piensan también en las aflicciones de la patria... Estos que estamos aquí somos los representantes de todo el pueblo queretano que vienen a decir a ustedes que espera que la Constitución sea verdadera, real, efectiva, liberal y fundada sobre bases inconmovibles, a fin de que mejore un tanto la condición económica, política y social del pueblo mexicano".

En nombre del congreso contestó Aguirre Berlanga Manuel, quien entre otras cosas dijo, emocionado: "Estad seguros, id a decirlo a todos vuestros compañeros, que abrigamos el anhelo más grande, más intenso, para alcanzar el triunfo definitivo de la revolución".

Se procede a la elección de mesa directiva de colegio electoral. Tras un incidente de poca importancia, se declara triunfante la siguiente fórmula: Presidente, Manuel Amaya; Vicepresidentes, Heriberto Jara e Ignacio L. Pesqueira; y secretarios, los ciudadanos Rafael Martínez de Escobar, Alberto M. González, Luis Ilizaliturri e Hilario Medina.

Pasada la revisión de los inventarios del congreso y así que algunos presuntos diputados entregaron a la mesa sus credenciales, se procede a nombrar las comisiones revisoras. Todo marcha bien. No hay desorden. De los Santos Samuel habla mucho. Estas cosas de trámite no tienen mayor importancia.

Yo, que siempre me felicité por haber entrado a la revolución a las veintiuna primaveras, tengo que lamentar no haber ido a Querétaro con seis o siete años más de experiencia. Confieso que asistía al congreso sin la edad requerida. Otro tanto hicieron varios compañeros: Luis Espinosa, Rafael de los Ríos, el doctor Guillén, Froylán Manjarrez, etcétera.

Ha comenzado el largo estudio de los dictámenes sobre las credenciales. Los renovadores ya recibieron el espaldarazo del primer Jefe para entrar al congreso. Con objeto de que no sean acusados de

huertistas, el señor Carranza aclara que él ordenó que permanecieran en la metrópoli, en los días de la usurpación. Quizás fuera cierto...

Se votan en globo los dictámenes de las credenciales no objetadas. Los que van a ser discutidos se reservan. En estos casos habrá lucha. Ya está el primero: es Ezquerro, de Sinaloa. A Ezquerro se le echan encima los renovadores porque sirvió unos días a la Convención. No se acuerdan —no pueden acordarse— de que Carlos M. Ezquerro, con su numerosa familia, acompañó al Primer Jefe desde Sonora hasta la capital, sufriendo mil privaciones. Pero el caso Ezquerro serviría para fijar posiciones. Uno de los renovadores que había cumplido mejor con su deber en 13 y 14, iba a sufrir los ataques de sus compañeros que se quedaron en México. Pero triunfó don Carlos y nosotros, los de las mayorías, aplaudimos con estruendo.

A punto estuvo de perderse la aprobación de la credencial de nuestro amigo Ezquerro, quien fue defendido lírica y fogosamente por Martínez de Escobar y sesuda y contundentemente por el general Francisco J. Múgica. Sin la oratoria precisa de Múgica, quien demostró que eran mucho más culpables los renovadores aprobando la renuncia de Madero, que el señor Ezquerro al continuar en su cargo donde tenía responsabilidades fiscales, el viejo luchador de Sinaloa, Oficial Mayor de Hacienda en el gabinete mínimo de Carranza, hubiese salido del congreso con la cara al suelo. Sólo así pudo contrarrestarse la oratoria brillante y aparentemente lógica de nuestro buen amigo Alfonso Cravioto. Con el caso Ezquerro, el diputado Múgica se reveló como uno de los oradores más pujantes del congreso.

En cuestión de trámites, lucen los renovadores su experiencia parlamentaria. A la hora en que nadie sabe lo que ha de hacerse, es José J. Reynoso el "reglamento viviente". Los nuevos, no conocíamos de trámites. Por ser los más numerosos, pedíamos siempre que se acatara el voto de las mayorías.

Don Manuel Amaya quería presidir las sesiones en forma patriarcal. Como buen ranchero, pensaba: "Aquí se hace lo que yo mando, y nada más". A ratos pretendía mandar a los diputados como "maistro" de escuela: "cállese"; o "siéntese", les decía. Muchos se le pusieron de fierros malos. Juan Aguirre Escobar, entonces coronel, con robusta y penetrante voz, increpó a nuestro presidente Amaya. Dijo poco más o menos: "Que ironía, estar presididos en este congreso revolucionario por el lugarteniente de Garza Galán". Empleando sorna ranchera y como sin dar importancia al caso, don Manuel contestó:

—Agua pasada no mueve molino.

Con esa frase se ganó Amaya nuestra simpatía y lo dejamos actuar sin molestarlo más.

Quiso don Manuel imponer el reglamento que prohibe fumar durante las sesiones y se le pidió benevolencia para los fumadores empedernidos. Insistió él diciendo:

—Yo soporto toda la responsabilidad y todas las furias del congreso, con tal de cumplir con la ley.

Pero nadie le hizo caso. Los que no podían evitarlo, fumaban a hurtadillas y a los diputados fronterizos se les veía con frecuencia liar sus cigarrillos de hoja.

Desde que se votó la credencial de Ezquerro, cuyo dictamen desfavorable tanto se empeñaron en defender los renovadores, se vio que los incondicionales del señor Carranza estaban en el Congreso en reducida minoría. El resultado final fue de 39 votos contra 117. En proporción más o menos igual, les pegamos cada vez que se trató de votar algo de importancia en el Constituyente. No debemos olvidar una cosa: los renovadores eran los "nuevos" amigos de don Venustiano. Los otros, quienes lo acompañamos desde Sonora hasta la metrópoli, fuimos los independientes. Siempre se aprietan más al jefe, los que llegan a lo último. Hasta Aguirre Berlanga, tan cercano al señor Carranza, formó en las mayorías contra los hombres que a Macías tuvieron por capitán.

Las sesiones de colegio electoral se sucedieron con los pequeños pleitos y los ataques personales que les son inherentes. Marcharon, al principio, con torpeza y lentitud. Después, la práctica nos hizo acelerar las resoluciones y pronto tuvimos el número suficiente de diputados para integrar el congreso. Las cuestiones políticas más serias salieron a flote en las controversias que sostuvieron dos tabasqueños enérgicos, pasionales y batalladores: Rafael Martínez de Escobar y Félix F. Palavicini. A ratos parecía que iban a esgrimir, a guisa de argumento el machete tropical, como si estuvieran entre los platanares del Grijalva. En un debate largo, larguísimo, Palavicini se defendió de los cargos que su paisano le hizo. La asamblea estaba en contra de don Félix F. Por agotamiento de los diputados y ciertas amenazas que lanzó Aguilar Cándido para que despacháramos pronto, el ingeniero Palavicini fue admitido como constituyente. La verdad es que hubiera sido injusto no hacerlo. En parte, a él se debía la realización del congreso y era él mismo uno de los hombres que iban

a defender los puntos de vista de Carranza. Así fue más meritoria la obra de las izquierdas, de las infanterías que formaron el grupo avanzado del congreso.

Cuando se leen las crónicas de "El Universal" de aquellos días, parece que todos los casos fueron ganados por el grupo renovador y que el Constituyente aplaudía y aprobaba los discursos de los renovadores. Nada hay más falso. Que se estudien los resultados de las votaciones y se verá que en ningún caso triunfaron las minorías del "apostolado", que presidieron don José N. Macías con su astucia y don Leopoldo Sepúlveda, con sus largas barbas blancas.

COLEGIO ELECTORAL

Otra credencial que provocó discusiones acaloradas fue la del viejo periodista Heriberto Barrón, quien a la postre no fue admitido en el congreso. Tenía Barrón una historia larga, había escrito y actuado en demasía y aunque algunas cosas le resultaban derechas, la mayor parte le salían torcidas. Aun cuando los cargos que se hicieron a don Heriberto eran muy serios, hubo un momento en que pareció que iba a colarse en el congreso. Entonces surgió Monzón Luis G., profesor normalista oriundo de Cerritos, S. L. P., y aclimatado en el norte de Sonora. El primer discurso de Monzón fue corto y contundente: "Soy el representante de la región más viril del viril Estado de Sonora", dijo al comenzar; y terminó la breve perorata con esta admonición: "Pido en nombre del pueblo que represento, que al que disolvió el primer club liberal de San Luis Potosí en 1901, se le repudie en esta Cámara y se rechace también su credencial". La oratoria fulminante de Monzón impresionó a todos y por unanimidad de votos la asamblea rechazó aquella credencial. Barrón salió de la sala con la cabeza baja. Sólo se veía la reluciente calva, ancha y angulosa, avanzar hacia la puerta de salida. Aplausos nutridos.

Por el noveno distrito electoral de Puebla jugaron dos candidatos que eran miembros del ejército: el mayor Federico Jiménez O'Farril y el coronel Epigmenio A. Martínez. El debate que ambos sostuvieron para defender su credencial fue de los más interesantes. Ante la cultura y las argumentaciones sólidas de Jiménez O'Farril, se impusieron la agudeza y la gracia indígena de Epigmenio A., quien, a la postre, ganó la partida. El triunfo del coronel se debió principalmente a que

comprobó haber estado en Puebla, al lado de Aquiles Serdán, el 18 de noviembre de 1910. Cuando se conoció el fallo de la asamblea, el derrotado Jiménez O'Farril dio la mano a su vencedor, con quien pocos momentos antes había cambiado palabras duras. Este gesto democrático que daban dos revolucionarios, provocó una larga ovación y calurosas felicitaciones para los contendientes.

Uno que se metió de contrabando al Constituyente, fue don Rubén Martí, quien desde un principio apoyó sus planes en los hombros del doctor José María Rodríguez, médico y amigo íntimo de don Venustiano. A pesar de que el mismo Martí confesó haber nacido en Cuba y de que pudo demostrarse que su ingreso a la revolución era muy reciente, la asamblea lo admitió, faltando así no solamente a lo que estipulaba la convocatoria al congreso, sino también a todos los precedentes. En su discurso, Martí declaró que había salido de su tierra, Cuba, a los ocho años; pero que amaba a México como a su patria. Martí entró al Constituyente con el apoyo de los renovadores. Halagaba mucho a Palavicini y fue defendido por Cravioto. Es hombre inteligente y dinámico. Entró a la Cámara no sin recibir un fuetazo, en etsa frase del poeta hidalguense Rafael Vega Sánchez.

—Cuando se nace en Cuba y se apellida Martí, no se va a mendigar patria a otra parte.

(Hago constar que en este libro me estoy apegando en todo a la verdad histórica. "El Diario de los Debates" del Constituyente me va sirviendo de guía. En la actualidad no tengo motivos de animadversión para ning-n compañero de Querétaro. Los que vamos quedando, ya que la muerte se ha llevado y continúa llevándose a muchos, cada vez apretamos más nuestras filas. Esta crónica se refiere al pasado. Al presente, las cosas han dado muchas vueltas).

El treinta de noviembre, cuando teníamos ya más de 180 credenciales aprobadas, se acordó hacer la votación de mesa directiva. Con anterioridad, en corrillos o grupos, habíamos discutido las candidaturas propuestas. El resultado del escrutinio fue el siguiente:

Luis Manuel Rojas, para presidente. Le siguió en la votación el licenciado Manuel Aguirre Berlanga.

Primer Vicepresidente, Cándido Aguilar. En segundo lugar salió el general Francisco J. Múgica.

Segundo Vicepresidente, Salvador González Torres. Segundo lugar Esteban B. Calderón.

Primer Secretario, Fernando Lizardi.
Segundo Secretario, Ernesto Meade Fierro.
Tercer Secretario, José M. Truchuelo.
Cuarto Secretario, Antonio Ancona Albertos.
Primer Prosecretario, Jesús López Lira.
Segundo Prosecretario, Fernando Castaños.
Tercer Prosecretario, Juan de Dios Bojórquez, y
Cuarto Prosecretario, Flavio A. Bórquez:

La noche del día 30, el presidente Rojas rindió la protesta de ley y en seguida tomó la de todos los diputados que en esos momentos entraban en ejercicio.

La declaratoria de inauguración del congreso fue hecha por el propio presidente Luis Manuel Rojas, estando de pie todos los diputados y el público.

"El Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, convocado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, en decreto de 19 de septiembre próximo pasado, queda hoy legítimamente constituido".

Después de esta declaratoria, se sucedieron en la tribuna los oradores que dijeron palabras de optimismo, de unión y de fraternidad. El primero fue Cravioto, conjurando a sus compañeros a olvidar resentimientos personales; el segundo fue Múgica, imprecando a la reacción con la frase histórica "Delenda est Cartago"; luego Juan N. Frías, hablando como queretano; después Miguel Alonzo Romero, pidiendo que la Constitución tenga un amplio espíritu revolucionario; luego el general Jara, poniéndose romántico para decir: "¡Qué bello es, señores, este momento solemne!"; después, Cándido Aguilar, dando una satisfacción cumplida a Juan Aguirre Escobar; luego Herrera Manuel, lanzando un ¡laboremos!, en seguida Nafarrate, Andrade, Dávalos, de la Barrera... hasta que se nombran las comisiones: una para participar al Encargado del Poder Ejecutivo la instalación del congreso y la otra para recibirlo cuando venga a la sesión solemne de apertura, que será el primero de diciembre.

Y a moción de Antonio de la Barrera, se aclara que ni en las sesiones más solemnes habrá etiqueta. ¡Curiosos hubiésemos estado en exigirla!

1º DE DICIEMBRE DE 1916

A las tres y cincuenta de la tarde, hay una asistencia de 151 diputados. Lizardi lee el acta de la sesión anterior y Madrazo pide que en ella se hagan dos aclaraciones. Céspedes reclama la L. en medio de su nombre. Protestan nuevos diputados. A los pocos momentos se presenta el Primer Jefe y toma asiento a la izquierda del Presidente Rojas. (Aplausos nutridos, dice el "Diario de los Debates").

Luis Manuel Rojas, como presidente del Constituyente, declara: "El Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy, primero de diciembre de mil novecientos dieciséis, el período único de sus sesiones". Acto seguido, el Primer Jefe entrega al congreso su proyecto de constitución reformada y da lectura a su informe, del cual extracto lo que me parece más trascendental:

"Una de las más grandes satisfacciones..." etc. "desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que se procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano, para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en su aspecto fórmulas abstractas, en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva".

"...El recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó hasta quedar, primero convertido en arma política; y después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados..."

"No podré deciros que el proyecto que os presento es una obra perfecta, ya que ninguna que sea hija de la inteligencia humana puede aspirar a tanto; pero creedme, señores diputados, que las reformas que propongo, son hijas de una convicción sincera, son el fruto de mi personal experiencia y la expresión de mis deseos hondos y vehementes, porque el pueblo mexicano alcance el goce de todas sus libertades, la ilustración y el progreso que le den lustre y respeto en el extranjero y paz y bienestar en todos los asuntos domésticos".

Se refiere en seguida a la manera de asegurar en el nuevo código la libertad humana, estableciendo un verdadero pacto social entre el Estado y los individuos, y dice: "Lo primero que debe hacer la constitución política de un pueblo, es garantizar, de la manera más amplia

y completa posible, la libertad humana, para evitar que el gobierno, a pretexto del orden o de la paz que siempre alegan los tiranos para justificar sus atentados, tenga alguna vez que limitar el derecho y no respetar su uso íntegro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente".

. . . . . .

"El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan".

"La única reforma que con este motivo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata".

. . . . . .

"...y con la facultad que en la reforma de la fracción 20 del artículo 72 se confiere al Poder Legislativo Federal para expedir leyes sobre el trabajo, en las que se implantarán todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores: con la limitación del número de horas de trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y sí tenga tiempo para el descanso y el solaz y para atender al cultivo de su espíritu, para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para asegurar y mejorar su situación; con la ley del divorcio que ha sido entusiasta-

mente recibida por las diversas clases sociales, como medio de fundar la familia sobre los vínculos de amor y no sobre las bases frágiles del interés y de la conveniencia del dinero; ...con todas estas reformas, espera fundadamente el gobierno de mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales".

. . . . . .

Después el C. Carranza se extendió en consideraciones sobre el voto libre, declarándose enemigo de restringirlo, ya que la revolución se apoyó en las clases ingnorantes y desvalidas para triunfar sobre los prevaricadores. Defiende después la institución del municipio independiente como "una de las grandes conquistas de la revolución" y como garantía de la libertad electoral.

Aboga por la verdadera independencia de los poderes, manteniéndose siempre la unidad y armonía en las instituciones y definiendo las facultades del Poder Legislativo, del Ejecutivo y del Judicial. Se declara enemigo de la implantación del parlamentarismo en nuestro país, mostrándose partidario de un sistema presidencial semejante al de Estados Unidos.

Más adelante condena la institución de la vicepresidencia en México, indicando que las faltas del Presidente de la República se suplan, no por los Secretarios de Estado, sino por la persona que designe el Congreso de la Unión llegado el caso.

Insiste después en la independencia del poder Judicial, para que éste pueda hacer "efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos del poder público". Y el Primer Jefe terminó así su trascendental discurso:

"Toca ahora a vosotros, conocer la obra, a cuya ejecución espero os dedicaréis con toda fe, con todo el ardor y con todo el entusiasmo que de vosotros espera vuestra patria, la que tiene puestas en vosotros sus esperanzas y aguarda ansiosa el instante en que le deis instituciones sabias y justas". (Aplausos nutridos y prolongados).

El licenciado Rojas, nuestro presidente, contestó en la forma protocolaria de costumbre las primeras frases del ciudadano Carranza y después encomió la obra y la actitud del Primer Jefe en los términos más laudatorios, durante la mayor parte de su discurso. En seguida dijo: "Sería casi imposible, señor que yo me refiriese en estos mo-

mentos a todos los puntos notables de vuestro importantísimo proyecto general de reformas a la Constitución (que el licenciado Rojas conocía de sobra), ni a los diversos principios que con tanta atingencia como claridad invocáis en vuestro discurso"... y, en efecto no se refirió a nada.

"Así pues, señor, me limito a darme por recibido del proyecto de reformas a la Constitución de 1857 y puedo aseguraros que todos y cada uno...". (Y conste que a Rojas no le faltaba experiencia parlamentaria ni política; al contrario, para esa época era ya un político "machucho"). Terminó como había comenzado: "secundaremos con todo celo y patriotismo vuestra labor, satisfechos de haber tenido gloria de ser solidarios con usted en la obra grandiosa de la reconstrucción nacional". (Aplausos).

¿Qué tiene de extraño que después de este discurso del presidente, la mayor parte de los diputados se haya ido a brindar a "El Puerto de Mazatlán" y a otras tabernas acreditadas? Nunca fue tan oportuno el tequila. ¡Salud!

HENOS AQUI

Otra vez Aguirre Berlanga fue el primero. Ahora no para hablar, sino para pedir licencia e irse a poner al frente del despacho de Gobernación, que había quedado acéfalo desde que los renovadores obtuvieron la orden del Primer Jefe para que el licenciado Acuña los dejara en paz. Naturalmente, concedimos la licencia. Dos Alfonsos, Herrera y Cravioto, solicitan y les damos licencia para que se trasladen a México por asuntos de familia y oficiales, respectivamente. A don Manuel Amaya no se le concedió licencia a pesar de que la pedía "por fuerza mayor".

Después —y estamos a diciembre 2— continúa la interminable presentación de dictámenes sobre las credenciales que nos quedan por aprobar. Este trabajo quita mucho tiempo. Ya es hora de entrar de lleno en la discusión principal.

Para encauzar los debates del Constituyente, hubo necesidad de hacer algunas adaptaciones especiales al reglamento interior del Congreso de la Unión. Formaron la comisión de reglamento tres intelectuales: Marcelino Dávalos, Alfonso Cravioto y Ciro B. Ceballos. Fuera de las comisiones de cajón, que habrían de formarse de conformidad

con las ideas de los tres comisionados, surgía del proyecto una de singular importancia: la comisión de reformas a la Constitución, que debería integrarse con cinco diputados. Las otras tenían tres miembros cada una. Después de largas discusiones, se aprobaron las reformas al reglamento del Congreso General. Esto ocurría el 4 de diciembre. ¿Entraremos mañana en el estudio de la Constitución? ¡Vamos a ver!

Pretextando que por ser autor del proyecto de reformas el licenciado Macías, se ganaría tiempo, el presidente Rojas lo propuso para presidir la comisión de reformas. En seguida se vio que la asamblea estaba en contra de esa designación. Un hombre bueno y honesto, el viejo revolucionario Esteban B. Calderón, lo dijo francamente en la tribuna: "Hemos visto —los que han visto conmigo— con profunda desconfianza aquí a José Natividad Macías, muy honorable, muy respetable, muy ilustre y muy sabio; pero esta desconfianza es muy nuestra".

Román Alberto y Medina Hilario demuestran que precisamente por ser Macías el autor del proyecto de reformas, no debe ni puede presidir la comisión de constitución. Al fin, el presidente Rojas se convence de que va por mal camino y aplaza el nombramiento de la comisión de reformas. En cambio, todas las otras comisiones son aprobadas sin discusión.

Hasta el 6 de diciembre pudimos nombrar la importante comisión que faltaba. Ya para entonces, nos habíamos puesto de acuerdo los de las mayorías. Verificada la votación, se obtuvo el siguiente resultado: Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román. En seguida comenzó a leerse el proyecto de constitución del Primer Jefe, formado por 132 artículos y nueve transitorios. Al terminar el secretario tan larga lectura, se levantó la sesión.

Al fin se da lectura al primer dictamen de la comisión de reformas, la mañana del lunes 11 de diciembre. Se refiere al preámbulo de la Constitución y con esto se plantea un asunto enconado; ¿nos llamaremos República Mexicana o Estados Unidos Mexicanos? Ya está Palavicini en la palestra. Pero no, todavía no ataca el punto. Trata de saber al cabo de cuánto tiempo han de discutirse los dictámenes y cuántas horas se dan para entrar al debate de las iniciativas.

Son cuestiones que se resuelven sin tropiezo. Se siguen leyendo los dictámenes de la comisión: sobre los artículos primero y segundo; y sobre el tercero, para el cual Monzón presenta un voto particular. Se lee en seguida el dictamen sobre el artículo cuarto.

Palavicini propone, diz que para ahorrar tiempo, que la comisión de reformas presente primero un dictamen global con los artículos que acepte del proyecto de constitución del Primer Jefe. Colunga pide la palabra y la cede a su colega el general Múgica. En la parte medular de su discurso, el diputado Múgica dijo: "Nosotros al aceptar esta delicadísima tarea, indigna seguramente de nuestra ignorancia y de nuestra poca cultura, hemos tenido solamente una idea que la Constitución que este congreso le dé al pueblo mexicano, sea salvadora; que de una vez por todas, ratifique cuáles son las necesidades efectivas del pueblo y de ninguna manera vaya a darle una ilusión con principios enteramente falsos".

De cuando en cuando, surgían las alusiones pintorescas. Al proponer Palavicini la presentación de dictámenes globales, hacía el cálculo de la cantidad de horas necesarias para votar artículo por artículo. Fue rebatido por el general Amado Aguirre. Refiriéndose al antiguo jefe de estado mayor de la división de occidente, Palavicini observó:

—Yo no sé si el señor general sabe aritmética, pero...

Y el diputado Aguirre la respondió interrumpiendo:

—El Supremo Gobierno de mi patria hace veintinueve años que me otorgó título de ingeniero de minas, metalurgista.

Y seguían las sesiones del colegio electoral, que ya no interesaban sino a los presuntos en capilla o a sus amigos más íntimos. La credencial del general Vizcaíno, distrajo mucho tiempo. Duró tanto, que al final no supimos si se aprobó que el general Vizcaíno fuese nuestro colega en Querétaro. Lo cierto es que él no participó en el Constituyente.

PRIMEROS DEBATES SOBRE LA CONSTITUCION

Es el 12 de diciembre. Por la mañana, a las 9.40, asisten 140 ciudadanos diputados a la sesión. Hay quórum.

Siguen los dictámenes sobre credenciales. Pasa la del simpático amigo Alfredo Solares, quien fue actor en la compañia de Virginia Fábregas y a quien se acusaba de no haber actuado en la revolución. Se demuestra lo contrario y Solares es admitido con aplausos.

En la sesión de la tarde, hay 150 diputados. Se da lectura al dictamen sobre el artículo 5o. constitucional, que trata del Trabajo y que después ha de convertirse en el título VI, correspondiente al artículo 123. Se da lectura a los dictámenes sobre los artículos 8o. y 6o. El 7o. ha quedado pendiente.

Y ya tenemos la primera discusión formal. Está en la tribuna Rojas Luis Manuel. Se ha inscrito contra el dictamen de preámbulo.

En largo y sesudo discurso, preñado de citas históricas, el presidente Rojas se extraña de que en este congreso se traiga a discusión la vieja pugna entre el "centralismo" y el "federalismo" y termina abogando porque se conserve en la Constitución la frase propia del sistema federal: Estados Unidos Mexicanos. (Aplausos).

Sobre el tema hablan elocuentemente Martínez de Escobar, Castaños, Monzón, Palavicini. En seguida el general Múgica pronunció su primer discurso combativo, para apoyar el dictamen de la comisión que presidía. Con este discurso, el diputado Múgica, cuya actuación empeñosa merecía las consideraciones de todos sus compañeros, se ganó de plano la buena voluntad de la asamblea. Dijo así el representante michoacano:

"Señores diputados: tal parece que se trata de un asunto de vida o muerte según el empeño que hay aquí de parte de un grupo de la cámara, para aprovechar estos momentos de entusiasmo o de decaimiento en los diputados con relación a las ideas que se discuten".

"Yo no creo que sea esto tan importante, ni que vaya a ser motivo de que se siente el precedente en esta sesión de que una vez para todos los casos, quede la cámara totalmente seccionada en dos grupos perfectamente bien divididos; yo no quisiera esto, porque las ideas generales que aquí traemos son de intereses comunes, que atañen a todos igualmente; puede decirse que constituyen el ideal por el cual marchamos y sobre el cual hemos venido a este congreso. Repugno, pues, esos procedimientos que los parlamentarios experimentados están tratando de ejercer aquí, donde la mayoría de la cámara es enteramente nueva en estas lides; ya que la buena fe que a estos hombres guía, no es más que el patriotismo, ni es más que aquella idea que nos llevó a la revolución". (Aplausos).

"Dice el señor Palavicini que la comisión debió haber hablado primero para informar. Señores, ¿qué las razones que la comisión expuso en ese dictamen no son de tomarse en consideración? ¿No equivale a la voz viva de uno de los miembros de la comisión, aun cuando no se haya presentado en persona a sostener las ideas que se han escrito? Dice el señor Ugarte que la comisión pretende aprovechar el momento para que los votos se emitan en determinado sentido. Yo no creo, señores, que esta asamblea esté compuesta de hombres inconscientes que se dejen engañar; creo que todos los diputados aquí reunidos, vienen a pensar y vienen a decir con toda serenidad y toda independencia su parecer; pero, señores, no quiero yo aprovecharme de ninguna impresión, no quiero absolutamente apelar a ningún sistema artificial para que el dictamen de la comisión se vote; yo quedaré muy contento si la asamblea repudia un dictamen, cuando este dictamen no esté conforme con el sentir nacional, con el sentir de la revolución; pero no seré yo, pues, quien pretenda, con mi palabra, impresionarlos en el sentido de un dictamen y voy a referirme y a concretar el motivo que me hizo tomar la palabra para demostrar que aquí quedó algo sin discusión, o confundido y que no ha sido objetado por nadie absolutamente; me refiero a las palabras del señor prosecretario Castaños, quien llamó a la redacción del dictamen "pesada", quien la llamó "insípeda", quien la llamó "sin significación alguna"; y yo, señores diputados, quiero preguntar a ustedes: ¿qué significa la fecha del 26 de marzo de 1913? ¿No significa la alborada de esta revolución? ¿No significa un hecho por el cual habéis venido todso a este congreso? ¿No significa la protesta soberbia y viril del pueblo y de un gobernador ilustre contra la tiranía, contra la tiranía de todos aquellos que en esos momentos apoyaron la usurpación y el crimen?" (Aplausos).

¿Por qué ha de ser pesada la fecha del 26 de marzo de 1913 en la redacción de esta Constitución? ¿No ha de contener este congreso su historia misma condensada en unas cuantas frases, aun cuando no sea un verso sonoro? ¿No son las demás fechas la rectificación que hace el Primer Jefe de los cargos terminantes que la División del Norte y la Convención le hicieron para separarse de él, diciendo que el Primer Jefe no había pretendido más que un restablecimiento del orden constitucional y entonces el Primer Jefe reformó el Plan de Guadalupe, cuya fecha está en este dictamen, diciendo que la revolución era una revolución social? Y es eso pesado, señores, llevar a

la conciencia de todo el pueblo y a la memoria de todas las edades, fechas gloriosas? Poco después, señores, el Primer Jefe consideró que para darle vida, para que cristalizasen todas las ideas de la revolución, era preciso hacer una nueva reforma, y entonces escribió una nueva fecha, que aquí está también considerada en este preámbulo, que está pesado, según ha dicho ligeramente uno de los impugnadores de este dictamen. ¿Qué, pues, señores, qué hay de pesado en esas fechas y que debe conocer el pueblo? ¿Que no son un cuento? Está muy bien: *las constituciones de los pueblos son literatura árida y flamante que va a penetrar a las almas de las multitudes...* (Aplausos).

El general Múgica estaba en la plenitud de su vida. Hablaba, además, sobre temas en los que había profundizado desde la discusión del Plan de Guadalupe. ¡Qué mejor oportunidad que ésta para hacer propaganda a las ideas que guardó en su mente, cuando el Primer Jefe lo convenció en Guadalupe de esperar algún tiempo para definir un plan de reformas sociales! La vieja inquietud le había salido a flote. No le importaban las palabras sino el hecho hondo y trascendental de la contienda social.

Luis Espinosa abordó después, brillantemente, el tema planteado por Rojas; y el licenciado Colunga pidió como el general Múgica, no insistir demasiado en un asunto al que se le estaba dando excesiva importancia. El resultado fue de 57 votos en favor del dictamen y 108 en contra. En tal virtud, íbamos a seguir llamándonos "Estados Unidos Mexicanos".

PROFUNDIZANDO

El miércoles 13 por la mañana entramos de lleno a los grandes debates. Se pone a discusión el dictamen sobre el artículo primero constitucional. Hay dos Rafaeles Martínez que se inscriben uno en pro, "de Escobar" y el otro en contra, "Rip Rip". Principia el del contra, como debe ser.

Después se procede a firmar la Constitución. Pasan, por orden alfabético, los diputados. La pluma del Plan de Guadalupe les sirve para rubricar. Durante este acto, se advierte el regocijo que invade a los diputados y se escuchan exclamaciones de entusiasmo como éstas:

¡Viva el Plan de Guadalupe! ¡Viva la Constitución de 1917! ¡Viva el Primer Jefe! ¡Viva Obregón!

La sesión permanente, iniciada el día 29, se levanta a las 3.45 p. m. del 31 de enero. A las cuatro y media volverán los diputados, para la sesión solemne de clausura.

AL TERMINAR

El regocijo que se apoderó de los diputados al firmar la nueva Constitución, tuvo como causas las siguientes:

1a.—Se había terminado la obra en el plazo prefijado.

2a.—Se hicieron figurar en el texto de la Constitución, varias reformas de carácter social que eran los más grandes anhelos de redención, defendidos en el campo de batalla por todos los buenos revolucionarios.

3a.—Se habían impuesto las opiniones de las mayorías "jacobinas", que lucharon por el triunfo de las ideas radicales.

Respetando de la carta fundamental de 1857 aquellos principios básicos que tienen carácter inconmovible, en la nueva Constitución se inscribieron doctrinas modernas, que le permiten figurar entre los códigos más avanzados del mundo.

La revolución mexicana tuvo como causa primordial la situación política del país, bajo la férrea dictadura de Porfirio Díaz. Treinta años de tiranía habían hecho que en el poder se enseñorearan las camarillas de incondicionales y que allá abajo el pobre pueblo se debatiera en la miseria y la ignominia. El impulso inicial de los revolucionarios mexicanos fue resolver el problema político del país.

El primer paso de la revolución fue la caída del viejo dictador, quien se marchó al extranjero cuando pudo ver la forma en que era odiado por el pueblo. Pero entonces la revolución no tenía programa. Se creía que el cambio de hombres en los altos puestos de la administración pública, sería suficiente para que se operara una renovación en las ideas y los procedimientos. Vino en seguida la lucha sorda entablada por los servidores y simpatizadores del antiguo régimen, para desprestigiar a la revolución y dominarla en el gobierno.

El señor Madero no supo reprimir a tiempo las acometidas del enemigo, que estaba dispuesto a ir hasta la lucha armada por defender sus privilegios. La prensa abusó de su libertad y el Ejército recién derrotado se preparó sin recato para tomar la revancha.

Así vino el cuartelazo.

Con todos sus horrores y sus crímenes, el cuartelazo sirvió para que la revolución adquiriera consistencia y eficacia. Ya no fue solamente obra de soñadores. Espíritus mejor preparados la encauzaron por un sendero seguro.

Ya vimos cómo, al discutir el Plan de Guadalupe, don Venustiano Carranza contuvo los impulsos de los jóvenes que le rodeaban para reservar aquellos puntos del programa revolucionario de mayor interés y lanzarlos en ocasión más propicia. Entonces no era conveniente atacar los intereses de la burguesía y del clero. Si la lucha había venido como consecuencia del cuartelazo, lo natural era dirigir las operaciones militares contra la soldadesca y concentrar la atención pública en los pretorianos que acababan de martirizar a nuestra incipiente democracia. Se guardaron, pues, aquellos puntos del programa social de la revolución, cuyo enunciado hubiese traído por el momento otras complicaciones.

El programa de la revolución se venía balbuciendo de tiempo atrás. Cuando la huelga de Cananea, los Flores Magón pusieron en su manifiesto de primero de julio esta promesa redentora: se devolverán las tierras del Yaqui, a la tribu que lucha por reconquistarlas desde hace tantos años. Después, en su plan de Texcoco, don Andrés Molina Enríquez se ocupó preferentemente de la necesidad que había de resolver el problema agrario. En el Plan de Ayala, Emiliano Zapata predicó también la emancipación del campesino.

Los anhelos de liberación económica del campesinado y de otros avances sociales en materia obrera, fueron recogidos por el Primer Jefe Carranza en su decreto de 12 de diciembre de 1914, fechado en Veracruz. Por medio de este decreto Carranza preparó el terreno, para lanzar la famosa ley del 6 de enero de 1915, publicada bajo este rubro: tierras para los pueblos.

Los revolucionarios del sur, que pelearon a las órdenes de Zapata, pretenden que la ley del 6 de enero está copiada del Plan de Ayala y aseguran que este plan sirvió para dar su carácter agrario a la revolución.

En la redacción de la ley del 6 de enero tomó parte el licenciado Luis Cabrera, quien había presentado un proyecto de restitución de tierras ejidales a los pueblos, en la XXVI Legislatura. No fue necesario, pues, contar con el Plan de Ayala para hacer el decreto de 6 de enero. Por otra parte, era tan restringido el territorio dominado

por Zapata, que el Plan de Ayala apenas lo conocieron los jefes de la revolución del sur. Para la marcha general del movimiento en la República, tuvo mucho mayor importancia la ley del 6 de enero, repartida profusamente por el Constitucionalista en todo el vasto territorio que dominaba.

Entre los jefes militares a las órdenes de Carranza en 1915, hubo muchos que pensaron y discutieron la forma de dar un carácter social a la revolución. Entre esos jefes se cuenta el general Obregón, quien tuvo contacto directo con los obreros de la capital, cuando éstos se alistaron en dos batallones rojos, para pelear contra Villa en la zona del Bajío. De este trato con los trabajadores surgieron las ideas de Obregón sobre el salario mínimo y seguro obrero. Recordó entonces la época en que estuvo trabajando como mecánico, en el ingenio de Navolato; y sus días de agricultor en pequeño, muy cerca de Huatabampo.

La comisión legislativa nombrada por Carranza en Veracruz, de la que formaron parte Luis Manuel Rojas y José Natividad Macías, se ocupó de ir dando forma al pensamiento revolucionario de la época. De ahí surgieron las leyes que prepararon la realización del Constituyente y una serie de reformas de carácter social, entre las cuales pueden recordarse las siguientes:

Decreto reformando el artículo 109 de la Constitución, que restablecía el Municipio libre como base de las instituciones. (Veracruz, 26 de diciembre de 1914).

Ley del divorcio. Se permite la disolución del vínculo matrimonial. (Veracruz, 29 de diciembre de 1914).

Aumentando en un 35 por ciento los salarios a los obreros de las fábricas de tejidos de algodón, lana, yute y henequén. (Veracruz, 22 de mayo de 1915).

Se declara de utilidad pública la erección de edificios municipales, mercados, cementerios, etc., en poblados, centros fabriles, mineros, etc. (Veracruz, 28 de mayo de 1915).

Se prohiben las corridas de toros en el Distrito y Territorios Federales. (México, 7 de octubre de 1916).

Tan era vivo el deseo de Carranza de dar forma y consistencia al movimiento constitucionalista, que cuando organizó su gobierno provisional —en Hermosillo, 1913— adoptó como símbolo estos dos términos reveladores: Constitución y Reformas. Cronológicamente quizá el lema del Constitucionalismo debió de haberse presentado al revés:

Reformas y Constitución; pero hasta en esto se advierte que entre las grandes preocupaciones del Primer Jefe estaba la del imperio de la Constitución, reformada de acuerdo con las grandes aspiraciones de transformación, que alentaban todos los revolucionarios de ideales y pensamientos elevados.

Así fue cómo, al mismo tiempo que se alcanzaban las victorias militares, el Constitucionalismo formulaba su programa, teniendo como objetivo la nueva Constitución. El empirismo de 1910, tan extendido entre los revolucionarios maderistas, se substituía con principios definidos de revolución social, entre los constitucionalistas de 1915. Y esto no se advertía únicamente en el gobierno federal: había varios Estados de la República que iniciaban reformas de trascendencia, dando entrada a las nuevas ideas en materia social. Entre esos Estados, se distinguieron los dos más opuestos en situación geográfica: el de Sonora, donde dictó una serie de disposiciones legislativas el gobernador provisional, el futuro estadista Plutarco Elías Calles; y el de Yucatán, que sirvió de campo de experimentación al buen revolucionario, el de los grandes ideales, Salvador Alvarado. Lo notable es que a una distancia tan considerable, estos dos jefes coincidieron en muchos puntos de su legislación: estado seco, primeras leyes sobre el trabajo, supresión de los contratos con pacto de retro-venta, dotación de tierras, etc.

¿Qué significa todo esto? Sencillamente que el pensamiento revolucionario se iba unificando. Ponía de relieve que los hombres de la revolución, después de examinar las condiciones del país, llegaban a tomar medidas muy semejantes para resolver los problemas fundamentales, con criterio avanzado. Recuerdo que en los campamentos militares, lo mismo en Celaya que en Trinidad, en Saltillo o Agua Prieta, el tema de la conversación era siempre el mismo: qué leyes habría que dictar, para resolver la condición precaria en que se hallaban las clases laborantes de México.

Con todas estas preocupaciones y la propaganda realizada por los hombres de Carranza en favor de una nueva Constitución, nada tiene de raro que al expedirse la convocatoria respectiva, en todos los ámbitos de la República se hayan preparado con entusiasmo las elecciones de constituyentes.

Al Congreso de Querétaro fuimos con la seguridad de que las reformas que íbamos a introducir en la Constitución de 1857, la transformarían en una nueva Carta Magna. A pesar del respeto que tenía-

mos para nuestros predecesores de 60 años atrás, no podíamos desconocer que en este siglo era necesario meter tantas reformas en el código fundamental, que valía la pena darle otro aspecto y nueva denominación. La Carta Magna del 57 murió en Querétaro. Un día se borrará también la de 1917.

Para que llegue ese día faltan algunos años. Muchas innovaciones de la Carta de Querétaro ni siquiera se han llevado a la práctica. La administración del señor Presidente Cárdenas, ha puesto de relieve que en la Constitución de 1917 hay todavía numerosas medidas revolucionarias por implantarse en el país.

Falta bastante por legislar en consonancia con la Constitución. Las leyes reglamentarias que todavía no se dictan, darán tema para muchas reformas en nuestra vida institucional.

Cuando hago memoria de mi primera campaña política, precisamente de la que me llevó al Constituyente, pienso en que la gente humilde, mi paisana de la frontera, no se dio cuenta de la enorme importancia que tuvo nuestra modesta elección. Los hombres de Magdalena, Santa Anna, El Llano, El Altar, Tubutama, Atil, Pitiquito, Caborca, etc., etc., pertenecientes al 4o. distrito electoral de Sonora, votaron por mí como lo hubiesen hecho por otro. Fui candidato único; pero hice propaganda activa y desperté el interés por los puntos de programa que vendría a defender a Querétaro. Con qué sencillez hicimos aquella campaña electoral. Un automóvil nos llevó por todas partes. Contratábamos la mejor música o charanga, para reunir a la gente. Desde el estribo del coche hablábamos a los hombres del campo: se iba a realizar una obra de gran trascendencia, para poner al día la Constitución y convertir en leyes las grandes aspiraciones populares.

Altar fue la cabecera del 4o. distrito electoral. Allí se reunió la computadora y me extendió la credencial. Por el primer distrito vino Luis G. Monzón, por el segundo Flavio A. Bórquez y por el tercero Ramón Ross.

El viaje a Querétaro tuve que hacerlo por la vía de Piedras Negras, pues casi todo el Estado de Chihuahua se encontraba en poder de Pancho Villa. Salí a Hermosillo, a Nogales, yendo después a Cananea y Agua Prieta, pues tuve la representación del gobernador de Sonora, para asistir en Nacozari al 9o. aniversario de la muerte de Jesús García: el 7 de noviembre de 1916. Ante el monumento del Héroe de Nacozari pronuncié unas palabras de homenaje. Después me interné

en los Estados Unidos, por Douglas, Arizona, para entrar al territorio nacional por Eagle Pass, Texas. En Saltillo pasé con el licenciado Trinidad Sánchez Benítez, del Estado Mayor del general Obregón, una de las noches más terribles de mi vida. Sin cuarto en el hotel y sin poder tomarlo porque nadie sabía la hora de salida del tren, tuvimos que dormir sentados, con una sola cobija para los dos y con un frío de varios grados bajo cero, cierzo que se colaba por el coche de ferrocarril y un reducido espacio para estirar nuestros cuerpos adoloridos. (¿Serían así las noches toledanas?).

Pero teníamos salud y juventud. Era tanta mi juventud, que me faltaban unos meses para completar la edad reglamentaria del diputado. Pero en Querétaro no se dieron cuenta. Otros llegaron con menos años que yo... y pasaron.

Toda esta digresión para referir mi entrada al Congreso tiene su importancia. Es que deseo decir cómo llegué y cómo salí. No fui a Querétaro tan "en payo" como algunos otros compañeros. Mis andanzas con el Cuerpo del Ejército del Noroeste me habían dado la oportunidad de conocer bien la ciudad. Yo ya sabía de los camotes, de los templos soberbios y de las mansiones señoriales de esa tierra colonial.

Me faltaba —¿por qué lo voy a negar?— el conocimiento de los trucos parlamentarios y la sangre fría suficiente para hablar ante un auditorio en que hay gente docta. Todo se fue resolviendo en las primeras sesiones. El trato con los compañeros, entre quienes encontré magníficos amigos, me fue poniendo sobre el terreno. Al finalizar el Congreso, no digo yo que ya era un perfecto parlamentario, pero sí un diputado mexicano que conoce el reglamento de la Cámara y sabe que pidiendo la palabra para hechos al comenzar la sesión, puede ir a la tribuna y hablar en el sentido que más le acomode.

Cuántas veces en la Cámara, con el pretexto de estos hechos, se atacó a un gobernador, a un jefe de operaciones, al presidente municipal de un pueblo, que ni de nombre (el pueblo, se entiende) conocían los demás diputados. Con esos "hechos" se desahogaron muchos colegas e hicieron perder el tiempo al Congreso.

Después del Constituyente regresé a Sonora, con la satisfacción más completa de un deber cumplido y con la absoluta seguridad de que habíamos realizado una obra perdurable y digna. Como dije al comenzar este libro, para mí el triunfo más grande que se obtuvo con la Constitución fue el de dar bandera al movimiento revolucionario y unir bajo el mismo estandarte a muchas facciones que peleaban en

la República sin saber por qué ni para qué. Después de promulgada la Constitución no hubo grupo rebelde que no encontrara escritos en ella, sus más caros anhelos. Por eso la consecuencia más saludable traída por el Constituyente, fue la consolidación de un gobierno serio y fuerte, que tenía, para ser respetado, un programa de acción revolucionaria escrito en la Carta Magna.

¿Se explican ahora el regocijo y la emoción de los constituyentes, al terminar sus labores, el 31 de enero de 1917?

FRUTOS OBTENIDOS

Con la vigencia de la Carta Magna de 1917, la nación mexicana pudo volver al orden constitucional. Ese es, desde luego, el primer triunfo obtenido. Los revolucionarios de diferentes banderías se acogieron a la Constitución, cuando pudieron percatarse de que en su texto se hallaban las aspiraciones más altas del pueblo mexicano. Los principios que habían servido de bandera a la mayor parte de los grupos levantados en armas, se encontraban enunciados y resueltos en el código de Querétaro.

El país volvió al orden constitucional el primero de mayo de 1917. Sostenida su candidatura por el P. L. C. (Partido Liberal Constitucionalista) y teniendo como programa de gobierno el imperio de la Constitución, el ciudadano Carranza ganó las elecciones con una fortísima votación popular. El día del trabajo, rindió la protesta de ley y en seguida se puso a organizar su gobierno, de acuerdo con las nuevas normas.

En los días en que la República volvía al orden constitucional, los viejos revolucionarios, entre chanzas y veras, lanzaban exclamaciones como éstas:

—Yo soy pre-constitucionalista.

—Desde que la revolución degeneró en gobierno...

—Ya esto no sirve, se volvió gobierno.

Y en efecto, la administración pública adquiría respetabilidad. Cada vez escaseaban más los "embutes" y los gastos "para el desempeño de una comisión confidencial". Se exigía el trabajo, durante las horas de oficina. Se empezaba a respetar a la policía por los revolu-

cionarios que antes no atendían más órdenes que las de sus "superiores jerárquicos". Los asuntos se despachaban después de un acuerdo y previo estudio.

Muchos jefes revolucionarios que peleaban sin programa o que vieron sus aspiraciones resueltas por la nueva Constitución, depusieron las armas y se dedicaron al trabajo. Otros ofrecieron sus contingentes para coadyuvar en la pacificación del país. Pancho Villa en el norte y Emiliano Zapata en el sur, eran de los pocos jefes con algún prestigio y elementos que seguían sin reconocer al gobierno nacional de Carranza.

Las relaciones internacionales de México se fueron reanudando con los gobiernos de Europa y América. El prestigio de México como pueblo de avanzada, iba en aumento entre los países de la América Latina. Varias de estas naciones, como Brasil y Uruguay, tomaron de nuestro artículo 123 ideas para sus legislaciones sobre el trabajo. El prestigio de Carranza también se fue haciendo continental.

La Constitución dio más responsabilidad al gobierno de México, y poco a poco, a su influjo bienhechor, se pudo ir haciendo que el país entrara en un régimen de instituciones. Con el tiempo, Villa se acogió a la nueva ley, yéndose a explotar, con sus antiguos soldados, un latifundio que se dividió, para él y los suyos. Los hombres de Zapata, se rindieron también ante la evidencia del imperio de una ley justa. Al volver de las montañas no pudieron pedir más: en la Constitución de Querétaro estaban el programa y los anhelos redentores de los campesinos del sur y de todo el país.

Esto pudo obtenerse con la vigencia de la nueva Carta Magna. Sobre todo, pudieron volver a nuestra patria el orden y la tranquilidad, bajo un código de justicia social y política, que tiende a garantizar cada vez más el desarrollo de la paz orgánica en México. De una paz que los ciudadanos mexicanos de 1910 ni siquiera pudieron entrever. ¡Paz orgánica. Algo muy distinto a lo que imponía "el Héroe de la Paz".

Y ha sido así que sólo con la Constitución de 1917, hemos podido soportar a la revolución hecha gobierno.

"En torno a la Constitución", en
La Constitución Política de 1917,
México, Departamento del Distrito Federal, 1984,
págs. 93-103,
El Nacional, 8 de febrero de 1944

por
Heriberto JARA

EN TORNO A LA CONSTITUCION *

Por: Heriberto Jara

La autoridad radica en el pueblo

Constitución, en el sentido político, es el principio del ordenamiento de la autoridad soberana, de su división en poderes y de sus respectivas funciones. Esta autoridad radica en el pueblo, y él es quien por su voluntad expresa normas esenciales para su vida, atendiendo a las necesidades de ésta, así en lo moral como en lo material, para lo que se impone que los componentes de ese pueblo, que son los individuos, estén colocados en el mismo plano, y por lo tanto, con iguales derechos.

La vida reclama de manera imperiosa medios materiales y espirituales para que sea posible y grata, y una Constitución, por consiguiente, resulta trunca cuando en ella faltan preceptos justos a los que se ciña el aprovechamiento para todos de la riqueza pública, y sólo establece derechos tales como la libertad de religión, de pensamiento, electoral, etc. restringidas siempre, nulificadas en innumerables casos por el mismo hecho de que las bases para el funcionamiento de la economía en general, del trabajo creador y propulsor del progreso, no han sido lo necesariamente libérrimas; porque la tierra, asiento de la humanidad e inagotable fuente de cuanto a la vida atañe, está en manos de grupos privilegiados. De allí que la famosa divisa libertad, igualdad y fraternidad que ostentara la bandera republicana francesa en 1848 y repetida durante largos años por el liberalismo, como aspiración suprema del bienestar humano, no sea posible mientras esa divisa carezca de la base indispensable para su realización.

Así, no puede haber libertad mientras la tierra en donde nace y vive el hombre esté en poder de los pocos, y su usufructo o la mayor parte de él sea usurpado por éstos, no puede haber igualdad, mientras

* *El Nacional.*—México, D.F., 8 de febrero de 1944.

haya el duro contraste entre el poseedor hasta la saciedad y el desposeído hasta la miseria; entre el que posee conocimientos y cultura porque ha podido pagarlos, y el analfabeto a quien la necesidad del pan lo llevó desde niño al campo o al taller, sin dejarle tiempo para asistir a la cercana escuela, si es que la había, no puede haber igualdad, entre el que dispone de tiempo y de medios económicos para hacer valer sus derechos ante los tribunales, y el que no dispone ni de tiempo para defender lo legítimamente suyo; no puede existir fraternidad entre el harto y el necesitado, entre el usurpador y el usurpado.

Es por esto por lo que al correr de los años, tras de amargas experiencias, los pueblos llegan a la conclusión de que los postulados que en determinado momento acogieron con entusiasmo como fórmula salvadora no tienen consistencia ni realización práctica, y por lo mismo hay que basarlos sólidamente, o bien reformarlos y hasta sustituirlos para que cumplan su fin.

De consiguiente, la vida íntegra de una Constitución, está en relación con las necesidades vitales que satisfaga y la intensidad con que lo consigna. Puede permanecer inalterable por décadas si ha coseguido tal fin, o sufrir reformas de más o menos alcance, si no ha sido así.

Los derechos del hombre

Los derechos con que el hombre nace, por este solo hecho, son inmutables y por eso constan en las Constituciones de naciones civilizadas; pero en lo fundamental para ejercerlos estriba su inmutabilidad, sean o no practicables. De aquí la diferencia, muchas veces esencial, entre las Constituciones.

Como código fundamental deben tener la solidez bastante para asegurar su integridad por el mayor tiempo posible, y es así como también, para salvarlas de vaivenes políticos de agitaciones y de maniobras insanas, que nada tengan que ver con el bien público, se consignan en ellas severos requisitos a que debe sujetarse toda reforma.

Otras veces, una Constitución perdura satisfaciendo menos las ansias populares a medida que el tiempo avanza, no debido naturalmente a su bondad, sino a que el poder que se aferra por la fuerza bruta no consiente reforma alguna tendiente a mermar la opresión, en bien de la comunidad, y ni siquiera cumple lo que garantiza en parte los derechos del pueblo, y es entonces cuando éste, cansado de soportar el

yugo que lo oprime, se lanza al esfuerzo supremo, que es la revolución. Esfuerzo de vida o muerte; prefiriendo esa grave disyuntiva, mejor que continuar existiendo esclavizado.

La Constitución de 1857, fue formulada por egregios varones, que fijaron en su obra principios consagrados hasta entonces para garantizar la libertad humana, pero faltando otros, necesarísimos imprescindibles, para hacer posible esa garantía. Libertad, igualdad y fraternidad; era aún la influencia de esta divisa hermosa; pero sin posibilidades para realizar su gran significado.

Por esto fue fácil, para los encargados de cumplirla, hacer nugatoria su bondad; por esto los que durante la dictadura porfiriana y actores en ella, se declararon poseedores de la ciencia, y a quienes se conoció con el nombre de "científicos", la llamaron "traje de luces" para el pueblo mexicano: ¡claro! un traje imposible de usar por un pueblo que sólo podía cubrirse con harapos.

Entonces ese "traje", por no poder ser usado, no cubrió al pueblo mexicano contra las injusticias de todo género, y sus más caros derechos no quedaron a salvo.

Entonces sí que no había libertad de creencias, ni de expresión, ni de reunión. Y ¡ay de aquel que osara manifestar su inconformidad con el régimen establecido! la cárcel, el destierro o la tumba eran el premio a su osadía.

La República era un gran feudo con algunos lugares de importancia, contándose en primer término la capital, donde se encontraba la comodidad, la riqueza, el fausto; los centros culturales, los edificios suntuosos, y en el resto del país la miseria, la esclavitud, la choza insalubre, la carencia de escuelas. Cruel contraste que ponía de manifiesto con más duros relieves la inhumana existencia de la mayoría de la nación.

La Revolución de 1910

Por eso el pueblo mexicano llegó a la desesperación y fue a la Revolución de 1910 llevando como bandera "sufragio efectivo, no reelección"; porque se creyó que con la libertad de elegir y con no reelegir se conseguían todas las necesarias libertades, no importando que las bases fundamentales que hasta entonces las sustentaron, permanecieran intactas.

Pero una revolución no es revolución cuando no crea, cuando no transforma, cuando no remueve desde los cimientos un orden establecido, y por esto fue fácil derrocarla y sacrificar vilmente al apóstol Madero, por sus enemigos; muchísimos de los cuales figuraban en ella hasta con puestos prominentes.

Este golpe brutal no podía acabar con el anhelo de liberación siempre latente en el espíritu público, por la misma necesidad imperiosa de disfrutar de una verdadera vida, y en 1913, acaudillado por ese hombre fuerte, digno y patriota, Venustiano Carrranza, el pueblo se lanzó de nuevo a la lucha.

Esta revolución se llamó constitucionalista porque su bandera fue la defensa de la Constitución, hasta entonces escarnecida y burlada; porque era necesario hacer respetar nuestras leyes fundamentales; pero sin que se interpretara que la defensa de la Constitución implicara no hacerle reforma alguna al triunfar la lucha por ella, ciñéndose a los preceptos que para el caso establecía.

Triunfante la revolución del trece, el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, convocó en 1916 al pueblo mexicano a elecciones para el Congreso Constituyente, Congreso al que habría de darle a conocer su proyecto de reformas a la Constitución del 57, en cumplimiento del ofrecimiento que hiciera desde Veracruz, el año de 1914, y en el cual, como lo expresó en su exposición ed motivos, tuvo muy en cuenta el sentir popular y la dolorosa experiencia adquirida.

La elección se hizo sin presión alguna y sin recursos de mal género que hubieran puesto en duda la libre emisión del voto.

Los revolucionarios que tenemos el alto honor de haber integrado ese Congreso, podemos preciarnos de que llegamos a él por la voluntad popular libremente manifestada, y de que llevábamos frescas las impresiones de lo que habíamos visto y vivido; que conocíamos muy de cerca y hasta íntimamente qué era lo que demandaba el país entero y lo que ansiaban las clases oprimidas.

Todos habíamos ocupado algún puesto en la Revolución; muchos de nosotros en las líneas de combate. Habíamos visto el ardor con que peleaban los hombres de trabajo, con el interés único de alcanzar el triunfo de un sistema que garantizara una vida mejor para todos. También vimos caer para siempre a muchos sin haber tenido la satisfacción de ver eralizado su infinito anhelo.

Llevando en nuestra mente recuredos de hechos muy cercanos, grabadas en nuestro corazón impresiones tan fuertes, se robustecía

más y más nuestra convicción de que era ineludible que en la obra que estábamos llamados a realizar, pusiésemos todo cuanto podíamos, sin escatimar tiempo ni esfuerzos, tanto para no defraudar las aspiraciones populares, como para cumplir con nuestra propia conciencia.

El primero de diciembre de 1916 quedó instalado el Congreso Constituyente en la histórica ciudad de Querétaro, y por una coincidencia en los grandes destinos de México, era el mismo sitio donde medio siglo atrás habían hallado la muerte los caudillos imperialistas, enemigos acérrimos de las libertades públicas y aún de su propia patria, juntamente con su emperador.

En esa sesión solemne, el C. Primer Jefe hizo entrega al Congreso de su proyecto de reformas a la Constitución del 57, y en su interesante exposición de motivos dijo entre otras cosas de no menos importancia, lo siguiente: "La Constitución política de 1857, que nuestros padres nos dejaron como legado precioso, a la sombra de la cual se ha consolidado la nacionalidad mexicana; que entró en el alma popular con la guerra de la Reforma, en la que se alcanzaron grandes conquistas, y que fue la bandera que el pueblo llevó a los campos de batalla en la guerra contra la intervención, lleva indiscutiblemente, en sus preceptos, la consagración de los más altos principios, reconocidos al fulgor del incendio que produjo la revolución más grande que presenció el mundo en las postrimerías del siglo XVIII, sancionados por la práctica constante y pacífica que de ellos se ha hecho por dos de los pueblos más grandes y más poderosos de la tierra: Inglaterra y los Estados Unidos".

"Mas desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva."

Don Venustiano Carranza

Con esto, el ilustre Varón de Cuatro Ciénegas expresó de manera incontrovertible, lo que es rigurosamente exacto: que no basta, para la liberación de los pueblos, la proclamación de principios generales, de

fórmulas abstractas, de conclusiones científicas que podrán tener gran valor especulativo; de divisas gratas al oído y provocadoras de entusiasmo, que puedan servir pasajeramente para revivir esperanzas marchitas y conciencias dormidas; pero nunca para llevar a la realidad la aspiración suprema del hombre: una verdadera vida, sin temores, sin zozobras, sin amenazas; que lo haga fraterno, porque se sienta libre e igual; que lo haga pensar más en el bien, porque no tenga suspensa sobre sí la asechanza del mal; que lo lleve a creer que es posible la regla de oro que frecuentemente repiten quienes menos la practican: "Amaos los unos a los otros".

Todos los Constituyentes llevaron una representación genuina: hubo radicales y moderados, pero todos revolucionarios; todos en la misma línea, buscando la realización del gran fin.

Representadas en el Congreso estuvieron también todas las actividades. Hubo allí valores auténticos en la profesión, en el taller, en el campo; todos con espíritu libre y con una voluntad a prueba para trabajar por la libertad.

Las discusiones fueron amplias y sin cortapisas: ni una sola consigna del C. Primer Jefe, ni siquiera una indicación para desviarlas o para inclinar la votación en determinado sentido.

El, al entregar su proyecto al Congreso, concluyó con estas palabras: "Toca a vosotros coronar la obra, a cuya ejecución espero os dedicaréis con toda fé, con todo el ardor y con todo el entusiasmo que de vosotros espera vuestra patria, la que tiene puesta en vosotros sus esperanzas y aguarda ansiosa el instante en que le deis instituciones sabias y justas".

Cuando, por estarle haciendo ciertas reformas a algunos artículos de su proyecto, más en la forma que en el fondo, alguien le llevó la noticia en términos alarmantes, agregando que estábamos destrozando su obra, él, con su imperturbable serenidad, contestó que el proyecto lo había enviado para que lo discutiésemos y no para que lo aprobásemos dócilmente, y que compartía con nosotros la responsabilidad histórica.

Hoy hace veintisiete años que fue promulgada la Carta Magna, en cuyo original estampara su firma el ilustre desaparecido, compartiendo con nosotros, como lo expresó, la responsabilidad histórica. Los defectos reales de que adolezca (¿qué obra humana no los tiene?) y los imaginarios que le atribuyan quienes gozando de las garantías que otorga son enemigos de ella, no han bastado para desvirtuar su bondad y

menos para despertar en el espíritu público el deseo de deformarla o destruirla. ¿Y por qué? Sencillamente porque su estructura no la constituyen principios generales ni fórmulas abstractas sin solidez en su base; porque constan en ella los preceptos fundamentales para hacerla efectiva; porque precisamente por esto ha enraizado en la conciencia pública, y frente a sus impugnadores, frente a sus enemigos, está siempre un defensor, el más poderoso, el más grande: el pueblo mexicano.

Ahora sí hay libertad, y la tienen hasta los que esclavisaron y sueñan con esclavizar; la tienen hasta los causantes de las grandes tragedias de México; la tienen hasta para atacar y calumniar a los revolucionarios que hicieron efectiva esa libertad.

Ahora sí hay tolerancia hasta para quienes nunca han sido ni serán tolerantes. Ahora sí hay derechos hasta para quienes jamás quisieron concederlos.

Cárdenas sostuvo a la Constitución; Avila Camacho sostiene a la Constitución; por eso estos grandes hombres han realizado como ella en el corazón del pueblo y nada pueden contra ellos ni las intrigas, ni los ataques, ni las calumnias, porque también, como la Constitución, tienen el más fuerte defensor: el pueblo de México.

Ahora conmueve al mundo la guerra más formidable de que haya recuerdo; ahora tiene lugar la mayor tragedia que registra la historia; hoy se agita la tierra en la misma lucha en que antes se empeñaron aisladamente casi todos los pueblos: la lucha por la libertad.

Lucha de esclavistas que llevan engañados a sus pueblos a una guerra que no es por los legítimos intereses de éstos, contra hombres libres, verdaderos guías que aman la libertad y pugnan por una vida mucho más humana para todos los pueblos que quieren la libertad sin distinción de raza, de color ni creencias; porque saben bien que la libertad, en su amplio concepto, es única, y que sería absurdo pensar en libertades negras, blancas, amarillas, indias o mestizas, para concederlas a las respectivas razas; que sería aberración pretender una libertad para el católico, y otras para el protestante, para el mahometano, el budista o el ateo; que como entre individuos de un pueblo, tampoco entre pueblos puede haber fraternidad, ni siquiera cordialidad sincera, mientras haya opresores y oprimidos, cualquiera que sea la forma de opresión, así sea las más disimulada. Porque saben que cada día es más evidente que de una situación que se crea para otros, siempre se participa; que ya nada es dable hacer sin que se sufran las consecuencias a mayor o menor plazo; porque toda prosperidad es fugaz mientras la

miseria y el malestar la circundan, y que no hay que despreciar al débil ni menos crear pueblos débiles; porque cuántas veces, el poder del fuerte, depende en un instante de la voluntad del débil.

Por la convicción de todo esto, en la Carta del Atlántico se establecen puntos que no hay duda pronto tendrán su completo y práctico desarrollo para conseguir lo que tanto ansía la humanidad entera.

Que el ejemplo de nuestros antepasados nunca se borre en nuestra mente para el instante en que la libertad peligre; que el heroísmo de los bravos que hoy combaten por ella, nos sirva de aliento; que nuestra conducta digna y elevada sea la mejor garantía del respeto y consideraciones que merecemos como pueblo libre.

La juventud mexicana

Que la juventud mexicana recoja la herencia en que pusimos nuestra modesta parte, y no olvide, para cuidarla, a tantos que cayeron por legarla a la posteridad; que siempre recuerde que los derechos consagrados en la Constitución, implican deberes ineludibles, y que el fiel cumplimiento de éstos es la más sólida garantía de aquéllos.

Superarse moral y físicamente; para tener presta una recia voluntad para trabajar por una patria y por un mundo mejor.

Ahora, para terminar, repitamos que a los veintisiete años llega con vida la Constitución, resistiendo los embates de los pocos y los vítores de los muchos, y digamos parodiando palabras históricas: la Constitución vive: ¡viva la Constitución!

México, 5 de febrero de 1944.—Gral. Heriberto Jara.

(El título dado al discurso, así como los subtítulos, son de la redacción.)

Prólogo a *El artículo 97 Constitucional y la democracia. Una discusión histórica en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia,* México, Jus, 1947

por

Paulino MACHORRO NARVAEZ

Con un requerimiento de alta e inmerecida distinción el señor licenciado don Fernando de la Fuente, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, me entregó las pruebas de imprenta en que se publicará por iniciativa privada la versión taquigráfica de la memorable sesión del mismo alto Poder, celebrada el día siete de agosto de mil novecientos cuarenta y seis, y en que se discutió el sentido, alcance y conveniencia del artículo 97 de la Constitución General de la República, con ocasión de solicitudes de Partidos políticos y aún de individuos particulares, sobre aplicación a las elecciones de Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, efectuadas el día siete de julio próximo anterior, de las facultades que a la Suprema Corte concede, en materia electoral, el artículo constitucional mencionado. El señor Ministro de la Fuente, parte interesantísima en el debate respectivo, colocando por encima de mis limitaciones personales, la estimación y la vieja amistad, deseaba que escribiera yo algunas líneas sobre la referida sesión.

Añoranzas de pasadas lides políticas seducían el espíritu; aficiones profesionales interesábanse en el tema; en tanto que un sentimiento profundo de vinculación nacional y energías vitales, dormidas, supervivientes de los tiempos de rebeldía y triunfo de la causa Revolucionaria, se despertaban y, con impaciencia de corceles indómitos, querían lanzarse a la nueva carga, bajo los mismos pendones, otrora victoriosos, de libertad y justicia.

Sería desacato y presunción pecaminosa, que pudiera decir el señor Valle-Arizpe, terciar en el altísimo debate, quizá el más trascendental de los últimos tiempos y que de lejos huele a historia. Justaron en el palenque, con las galas de la cultura, dos convicciones sinceras, pero un solo sentimiento del bien de la patria, aunque visto bajo dos facetas del mismo prisma; la justicia inmaculada, hierática, la dé la venda en los ojos y la de los ojos en alto; la justicia que piensa que, lo mismo hoy que mañana, debe seguir siendo nada más justicia, que ya es mucho, por cierto; la que es fe, fe en un propio destino, fe en la augustosa majestad de su venda, de su balanza y de su espada; y la justicia que quiere ser también esperanza y amor; esperanza que tira la

venda y abre los ojos al infinito; amor que quiere ser raudal de redención y justicia que suelta la espada y alza la mano para bendecir...

Pero bajemos de Pegaso.

Todo está en que la conciencia nacional de México, le dé vuelta al prisma bajo el cual mira la vida política. El problema no es, a mi modo de ver, de principios teóricos, sino dè estado de ánimo de los dirigentes políticos, es decir, de cultura cívica. En el Congreso Constituyente de Querétaro se presentó esta cuestión de la oposición de la justicia y la política, a propósito de la competencia del Senado para resolver los conflictos entre los Poderes de los Estados, que le había atribuido la Constitución de 1857 y que el Proyecto del Primer Jefe le suprimía para darla a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el dictamen de la Comisión fue objetado por el purismo de la justicia y por la corrupción de la política, que requerían entre ellas un cordón sanitario infranqueable. He aquí los fundamentos de ambas opiniones, tales como aparecen en el Diario de los Debates:

Sesión del 11 de enero de 1917. Dictamen de la Comisión: "...Un primer punto de vista consiste en sostener el proyecto tal como se encuentra, afirmando que sea la Corte la que conozca de los conflictos de Poderes en un Estado y, para esto, es necesario hacer notar el alto papel de este Cuerpo y la responsabilidad del mismo, que dará a sus decisiones un valor que será seguramente acatado por las partes contendientes y, además, el deseo de que sea el poder Judicial el único que resuelva esta clase de conflictos. El otro punto de vista consiste en dejar al Senado la facultad de resolver aquellas diferencias, sosteniendo que, siendo un conflicto entre Poderes locales de un Estado, de carácter político, el Senado, órgano político, es el más adecuado para dar una solución que, además de ser pronta, puede tener en cuenta intereses especiales de momento, que por su naturaleza, la Corte no puede tomar en cuenta... los sostenedores de esta última tesis han creído que sería muy peligroso para el prestigio y la pureza de la Corte hacerla conocer de cuestiones políticas que llevan en sí mismas el apasionamiento y los demás efectos disolventes de toda cuestión política".

Sesión del 15 de enero. —Voto particular de los señores Machorro Narváez y Méndez— "...Los conflictos que surjan entre los Poderes de un Estado o se fundan en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos Poderes contendientes trate de aplicar en su favor o bien son conflictos meramente de hecho... los negocios de gobierno siempre buscan el apoyo en algún precepto de ley; porque, siendo el Estado una

entidad jurídica, de un modo natural se estima que todos los actos del Estado deben forzosamente justificarse con una ley... Ahora bien, la interpretación de una ley, su aplicación a los casos particulares y la resolución de la persona que tenga derecho en un conflicto son las atribuciones genuinas del Poder Judicial; darlo a otro Poder es distraerlo de sus funciones y substituir por una confusión la precisión de la división de Poderes... La circunstancia de tratarse de "conflictos políticos no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte, porque ésta ya conoce... de conflictos políticos, como son los que surgen entre dos Estados... las invasiones del Poder Federal en la soberanía de los Estados y las usurpaciones, por los Estados, de facultades federales... Finalmente, los subscriptos encuentran altamente democrático quitar a esos conflictos su carácter de apasionamiento y encono, para someterlos a las decisiones serenas y sobre todo "jurídicas" de la Suprema Corte... El Senado podrá resolver, lo mismo que la Suprema Corte, objetivamente, pero su resolución no revestirá carácter jurídico".

En el Constituyente de 1856-57 también se vislumbró algo de la oposición a la intervención del Supremo Poder Judicial Federal en materia que no fuera la tradicional función jurisdiccional entre partes. Y nada menos que al discutirse la admisión del juicio de amparo, se contó entre los opositores ¡quién lo creyera! al mismo iconoclasta, burlador de mitos y tradiciones, don Ignacio Ramírez: "Cuando un juez puede dispensar la aplicación de una ley, decía don Ignacio en la sesión del 28 de octubre de 1856, acaba la majestad de las leyes"; la derogación parcial de las leyes es un absurdo, dijo después; y el diputado Anaya Hermosillo, en la sesión del 29 de octubre, afirmaba: "El poder judicial, hecho superior a la soberanía del pueblo, todo lo trastornará, no habrá garantías individuales y reinará, por fin, un caos espantoso, perdiéndose todo principio democrático". Pero el amparo funciona hace ochenta años y lo reputamos nuestro más valioso tesoro jurídico.

El mismo objetivo que había inspirado la substitución del Senado por la Suprema Corte en los conflictos entre los Poderes de los Estados es el que venía en el artículo 97 del Proyecto de la Primera Jefatura y que sostuvo el Voto particular. ¿Por qué, entonces, corrieron suerte tan distinta que, mientras el Proyecto de la minoría de la Comisión era desechado, el artículo 97 pasaba sin discusión? Algunos recuerdos de la formación y dinámica del Constituyente pueden dar la respuesta, que parece clara y sencilla para quienes vivimos aquellos días. Los

diputados, en inmensa mayoría, venían de los Estados, no de la capital de la Nación, con la cual no tenían ligas políticas y, si hemos de decir las cosas como fueron, más bien había un ambiente, clima, diría un neologista, de malevolencia hacia la ciudad de México, asiento de los Poderes dictatoriales a quienes había combatido la Revolución, foco corruptor de los hombres, de la que había que apartar a los Poderes políticos, radicando la capital en otra ciudad del interior; y, de hecho, la reunión del Congreso, en Querétaro, era una prueba de esa desafección a la histórica metrópoli; los diputados constituyentes se sentían ligados a sus Estados, a los que había que conservar su posición política de independencia, y el Senado, como corporación de extracción directa de los Estados y quizá formado en buena parte por aquellos mismos hombres, entonces Diputados constituyentes, pero con probabilidades de ser luego Senadores de la República, se presentaba como más indicado por conocer de los conflictos entre los Poderes de los Estados, que no la Suprema Corte. Poder netamente central y en el cual no tendrían ingerencia aquellos diputados. Es decir, ellos, al defender la competencia del Senado, defendían su propia competencia sobre sus Estados.

Pero, al tratarse de materia electoral, federal, no militaban los mismos motivos, como fácilmente se comprende; y, además, la intervención de la Suprema Corte estaba tan discretamente enunciada, una simple averiguación, que no chocaba, sino al contrario, correspondía al espíritu de sinceridad y esperanza patriótica de los constituyentes. Por eso, el artículo 97 no suscitó reparos.

No fue por el motivo que en muchas ocasiones invoca un espíritu de inercia o bien de indisciplina mental, quizá en algunos de larvada oposición a la Constitución, que se expresa desenfadadamente diciendo: los Constituyentes no supieron lo que hicieron. Y, así, el Constituyente no supo lo que hizo en el artículo 3º sobre enseñanza ni en el 28, en que se mezcló el concepto individualista con el estatismo intervencionista; no supo lo que hizo en el artículo 27 al arrogarse el dominio directo del subsuelo y declararlo, a la vez, inalienable e imprescriptible; no supo lo que hizo siempre que algún interés se encuentra con la barrera infranqueable de la Constitución. Pero eso no es una clave de interpretación jurídica sino una llave falsa con que se pueden abrir, en verdad, todas las puertas, pero ilegítimamente.

La falta de indicación, en el artículo 97 constitucional, del destino que deba darse a la investigación de la Suprema Corte sobre violación

del voto público, es más bien deficiencia de la ley orgánica, que bien pudiera o debiera haberlo dicho; la falta de tiempo para practicar la investigación es imputable a quienes dejan transcurrir un tiempo premioso en sumo grado respecto a las elecciones de diputados y senadores, porque entre aquéllas y la instalación del Colegio Electoral, que debe dictar resolución inatacable sobre la validez del voto en cada distrito, media poco más de un mes; pero, en cuanto a la elección del Presidente, puede dilatarse el fallo de su Colegio Electoral hasta noviembre. es decir, la S. Corte dispondría, como máximo, de cuatro meses para practicar su averiguación. Pero, en ningún caso tendrá efectividad ésta, si fuera concluída despues de la resolución del Colegio Electoral; y aún sería peligrosa, como fuente de agitación política, una investigación que arrojara datos contrarios al fallo del Colegio, creando una situación, aunque no jurídica ni constitucional, sí política, de desautorización a los Poderes ya constituidos. Una vez hecha la declaratoria por el Colegio Electoral, debería ineludiblemente sobreseerse en la investigación de la S. Corte.

Como antes indicaba, no es cuestión de principios teóricos absolutos. sino de la disciplina política que imponga a partidos y candidatos el respeto sagrado hacia la Suprema Corte, por encima de todos los intereses y pasiones. Entonces se vería cómo el postulado del artículo 97 de la Constitución puede ser una fuente de tranquilidad social y de respeto a los Poderes legítimamente constituídos.

Por otra parte, nuestra Corte Suprema tiene una fisonomía política innegable. Su función, ya ahora, no es meramente interna, dentro de su propio organismo, quisiéramos decir endócrina, valga la metáfora, sino que sale de sí, se proyecta al exterior y obra sobre los otros Poderes, en el juicio de amparo; la forma de su trabajo, en discusión pública, observada por la opinión, le dan una posición política que están muy lejos de presumir la Corte de Casación francesa o el Tribunal Supremo, de Madrid.

Los cuerpos judiciales, con ciertos avances sobre la vida política, no son extraños en la historia ni han dado peores resultados que los regímenes de Ejecutivo, que son personalistas, ni que los de Legislativo, que cuando no son aristocráticos, sea Inglaterra hasta el siglo XIX, u oligárquicos, sea la antigua Venecia, degeneran en demagógica, como la Convención Nacional de 1793, en Francia. El pueblo de Israel fue regido en un tiempo por jueces y aún se denominó "De los jueces" a un libro del antiguo Testamento; el Parlamento de París era funda-

mentalmente Tribunal de Justicia y, con sus facultades políticas, fue ejemplo de independencia, aún dentro del gobierno de los Borbones, al grado que la Du Barry dijo alguna vez a Luis XV: "Francia, tu Parlamento te cortará la cabeza"; y, aunque a quien cortaron la cabeza fue al sucesor de Luis XV, juntamente con algunos miembros del propio Parlamento, es indudable que esta corporación, por su espíritu, de justificación y de independencia, en ocasiones colindantes con la rebeldía, aún dentro de las instituciones monárquicas fue precursora de la Revolución del 89. El Consejo de Castilla, también tribunal de justicia con participación en el mecanismo político, era lo más serio, justificado y respetable de la monarquía metropolitana; y, todavía más cerca de nosotros, las Reales Audiencias, tribunales de justicia, con atribuciones políticas, merecen grandes elogios de los historiadores; y de hecho, mantuvieron el orden durante trescientos años, salvo el desastroso gobierno de la primera Audiencia; hubo oidores de altísima categoría moral, como don Vasco de Quiroga, de la de Nueva España y don Juan Mendiola, de la de Guadalajara; y, en general, examinando el número de juzgados coloniales, de competencia jurisdiccional y, a la vez, administrativa, se piensa que el régimen virreinal era un gobierno de jueces.

Rendidamente pedimos perdón al maestro de veinte generaciones de juristas y políticos, el de rostro numismático de patricio romano, Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu, y a nuestras propias convicciones rutinarias sobre la división de Poderes; pero no podemos desconocer que ese santo horror a ciertos discretos, discretísimos, poderes encomendados a la S. Corte una función semijurisdiccional, semipolítica y acudiendo, como una tabla de salvación, a los prestigiados, respetables y altos organismos judiciales, puede alejar a la vida pública de la noble senda del derecho, para dejarla definitivamente auautoritaria o demagógica, tremendo dilema en que se encauza la vida de los pobres pueblos de ahora y en que ha estado encarcelada la historia de nuestros ciento y tantos años de nacido independiente.

Con motivo de la encuesta política que ha provocado el señor Ingeniero don Alberto J. Pani sobre el continuismo en nuestro Gobierno, pueden advertirse en las contestaciones de criterio independiente dos cosas importantísimas: el clamor por un régimen de derecho en la vida política, sobre todo en las elecciones, y el respeto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la esperanza de que su justificación garantice el voto público y de que lo pasional y corrompido de la polí-

tica no la desviará de la justicia ni envenenará su fallo. Y, por eso, muchos de los opinantes en la encuesta Pani proponen la creación de una especie de Alto Tribunal Electoral, de que formen parte algunos Ministros de la Suprema Corte. En esas contestaciones está el corazón de México, ofrendando a la Suprema Corte su confianza y las más puras aspiraciones que el verdadero patriotismo puede inspirar. No es la petición de intereses militantes que acuden a la Corte para que los imponga, no es el oportunismo que quiere aprovecharse de un resquicio legal, es el sentimiento público de la inseguridad que busca un apoyo firme allí donde el espíritu lo encuentra y tiende las manos suplicantes al poder que hace la justicia en los negocios de los particulares, para que haga la justicia en los grandes negocios de la Patria.

Como decíamos al principio, el problema es de estado de espíritu. Si los políticos no se sienten bastante disciplinados para acatar los dictados imparciales y justos de un tribunal, sino que vinculan la dinámica política en las audacias de los pistoleros, en la coacción de grupos de choque o de masas agresivas y llaman a su política pasional y corrompida, como le dijeron en Querétaro; y si la S. Corte no se siento a gusto dentro de esa función a la que el señor Ministro Bartlett, en su lógica peroración, en que con certeza visión puso los puntos sobre las íes, marcando los conceptos básicos de la discusión, para no llamarla desairada, la catalogó como secundaria y para defenderla del calificativo denigrante, le dijo con todo acierto, auxiliar, podemos diferir la realización de nuestro ideal de un régimen de derecho pleno, para tiempos mejores. ¡Será mañana!

PAULINO MACHORRO NARVÁEZ

"La Constitución de 1917
y su influencia en la Nueva Patria", en
La Constitución Política de 1917,
México, Departamento del Distrito Federal, 1984, pp. 61-77

El Nacional, 9 de febrero de 1936

por
Froylán C. MANJARREZ

LA CONSTITUCION DE 1917 Y SU INFLUENCIA EN LA NUEVA PATRIA*

Por: Froylán C. Manjarrez

REVOLUCION es siempre insurgencia de las masas que recobran por la violencia el régimen de sus destinos. Dondequiera que se ha consolidado una autocracia hay un movimiento a actualizarse apenas se distiendan los resortes de íntima vitalidad ocultos en la entraña del pueblo, Cuando llega ese instante, la estructura forjada por los déspotas se resquebraja y se desploma, y el genio de la nacionalidad, ya libre, trabaja en roca viva la fisonomía de la patria nueva.

Hay fértiles momentos de plenitud, y paréntesis vacíos en que se diría que las energías fecundas han huido definitivamente. Pero en la perspectiva del tiempo, puede distinguirse cómo avanza, lento y seguro, el trabajo constructor, acusando los perfiles y robusteciendo los miembros del cuerpo social renovado.

En el México anterior al año diez, de las instituciones públicas concebidas en el 57 para trabar la arquitectura de la nación como una democracia liberal, sólo quedaba en pie la ficción y la forma porque el contenido se reemplazó bajo la dictadura de Porfirio Díaz por un mecanismo de oligarquía cerrada, asentando sobre el feudalismo rural, la industria de capital extranjero y el crédito manejado como privilegio de los señores de la tierra.

A través de la Revolución, el pueblo mexicano quiso marchar hacia un nuevo orden político, económico y social, en el que se restituyera el imperio de la ley, pero que al mismo tiempo recogiera, para darle forma jurídica y vigencia plena, el material disperso que traducía las necesidades profundas de la colectividad y los anhelos de las masas, aflorados en el curso de la guerra.

* *El Nacional.* México, D.F., 9 de febrero de 1936.

Los teóricos del derrotismo cuestionaron, hace más de tres lustros, la legitimidad de nuestro Constituyente y de su obra. Hubieran querido —de dos males para ellos, el menor— la restauración de la Carta del 57, inspirada en un concepto de la sociedad y del Estado que nada sabía de la inquietud específica de nuestro tiempo; documento que habría tenido que seguir siendo, en muchos aspectos, la letra muerta que fue durante sesenta años, porque sobre ella y contra ella habrían impuesto su realidad de hecho las conquistas del proletariado que el liberalismo clásico ignoró.

Pero la censura, erudita y malévola, largo tiempo ha que enmudeció. No hay sutileza que valga para contener el avance de los hechos históricos, cuya génesis y cuyas direcciones todavía escapan a la previsión del pensamiento científico.

Y la Carta Constitucional del 17 ha resumido un hecho histórico irrebatible, del cual se ha desprendido la multiplicidad de acontecimientos que van transformando la convivencia humana en todos sus órdenes.

La aspiración hacia una nueva Patria había enraizado en el sentimiento del pueblo insurrecto. Cuando llegó el momento de dictar las bases constituyentes, la emoción popular se condensó en ellas. No era la época nuestra semejante a la que incubó la Carta del 57. Es cierto que el Partido Liberal representó en su hora al mismo partido revolucionario histórico que nosotros personificamos al triunfo del constitucionalismo; mas la vida de los pueblos parece desarrollarse de modo que un punto cualquiera tiene correspondientes en el pasado y los tendrá en el porvenir; pero se halla ubicado en un lugar del espacio histórico que le es propio y encierra un contenido substancial que le caracteriza.

La facción liberal del siglo pasado fue minoría que llegó al poder por el vigor de su doctrina y de su acción, por su actividad cívica y porque se abroqueló, frente a las sombrías tramas de los conservadores, ante la defección misma de elementos propios, en la fuerza moral que da el derecho. En cambio, el movimiento revolucionario nuestro fue obra de mayorías, pues se generó en el pueblo trabajador anheloso de libertades políticas, y urgido en mayor grado de alcanzar reivindicaciones económicas.

El Congreso Constituyente del 57 fue espuma y flor del pensamiento avanzado de su época, grupo selecto de hombres preparados por el estudio y pulidos por sostenida actuación en la vida pública. Nuestra asamblea fue corte seccional, hecho en vivo, de un pueblo orillado al

paroxismo por la tiranía y la explotación; fue representación legítima de la masa insurrecta, en la hora de la victoria, que buscaba asegurar permanente vigencia para sus postulados.

Casi todos los representantes electos para integrar el constituyente de 17 llegaban de la montaña o de la llanura, todavía resonantes los últimos ecos de las batallas. Se acababa de dejar el fusil. No había habido tiempo para emprender otra selección que la impuesta por la necesidad de evitar que se infiltraran enemigos de la Revolución y verdaderos delincuentes políticos.

Con la ventaja que da juzgar el pasado, es posible evaluar ahora la obra de entonces. No podía esperarse otra cosa de los constituyentes, que fueron fiel expresión de las necesidades populares que habían determinado el levantamiento de la facción de donde cada uno procedía. Eso, aunado a honestidad de propósito y a la más decidida voluntad para dar expresión legislativa a las demandas del pueblo. Y tal expectativa, que era la única razonable, fue excedida de tal modo, que nuestra Constitución —con las deficiencias formalistas que se quiera— encuentra comprobación exterior para sus principios generales en el movimiento renovador de las constituciones europeas, ocurrido al final de la Gran Guerra.

Ello no implicó, ni habría podido implicar, relación causal o influencia, sino simple anterioridad de la nueva Constitución Mexicana respecto de las que organizaron la vida política de importantes Estados europeos en la postguerra. Pero esta anticipación nuestra, por poco que en ella se medite, resulta hondamente significativa. Quiere decir que México, fuera de la órbita inmediata de la Gran Guerra, transformando su estructura interior por motivos propios, pudo encontrar fórmulas resolutivas para sus problemas cuyo principio de validez universales se consagra cuando, años después, otros países abren cauces análogos para aspiraciones sociales semejantes.

Sin un cuerpo brillante de juristas, los intérpretes del sentimiento popular logramos situar en la nueva Carta de Querétaro todas las cuestiones vitales que se debatían en aquel crucero de la vida nacional.

Un dechado de perfección jurídica no habría sido posible; ni siquiera útil. Tal vez habría resultado inconveniente.

La mayor parte de las constituciones del siglo XIX se escribieron con la mirada envuelta hacia la historia. Las de nuestro siglo, en ambos lados del Atlántico, fueron pensadas en posición distinta, bien opuesta a lo tradicional. Las armas fueron levantadas preferentemente

por hombres de gobierno, por políticos dotados de mayor o menor cultura jurídica, pero cuya existencia transcurrió en medio de la pugna de los intereses, en el hervor de encontradas pasiones y de sentimientos opuestos. Esos hombres precisamente porque eran políticos de la vieja escuela, tuvieron en cuenta de modo primordial la tradición.

En cambio, las nuevas constituciones europeas —todas democráticas, menos la de Rusia— se aproximaron a la perfección teórica cuanto es posible dentro de lo humano. Las que nacieron de la paz de Versalles, se distinguen por su contextura racional, demostrada en la redacción cuidadosa y en la armonía de sus partes. Su ortodoxia democrática está tomada del espíritu wilsoniano que campeó sobre los tratados de Versalles, San Germán, Trianón y Newilly. Su "racionalidad" se explica por la preponderancia de los catedráticos, de los teóricos del derecho, en la preparación del texto positivo. Así Wiessel y Preuss en Alemania; Quelsen en Austria...

Pero a 17 años de distancia, aquella perfección teórica se nos revela llena de cuarteaduras y defectos.

Elaboradas las constituciones de la nueva Europa en un momento en que no sobraba la serenidad, obra de hombre que tenía limitado el horizonte por los libros de su biblioteca, no resistieron la prueba que aquilata el verdadero valer de los Códigos Constitucionales, cúal es la íntegra vigencia de sus cláusulas, aplicadas a la realidad de la nación. No fueron, pues, capaces de salvar el abismo ideológico que media entre el año 14 y el año 19; y, bajo la presión de las circunstancias, que han resquebrajado —para emplear el eufemismo de Mir-Kine— han experimentado una "transfiguración". Lo que en términos corrientes significa que sus preceptos se desfiguran o no se aplican.

Incluso la Constitución de Weimar, que puede juzgarse hipérbole como el más acento de dar satisfacción a los anhelos sociales del siglo XX, y romper el concepto de las instituciones democráticas; incluso ese magnífico documento —digo— que es, a no dudarlo, la consepción política más brillante de una edad moderna que agoniza, hubo de quedar en los ámbitos de la teoría, porque no correspondió a las características fatales del pueblo alemán.

Protección del Estado al trabajo y a la infancia; obligaciones inherentes a la propiedad; derecho de todo ciudadano a una habitación sana; conveniencia del "bien de familia", colaboración entre los factores que intervienen en el proceso producto de la economía, con mira de hacer efectivos los principios de la economía colectiva; representa-

ción proporcionada para la integración del poder público; son las ideas cardinales reducidas por las nuevas cartas europeas; pero en ninguna de ellas en conjunto tan armónico y minucioso como en la de Weimar. Y tampoco se halla en otra alguna que no sea la Constitución germana, una diversidad tan sabia de regímenes económicos que permiten la coexistencia de modos individualistas y formas corporativas, colectivas y francamente estatizadas, bajo la dirección superior del Estado.

La propiedad que se concibe en las nuevas constituciones europeas como una función social y el trabajo ha pasado a un sitio de honor en ellas, dejó de ser un factor meramente económico sometido tan sólo a los vaivenes de la producción, para adquirir los atributos simultáneos de derecho y de deber, que las leyes fundamentales le reconocen más o menos explícitamente.

¡Pero cuántas de todas estas innovaciones fueron obra del aliento circunstancial que siguió al armisticio!

Como ejemplo reciente, tenemos el reconocimiento de derechos políticos a la mujer en la República Española: paso adelantado, irreprochable actitud de gallardía, noble acto de justicia. Pero en la realidad electoral española las fuerzas clericales enemigas de la República son las que en mayor latitud han capitalizado en su favor el sufragio de las mujeres, volviéndolo contra quienes las exaltó a la categoría de ciudadanos.

Tomando como punto de referencia la validez de la constitución medida por su vigencia irreal, es como mejor podemos apreciar la influencia de la Carta del año 17 sobre la nueva patria. Y es así también como resaltan más los valores de la obra nuestra, en cotejo con las constituciones que le antecedieron desde que el país manifestó su voluntad de dar sus formas políticas propias y las buscó, en medio del desgarramiento de continuas luchas civiles.

La cualidad de poder ser aplicada, pese a sus innegables deficiencias, permite asimismo ver en nuestra percusora constitución un ensayo más certero, para su medio y para su tiempo, que casi todos los que en Europa se intentaron al construir el mapa político de la paz. Si esto se aventaja en construcción teórica, el aleteo ideal. México supera en realismo, en audacia de concepto, en capacidad para fecundar día a día los materiales aún informes de la patria nueva, con el espíritu de la máxima ley revolucionaria.

Debemos decir estas cosas sin jactancia, cualquiera que haya sido nuestra participación o nuestra influencia de la hechura del Código.

Nuestra labor —insisto— pudo haber sido defectuosa; nuestra visión no fue panorámica, congruente, abarcadora de todos y cada uno de los aspectos de un pensamiento revolucionario que se hervía en su crisol. Pero el genio de la nacionalidad, la íntima emoción del pueblo, esa segura intuición de las naciones que se llama sino histórico, se reveló y tomó forma a través de nuestras incompletas capacidades.

El México revolucionario lo mismo encarnó en la austera figura del Primer Jefe —cuyo recuerdo venerable debe acompañarnos esta noche— que en el verbo fogoso, en la pujanza juvenil, de quienes vieron adelante y engastaron en el cuerpo del Código Supremo los artículos proletaristas y las disposiciones que rescatan la integridad nacional, de las puertas externas o interiores que tradicionalmente la habían menoscabado.

Y la mejor respuesta a quienes han atribuido, como vicio de origen, a la Carta del 17 el haber sido apasionada obra de facción, se encuentra escrita en sus 19 años de vigencia no interrumpida y en el circular fenómeno de sus reformas que son pasos hacia adelante, en lugar de haberlo sido hacia atrás, como era lógico que aconteciera —serenadas las pasiones— si la Constitución no hubiera correspondido a un auténtico anhelo nacional.

La contribución que el Código por nosotros elaborado rindió a la Patria nueva tiene tantos aspectos parciales cuantas victorias pudo lograr el pensamiento más avanzado de la asamblea constituyente, sobre el nivel medio liberal que —en actitud moderadora y como explicable prolongación de la etapa anterior que el partido revolucionario histórico vivió— trataba de dar a las sesiones de Querétaro la única trascendencia de un acto restaurador, no innovador, de las tendencias clásicas de nuestro derecho.

En la síntesis de esas dos fuerzas, debe apuntarse, de una parte, que la estructura tradicional de las instituciones, la declaración de los derechos del hombre y la garantía a las libertades que no pugnan con el bien común, querencia recogido del pasado, como parte substantiva y aún valedera de la obra realizada a precio de dolor por nuestros mayores.

Pero sobre ese acervo de tradición se instalaron nuevas ideas; preceptos que correspondían al intento de operar profundos cambios en el orden social, para corregir los vicios de organización y de concepto que habían determinado el sacudimiento revolucionario.

Y son precisamente tales preceptos, llevados al triunfo en la Asamblea por el grupo radical, los que van dando fisonomía característica a la Patria nacida de la Revolución. En la imposibilidad de enumerarlos todos, habré de circunscribirme a mencionar como han operado sobre la realidad mexicana las principales de esas reformas, sobre las cuales, como sobre un gran puente, pasa México de su feudalismo a su renacimiento.

Recordemos brevemente algunos hechos.

Amparados por un concepto del Poder Público que intervenía lo menos posible en el juego de los factores económicos, los latifundios se habían unido en el mapa, absorbiendo los ejidos y las propiedades comunales y acasillando en las haciendas a la población depauperada.

El país se devidió al modo feudal. Verdaderas baronías detentaban la gran propiedad territorial. El señor de la tierra, no sólo contaba con siervos que trabajaban por una ficción de jornal —pues la "tienda de raya" lo recuperaba para el patrón a exiguo costo— sino que tenía su mesmada en las milicias privadas; su "policía espiritual" en el capellán de la finca, y su dominio sobre las generaciones futuras en la escuela confesional, ahí donde escuela había.

Las autoridades locales no eran sino delegaciones del señor feudal amparadas por un simulacro democrático. El Dictador al escoger a quienes habían de aparecer como "elegidos del pueblo", se cuidaba de que fueran elementos dóciles al "barón local", cuando no expresos recomendados de él. Y para que nada faltara en este cuadro, de cinco siglos anacrónico, los bancos de emisión establecidos en las principales regiones económicas del país, daban a cada "baronía" su moneda propia.

Y así el sistema de explotación económica canalizaba todo el provecho hacia un pequeño grupo, que ejercía autoridad ilimitada y actos de dominio sin restricciones, sobre el territorio nacional. La masa campesina era simple accesión de la tierra, fuerza fecundante que urgía conservar y reproducir, sin derechos políticos, sin patrimonio, sin los más elementales atributos añejos a la dignidad humana.

El Clero había cobrado sus servicios a la casta dominadora. A pesar de las Leyes de Reforma, se le permitió recuperar en gran parte su vicio de dominio sobre una vasta porción de la propiedad inmobiliaria. Y, aprovechando un laicismo circunscrito a la órbita de la enseñanza oficial —que no rectificaba los prejuicios inculcados fuera de

la escuela— a la vez que extendiéndose y absorbiendo la enseñanza privada, había asegurado su hegemonía en el futuro, a través de la actividad docente.

El auge del latifundismo y el relativo progreso en los métodos agrícolas, concurrieron a crear un excedente de braceros que no lograban cambiar su fuerza de trabajo en las haciendas, ni por el más envilecido jornal. Habían sido echados del ejido y no encontraban siquiera acomodo de servidumbre bajo el usurpador de sus modestos patrimonios.

Y nació el industrialismo. La dictadura de Porfirio Díaz estimuló con todas sus potencias la alianza de sus "favoritos" con el capitalismo extranjero, para ensanchar las actividades industriales, fiscalmente privilegiadas y servidas por obreros de bajo salario, que se reclutaron con facilidad entre los labradores desposeídos.

La industria seudomexicana —su capital era extranjero— nació encaminada hacia el monopolio privado y se dedicó, principalmente, a explotar hasta el agotamiento el esfuerzo humano aplicado a los recursos naturales y a las comunicaciones. El capital internacional dueño de nuestra minería y propietario territorial, se había apoderado también de la incipiente industria petrolera, aprovechándose del concepto clásico de la propiedad y efectuando verdaderos despojos.

El trabajador había quedado, pues, entre dos hojas de una tijera implacable: el salario de hambre y encarecimiento de los precios, producto de la era industrial que se iniciaba y de los monopolios particulares.

En resumen: la formación de la conciencia estaba en manos de la potestad más nefasta entre cuantas se han agitado en la historia de nuestro pueblo. La riqueza pública se encontraba acaparada por una insignificante minoría, y los recursos naturales iban mermando, extraídos de nuestro suelo y enviados a través de las fronteras, por la succión del capitalismo internacional.

De una situación esquemáticamente reductible a las grandes líneas que he procurado trazar, México marcha hacia un porvenir, de proximidad indeterminable, en que la íntegra socialización de la riqueza sea un hecho. La Revolución removió los obstáculos que habían paralizado el proceso evolutivo del pueblo. Y la nueva Carta Constitucional corresponde al período de tránsito entre los dos momentos históricos extremos; feudalismo y riqueza socializada.

Veamos cómo, sin la posibilidad siquiera de un modelo que seguir, puesto que nuestra Constitución es anterior a las de la nueva Europa, el genio de la nacionalidad abrió sus caminos de transición.

Frente a la injerencia clerical en la enseñanza, se alzó el Artículo 3º constitucional. Rememoro con emoción la jornada del 13 de diciembre de 1916, cuando por vez primera se planteó en la Asamblea Constituyente la antinomia que había de resolverse en favor del pensamiento avanzado.

En aquel memorable debate quedaron frente a frente las opuestas afirmaciones de los grupos que, en la dialéctica un tanto impropia de aquellos días iniciales, llamábamos "liberales clásicos" y "jacobinos". Y los "jacobinos" —que no habíamos llegado a concebir aún la docencia como privilegio de Estado y como preparación para la lucha de clases— encontrábamos, sin embargo, en la argumentación de los "liberales clásicos" un deseo de tolerancia del Poder Público para la obra desvastadora del Clero en las escuelas.

Triunfó el punto de vista radical y quedó establecido el antecedente necesario para la reforma del año 34, que instituye la educación socialista.

Nunca más —como lo dijo entonces el dictamen de la Comisión de la Constitución— podrá el Clero "poner luces en el exterior para conservar dentro elobscurantismo". La escuela socialista ha liquidado los insinceros y tendenciosos afanes de la Iglesia Católica, por exhibirse como paladín de una ciencia cuyas concluciones a ella, antes que a nadie, interesa ocultar.

Frente a la estructura feudal de la economía, se alzó el Artículo 27. El concepto de la propiedad fue hondamente modificado. Se le dio carácter de función social, y se reconoció al Estado intervención directa para regularla y dirigirla.

La idea romana de la propiedad había permitido graves abusos y comprometía la integridad de la patria. Por eso se estableció, como hecho histórico, que el dominio pleno sobre tierras y aguas pertenece originariamente a la nación, la cual se ha desapoderado en diverso grado de los elementos que constituyen tal dominio, para crear una serie de regímenes que van desde la propiedad privada, sólo restringida por el interés público, hasta el simple disfrute condicionado.

Obrando en perfecta consecuencia, se negó capacidad para poseer o administrar bienes raíces, a las sociedades extranjeras, a todas aque-

llas personas morales que pudieran funcionar como interpósitas del Clero, y a la totalidad de las asociaciones religiosas.

Se incluyeron, asimismo, en el estatuto de la propiedad las bases de la reforma agraria que habían de ser desarrolladas posteriormente, al modificarse el texto constitucional; y desde luego se incorporó a la Carta Fundamental, el Decreto de 6 de enero de 1915.

Constitución realista, como fue la del 17, no hizo una reforma teórica que subvirtiera las ideas admitidas sobre la propiedad. Ello habría equivalido en un país de economía satélite como el nuestro, a provocar una indeseable reacción exterior o a dejar sin vigencia el precepto. En lugar de eso, estableció gradaciones, estatutos jurídicos diferenciales, como corresponde a un período transformativo cual es el que vivimos.

Obra de su tiempo, la Constitución del 57, había abandonado el trabajo a los azares de la producción, considerándolo como siemple mercancía. En esas condiciones, la lucha de los incipientes sindicatos obreros había sido punto menos que infructuosa, y los trabajadores habían muerto en jornadas épicas —Cananea y Río Blanco— bajo la metralla de la fuerza pública, servidora de un gobierno aliado de los explotadores e instituido por leyes que ni en teoría resguardaban los intereses proletarios.

En respuesta a esta situación, se modeló el Artículo 123. En él se consagró la jornada de ocho horas, la indemnización por riesgos profesionales y por despido; se protegió el trabajo de la mujer y del niño; se garantizó la libertad de asociación; las tiendas de raya fueron abolidas, y se dio cauce —en resumen— a las reivindicaciones del proletariado, por privera vez en el mundo, dentro de un texto constitucional.

El monopolio privado, antítesis capitalista de la libre concurrencia, se declaró fuera de la ley mediante el Artículo 28. Y al establecerse una situación de igual tratamiento y pareja oportunidad para todas las empresas, se abrió la puerta a una síntesis salvadora: el monopolio de Estado que substituyó el móvil "lucro" por el móvil "servicio social", institución de la cual existen ya los primeros brotes en el país.

Por fin, para destruir el dominio del latifundista y del cacique sobre el gobierno inmediato de las comunidades, se instituyó en el Artículo 115 la libertad municipal.

A primera vista podría extrañar la introducción de reformas al texto constitucional, dentro de un lapso relativamente corto. Ello, como

lo revela el más ligero análisis, es signo de vitalidad de nuestro Código. Una ley, cualquiera que sea su rango, es simple medio de organizar la vida de relación. Cuando el ritmo evolutivo pulsa rápidamente, o bien se vive fuera de la ley, más allá de la ley, o ésta se adapta a las condiciones creadas en el incesante devenir de la historia.

Esto último es lo que acontece en México, abiertos los cauces hacia el porvenir, por obra de las leyes revolucionarias, la realidad se adelanta a la legislación, y entonces la norma jurídica, para no entorpecer la vida colectiva, tiene que cambiar con ella y que seguirla.

Una estimación comparativa de la situación que guarda el trabajo organizado en la actualidad, frente a la que existía cuando se hizo la Constitución, está indicando la imperiosa necesidad de armonizar la ley con las conquistas ganadas más allá de su letra.

El ejido renació en el año 15 como simple complemento para la economía del peón, y ha evolucionado hasta ser la institución fundamental de una agricultura colectivamente dirigida y exenta de latifundios. Era necesario, pues, reformar el Artículo 27 como se hizo, y quizá pronto sea indispensable ir más allá.

La experiencia demostró que los términos del Artículo 3º si bien representaban un avance notorio sobre el precepto antecedente, no habían resultado eficaces para excluir de las escuelas la influencia clerical, ni para dotar de contenido específico a la educación. De ahí que se haya promovido la reforma conducente, cuyas principales características son la jurisdicción exclusiva del Estado sobre toda educación que no sea propiamente superior, el conocimiento científico del universo y del hombre, el combate de todos los prejuicios, religiosos o de otra índole, y la preparación para la lucha de clases.

En los conceptos cardinales que he procurado señalar y en otros más cuya mención excedería los límites de este discurso, la Constitución de 1917 ha contribuido a plasmar la Patria nueva.

Código precursor, diseñado sobre necesidades concretamente sentidas, ha permitido que el cuerpo social mexicano vaya salvando la distancia histórica que media entre el fin de una etapa feudalista y el albor de un período donde la justicia social impere.

No es ya válida la idea abstracta de la Patria, empleada por explotadores que no la tienen para adguijar el instinto bélico de las masas y sacrificarlas con frío cálculo bajo la fascinación de quien defiende una nobilísima idealidad. La Patria es hoy —y esta interpretación se ha incorporado ya al ideario actual de la Revolución— disfrute en

común de las riquezas que un territorio prodiga a sus habitantes; convivencia social organizada con equidad, y maciza trama de una tradición que no encadene ni deprima, sino que de arraigo, fisonomía propia tono distintivo, a un conjunto de comunidades, organizadas

Toda reforma que contribuya a integrar de este modo nuestra nacionalidad, debe ser vista por los constituyentes con franca simpatía: nuestro ánimo debe inspirar su inclinación en las profundas palabras del filósofo Gorgias, cuando, al apurar el licor letal, dijo:

"Brindo por quien ponga luz donde mis hojos sólo vieron penumbra; por quien ponga luz donde mis ojos sólo vieron penumbra; por quien llene el espacio que mi enseñanza dejó vacío; por quien salve el abismo que mi fuerza no alcanzó a salvar..."

La Constitución Político-Social,
México, Imprenta Comercial Mexicana, 1932

por
Hilario MEDINA

LA CONSTITUCION POLITICO - SOCIAL

Conferencia sustentada por el *Lic. Hilario Medina,* ante el Congreso Jurídico Nacional el lunes 26 de septiembre de 1932

Señores:

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 Egloga 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.

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 efimero de que somos parte integrante, que es lo mismo que luchar por un nuevo derecho, por una vida menos encarnizada, más humana, más espíritual.

* * *

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 Juan Jacobo 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 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 con-

quista del derecho. Tenemos que seguir en la vía en que nos encontramos, a riesgo de perecer, más bien que rectificar, porque el pasado ya dió todo su rendimiento y hemos forzosamente de seguir adelante". Y la humanidad contemporánea responde: ¡ADELANTE!...

I

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 bolshevique", 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 reune 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.

II

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 Ghandi, 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 nues-

tro credo, tendremos que abrir de par en par las puertas del poder al proletariado, tendremos que fundar la PROLETOCRACIA.[1]

III

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.

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.

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 —14, 24, 36, 43, 47, 53, 57 y 1917— en un proceso ascendente de organización.

IV

Constitución Política

La constitución política es el primer período: comprende las constituciones federal de 24 y centrales de 36 y de 43. Se limita a establecer

[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 PROLETARIUS significaba aquel cuya sola riqueza consistía en sus descendientes, sus hijos, su prole (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.)

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 MECANISTAS, 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.

V

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 57.

Individualismo Político

Esta última etapa, ligada a la historia del federalismo, deja de ser de mera organización, para convertirse en INDIVIDUALISMO POLITICO, fenómeno de primera importancia que revoluciona nuestro derecho constitucional. Llamo INDIVIDUALISMO POLITICO al sistema político filosófico que tiene por base el conjunto de derechos que se reconocen en la 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. (Art. I de la Constitución de 57.) 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 57 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 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 aun más: el individualismo excluye el concepto de humanidad, de sociedad, de universo.

El abuso del principio abrió los ojos sobre lo absurdo de la doctrina, la que pudo conservarse un poco más, merced a una nueva concepción. El individualismo es una limitación del poder público y el freno de las dictaduras, o más bien dicho, el individualismo político hace imposibles las dictaduras. Aun así considerado, es todavía insuficiente para la humanidad moderna.

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.

VI

El contenido de la Constitución Político Social

La constitución meramente política comprendía:

I. Una carta de derechos, sus garantías y la manera de hacerlas respetar por el poder público.

II. La organización del gobierno y la distribución de sus facultades.

III. Los derechos y obligaciones de los Estados miembros de la federación.

IV. Prevenciones generales limitativas de los poderes de los Estados, supremacía de la constitución y reglas para reformar ésta.

La constitución de 17, 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 los elementos de la sociedad desde el punto de vista del gobierno, sea activo o pasivo, es decir, gobernantes y gobernados. Llamo factores sociales los elementos de la sociedad desde el punto de vista de su situación económica, sus relaciones mútuas y su bienestar económico. Los fenómenos económicos que entran 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 etáticas.

Para definir la cuestión social y por consiguiente la constitución social, hay que examinar si todas o algunas de sus disposiciones se re-

fieren 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, etc. 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 pricipio del desarrollo costitucional ciertos elementos son los que integran la constitución: como la población, el territorio, la geografía, en el actual período de evolución, es la constitución la que integra ciertos elementos que ya no tienen caracteres ni fines 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.

VII

Constitución Social

Desde el punto de vista social, la constitución es otra cosa: Se define por el régimen de la propiedad. Este y la forma del gobierno, son cosas inseparablemente ligadas. Sin pretender teorizar sobre esta 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 REGIMEN POLITICO ES EXPRESION DEL REGIMEN 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 POLITICAS. Estas eran otorgadas al principio por el rey, a veces eran un pacto celebrado con su pueblo; HOY SIGUEN SIENDO OTORGADAS POR UNA MINORIA Y CONTIENEN EL PACTO QUE ESTA CELEBRA CON LA MAYORIA. La garantía individual es la prueba de este pacto o mejor dicho, es su cláusula más importante: ES LA LIMITACION DEL PODER EN BENEFICIO DEL INDIVIDUO, ES DECIR, DEL NO GOBERNANTE, DEL OPRIMIDO, DEL QUE OBEDECE. Independientemente 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 PAIS DEBEN SOSTENER Y RESPETAR LAS GARANTIAS QUE OTORGA LA PRESENTE CONSTITUCION."

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.

VIII

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:

I. 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 Soviet 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 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.

II. 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 al mismo cuestión de razas, de nacionalidades, dinastías, etc. 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". Mirkine, 56.

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.

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

IV. Limitaciones al derecho de propiedad.

V. La intervención del Estado en la producción de la riqueza, con la facultad de expropiar la industria privada.

VI. La intervención del Estado en los conflictos económicos.

VII. Un conjunto de garantías sociales o sea una legislación especial para la familia, la educación, la prevensión social, etc.

VIII. 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, etc., etc.

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 sopre la expropiación, transferir a la colectividad la propiedad de las empresas privadas susceptibles de ser socializadas."

Este principio no es expreso en la constitución de Querétaro, aunque pueda deducirse del art. 27. Fué 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 art. 27 de la constitución..."

Por decreto de 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 art. 27 en los siguientes términos: "Los establecimientos o negociaciones 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 Edos. 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 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:

"La vida económica debe ser organizada conforme a los principios de la justicia y tendiendo a asegurar a todos una existencia digna del hombre." 151 Const. Alemana.

"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." Art. 26. Const. Yugoeslava.

IX

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 desideratum 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.

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 activida-

LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO EN MATERIA ECONOMICA

I

La política económica en México, como en todas las naciones modernas, ocupa un sitio preferente siempre que se medita acerca de los poderes y de las actividades de la organización estatal. Un ilustre jurista de Norteamérica, ahora justicia asociado de la Suprema Corte Federal, Felix Frankfurter, repitiendo atenuadamente palabras de Walther Rathenau, ha dicho que en nuestra época la política es en lo fundamental política económica. Lo mismo si nos asomamos a la literatura que a la realidad de los fenómenos y de los complicados procesos políticos de nuestro tiempo, es difícil no compartir esa idea.

En Europa no han sido por cierto esquemas o compromisos de la política en sentido clásico los que parece que establecerán en definitiva la Federación, superando los viejos nacionalismos que tantos males causaron a la civilización de occidente en la que fué su cuna misma, sino una organización como la del Plan Schuman que persigue propósitos concreta y exclusivamente económicos: la racionalización de la producción y de los mercados del hierro y del acero. En Estados Unidos, las cuestiones fundamentales que en el orden doméstico se someterán al electorado en el próximo mes de noviembre, son casi sin excepción problemas de política económica: volumen de los presupuestos, niveles de los tributos, paridad de los precios agrícolas, relaciones obreras, discriminación en el trabajo contra las minorías raciales, propiedad sobre los yacimientos petrolíferos submarinos, etc.; y entre nosotros, todos recordamos cómo en la última campaña política uno de los problemas que con mayor insistencia se planteó fué el de la justificación o conveniencia de proseguir el actual programa de inversiones públicas al ritmo que ha traído.

En la literatura, quizás las mejores exposiciones contemporáneas acerca de lo que es la democracia en el estado moderno, como las de

Laski en Inglaterra y las de Beard y Becker en Estados Unidos, desenvuelven una nueva problemática. Más que en las construcciones de tipo formalista y mecánico del siglo pasado se fundan en el reconocimiento de que la democracia, tal como esta forma de gobierno se entiende en el mundo occidental, exige para sobrevivir que el Estado asuma frente a los procesos económicos y a las necesidades materiales de los hombres, tareas activas, positivas, que en lo posible alejen de las gentes el miedo a la inseguridad y a la miseria. Es muy significativo que según leemos en las revistas, el cartel mayor que adornaba a la convención democrática norteamericana con caracteres lo suficientemente visibles para que pudieran ser leídos por los que seguían los debates a través de millones de aparatos de televisión, decía: "20 años de administración democrática han dado más de 60 millones de empleos al pueblo americano".

Rebasaría con mucho a la intención de estas conferencias examinar cómo y por qué se ha llegado en México y fuera de México a una situación como esa, en que el viejo Estado gendarme se ha convertido en algo así como un Estado gerente, en quien el mantenimiento del orden y la misma protección de las libertades humanas es parte de un conjunto de complejas responsabilidades de las cuales algunas de las más importantes tienen que ver con fenómenos de carácter económico.

El problema que me toca abordar es mucho más modesto, a saber: ¿en qué medida los textos de la Constitución que nos rige ofrecen un marco adecuado para que el poder público asuma todas esas múltiples tareas que de él demanda y espera el pueblo en materia económica?

Se entiende bien que al hablar de la Constitución como marco aludo a la Constitución en su connotación jurídica estricta, esto es, como un sistema de normas; porque desde otro punto de vista, entendida la Constitución en el sentido real, a la manera que después de la célebre conferencia de Lasalle se ha vuelto clásica, como un equilibrio entre los núcleos que detentan de hecho poder en la sociedad, las preguntas y los problemas son otros. En efecto, la "constitución real" fija límites, quizás más rigurosos para la política económica que la Constitución escrita, pero la investigación de esos límites, tarea por mil títulos sugestiva y que en otra ocasión me gustaría emprender, nos alejaría también del objeto y de la intención de estas charlas.

Es claro que aun acotando el problema en la forma señalada, no es posible desconocer que la investigación de los límites constitucionales reposa siempre sobre un conjunto de elementos extrajurídicos. Porque

si bien, como he recordado, la Constitución es un sistema de normas, ellas logran significado y eficacia, vida en suma, en cuanto que actúan no en el vacío, sino sobre realidades políticas. "A los límites formales de la Constitución, ha sostenido justamente Commager, deben sumarse siempre los límites informales de la política".

Para ilustrar este pensamiento quiero traer a colación el caso tal vez más trascendental elevado a la Suprema Corte de los Estados Unidos en lo que va del siglo, el de Youngstown Sheet and Tube Co. y otros contra Sawyer, resuelto el 2 de junio de este año, en que se discutía la ocupación que siguiendo órdenes del Presidente de la República llevó al cabo el Secretario de Comercio de las fábricas de acero del país del norte, como medio de evitar una huelga en la industria siderúrgica. Desde un punto de vista formal, sobre todo si trasladando el problema lo enfocáramos hipotéticamente en el ambiente mexicano, la cuestión planteada parecería sencilla y no merecedora de la grande resonancia que alcanzó en la Nación vecina. En efecto, lo único que en esencia se debatía era si el Presidente Truman estaba constitucionalmente capacitado para decretar la ocupación de las plantas en ejercicio de atribuciones propias, de "poderes inherentes", como invocando a Alejandro Hamilton lo sostenía los consejeros del Ejecutivo, o si necesitaban el apoyo de una ley expresa del Congreso Federal. En México habríamos pensado, y muy probablemente con razón, que el Presidente, en emergencia tamaña, debió haber evitado el riesgo de una decisión finalmente adversa, como fué la que recayó en el caso, si contando con la solidaridad o el apoyo del Congreso le hubiese pedido que modificara las normas secundarias para que los supuestos "poderes inherentes" tuvieran la claridad de poderes explícitos, consagrados en una ley ordinaria. ¿Por qué no lo hizo así el Presidente Truman,no obstante que el Congreso estaba funcionando y en él contaba su partido con mayoría? Porque la coalición parlamentaria que de hecho existe entre el ala conservadora democrática del Sur y los diputados y senadores de la minoría Republicana hubiese bloqueado la enmienda o la nueva ley. En otras palabras, la reiteración por la Suprema Corte en la sencilla y elegante opinión del magistrado Hugo Black, tan sencilla y elegante que parece una exposición de un manual introductorio de derecho político. del principio de la división de poderes, tuvo tan grande importancia porque al obligar al Presidente a pedir del Congreso las facultades que prtendía ejercitar motu proprio, en realidad paralizaba definitivamente la acción gubernamental.

El fenómeno ha sido explorado de mucho tiempo atrás en la doctrina constitucional norteamericana. Cuando, por ejemplo, se ha debatido alrededor de muchos tópicos interesantes —de regulación de industria y comercio, de trabajo, de salubridad, etc.— el límite de los poderes federales frente a los que corresponden a los Estados, generalmente las cuestiones vivas que debajo laten, no son de orden formal, pues formalmente no se entiende por qué la Federación o los Estados pudieran llegar sobre los mismos problemas a regulaciones totalmente contradictorias, sino de orden político: se sabe de antemano que el tradicional regionalismo que priva en la política de Estados Unidos hará que si ciertos problemas se envían a las legislaturas locales, allí no será viable que se les aborde uniformemente, por lo que excluir la intervención del Congreso Federal equivale muchas veces a eliminar en lo absoluto toda posibilidad de que exista regulación estatal de cualquier naturaleza en determinadas materias.

Era muy importante recordar lo expuesto para no sobreestimar los resultados a que se llegue en cualquiera investigación que se haga acerca de los límites de poderes constitucionales, lo mismo en asuntos económicos que en cualesquiera otros. Esos resultados a lo más que pueden aspirar es a fijar mojoneras al campo posible de acción estatal en el supuesto de que concurrirán factores políticos que conduzcan a los gobernantes hasta esa frontera; de ningún modo se pretende sostener que necesariamente el Estado deba llegar hasta el límite o inversamente no se niega el derecho a los grupos políticamente activos para frenar la acción gubernamental mucho más acá de ese lindero. Lo único que se declara es que el freno, dentro del marco de la acción constitucional posible, no es ya un problema jurídico sino estricta y rigurosamente un problema político.

Fijado mi tema en las reflexiones que anteceden, entraré en materia.

II

La Constitución que nos rige, no la que aprobó el Congreso Constituyente de 1917, sino la actual, con todas sus enmiendas y las diferentes interpretaciones que a ella han dado los tres poderes en las órbitas de sus respectivas competencias ¿adopta una determinada filosofía social de la que derive un cuadro articulado de atribuciones en los asuntos económicos del país?

En términos generales es posible dar una repuesta categórica, aunque más del lado negativo que en sentido positivo. Quiero decir, hay cosas que el texto actual de la Constitución indudablemente no acoge, a saber:

La Constitución Mexicana no es una constitución socialista. No lo fué ni siquiera durante el lapso comprendido entre 1934 y 1946, cuando el artículo 3º Constitucional imponía al Estado la obligación de impartir una enseñanza socialista. Aun entonces, lo que la Constitución mandaba, en forma bastante extraña y paradójica, era que en las escuelas del Estado enseñase a los niños y a los jóvenes que era injusto y debía ser destruído el orden social que ella misma consagraba; pero no por eso dejaba de afirmar ese orden, en el sentido de que en sus artículos 4º y 5º seguía protegiendo la libertad de trabajo, en su artículo 27 mantenía y garantizaba la propiedad privada sobre los instrumentos de producción, en su artículo 28 reconocía la libre concurrencia, aunque con todos los problemas de que después hablaré, y en su artículo 123 enmarcaba en una organización de tipo capitalista los problemas de la clase asalariada, aunque reconociendo a ésta las libertades y garantías que la misma ha conquistado en la mayor parte de los países industriales.

La Constitución mexicana, por otra parte, tampoco consagra una organización corporativa de la economía como la que el fascismo creó durante los veintitantos años que gobernó en Italia.

¿Significa ello, entonces, que la Constitución mexicana adopte los postulados de liberalismo manchesteriano o cobdenista? La respuesta que debe darse me parece que tiene que ser en sentido negativo, si bien para muchas personas la cuestión diste mucho de ser obvia.

Acaso para fundar mejor mi afirmación sea indispensable explorar un poco el pasado inmediato que en esta materia lo constituye la Constitución de 1857; pero antes conviene recordar cómo resume Herman Heller la posición clásica del Estado en una economía capitalista: "La ley fundamental de la economía capitalista se puede condensar en la siguiente fórmula: "posi...

[Párrafo ilegible]

explicable que en 1917, sin que pueda hablarse ni mucho menos de un abandono completo o sistemático de los principios capitales de la filosofía liberal, haya existido sin embargo y se haya manifestado vigoro-

samente una tendencia, que muchas veces se impuso sobre las ideas mismas del Jefe de la Revolución, para conceder al Estado poderes activos en materia económica cuyo ejercicio difícilmente encuadra con el abstencionismo tradicional.

Esa tendencia es notoria en las siguientes materias:

1. En la tesis nacionalista que acerca de la posesión de tierras y de explotación de recursos naturales consagra el artículo 27;

2. En la reforma agraria;

3. En la regulación misma de la propiedad, cuando el artículo 27 declara que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación";

4. En la adición hecha al artículo 28, que aunque conserva en principio la declaración en favor de la libre concurrencia "en la producción, industria o comercio o servicios al público" establece que "la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia... todo lo que constituya una ventaja exclusiva, indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".

Esta adición, en efecto, planteó desde entonces uno de los logogrifos más difíciles que se encuentran en nuestra Carta Magna, a saber: ella quiere que haya libre concurrencia, inclusive, cosa inusitada o por lo menos anacrónica, en los servicios públicos; pero al mismo tiempo desea que las autoridades persigan todo lo que constituya una ventaja exclusiva, indebida a favor de una o varias personas y con perjuicio del público. ¿Cuándo la libre concurrencia cree esa situiación debe ella ser mantenida o por el contrario el Estado está obligado a restringirla? Muchos años después la Ley reglamentaria del artículo 28 habría de pronunciarse por la tesis intervencionista, con apoyo en las siguientes ideas que expresa su exposición de motivos:

"La orientación general de la nueva Ley aparece francamente inspirada en la tendencia a evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas que redundan en perjuicio del público, siguiendo así el concepto más genérico que puede encontrarse en el artículo 28 de la Constitución, pues si bien es cierto que este texto en sus orígenes his-

tóricos es de raigambre liberal, ya en 1917, al introducirse las modificaciones que en él figuran, o sean todos los preceptos del segundo párrafo de dicho artículo, predominó el criterio de protección de los intereses sociales, preferentemente a los intereses particulares. Es verdad que el Constituyente de 1917 proscribió los actos o procedimientos que eviten o tiendan a evitar la concurrencia en la producción, industria, comercio o en la prestación de servicios al público; pero tal disposición no fué establecida con objeto de garantizar la ilimitada libertad de comercio, sino en tanto que el ataque a la libre concurrencia pudiera considerarse perjudicial para el público o para alguna clase social. Esta interpretación se comprobará si se observan con atención los términos en que el artículo constitucional aparece redactado, pues todos los actos que menciona en su segundo párrafo tienen un carácter enunciativo y no limitativo, quedando establecido como criterio genérico, como elemento que se supone presente en cada una de las situaciones prohibidas, el concepto de perjuicio social, en que se basa el Constituyente".

Reconozco que en cualquier momento el legislador puede, cambiando de criterio, decidirse por la postura protectora de la libre competencia. Todos podemos, sin embargo, aceptar, en la tarea modesta que me he propuesto de señalar linderos y no de apuntar soluciones o preferencias, que el legislador de 1934 no hizo más que optar entre dos respuestas cuya formal corrección indudablemente es defendible frente al texto del artículo 28;

5. Por último, y aun cuando hoy ya no podemos leer sin asombro las opiniones de Don Francisco Bulnes acerca del artículo 123 de la Constitución en el sentido de que en él se daban las bases para un régimen bolchevique, tenemos que aceptar que es un precepto que desterró de nuestro derecho la idea de que el trabajo humano es una mercancía cuyo precio ha de fijar la libre concurrencia, cuando entre otras normas consagró la fracción VI, según la cual "el salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere suficiente atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia" y cuando en la fracción XII dispuso que "en toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas... y que igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad".

Nada más lejos de mi pensamiento que afirmar que solamente alrededor de los tópicos que acabo de enumerar la Constitución vigente consagra facultades que permiten al Estado asumir una función activa en los procesos económicos. Las menciono por su particular significación y porque la claridad de los textos que en esas materias aprobó el Constituyente de 1917 obligan a reconocer que, aun cuando sin formular una exposición articulada o de conjunto, su actitud fué distinta del liberalismo que entre nosotros justamente debiéramos llamar Vallartiano.

De las enmiendas que en los últimos 35 años de su vigencia se han hecho a la Constitución y que directamente miran a las intervenciones estatales en materia económica se desprende, como tendencia general, el mismo reconocimiento cada vez más vigoroso del papel rector que el desarrollo de nuestra economía, en gran parte obra de él mismo, han impuesto al Estado.

Entre otras precisa destacar, porque es sin duda la de mayor alcance y significación, la reforma de 30 de diciembre de 1950 hecha al artículo 131. Conforme a ella "el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país". Determinar hasta qué punto, por ejemplo, esta reforma opera una derogación tácita del artículo 28 Constitucional sería un tema muy sugestivo de investigación, atento lo inusitado de que un texto de la Carta Magna se modifique por vía indirecta. La conclusión, sin embargo, no parece que pueda evitarse. En efecto, después de esa reforma ¿qué sentido o eficacia le queda a la parte del artículo 28 que habla de que en los Estados Unidos Mexicanos no habrá "prohibiciones a título de protección a la industria?" Es claro que literalmente puede argumentarse que el artículo 28 sigue vigente en esa parte respecto de prohibiciones en el comercio doméstico, aunque semejante interpretación contraría el sentido tradicional que hasta 1857 tuvieron esas prohibiciones y olvida lo que el Constituyente de entonces quiso eliminar: las prohibiciones de importar con fines proteccionistas, como las que décadas antes había defendido don Lucas Alamán.

De todos modos hay algo que no se puede negar: el nuevo artículo 131, si bien referido de manera expresa a los problemas del comercio exterior de México, supone que es potestad del Estado "regular la economía del país y la estabilidad de la producción nacional". Ahora bien ¿es una interpretación razonable sostener que la Constitución quiere que se dicten protecciones arancelarias o se restrinja o prohiba la importación de artículos extranjeros sin que el Estado pueda hacer nada para que semejantes medidas se traduzcan en un beneficio generalizado para los habitantes del país y no solamente en provecho del grupo o de los grupos que directamente intervengan en la producción nacional? Mi opinión es francamente por la negativa y la apoyo en otros textos de la Constitución, de modo particular en la fracción IV del artículo 31 y en la fracción XVIII del artículo 73, además, naturalmente, de hacerlo en los poderes que la Federación tiene en materia de comercio de acuerdo con la fracción X del propio artículo 73, aunque sin desconocer, con respecto a este último precepto, que tomado aisladamente no daría quizás un fundamento incontrovertible.

Trataré de fundar mi tesis. La fracción IV del artículo 31 Constitucional enuncia el principio de la igualdad de los mexicanos ante las cargas públicas. Es cierto que literalmente lo refiere a la materia tributaria, pero la vigencia de ese principio con alcance más general ha sido aceptada por nuestra doctrina constitucional unánimemente, como por lo demás la admite la doctrina de todos los países cuya estructura constitucional y principios fundamentales en punto a la situación de los individuos frente al Estado se inspira en postulados afines a los nuestros. Cuando el Estado establece un alto impuesto de importación sobre alguna mercadería extranjera o cuando para inducir o para obligar al consumidor mexicano a adquirir artículos de producción nacional restringe o prohibe la entrada en México de efectos del exterior, limitando así la oferta de esos productos, crea, directamente en el primer caso e indirectamente en el segundo, una carga para los mexicanos a quienes obliga a cubrir precios mayores. Esta carga, conforme al principio general implícito en la fracción IV del artículo 31, debe distribuirse en forma proporcional y equitativa. El productor mexicano, en otras palabras, no puede razonablemente pedir al Estado que lo proteja frente al productor extranjero y después negar al propio Estado el derecho de que a su vez proteja al consumidor con las medidas que en las circunstancias de cada caso resulten adecuadas.

La argumentación que puede hacerse con respecto a la fracción XVIII del artículo 73 es similar. Ella autoriza al Estado para fijar el valor de la moneda y en una economía moderna el valor de la moneda no solamente tiene importancia o trascendencia frente a las divisas extranjeras o a los metales, sino frente a las mercancías y a los servicios. Incluso si el precepto se toma literalmente, y se sostiene que conforme a la Constitución el Estado solamente tiene facultades para fijar el valor de la moneda nacional en función de la extranjera, no se ve cómo podría determinar y mantener ese valor exterior, si no cuida de su poder de compra interior; máxime si como en la hipótesis sobre la que estoy elaborando es otro acto del propio Estado, la protección arancelaria o la prohibición de importar, la responsable de que pueda disminuir frente a la producción nacional el valor de nuestra moneda.

Al señalar el valor de la moneda es el Estado el único que puede elegir entre los varios caminos posibles: ligar ese valor con el del oro o alguna moneda extranjera o vincularla con el precio de las mercancías en el interior, o usar de su facultad para crear moneda en fomentar el aprovechamiento de los recursos y del trabajo nacionales aun cuando su valor frente a las divisas extranjeras y a las mercancías varíe (que no debe variar de modo alarmante mientras no se logre una utilización plena de esos elementos, según bien ha explorado Keynes). Cualquiera de esos tres caminos tiene formalmente la misma validez constitucional frente a la fracción XVIII del artículo 73.

Deseo ahora ocuparme del viejo y complicado problema de las facultades del Estado Federal Mexicano para crear en materia de comercio no simplemente una regulación de derecho privado, como la que en general ha estado contenida en la legislación mercantil de tipo tradicional, sino una regulación que suponga el otorgamiento de poderes administrativos a los órganos ejecutivos.

En Estados Unidos es a través de la facultad que tiene el Congreso para regular el comercio interestatal, como principalmente se ha ejercitado la función federal de control, dentro de los límites que la Suprema Corte ha fijado, tanto al separar lo que constituye a su juicio el comercio interestatal frente al comercio interior, como al someter todas las intervenciones a ciertos principios abstractos (el del debido proceso legal y el de la "igual protección"), cuyo contenido ella misma señala, lo que en realidad deja a su arbitrio, el criterio político de sus integrantes, estimar cuándo se han satisfecho o no esos requi-

des constitucionales y parlamentarias y por un proceso constructivo y evolutivo más bien que por revoluciones violentas.

X

El Socialismo Mexicano

Es bueno echar una ojeada sobre la situación legal y de hecho del socialismo mexicano, como factor preponderante en el estudio de estos problemas.

El socialismo mexicano depende enteramente del gobierno, ocupa una condición muy semejante a la de los indígenas bajo las leyes españolas. Los indígenas eran considerados como menores de edad, recibían sus leyes protectoras, no tenían independencia de acción ni iniciativa, no tenían responsabilidades, y acabaron por acostumbrarse a renunciar a todos sus derechos aún a sus facultades de hombres, sin que hasta la fecha hayan logrado reparar los profundos males que les produjo este sistema. Es lo que se quiere hacer con el obrero mexicano y lo peor es que éste acepta semejante destino sin darse cuenta de que toda protección, toda ventaja no lograda por el propio y personal esfuerzo, es infecunda si no es degradante. La dependencia absoluta en que se encuentra actualmente del gobierno y de los capitalistas, haría peligroso un intento de reforma constitucional.

Las leyes de expropiación de Veracruz, Michoacán, Hidalgo, son un esfuerzo que rompe con la llamada teoría del equilibrio hoy tan en boga entre los elementos conservadores: esas leyes tratan de dar preponderancia a los elementos de trabajo, o cuando menos de sustraerlos de la férula del capitalismo; pero la reprobación que han recibido de parte del gobierno federal, de la prensa, de los elementos burgueses de la sociedad, que son los dominantes, prueba que una reforma de la constitución en un sentido socialista, es por ahora imposible y se arriesgarían las pocas ventajas hasta ahora obtenidas.

Sería inutil intentar una reforma constitucional mientras el socialismo no tenga mayoría parlamentaria. La legislación actual mantiene a las organizaciones sindicales alejadas de la cosa pública—Art. 249 del Cód. de Trabajo—.

En tales condiciones no le queda más camino que la revolución, a no ser que se le proporcionen los medios legales adecuados para operar una transformación que es absolutamente necesaria.

sitos. La idea de lo que es "razonable" y de lo que "no es razonable" en opinión de los magistrados, juega decisivamente.

Por lo que se refiere a los Estados, su acción político-económica se ejercita fundamentalmente por medio del "poder de policía" dentro del cual se comprenden todas las facultades del Gobierno para dictar las normas que considere oportunas para la protección de la salud, de la seguridad y de la moral de sus ciudadanos y aun aquellas que dentro de ciertos límites envuelven restricciones a la libertad y al uso de la propiedad. Este poder, sin embargo, al igual que los poderes federales de que se habla en el párrafo anterior, está sometido a los principios del "debido proceso legal" y de "la igual protección de las leyes".

La orientación general que debe guiar a la Suprema Corte yanqui en su función supervisora, ha sido y es una de las más debatidas cuestiones. La llamada tendencia liberal, cuyo más destacado representativo fué en los primeros treinta años de este siglo el Magistrado Oliver Wendell Holmes, se ha empeñado en sostener que en general los tribunales deben abstenerse de pretender que su juicio sustituya al de las ramas políticas del Gobierno, siempre que se trate de regular la vida social y económica dentro de las órbitas respectivas que a la Federación y a los Estados corresponden. Esta teoría fué expuesta en el clásico voto disidente de 1905 dado por el Magistrado Holmes en un asunto de trabajo, en que se ventilaba la validez de una ley reguladora de la jornada máxima: una Constitución, dijo, "no se hace para acoger una doctrina económica particular, ya sea la del paternalismo y la de la relación orgánica del ciudadano con el Estado o la del *laissez-faire*".

La Constitución mexicana carece de los datos que sirven de base a la americana para esta distribución de competencias. En efecto, desde 1884 se declaró federal todo lo que se refiere a la regulación del comercio, y no como en el país vecino, sólo lo conectado con el comercio "interestatal".

No dejan, sin embargo, de existir en la Constitución mexicana huellas de su modelo, ni de revelarse ciertas imprecisiones en cuanto a la extensión de los poderes federales. En efecto, todavía se habla del "comercio de Estado a Estado" en la fracción IX del artículo 73, lo que parece revelar que lo concerniente a las restricciones en el comercio intraestatal no pertenece por entero a la Federación. Pero,

además, la propia fracción X, que federaliza toda la legislación sobre el comercio, tiene una enumeración que de tiempo en tiempo crece con reformas que se le van introduciendo. Ahora habla de "hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica", además de otras para sólo los efectos de la legislación del trabajo. Cabe preguntar: ¿la minería, la industria cinematográfica, las instituciones de crédito y las empresas de energía eléctrica no pertenecen al comercio? ¿Entonces para qué enumerar, si todo lo ligado al comercio es ya federal? La respuesta debe buscarse en el descuido con que hasta ahora se ha visto este problema tan importante de depurar qué poderes derivan para la Federación de que el Congreso tenga una autoridad plena para legislar sobre el comercio. Aunque no expresada, parece que la idea ha sido ésta: la facultad federal para regular el comercio se extingue en la expedición de un código que regule las relaciones de los comerciantes entre sí, por lo que, cuando se trate de crear en materia determinada funciones administrativas de control, es precisa una reforma constitucional. Mas ni este pensamiento se ha desenvuelto con entera congruencia, pues se han dado leyes federales de control sobre materias, como el seguro y las fianzas, de que no habla expresamente la fracción X. Aparte de que, de todas maneras, la idea es en sí misma falsa, supuesto que si el Congreso tiene facultades para regular el comercio, puede, al hacer la regulación, atribuir determinados poderes a la autoridad administrativa, ya que ésta, por definición, deriva tales poderes, en los términos de la fracción I del artículo 89 Constitucional, sólo de las leyes del Congreso. (El distinguido jurista mexicano don Gustavo R. Velasco en un documentado estudio ha combatido la tesis que sustento con apoyo en consideraciones históricas y además en el argumento de que la fracción IX del artículo 73 sería inútil si la X diese a la Federación poderes completos en materia de comercio. De la debilidad del argumento histórico cuando se trata de resolver un problema constitucional me ocupo en otro sitio, invocando la autoridad de Holmes. Respecto de que la fracción IX se vuelva inútil no lo creo: ella fija al Congreso Federal una orientación terminante, la de impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones, que aquél debe respetar en cualquier regulación de comercio que haga conforme a la fracción X).

El punto más agudo alrededor de esta cuestión, lo de la materia fiscal. Si se entiende que la fracción X atribuye a la Federación de manera exclusiva todo lo concerniente al comercio, los Estados no pueden dictar ningún impuesto que grave esas actividades. Claro que, en contra de esto, hay el argumento muy fuerte de que las prohibiciones para los Estados en materia tributaria están en el artículo 117, y que en ese artículo implícitamente se reconoce el derecho para gravar la circulación, esto es, el comercio, con tal de que no asuma carácter alcabalatorio o afecte el tráfico internacional o se recaude mediante estampillas o papel sellado.

La solución parece ser, pues, la siguiente: salvo para la materia fiscal, que tiene un estatuto diferente, todo lo concerniente al comercio es federal. Los Estados, por lo mismo, sólo pueden intervenir en esta materia o como delegados de la Federación o para ejercitar una competencia que las leyes nacionales expresamente les reconozcan, dentro del principio de que cuando una materia es federal las entidades pueden obrar en alguna de esas dos hipótesis.

Queda entonces por determinar cuál ha de ser el criterio que guíe a la Federación para limitarse a ciertas materias y dejar otras a los Estados. La Ley de Secretarías de Estado, anterior a la vigente, bosquejaba un criterio (que aunque la actual no reproduce podemos usar a falta de otro), cuando al ocuparse de la Secretaría de la Economía Nacional le confiaba la "intervención que corresponde al Ejecutivo Federal sobre la producción, distribución y consumo cuando afecten a la economía en general". Es decir, que en esta materia, así como en las de salubridad, en la de educación o en los transportes, tratadas por la Constitución con criterios análogos, hay problemas nacionales y problemas locales. Aun cuando formalmente todo pertenece a la Federación, ésta, cuerdamente, no debe pretender eliminar la acción de los Estados en cuestiones que sólo afectan a regiones determinadas: el "interés público" que debe perseguir la Federación en su acción económica, debe ser el conectado con toda la nación.

La solución apuntada, que resulta de nuestras leyes, es mejor y mucho más flexible que la solución americana. La literatura de aquel país está llena de opiniones en el sentido de que en la época actual, no se concibe una acción estatal económica eficaz sin una autoridad centralizadora que asuma la regulación del comercio ya por vía de policía o más directamente por vía de sustitución. A pesar de eso, el Gobierno Federal norteamericano tiene que reducirse a lo "interestatal"

y contempla siempre el peligro de que la opinión de cinco Magistrados se interponga para anular sus más importantes medidas bajo el argumento de que lo que pretende hacer no es "interestatal", aunque afecte hondamente a lo nacional.

La ley sobre atribuciones del Estado en materia económica, de 30 de diciembre de 1950, que contiene el cuadro sistemático de las intervenciones estatales de tipo regulatorio o restrictivo, afirma la potestad del Gobierno Federal en las "actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción y distribución" de las siguientes mercancías: artículos alimenticios de consumo generalizado, efectos de uso general para el vestido de la población del país, materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, producción de las industrias fundamentales, artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional y en general los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana, siempre que no se trate de mercancías de lujo.

La naturaleza de las facultades que esa ley señala es muy variada. Habla de imposición de precios máximos al mayoreo o menudeo, sobre la base del reconocimiento de una utilidad razonable, de congelación, de obligaciones de vender a los precios máximos autorizados, etc.

Creo que sin prejuzgar acerca de la prudencia o de la eficacia con que poderes de tal magnitud puedan ejercitarse, su constitucionalidad formal no puede ser desconocida, aunque, como expresé al principio de esta conferencia, de ahí no puede desprenderse con razón que desde un punto de vista político convenga que el Estado Federal asuma permanentemente esas tareas. En lo personal yo diría que muchos de los objetivos que la ley señala se cumplirían tal vez mejor encargándolos a las autoridades locales y sobre todo recordando que la eficacia de las medidas que prevé depende de su complementación con otras que no son de tipo regulatorio o restrictivo sino de fomento directo de la producción.

En otras palabras, creo que puede ser un grave error ante las realidades sociales del país, que está en proceso de desarrollo y en donde se están operando a ritmo tan acelerado modificaciones en la estructura económica, sobreestimar lo que el Estado puede hacer con medidas como las que sanciona la ley de 30 de diciembre de 1950. Esas medidas pueden y deben ser usadas, pero en el marco de una política coordinada que tienda a promover por todos los medios posibles el desarrollo equilibrado de la economía del país.

Definir cuáles son las tareas que el Estado puede tomar a su cargo dentro de ese objetivo de gran aliento, y cuáles son las normas constitucionales que pueden apoyarle e inclusive cuáles quizás fuera conveniente introducir en los textos de la Carta Magna para definir con mayor claridad ese objetivo y para regular mejor las tareas que debe cumplir para alcanzarlo, será el tópico de que me ocuparé en adelante.

III

En la doctrina del Derecho Administrativo el problema de las intervenciones estatales en la economía aparece vinculado con el concepto de la "atribución" (como en Bonnard, entre los franceses y en don Gabino Fraga, entre los mexicanos). A su vez la atribución se concibe en función de la mayor o menor autoridad que el poder público es capaz de alcanzar sobre las actividades económicas de los particulares: desde la simple regulación, hasta la sustitución por el Gobierno en el lugar de la iniciativa privada para el logro de objetivos o el cumplimiento de tareas de producción o de distribución. Los eslabones intermedios están constituídos por la supervisión o control y por el fomento de la actividad privada.

No es mi propósito negar la utilidad de semejante esquema como método ordenador de las distintas posiciones que en la realidad política de los países o en el mundo del pensamiento es posible adoptar para entender todo el complejo mecanismo de las intervenciones estatales en la economía moderna.

Al propio tiempo me parece que ese esquema clasificador no es completo. Basta para convencerse de ello con reflexionar en que el caso extremo de intervención estatal lo concibe esa doctrina como una sustitución, esto es, como una actividad derivada en que el poder público elimina al particular de una determinada tarea para hacerse cargo de ella, pero no a título de primer ocupante, sino como causahabiente de la iniciativa o del esfuerzo privados.

Ahora bien, ese planteamiento, que puede ser correcto para muchas situaciones, ignora que hay tareas que el Estado cumple con respecto a la organización y al funcionamiento de la economía nacional, en que no obra como sustituto o a título derivado, pero en ejercicio de lo que pudiéramos llamar, con una licencia de lenguaje y para recordar una feliz expresión constitucional, un dominio originario.

No ya en los Estados socialistas, sino en los que como el mexicano reconocen, respetan y protegen la propiedad privada, lo mismo sobre los bienes de consumo que sobre los instrumentos de la producción y del cambio, hay tareas que el Estado tiene que desempeñar no porque sustituya al particular sino porque sólo él puede cumplirlas con eficacia.

Particularmente después de la gran depresión de 1932, de las políticas que para salir de ella se marcaron los más poderosos gobiernos y del movimiento de ideas que de aquellos sucesos brotaron en los países que se llaman desarrollados, y que son en general los de alta industrialización, no se discute ya que el poder público tiene la responsabilidad de procurar el máximo óptimo de ocupación en los recursos materiales y humanos. Ese gran objetivo no solamente ha supuesto que el Estado asuma funciones mucho más amplias de regulación, sino de promoción, de realización directa de gastos e inversiones en que si a veces puede decirse que está sustituyendo o complementando a la iniciativa privada (como cuando construye un sistema hidroeléctrico) en otros difícilmente puede pensarse que el Estado está sustituyendo a nadie porque se trata de tareas que ya desde Adam Smith quedó aclarado que no siendo lucrativas no podrían atraer los esfuerzos ni el interés del capital privado. Lord Keynes llegó a sostener que el Estado no podría dejar de asumir la responsabilidad de orientar, ordenar y conducir el volumen total de las inversiones si no quería que llegase un momento en que la tasa de interés, al igualarse con la eficacia marginal del capital, obrara como un freno que provocase fatalmente, con la reducción de la demanda efectiva, el desempleo. "Creo, concluyó, que una socialización bastante completa de las inversiones (hecha con fondos recaudados a través de impuestos directos) es el único medio de aproximarse a la ocupación completa".

La política de nacionalización de industrias, en que muchos países de Europa se embarcaron al término de la guerra, es explicada por algunos estudiosos dentro de esta tesis keynesiana como la única forma de evitar, con la decadencia de esas industrias por la falta de inversiones adecuadas de los particulares, primero el estancamiento y después el desplome.

En los países que ahora es común llamar subdesarrollados es otro el objetivo fundamental que al Estado se asigna: no simplemente procurar la estabilidad y el empleo completo, sino promover el desarrollo económico a través de una capitalización cada vez mayor, de una consiguientemente también mayor productividad en el trabajo y de un

traslado progresivo de los hombres de actividades primarias a otras de tipo superior para, como consecuencia de todo ello, lograr mejores niveles de vida, que es, al final de cuentas, la meta suprema de toda política económica.

A fin de que el poder público pueda alcanzar ese gran objetivo, además de nuevas formas de regulación y de estímulo a la iniciativa privada, ha de hacer frente, de modo directo, a inversiones cuantiosas: tiene que abrir caminos, que construir ferrocarriles, que levantar presas y desmontar tierras, que construir industrias, que sanear las poblaciones y los campos, que establecer escuelas y hospitales, etc. Esto exige que el Estado, además de gastar en la prestación de los servicios públicos tradicionales, tenga un presupuesto de inversiones.

En otro orden de ideas, requiere que el Estado se dé cuenta de que no puede asumir frente a los procesos económicos simplemente el papel de árbitro o de regulador, supuesto que queriéndolo o no, está dentro de ellos en todas las calidades que un particular puede asumir (como productor, como comprador de materiales, como importador de equipos, como consumidor, etc.).

Este Estado nuevo heredó del Estado liberal del siglo XIX algunos poderes que ha puesto en ejercicio: el clásico poder de policía, el poder de gravar y el poder de endeudarse mediante empréstitos, pero además ha tenido que descubrir el carácter peculiar de los fenómenos que ocurren dentro de las finanzas públicas para liquidar ciertas similitudes con respecto a los que se dan en las finanzas privadas que por mucho tiempo entorpecieron su acción. Además, sobre todo después del abandono definitivo del patrón oro en los treintas, ha tenido que reconsiderar sus funciones en materia monetaria para engazarlas, junto con los otros poderes de que he hablado, dentro de una nueva concepción coordinada de la política fiscal en que el impuesto, la deuda y la moneda ya no pueden concebirse separadamente sino como instrumentos al servicio de un objetivo común: la estabilidad en las economías maduras y el desarrollo en las economías que empiezan a desenvolverse.

¿Los textos de la Constitución Mexicana permiten al Gobierno de este país asumir estas nuevas, complicadas y trascendentales tareas? Me parece que sí. Desde luego nos encontramos con el nuevo artículo 3°, tal como surgió de la reforma de 1946, según el cual la democracia, que la Constitución consagra, será concebida ya "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema

de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". Esta fórmula, que no contraría pero que sí viene a complementar las definiciones y enunciados del artículo 39, permiten afirmar que hoy la frase en este precepto contenida y según la cual "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste", impone a todos los poderes que ejercen la soberanía, tanto a los federales como a los locales, que entre los nortes a que sujetan el ejercicio particular de sus funciones específicas tomen en cuenta la necesidad de procurar el desarrollo económico, social y cultural del país.

La trascendencia de la modificación en las ideas constitucionales que resulta de la última reforma del artículo 3º, se aprecia mejor si se compara el texto que venimos comentando con, por ejemplo, uno de los párrafos centrales del artículo 27, aquel que dice entre otras cosas que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho "de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". Cuando el artículo 27 pone el énfasis en la idea de la conservación y del mantenimiento, el nuevo artículo 3º habla ya de mejoramiento. Que esto no es casual sino que responde a una nueva concepción en cuanto a la misión del Estado frente a la economía y a la suerte material de los mexicanos, lo revela el estudio de otro texto también nuevo de la Constitución, la parte final de la fracción VIII del artículo 73, incorporada asimismo el año de 1946, y que hablando de la deuda pública declara que ningún empréstito "podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos". Según aparece de la exposición de motivos de esta enmienda ella tuvo por objeto "evitar que sobre las generaciones futuras se haga caer una carga no compensada con un aumento correlativo de riqueza". Aquí también la idea de que el Estado no solamente le toca mantener y regular, sino incrementar el patrimonio nacional para mejorar así el nivel de vida de los mexicanos, es manifiesta.

Una vez que queda definido de esa manera que la Constitución vigente reconoce que el Estado tiene la tarea de promover el desarrollo económico, ya puede sin ninguna violencia interpretarse a la luz de esa nueva idea los textos tradicionales que sobre contribuciones y gastos públicos figuran respectivamente en los artículos 31 fracción IV, 65 fracción II, 73 fracción VII, así como los poderes en materia mo-

netaria consagrados en la fracción XVIII también del artículo 73 y de que ya hemos tenido ocasión de ocuparnos.

Esta manera más amplia de entender algunos viejos conceptos, y particularmente el de "gasto público", supone naturalmente en el intérprete la aceptación de lo que acaso mejor que nadie expuso el juez más ilustre que ha pasado por la Corte Suprema de los Estados Unidos, el venerable Oliver Wendell Holmes, cuando dijo: "las disposiciones de una Constitución no son fórmulas matemáticas que en la forma tengan su esencia; son instituciones orgánicas, vivientes: su significación es vital, no formal y debe captarse no por la simple confronta de las palabras con el diccionario, sino considerando su origen y la línea de su crecimiento".

En este mismo país, los Estados Unidos, hace ya casi veinte años que tuvo que reexominarse frente a la política de recuperación económica del Presidente Roosevelt el concepto de gasto público. La Corte de aquel tiempo, integrada por una mayoría de juristas conservadores, anuló entre otras leyes fundamentales la de ajustes agrícolas y sostuvo que el Estado Federal no tenía facultades para gastar los fondos levantados a través de un impuesto a cargo de los industriales que consumían como materia prima productos agrícolas, en el otorgamiento de subsidios a los agricultores que voluntariamente aceptasen restringir sus áreas de cultivo y el volumen de sus cosechas, con el fin de evitar que una producción por encima de la demanda impidiera lograr precios más remunerativos que aliviasen la situación de las comunidades rurales norteamericanas. Entonces el Magistrado Stone, después Presidente del Tribunal Supremo, expuso ideas que andando el tiempo serían reconocidas como la ley: "que el poder de gravar y el de gastar incluye el poder de aliviar un desajuste económico nacional a través de subsidios condicionales de dinero". En forma similar creo que en México podemos decir, sobre todo frente a las nuevas ideas incorporadas en el año de 1946 en la Constitución, tanto en el artículo 3º como en la fracción VIII del 73, que el poder de gravar y el de gastar incluye el poder de realizar las inversiones estatales que sean indispensables o convenientes para lograr, mediante un desarrollo equilibrado de la economía del país, que eleve la riqueza pública, la mejoría económica, cultural y social de los mexicanos.

Punto más difícil es el de averiguar cuándo y con qué condiciones puede el Estado tomar directamente a su cargo una explotación industrial o comercial. No hay problema si la Constitución alude directa-

mente a la empresa o a la actividad —como es el caso del Banco de México o, después de la Reforma de 27 de diciembre de 1939, del petróleo— o si dicha empresa es el instrumento más adecuado para el ejercicio de una facultad gubernamental, caso en el cual debe admitirse (conforme a una tesis inventada por Alejandro Hamilton a fines del siglo XVIII para justificar la creación del Banco de los Estados Unidos y que incorporó a nuestro derecho don Ignacio Vallarta), que el poder público tiene implícita pero indudablemente la potestad para organizar la entidad de que se trate. Las dudas surgen si no se está en ninguno de los dos supuestos anotados.

En Estados Unidos hace relativamente pocos años el punto se debatió con gran calor, cuando por ley de mayo de 1933, modificada en agosto de 1935, se creó la Autoridad del Valle del Tennessee como una corporación pública para desenvolver, mediante varias presas, un sistema de control de la corriente y para vender a las municipalidades de la región y asociaciones de consumidores la energía generada con las aguas. Dieciocho corporaciones de servicios públicos intentaron un juicio para impedir que la Autoridad del Valle produjera, distribuyera y vendiera energía eléctrica así como que ejecutara otros actos que consideraban lesivos porque implicaban una competencia destructiva por parte del Estado respecto de las empresas privadas. "Este caso, dijo el ahora juez asociado de la Corte Suprema, Roberto H. Jackson, antiguo Procurador de la República, llevó ante los tribunales un conflicto entre distintas filosofías sociales". Era punto admitido que el proyecto, por su magnitud, dado que suponía el control de una gigantesca corriente de agua, como es la del río Tennessee, solamente podía ser emprendido y financiado por el Gobierno, pero la doctrina sustentada por poderosos intereses, así como por muchos bancos y empresas de servicios públicos, era que la energía generada debería pasar al público a través de empresarios privados que obtuviesen un beneficio como intermediarios. El argumento era viejo aunque se presentaba con un nuevo atuendo: ya lo había invocado en el siglo pasado el Presidente Buchanan para vetar una propuesta de otorgar tierras en el oeste directamente a los colonizadores eliminando a las compañías fraccionadoras, alegando que semejante política introduciría en los Estados Unidos "teorías sociales perniciosas". La Corte Suprema sostuvo en su fallo de 30 de enero de 1939 que las franquicias y concesiones de las compañías eléctricas no les garantizaban que estarían libres de competencia y por lo mismo resolvió que no tenían

El criterio que priva actualmente en las autoridades del trabajo, que es por otra parte, el art. 123 constitucional, y que influye considerablemente en la solución de los conflictos obreros, es el del equilibrio; equilibrio imposible que nunca ha existido ni puede existir. La historia del capitalismo demuestra que este régimen ha podido subsistir merced a un desequilibrio en su favor y en contra del obrero y todo régimen capitalista es por definición un conjunto de prerrogativas en favor del capital. Mientras estos dos factores subsistan, el capital ha de tener el dominio de la sociedad entera, a pesar del platonismo de las leyes secundarias. El gobierno no se ha decidido a dar preferencia a los elementos de trabajo ni puede hacerlo, mientras sea la superestructura de una sociedad capitalista.

Nuestro deber es abrir el camino a la transformación del régimen existente. ¿Cómo? La reforma constitucional por un congreso nacido del capitalismo, sería inútil, tal vez contraproducente.

No hay necesidad, por otra parte, de reformar la constitución para dar cabida a la representación política de los elementos de trabajo. Para esto, basta permitir a los sindicatos tomar parte en la política, basta con que los sindicatos, sin perder su carácter de asociaciones obreras, puedan convertirse en un momento dado en unidades electoras y tener su representación en las Cámaras legislativas. Cada organismo obrero debería tener un diputado. Sólo así se puede asegurar una mayoría o cuando menos una vigorosa representación que asegure el éxito de una legislación social. Por otra parte, hay un divorcio completo entre el gobierno y las masas populares, entre el gobierno y las organizaciones obreras. Legalmente estas últimas no forman parte del gobierno como organismos obreros. Claro está que teóricamente todo ciudadano mexicano tiene derecho de votar; pero si el voto sirve para hacer un gobierno y si un gobierno ha de servir para determinados fines, es claro que el voto debe ser de aquellos elementos de la población que sustentan al gobierno mismo y a la sociedad. Estos son los elementos de trabajo o de producción de la riqueza, son los elementos económicos de la sociedad.

Las organizaciones obreras, para librarse de una legislación protectora que se aplica según la buena voluntad o la conveniencia del momento, tienen el deber de procurarse esa legislación por medio de sus legítimos representantes y para eso deben transformarse en unidades de acción política. No ignoro que todos los sindicatos prohiben a sus miembros intervenir en política, lo que ahora es una consecuencia

derecho de objetar que el Gobierno Federal llevase adelante su programa de distribución y venta de energía. Como se ve, la Suprema Corte evitó tratar de frente la cuestión: dijo que las empresas no pueden quejarse porque el Estado les haga competencia, pero no declaró francamente que éste tenga la facultad de hacer esa competencia, lo que es un problema distinto.

Años más tarde, durante la campaña presidencial de 1948, el Presidente Truman ofreció al país un programa agresivo en esta materia e inclusive, ante el panorama que existía entonces, de aparente rezago en las inversiones siderúrgicas frente a las necesidades de acero del país, afirmó su decisión de realizar directamente tales inversiones si el capital privado no las efectuaba. El Congreso, sin embargo, ha sido más bien cauteloso en aprobar nuevas inversiones del tipo de las del Valle de Tennessee.

La legislación mexicana no es muy clara acerca de este tópico, fuera de los casos en que la Constitución se ocupa del problema expresamente. Entre ellos hay uno, el de la explotación directa de los recursos naturales que como la propiedad pública señala el artículo 27, en que tanto la jurisprudencia como la legislación secundaria han hecho que varíe el sentido de un texto de la Carta Magna, el que establece que la nación "podrá" dar concesiones a los particulares, en un sentido diferente de la que acaso fué intención de los Constituyentes.

La ley reglamentaria del artículo 28 da por supuesto que el Estado tiene la facultad de crear empresas, pero no fija los límites de esa potestad. El Ejecutivo, por su parte, ha intervenido y el Congreso mediante leyes ha sancionado la creación de empresas de muy distinta naturaleza: bancarias, de seguros, de papel, de regulación del mercado de ciertas cosas, aunque no recuerdo que se haya planteado directamente el problema de la potestad gubernamental para establecer esos negocios. Creo que indudablemente el Estado no tiene por qué establecer una empresa simplemente para alcanzar utilidades. Precisa siempre de un elemento de interés público que justifique la iniciativa del poder público. Por eso, fuera de los casos constitucionales que he mencionado y que en general miran o al ejercicio de funciones típicamente estatales como la emisión de dinero o a la protección y juiciosa explotación de los recursos naturales, el Estado debe buscar la justificación de las empresas que organice en la existencia cierta de una necesidad pública no satisfecha en condiciones razonables. Esta ha sido por la demás, nuestra tradición respetada aun en la época del mayor auge

liberal: en 1901, por ejemplo, el Congreso dictó, el 14 de octubre, un decreto que autorizaba al Ejecutivo para que invirtiese "la cantidad necesaria en comprar e introducir en la República, maíz extranjero y para que lo mandase vender al costo, y aun a precio menor si lo consideraba conveniente, mientras el precio de dichos granos en nuestros mercados interiores, no bajase de cinco pesos el hectolitro". LA CEIMSA dista mucho, pues, de ser una idea novedosa.

Es claro que dado el texto del párrafo primero del artículo 28, que no es incompatible con la reforma del 131, el Estado cuando decida organizar empresas destinadas a suministrar artículos que no sean de lujo a los consumidores porque exista una notoria escasez en el mercado que tenga que atenderse mediante importaciones o producción adicional, tiene que respetar el derecho de la iniciativa privada para actuar en la misma actividad.

Hay otra causa que en países como México explica la promoción directa de ciertas empresas por parte del Estado: su magnitud, que crea necesidades de inversión desproporcionadas frente a lo que la iniciativa privada puede lograr en los mercados domésticos de capital. En situaciones semejantes, que son más frecuentes de lo que podría pensarse, la alternativa, si quiere llevarse adelante un proyecto, es optar entre el capital privado extranjero o el capital público nacional. Nuestra tradición política, que es una guía válida para nuestra interpretación constitucional, señala que en tratándose de empresas fundamentales para la economía del país, la Nación ha juzgado en principio conveniente que su control esté en México, aunque para lograrlo el Estado deba efectuar una inversión directa. Tal fué el caso, por ejemplo, de la nacionalización de nuestros ferrocarriles, consumada a principios del siglo. ¿Es imaginable siquiera que la iniciativa privada mexicana se hubiese hecho cargo del problema? La decisión del Ministro Limantour, cumplida con el apoyo de la Casa Morgan, fué altamente certera y patriótica.

Insisto, sin embargo, en que el Estado no debe ejecutar el poder de crear o controlar empresas sino cuando se trate de casos que tengan significación fundamental para las nuevas funciones que las reformas constitucionales recientes implícitamente le reconocen; cuidar del mejoramiento económico del pueblo, regular la economía, incrementar la riqueza pública, etc. Fuera de esos supuestos, su política debe más bien orientarse a buscar el fomento y apoyo de la iniciativa privada,

inclusive, como se ha hecho en los últimos diez años, mediante créditos, franquicias, etc.

No debemos olvidar, en efecto, que a pesar de lo mucho que los recursos estatales han crecido en México, el poder público apenas si controla aproximadamente el 10% del ingreso nacional. La función de la inversión y del ahorro privado son insustituibles dentro de nuestro sistema político si queremos el desarrollo del país. Por otra parte, si bien el Estado, apelando a sus prerrogativas, puede imponer modalidades a la propiedad privada (como ocurre tratándose de las empresas de servicios públicos o de las que quedan sometidas a la nueva ley de atribuciones) no puede, en general, lograr que una inversión no efectuada se realice si el clima que él crea no es el adecuado. De aquí puede resultar, si no se obra con prudencia, que sin proponérselo, el Estado desvíe los ahorros hacia las inversiones suntuarias o menos deseables para la comunidad si la regulación que haga de las inversiones fundamentales destruye el incentivo del capital privado o coloca a esas inversiones en notoria inferioridad con respecto a las oportunidades abiertas en otros campos de la actividad económica.

Las reflexiones que anteceden han tratado de explorar, frente a textos viejos o nuevos de la Constitución y a precedentes del país cuyo sistema, en la letra al menos, es más afín con el nuestro, los límites dentro de los cuales pueden considerarse válida esta gran realidad de nuestro tiempo que es la intervención estatal en la economía, no sólo por vía regulatoria sino también en la más activa de promover directamente el desarrollo económico del país. No puedo ignorar que la tarea no es sencilla, porque supone un esfuerzo para coordinar dos cosas que no solamente brotaron cada una por su lado sino en épocas distintas y persiguiendo objetivos diferentes: la Constitución que nos rige, a pesar de todas las enmiendas que introdujo en puntos fundamentales y de los rumbos nuevos que exploró para bien del mundo, al afirmar que una Constitución no puede ni debe dejar de tener textos que miran a la política económica, es de todas maneras heredera de un sistema de ideas forjado en la Europa del siglo XVIII y desenvuelto en el XIX y que se funda en la desconfianza hacia el ejercicio demasiado amplio del poder. Todavía hace dos meses, en el caso célebre del acero que ya cité, recordaba el Magistrado Frankfurter que el principio político de la división de poderes no se había incorporado en la Constitución para hacer más eficaz la acción del Gobierno sino como garantía de libertad; que frente a la Constitución no siempre vale el argu-

mento de que es indispensable que haya una manera absolutamente expedita para que el poder público actúe.

Por eso las ideas constitucionales en los países que pronto alcanzaron un alto desarrollo económico e industrial, consagraban en general de abstención estatal en la economía, hasta que primero la guerra de 1914 y después la gran depresión del 32, demostraron que sin una acción estatal enérgica no era posible lograr la estabilidad y el bienestar.

En México la abstención estatal en la economía creó problemas como el acaparamiento de tierras y el predominio desorbitado del capital extranjero, que en un momento alcanzaron una gravedad tal que el país tuvo que darles una solución violenta; con la paz reconquistada, y por lo menos desde 1926, junto a los viejos postulados de justicia social se ha abierto paso definitivamente la idea de que es preciso promover el progreso económico, concretado particularmente en obras de irrigación, de caminos, de electrificación y de creación de industrias fundamentales, porque se ha reconocido que sin un acervo mayor de bienes de capital que hagan más productivo el trabajo de los mexicanos ninguna fórmula de justicia social puede fructificar. Por encima del propósito generoso pero lleno de vaguedades e imprecisiones de distribuir equitativamente la riqueza (del cual hay todavía una huella profunda en el párrafo 3º del artículo 27 Constitucional) ha tenido que imponerse el convencimiento de que lo primero es producir más; que ningún patrón de justicia podrá lograr que los mexicanos vivan mejor si antes no se vence la pobreza colectiva.

Tenemos que admitir que la Constitución, tan prolija y detallada en algunas materias, en que baja a minucias de verdadera intrascendencia, podría ser más clara en la definición de los objetivos, de los instrumentos de acción e inclusive de los límites que debería tener la acción estatal en materia económica, lo mismo en lo federal que tratándose de los Estados.

He mostrado cómo hay por lo menos tres recientes reformas constitucionales, la del artículo 3º, la de la fracción VIII del artículo 73 y la del 131, que al regular ciertos problemas específicos y enteramente inconexos entre sí —la educación, los empréstitos y el comercio exterior— implícitamente pero con toda claridad reconocen que el poder público ha alcanzado una función rectora de la economía nacional que desconocieron los Constituyentes del 17 y con mayor razón los del 57. Sin embargo, por el carácter mismo de esos textos, ellos no

pudieron hacer sino referencia indirecta a esa gran cuestión. ¿No sería ya tiempo de que con mayor claridad y de manera más sistemática se diera respuesta en textos claros de la Constitución a algunas de las preguntas que más interesan a los mexicanos cuando meditan sobre las responsabilidades del Estado en materia económica?

Acerca de dos puntos, por lo menos, me parece que sería muy conveniente tener una buena definición: la coordinación entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios de sus respectivas tareas dentro del desarrollo económico del país y la elevación a postulado obligatorio para el poder público, cuando defina y realice política fiscal, de buscar una distribución equitativa del ingreso nacional. En el año de 1947, en un proyecto de reformas al artículo 131, se intentó ya algo en ese sentido.

Probablemente a través de una revisión de los textos constitucionales que rigen la materia tributaria, que con su complemento natural del gasto público sigue siendo la más vigorosa forma de intervención estatal en la economía, podrían darse las bases para incorporar en nuestra Carta Magna normas que permitiesen realizar los dos grandes propósitos arriba enunciados. En los últimos 20 años, si bien no de manera sistemática, mucho se ha logrado para reducir la concurrencia tributaria que heredamos de la Constitución de 1857 y que, si la realidad no la hubiera ya limitado, habría sido un serio obstáculo para el desarrollo del país. Con buen juicio, en general las entidades federativas han aceptado coordinarse en esta materia con la Federación. Faltaría ahora que se hiciese francamente el esfuerzo para lograr que un plan nacional de arbitrios viniese en definitiva a demarcar los campos tributarios, fortaleciendo la participación de los Estados y los Municipios dentro de normas de orden y de justicia para todos.

Es claro que nada más lejos de mí queafirmar que sin una reforma constitucional de gran envergadura nada pueda lograrse en esta materia. El tema de estas conferencias me llevó, naturalmente, a formular la sugestión, pero así como en Estados Unidos la adopción de la política del empleo completo como uno de los objetivos del Estado en Norteamérica no está en una enmienda constitucional sino en una ley, parece también que entre nosotros sería bastante con incorporar en leyes o disposiciones secundarias las metas que deba fijarse al Estado para su política económica.

Lo importante es afirmar y reiterar que para que el poder público cumpla con sus responsabilidades de hoy frente a la economía del

país, no ha necesitado ni necesita, quebrantar u olvidar los textos de un instrumento como la Constitución, que no obstante que para los mexicanos tal vez no tenga el valor casi mítico que para otros pueblos, según revela la frecuencia con que lo tocamos, está quizás por eso mismo, más cerca de nosotros. La idea de Jefferson, que no se consumó en su país de origen, de que cada generación se diera su propia Constitución, en gran parte ha sido realidad aquí. Una de las grandes modificaciones que nuestra generación le ha introducido, tanto como sistema de normas como de Constitución real, es precisamente en la materia de las tareas económicas del Estado. Reconozcamos, sin embargo, que nuestra generación no ha querido que esta trascendental reforma afectara otras partes capitales del conjunto: aquellas que consagran la libertad y la dignidad de los ciudadanos. Y es que, así como en la vida personal sin virtud no hay dicha, en la comunidad no se concibe el bienestar auténtico cuando se sacrifica la libertad o la dignidad del hombre.

"Los autores del capítulo primero de la Constitución de 1917. Rabasa, inspirador del positivismo jurídico en relación con la interpretación del artículo 1º Constitucional", "Concepto de garantías individuales que tuvieron Carranza y los Constituyentes de Querétaro", en *La naturaleza de las garanntías individuales en la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1967

por

Alfonso NORIEGA

LOS AUTORES DEL CAPITULO PRIMERO DE LA CONSTITUCION DE 1917. RABASA, INSPIRADOR DEL POSITIVISMO JURIDICO EN RELACION CON LA INTERPRETACION DEL ARTICULO 1o. CONSTITUCIONAL

La historia de las ideas políticas en México, exige, al reseñar el texto y contenido de la Constitución de 1917, y en especial, del capítulo I de este Código Político, se precise quiénes son los autores de dicho capítulo y cuáles fueron las ideas, que en un sentido positivo o negativo, influyeron en su redacción. Así pues, después de intentar la reseña histórica del nacimiento del mencionado capítulo I, es pertinente resumir nuestras ideas con el fin de determinar las cuestiones a que me he referido en el párrafo inmediato anterior.

Me parece fuera de toda duda que la redacción del proyecto se debe a los señores licenciados José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas. Para hacer esta afirmación tenemos datos indiscutibles como lo son las referencias que en este sentido hace el señor ingeniero Pastor Rouaix y las alusiones que durante los debates en el Constituyente se hicieron respecto de la intervención dedichas personas en la redacción del proyecto presentado por el Primer Jefe.

Pero quedaría por dilucidar quién influyó en el texto del artículo 1o. y con ello de dónde se tomó la idea de considerar que las garantías individuales "las concedía la Constitución", expresión que ha dado lugar a que se considere que se pretendió transformar sustancialmente el sentido de los derechos del hombre y adoptar un criterio positivista de los mismos, al darles como origen el derecho positivo, la voluntad del Estado. Para mí no existe duda respecto de que el responsable del nuevo texto del artículo 1o. y de la interpretación a que me he referido, lo es nuestro más distinguido constitucionalista el señor licenciado don Emilio Rabasa, y trataré de demostrar esta aseveración en las siguientes páginas.

Otro de nuestros más distinguidos cultivadores del derecho político —hombre limpio y cabal por otra parte—, don Manuel Herrera Lasso, fiel al recuerdo de su maestro directo, en un discurso que dijo en la Escuela Libre de Derecho el 15 de Marzo de 1956, con motivo de conmemorarse el nacimiento de Rabasa, afirmó lo siguiente:

> "El Constituyente de la Revolución" había sido una exacerbada paradoja. Si en aquella Asamblea se pronunciaba el nombre de Rabasa, era rechazado con oprobio y hasta con anatema. Y sin embargo, las doctrinas del insigne pensador modelaron el nuevo texto. Los constituyentes de Querétaro —lo he afirmado muchas veces y estoy dispuesto a seguirlo repitiendo para hincar la idea en el senorio nacional— fueron fieles aunque vergonzantes discípulos del maestro. (Manuel Herrera y Lasso. *Estudios Constitucionales*. Segunda Serie. Editorial Jus, México, 1964, p. 136.)

Más adelante, en la misma ocasión Herrera Lasso afirmó lo siguiente:

> Por imitación, con estricto apego a las enseñanzas del Maestro se modificaron el *enunciado del Título Primero y los artículos* 1º, 11º y 12o.... (*Ob. cit.*, p. 137).

Efectivamente, Rabasa tuvo una influencia decisiva en los hombres de 1917. Don José Natividad Macías y don Luis Manuel Rojas eran dos muy buenos abogados, conocedores del Derecho nacional, que habían practicado su profesión en la provincia y desempeñado algunos puestos judiciales; pero no tenían, sin que esto sea en su demérito, una muy grande preparación académica; por tanto, al estudiar los problemas de la organización del Estado Mexicano a solicitud del señor Carranza, además de sus conocimientos directos de la realidad nacional, no tuvieron a mano sino las obras —brillantes y sugestivas— que eran por aquel entonces ya muy conocidas, de don Emilio Rabasa, aun cuando no captaron las ideas en todo su contenido filosófico, las que utilizaron para formular el proyecto de Constitución. En consecuencia, es para mí incuestionable que el responsable del artículo 1o. de la Constitución de 1917, y de las interpretaciones posteriores del mismo, sostenidas por tan distinguidos maestros como los señores licenciados Bassols, Peniche López y Burgoa, tienen como antecedente e inspira-

de la ley, pero no antes, y sin embargo éste es un error de táctica que deben apresurarse a rectificar. Los sindicatos deben intervenir en política para sacar sus diputados, tener una mayoría parlamentaria, dictar leyes, formar parte del gobierno, etc.

Tal debe ser uno de los puntos de un programa mínimo sindicalista.

XI

Conclusiones

Hay falta de armonía entre la organización política y los postulados socialistas de la constitución.

Una orientación francamente socialista se impone para hacer un gobierno más ligado con los elementos económicos de la sociedad.

Para esto no es necesario reformar la constitución.

Una reforma, mientras no se haya operado un cambio radical en la representación y en el sistema electoral, sería contraproducente.

Para facilitar la transformación, es preciso dar una representación política a los elementos económicos de trabajo.

Los organismos de trabajadores, actualmente existentes, pueden transformarse, sin perder su carácter, en unidades de acción política y asegurar su representación en las cámaras legislativas, para influir tanto en la expedición de las leyes, como en la política general.

Fortificar la orientación sindicalista de la constitución, eliminando de las leyes secundarias como el Código de Trabajo, todo aquello que es contrario al sindicalismo.

Expedir todas las leyes de previsión social anunciadas o previstas en la constitución, como el seguro obrero para accidentes, enfermedades profesionales, huelgas, paros, despidos, vejez y muerte; sobre el patrimonio de familia, habitaciones obreras, cajas de ahorros, cooperativas, etc.

Institutos técnicos de enseñanza de dirección industrial, para capacitar al obrero a manejar la gran industria.

Hace falta un sistema de garantías sociales, como ya lo tienen la constitución española y otras europeas y para hacerlas efectivas, extender el amparo a la protección de esas mismas garantías.

Centralizar vigorosamente la legislación del trabajo y la actividad económica del Estado, para que éste esté en aptitud de corregir en bre-

ción directa a Rabasa y a todo el grupo de positivistas, con Justo Sierra a la cabeza, que hicieron en su tiempo la más acerba crítica a la Constitución de 1857.

Con el fin de presentar cuál era el criterio de Rabasa respecto de las garantías individuales en general, y en especial, del artículo 1o. de la Constitución de 1857, presentaré aunque sea en compendio, la discrepancia de ideas que existió entre don Ignacio L. Vallarta y don Emilio Rabasa en relación con este problema.

Es un hecho indiscutible que don Ignacio L. Vallarta y don Emilio Rabasa son las más destacadas personalidades en el campo del Derecho Público Nacional. Don Ignacio L. Vallarta es sin duda el más notable de nuestros jueces federales y el creador de algunas de las más importantes interpretaciones de nuestro Derecho Político. Don Emilio Rabasa es por mérito propio el más distinguido de los constitucionalistas mexicanos. Su obra ha sido la orientación más importante, y hasta ahora no superada, en el estudio de nuestro Derecho Político.

Considero que la discrepancia de ideas entre estos dos grandes mexicanos sobre la naturaleza jurídica y filosófica de los derechos del hombre, es un ejemplo luminoso de dos épocas fundamentales de la historia de las ideas políticas en nuestra patria. Vallarta representa el liberalismo puro y el reconocimiento de que los derechos del hombre derivan de su naturaleza misma, con carácter de universales e imprescriptibles, y de ellos derivan todos los demás derechos: Rabasa, quien vivió en otra época de nuestra historia, sufrió la influencia de las ideas positivistas; por eso no pudo entender lo que eran los derechos naturales. Propugnó que los derechos individuales no eran sino los derechos que la Constitución, es decir la ley, concedía a los particulares. Para precisar estos dos puntos de vista, es de gran interés llevar a cabo el análisis de uno de los más célebres "Votos" de Vallarta, y examinar los conceptos de Rabasa al respecto, consignados en el artículo 14, una de sus obras fundamentales.

En el juicio de amparo promovido por Larrache y Cía, ante el C. Juez Segundo de Distrito de la Ciudad de México, en contra de la sentencia de graduación de créditos pronunciada por el C. Juez Segundo de lo Civil en el juicio de concurso de don Blas Pereda, alegando que en dicha sentencia no se habían aplicado inexactamente algunos artículos del Código Civil, razón por la cual se habían violado en perjuicio del quejoso, la segunda parte del artículo 14 de la Constitución, que concedía como un derecho del hombre la exacta aplicación de la

ley en las sentencias, el juez de distrito concedió el amparo y el auxilio de la Justicia Federal. La Suprema Corte de Justicia revisó el asunto en las audiencias de los días 3 y 4 de julio de 1879.

En el amparo se planteaba una de las cuestiones que apasionaron en más alto grado a los juristas de aquella época: el problema de si el artículo 14 de la Constitución contenía las garantías de exacta aplicación de la ley en las sentencias, y por tanto, si procedía el amparo en materia judicial, civil y penal, Don Ignacio Vallarta, en anteriores amparos, había sostenido la tesis, formulada con anterioridad por don José María Lozano, en el sentido de que de acuerdo con el texto del artículo 14, sólo procedía el amparo en materia judicial penal. En esta situación, el entonces presidente de la Suprema Corte, en las audiencias mencionadas, fundó su voto negativo en una larga exposición dedicada a rebatir la tesis de lo que él llamó "notable alegato" del licenciado Alfonso Lancaster Jones, patrono de los quejosos.

En este "Voto" Vallarta desenvolvió, con especial cuidado, uno de los argumentos principales en apoyo de su tesis, que no había tenido desarrollo especial en los otros amparos resueltos por la Suprema Corte. Efectivamente, Vallarta siguiendo a Lozano, había apoyado la procedencia del amparo, exclusivamente en materia penal, realizando una interpretación fincada en tres argumentos, de carácter gramatical, jurídico y constitucional, y en esta ocasión desenvolvió un argumento más, que podríamos llamar de carácter filosófico.

Vallarta, desde luego, recuerda uno de los argumentos de Lancaster Jones y afirma que el abogado del quejoso incurre en el error de confundir los *derechos del hombre, anteriores a toda legislación,* con los derechos civiles, instituidos por la ley positiva; más aún, dijo, se equivocaba al equiparar los *derechos naturales que son emanación de la naturaleza racional del hombre,* con los segundos que son creación, más o menos perfecta, del legislador. De esta manera postulaba su posición esencial: los derechos del hombre son los que derivan de la naturaleza del individuo, por ello son "naturales" y anteriores a toda legislación, por lo que no deben ser confundidos con los derechos civiles que derivan de la ley y son, por tanto, obra del legislador.

Para demostrar su afirmación, Vallarta comienza por establecer la diferencia que existe entre derechos del hombre, derechos políticos y derechos civiles. *Derechos del hombre,* afirma, llamados también *derechos primitivos o naturales,* son, de acuerdo con la definición de Ahrens formulada en su *Curso de Derecho Natural* ("de cuya autori-

zada palabra no se puede desconfiar"), consecuencia inmediata de la naturaleza del hombre y son también, por su propio carácter, la base y condición para poder adquirir los demás. Esos derechos primitivos nacen con el hombre, que puede hacerlos valer en todas las circunstancias frente a todos, y sin que sea necesario un acto de su parte o de la de los demás; ellos son la condición indispensable para que el hombre pueda ostentar su carácter de persona jurídica. Estos derechos, concluye Vallarta, son los que el hombre tiene a su libertad, a su honra, a su vida, etcétera, etcétera.

Los *derechos políticos* son de muy distinto carácter y origen: no resultan inmediatamente de la naturaleza del hombre, sino los que la Constitución de cada país concede a sus ciudadanos. Corresponde al Derecho Público interior de cada nación, desde el establecer la forma de gobierno, hasta determinar la participación que los ciudadanos tengan en el ejercicio del poder; desde señalar las atribuciones de cada funcionario, hasta señalar los derechos políticos que a cada particular pertenecen. En resumen, los derechos políticos son los que corresponden a los ciudadanos y determinan la manera en que pueden participar en la organización y funcionamiento del Estado.

Por último, los *derechos civiles* son los que, no ya la Constitución, Ley Suprema de un país, sino otra ley de inferior categoría, instituye, altera o suprime con mayor libertad, según las necesidades de los tiempos, las exigencias de la civilización o bien las condiciones especiales de cada pueblo.

Establecida esta diferenciación, determinada la naturaleza específica de los derechos del hombre y hechas las distinciones entre los derechos del hombre, los derechos políticos y los derechos civiles, no podía menos de verse con entera claridad, según Vallarta, que el artículo 1o. de la Constitución no comprendía, ni podía comprender en sus palabras, aunque se les quisiera dar la mayor generalidad posible, todo derecho, ya fuera natural, político o civil; el artículo 1o. no significaba, ni podía significar que el Código Civil y aun el de Procedimientos Civiles, fuera una especie de apéndice de la Constitución, para que de esta manera la infracción a una de las reglas de sustanciación de los juicios, pudiera equipararse a la violación de las garantías individuales.

Interpretar en este sentido el artículo 1o. de la Constitución, es prescindir de toda noción científica, "confundiendo los *principios eternos de justicia* con las conveniencias temporales de la política, ponien-

do bajo igual pie, *las reglas inmutables a que la naturaleza racional del hombre* está sujeta, y la voluntad más o menos caprichosa de los legisladores". *(Cuestiones Constitucionales.* Votos del C. Ignacio L. Vallarta, en los negocios más notables. México. Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879. t. I., pp. 308 y ss.)

Por su parte, don Emilio Rabasa, en *El artículo 14,* analiza y destruye los argumentos del gran Juez Federal en favor de la tesis relativa a la procedencia del amparo judicial sólo en materia penal, y al considerar el argumento derivado de la distinción entre derechos del hombre, derechos políticos y derechos civiles, expresa su opinión respecto de la naturaleza de los derechos individuales, en perfecto acuerdo con las doctrinas positivistas.

Al examinar la opinión de Vallarta respecto a la naturaleza de los derechos del hombre, Rabasa muestra un sentimiento ostensible; no puede entender ni quiere entender ¿qué es eso de los derechos del hombre? Su formación intelectual y sus propias convicciones, le obligan a despreciar la definición de Ahrens, que califica de tautológico y desecha por "ser más oscura que las tinieblas del derecho natural". Efectivamente, Rabasa dice que la idea de derechos del hombre, como derechos naturales, no puede ser objeto de discusión en un estudio jurídico donde no caben las abstracciones y agrega que ya es tarea ociosa combatir los fundamentos que daba la metafísica a las ciencias prácticas, en virtud del desprestigio del sistema por tanto, es aún más inútil tomar en las ciencias jurídicas un camino que no sea el examen y desenvolvimiento del objeto que cada ciencia se propone.

Para el autor que comentamos, no se conciben derechos primitivos derivados de la ley natural porque esto no es científico, y al efecto recuerda Rabasa que la sección I, título I de la Constitución, tiene el rubro "de los derechos del hombre" y como las palabras iniciales de este artículo se refieren a "los supuestos derechos primitivos de la ley natural", dicha disposición legal parece referida a tales derechos, originándose de aquí una preocupación que ha conducido a no pocos errores, pues se ha dado al rubro una importancia que no autoriza el contenido de la sección. El rubro "derechos del hombre" es bueno en tanto que se interprete en el sentido de que "el primer capítulo de la Constitución sólo se refiere 'a los derechos que se aseguran al hombre, como ser humano', por contraposición a los que mencionan las secciones siguientes, referidos a mexicanos, extranjeros y ciudadanos". Si el rubro —agrega Rabasa— quisiera referirse a los derechos primitivos

de la escuela metafísica, sería enteramente impropio porque la sección, salvo sus dos primeras líneas, no vuelve a mencionar tales derechos y se concreta a "enumerar los *concretos y positivos* que aseguran contra leyes y autoridades de todo género".

Rabasa afirma que la única vez que la Constitución habla de derechos del hombre como supuestos derechos primitivos o naturales, es para hacer "una declaración inútil e inoportuna". Una declaración que como principio científico es falsa y como compromiso del pueblo inválida, porque el Congreso Constituyente está autorizado para constituir la Nación, pero no para establecer su credo filosófico. Pero los constituyentes fueron lo bastante sabios y prácticos para enmendar su error, y a renglón seguido de su pretensiosa e inútil declaración de que los derechos del hombre eran la base y el objeto de las instituciones sociales, impusieron a todas las leyes y autoridades del país, la obligación de sostener y respetar *no ya los vagos y metafísicos derechos del hombre*, sino *las garantías que la constitución otorga* que era lo práctico y netamente jurídico. De esta manera, concluye, se corrigió la confusión y el error de la declaración del artículo 1o. "entre los derechos del hombre en su acepción metafísica" y lo que él llama *las garantías individuales expresamente consignadas en la Constitución.*

De este escollo no pudieron librarse, sobre todo, los comentaristas que pertenecieron a la escuela del derecho natural, credo que iba de acuerdo con la idea de fundar la Constitución Positiva de un pueblo a base de los principios filosóficos con que estaban encariñados. En este punto, Rabasa endereza los fuegos de su crítica demoledora en contra del artículo 1o. de la Constitución de 1857 y de la solemne declaración de que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. Trataremos de resumir sus argumentos:

Al discutirse la declaración general en el seno del Constituyente hubo opositores muy distinguidos que consideraron que la "Constitución no debería contener sino disposiciones preceptivas, mandatos imperativos, sin formular principios teóricos y abstractos", no obstante, la declaración se aprobó tal cual y se conservó el principio abstracto imponiendo a leyes y autoridades, el respeto de las garantías concretas consignadas en la Constitución.

Pasaron los años y 'las teorías fundamentales del derecho se han depurado, la metafísica ha perdido la generalidad de su prestigio y por tanto, la parte preceptiva del artículo sigue teniendo fuerza; pero

el principio abstracto no nos obliga a reconocer los derechos del hombre, porque no puede la ley obligarnos a seguir siendo metafísicos". Un precepto legal sólo se deroga por ley expresa; pero el principio metafísico se invalida mediante la ciencia, aunque esté consignado en el artículo 1o. de la Constitución.

El verdadero sentido de los derechos del individuo no es el de los derechos abstractos o metafísicos, sino el de "*las garantías otorgadas por la Constitución*, es decir, las expresamente enumeradas en ella". Los derechos enumerados en la sección primera de la Constitución, concluye Rabasa, a pesar de la creencia de algunos constituyentes, no son la enunciación de los derechos del hombre, porque ésos no pueden numerarse en unos cuantos artículos.

Rabasa, de una manera ostensible, menosprecia el valor del artículo 1o. de la Constitución de 1857, como base del catálogo de derechos del hombre y le confiere el carácter de una mera declaración —un poco lírica y un mucho metafísica. Distinta cosa había afirmado el gran jurista en otra de sus obras, cuando soslayando su credo positivista, se inclinó en virtud de su simpatía y amor —muy justos por cierto—, hacia Mariano Otero, al elogiar sin reservas el texto del artículo 4o. del Proyecto de Constitución de la minoría federalista de la Comisión que funcionó en 1842. En efecto afirma Rabasa que "el proyecto de la minoría en 42, indica un avance en las ideas sobre el derecho constitucional que lo hace tanto más interesante cuanto de él tomaron los legisladores de 57 su nueva orientación"; y agrega expresamente: "Los derechos individuales se habían olvidado en la ley de 1824, en ella se hacía punto omiso del individuo y sin tener tampoco una teoría fundamental del Estado..." La minoría de la Comisión de 42, más avanzada que sus colegas de la mayoría, pugnó por dar al derecho público nacional la base del individualismo, para que emanara de él la Constitución democrática. Pero, no bastaba establecer los preceptos, era necesario declarar el principio en las primeras palabras de la ley suprema, para difundirlo como enseñanza e imponerlo, como norma en el espíritu público. "El artículo 4o. del proyecto, tiene en estas consideraciones una explicación que alcanza como disculpa al primero de la Constitución de 1857, tantas veces tachado de inútil." El texto de dicho artículo 4o. era el siguiente: "La Constitución reconoce los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales. Todas las leyes deben respetar y asegurar estos derechos y la protección que se les concede es igual para todos los indivi-

duos", redacción, dice Rabasa, muy superior a la de 1857. (*El Juicio Constitucional*, Editorial Roma, S.A. México, 1955, p. 233.)

La línea positivista de Rabasa queda definida con toda claridad en su crítica al artículo 1º de la Constitución de 1857 y más aún, queda precisa su vinculación en estas cuestiones, con don Justo Sierra y el grupo de intelectuales que escribían en *La Libertad*. Efectivamente, vale la pena, para establecer esta unidad del positivismo jurídico mexicano, recordar algunos aspectos de la crítica al mismo artículo 1o. que hizo Sierra en algunos de aquellos famosos artículos, que los editores de sus obras completas agrupan bajo el título de "Programa Crítico de Reformas a la Constitución".

Afirmó el maestro que "si alguna cosa revela en qué condiciones impropias para combinar una ley viable se formó la Constitución de 57, es la sección 1a. del título 1o. pomposamente denominada a la francesa "De los Derechos del Hombre" y agrega: "El Congreso Constituyente convertido en concilio, empezó por definir el dogma y dijo, en nombre de Dios, que los derechos del hombre eran la base y el objeto de las instituciones sociales. Aquí la Sibila repetía una vieja lección: "Para el director de La Libertad, la Constitución y de una manera especial su artículo 1o. era una obra de ideólogos desorientados que cuando mucho podía tener valor en el mundo de las ideas y nunca en el de los hechos; tanto más que sus autores estaban influidos de falacias jurídicas ya añejas en 1857 y que se habían desmoronado gracias al análisis profundo del "método experimental magistralmente manejado por los pensadores ingleses"; y así preparada su argumentación, exclamaba con evidente desprecio:

> *Los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.* Analicemos: ¡Los derechos del hombre! ¿Quién es el hombre? Como decía José de Maistre: Yo conozco al hombre. Y ¿por qué sólo los derechos del hombre son el alfa y la omega de las instituciones sociales? ¿Por qué no decir también los "deberes del hombre"? se procedió al acaso. Se creyó a ciegas en el disparate histórico y científico que consiste en considerar al hombre como anterior a la sociedad y a la sociedad como un producto del convenio de los individuos; se acertó más o menos conscientemente la absurda teoría del contrato social. Antes que nada existían los derechos del individuo, "la base"; luego se instituyó la sociedad, cuyo "objeto" es los derechos del hombre. He aquí el proceso lógico de las ideas contenidas en el artículo. Hace-

> mos a un lado su desgraciada redacción y preguntamos: ¿Ignoraban sus autores que la actividad humana sólo puede desarrollarse en la sociedad; que el hombre, de cerca o de lejos, nada es sin la sociedad; que asociarse para él no es un producto de su reflexión, sino un resultado fatal de sus necesidades fisiológicas y de sus aptitudes morales; que el hombre nace de la asociación y vive por ella y para ella?... La Sección 1a. de la Constitución, tejido inconexo de error y de verdad, perfectamente inconsecuente consigo misma, echa por tierra sin embargo, el dogma pomposo de su artículo 1o. La sociedad es una realidad a la que el derecho individual tiene que amoldarse so pena de morir... Errores y 0 contradicciones. Es esto lo que se encuentra únicamente en el capítulo de Los Derechos del Hombre. *(La Libertad.* México, 1o. de enero de 1879.)

Salta a la vista la similitud de ideas entre Sierra y Rabasa al expresar sus puntos de vista sobre el artículo 1° de la Constitución de 1857; ambos declaran detestable la redacción del artículo y se niegan a discutirlo por su carácter abstracto y metafísico; los dos sostienen que las tesis fundamentales del derecho han evolucionado y se ha depurado la metafísica, que por otra parte, ha perdido su prestigio, razón por la cual no se concibe la existencia de derechos naturales, idea que no es ni científica, ni jurídica.

Pero Rabasa —al igual que Sierra en otra parte de sus trabajos— afirma que el error grave del intérprete del artículo 1°, es aplicar el título o rubro del mismo a los derechos en él enumerados, puesto que la única vez que se habla de derechos del hombre, como derechos primitivos o naturales, es en las dos primeras líneas del artículo 1° y esta aclaración es inoportuna de manera evidente. En esta situación Rabasa afirma que los constituyentes enmendaron luego su error, y después de la declaración metafísica contenida en las dos primeras líneas del artículo, volvieron al camino verdadero e impusieron a las autoridades el respeto de las garantías que la Constitución otorga, que la ley suprema concede y no de los pretendidos derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales, cosa que imprudentemente aceptaron los constituyentes y que no pasó en la realidad de nuestro derecho positivo, de las dos primeras líneas de la Constitución.

En consecuencia, ¿qué son para Rabasa los derechos individuales? Son, ya lo hemos consignado, las garantías que la Constitución otorga; son las garantías que la ley suprema concede y expresamente enumera.

Rabasa aclara su pensamiento al decir que son limitaciones a la acción del poder público en favor de determinados intereses especiales del individuo, y que la Constitución concede estas garantías respecto a los abusos habituales y específicos del mismo poder público; de tal manera, concluye, que si algo enumera la sección primera de la Ley Fundamental, es la lista o catálogo de dichos abusos.

Por tanto —insistimos— para Rabasa los derechos individuales son limitaciones al poder público, garantías que concede la Constitución —la ley fundamental— y que expresamente enumera en favor de los intereses del individuo y en relación con determinados abusos habituales del mismo poder público.

CONCEPTO DE GARANTIAS INDIVIDUALES QUE TUVIERON CARRANZA Y LOS CONSTITUYENTES DE QUERETARO

En las páginas anteriores, creo haber demostrado que en el Proyecto que presentó don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro, se reitera, como tema esencial, la fe del primer Jefe del Ejército Constitucionalista y de sus colaboradores en la redacción del proyecto, en el contenido de la Constitución de 1857, y se pugna por restablecer la vigencia de este código político, burlado y menospreciado por el régimen porfirista, y se pone de manifiesto el deseo, realizado felizmente, de introducir reformas que atendieron a la solución de ingentes problemas relativos a la distribución de la propiedad rural y la situación de los trabajadores fabriles.

Pero igualmente creo haber demostrado que en lo referente al capítulo primero de la Constitución, Carranza no tuvo ninguna idea de alterar, en un sentido u otro, la naturaleza de los derechos del hombre de 57, llamados Garantías Individuales en 17.

Es claro que en el seno del constituyente, aun en labios de los más distinguidos miembros del grupo radical, no se encuentra enunciada, expuesta y menos defendida, una nueva doctrina general en materia de filosofía, política, sociología o economía; sino que se advierte tan sólo, como he dicho, una preocupación auténtica por los problemas concretos del campo y de los trabajadores industriales, problemas que no fueron enfocados, por cierto, con ideas marxistas o socialistas, sino planteados como realidades palpitantes de vida, desnudas de todo ro-

paje conceptual, y que caían en el campo de los sentidos, mucho antes que impresionar la facultad de generalización de las mentes humanas.

En realidad no existen precursores ideológicos doctrinales de la Constitución de 1917; no es posible encontrar una tendencia, definida y orientada, de carácter filosófico, sociológico o económico, y mucho menos jurídico, que haya animado o diera contenido al pensamiento de los creadores de la Constitución. Es necesario reconocer que persistieron en las mayorías, sin que existiera tan sólo una minoría de importancia, las viejas tesis liberales de la Constitución de 1857, y cuanto más, hizo acto de presencia lo que se ha llamado "liberalismo social", que en la historia de las ideas políticas en México, surgió de los albores mismos de nuestra Independencia y se concretó, en algunos aspectos en la Constitución Política en vigor.

Pero, como quiera que sea, tengo la convicción de que se encontraba en lo justo el clásico español que aconsejó que no basta alegar todas las razones que hay para justificar una causa, si no se tienen en cuenta y se deshacen las de la parte contraria. Me adelanto, por impulso propio, a una crítica u objeción a mis puntos de vista que podrían hacerse valer. Una cuestión surge y es la siguiente: si bien puede ser cierto —como yo lo afirmo— que no existieron influencias doctrinales, jurídicas o políticas que ese hicieran sentir en el proyecto, discusión y aprobación del capítulo primero de la Constitución en vigor, tampoco parece existir una razón fundada para pretender que Carranza, Macías y Martínez Rojas por un lado y Mújica, Monsón, Recio, Colunga, Medina, Machorro Narváez y el resto de los miembros del constituyente, por otro, conocían y aceptaban una teoría del derecho natural —cualquiera que ésta fuese— que le sirviera de base para postular que las garantías individuales eran "derechos naturales", inherentes al hombre y anteriores al Estado.

Cierto es sin duda el planteamiento anterior y aún más, por mi parte debo agregar que es indudable que ninguno de los hombres que en 1916 redactaron la Constitución en vigor —o por lo menos los que actuaron de una manera más directa y conocida— sabían lo que era el derecho natural, y muy lejos estuvieron de tener principios claros y precisos sobre esta cuestión, como los tuvieron, por ejemplo, Vallarta y otros muchos de los ilustres constituyentes de 1857. En verdad, justo es reconocerlo, no hubo uno solo de los miembros de la asamblea de Querétaro que tuviera el conocimiento teórico elemental para determinar qué eran desde el punto de vista filosófico, los derechos na-

ve término la anarquía de nuestra producción, y racionalice ésta hasta su máximo rendimiento.

Insistir en la iniciativa de adición al artículo 27 constitucional presentada por el Ejecutivo al congreso general, el 14 de diciembre de 1918, para expropiar las industrias privadas que prestan un servicio público y ampliar los casos de expropiación a los siguientes:

Cuando la industria alegue pérdida o incosteabilidad.

Cuando exista efectivamente esa pérdida.

Cuando trate de reajustar salarios, obreros o jornadas de trabajo, con o sin causa justificada, y

Cuando el poder público lo estime conveniente.

XII

Parte Final

El socialismo no es la desaparición de la conciencia individual, sino su ensanchamiento. Yo también encuentro una realización de conciencia en esas masas que pugnan por salir a la superficie para respirar libremente el aire de la vida. Pensar por los demás y obrar en servicio de los demás, es un ideal Cristiano. Renunciarse a sí mismo es encontrarse, prodigarse si es necesario, por una noble causa humana, es afirmar la solidaridad.

Sin duda lamentamos que la juventud sea comunista o que tenga tendencias comunistas, pero no nos hemos preocupado por averiguar la causa, sino que nos limitamos a indignarnos o a compadecernos de ella. Yo encuentro muy natural que la juventud sea comunista, digo, de la juventud proletaria y desheredada que con trabajos se forma una carrera liberal. Es que no tiene otra cosa, porque todo lo que le ofrecemos está gastado y prostituido. Ninguno de los refugios del hombre de hace 50 años, ninguna de las disciplinas de entonces tiene hoy la juventud para encauzar o para dominar sus ímpetus, para consolar sus aflicciones o para animar sus desalientos. No tiene nada de ésto ni autoridades.

Aquellas disciplinas eran: la familia, que ya no existe; todos los hijos abandonan la casa solariega para buscarse la vida y ya no vuelven ocasionalmente a contar sus aventuras o sus triunfos, pero en su

turales a que se refirieron continuamente, y mucho menos estaban capacitados para darles un contenido específico, escolástico, racional o de cualquier otro criterio o punto de vista.

Pero el hecho indiscutible es que todos ellos, desde Carranza hasta el más modesto de los constituyentes, sentían —con la intuición creadora necesaria— la existencia de unos derechos llamados naturales y que eran parte misma del hombre; que les correspondían, como patrimonio, en su calidad de seres humanos, y que aún más, estos derechos se referían precisamente a partes específicas de su actividad, que se les debía reconocer, asegurar y proteger, porque estas formas de la actividad del hombre eran aspectos —manifestaciones— de su libertad. Esta es la raíz profunda y la fuerza dinámica de su convicción de que existían derechos naturales: su creencia firme y bien definida en la libertad. Para ellos el primer motivo, el fundamento del gobierno y de la constitución que lo organiza y reglamenta sus acciones, limitar estrictamente el poder público en beneficio de la libertad individual, y la forma *natural* y lógica era obligarlo a reconocer, declarar y postular esas formas de expresión de la libertad del hombre que son las garantías o derechos individuales.

Algo semejante aconteció en la Asamblea Nacional Francesa de 1789, en la que, sin duda, los representantes del "Tercer Estado" y aun los del clero y la nobleza, convocados para integrar los Estados Generales, en su mayor parte y salvo unas cuantas excepciones, no tenían ninguna idea sobre derecho natural, contacto social, individualismo y democracia, y sin embargo forjaron la inmortal Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo contenido se explica y se justifica precisamente por los conceptos jurídicos, políticos y filosóficos mencionados. Como dijo Mirabeau en ocasión memorable durante la misma Asamblea Nacional: "los derechos del hombre estaban escritos en sus corazones."

Debo decir que jamás he pretendido que los constituyentes conocieran, y menos aún, postularan una teoría del derecho natural porque el derecho formulado en la declaración de 1917 —al igual que en cualquier otra declaración— no tiene necesidad de estar fincado en una teoría específica del derecho natural para imponerse como independiente y superior al derecho del Estado. Merece la pena intentar una explicación más directa de este punto de vista: el Derecho —y por tanto los derechos— formulados en el capítulo primero de nuestra Constitución, cristalizan la carga de una enorme fuerza dinámica del

derecho espontáneo de la Nación; el derecho que se va forjando al calor de las luchas iniciadas en 1810 por integrar nuestra nacionalidad y conquistar la libertad plena —la física, la política y la económica— que tuvo sus balbuceos en 1814 y se incorporó en 1824 a la vida de la nación; tuvo sentido y contenido en 1842 y adquirió espíritu y cuerpo en 1857. Se trata de algo que sin duda no puede satisfacer a los creyentes en el positivismo y menos todavía a los formalistas; de algo semejante al misterioso y elaborado proceso de formación del *common-law* de los anglosajones, que no se puede expresar como originado en ninguna organización particular ni tan siquiera en el estado mismo y mucho menos en cualquiera otra entidad intermedia, porque se produce y se realiza en ese conjunto múltiple y complejo que es la conciencia nacional, superior al poder público, al Estado y más aún, anterior a él.

Estos derechos —libertades, garantías—, consignados en las constituciones, expresan el Derecho espontáneo, móvil y viviente de la nación, y al mismo tiempo tienen la virtud de comunicar su propio dinamismo a todo el sistema político y jurídico. Nuestra declaración de derechos —garantías individuales— está muy próxima al mundo de los valores y de las ideas jurídicas, porque el Derecho recibe un valor simbólico al ser declarado solemnemente en el texto escrito de la Constitución.

Por supuesto que estos valores e ideas, por su propia naturaleza, adoptan formas específicas, de acuerdo con las instituciones históricas concretas en las cuales deben realizarse. Como todo símbolo, los derechos declarados en la ley fundamental representan el intermedio entre las ideas y lo real, y por tanto, deben necesariamente de cambiar, de acuerdo con el ritmo de los cambios sociales. Sirva como ejemplo la siguiente comparación: En el siglo XVIII las declaraciones sirvieron para detener, limitar y aniquilar el feudalismo político y el absolutismo; en el siglo XX, lo más posible es que deben detener, limitar y transformar el feudalismo económico, las oligarquías financieras y la negación de la libertad humana.

Así pues, volvemos a la objeción que nos planteamos: los redactores de la Constitución de 1917, no tenían, en su bagaje intelectual, un repertorio de ideas teóricas respecto del derecho natural y los derechos del hombre; pero, cuando se referían, en sus dictámenes y en los debates, a los derechos naturales, sentían, en lo profundo de sus conciencias, que estaban hablando de una serie de derechos que pertene-

cían al hombre por su propia naturaleza y que eran superiores y anteriores al Estado. Tenían, de manera muy clara, la idea de estar legislando sobre formas, manifestaciones de la libertad, y sentían en su interior la cristalización del derecho espontáneo de la Nación que concedía primacía a la libertad, sobre cualquier otro valor. Para los constituyentes de 1917, las garantías individuales eran —sin discusión alguna— derechos naturales, porque le correspondían al individuo por su propia naturaleza y era necesario hacerlos prevalecer; pues el gobierno tenía, como finalidad principal la protección al hombre, al gobernado, en su máximo valor inherente: la libertad.

Por otra parte, y para concluir este tema, es para mí indudable —y creo que todo así lo demuestra— que si los constituyentes no tuvieron ideas teóricas sobre el derecho natural y los derechos del hombre, mucho menos pudieron tener el menor atisbo de lo que era el positivismo jurídico o el formalismo, ni sentir en su conciencia de revolucionarios, la subordinación del individuo al Estado omnipotente que de una manera graciosa le otorgaba, en un acto de autolimitación, unos derechos públicos, producto del derecho positivo.

INDICE

Pág.

BORQUEZ, Djed. *Crónica del Constituyente*, México, PRI, 1985; México, Botas, 1938. 2

JARA, Heriberto. "En torno a la Constitución", *La Constitución Política de 1917*, México, Departamento del Distrito Federal, 1984, págs. 93-103, *El Nacional*, 8 de febrero de 1944. 27

MACHORRO NARVAEZ, Paulino. Prólogo a *El artículo 97 Constitucional y la democracia. Una discusión histórica en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia*, México, Jus, 1947. 37

MANJARREZ, Froylán C. "La Constitución de 1917 y su influencia en la Nueva Patria", en *La Constitución Política de 1917*, México, Departamento del Distrito Federal, 1984, pp. 61-77. *El Nacional*, 9 de febrero de 1936. 47

MEDINA, Hilario. *La Constitución Político-Social*, México, Imprenta Comercial Mexicana, 1932. 61

MEDINA, Hilario. *Socialismo Constitucional, Tierra, Trabajo y Educación*, México, Antigua Imprenta de Murguía, 1942. 83

MUGICA, Francisco J. "La Instrucción Pública" y "Palabras Finales en el Constituyente", en *Hechos, no palabras*, Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, 1985, pp. 102-118 y 309-312. 111

PALAVICINI, Félix F. *Política Constitucional*, México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1980. 125

ROMERO FLORES, Jesús. *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Editorial Gupy, 1985. 171

Pág.

ROUAIX, Pastor. *Génesis de los Artículos 22 y 123 de la C.P. de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1945. 189

TRUCHUELO, José María. En defensa de la Constitución de 1917, México, Publicaciones de la Asociación de Diputados Constituyentes de 1916-1917, 1947. 273

RODRIGUEZ, Agustín. "Efectos del Art. 27 de la Constitución de 1917 y las propiedades petroleras", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, No. 8, Vol. I, México, Escuela Libre de Derecho, 1984. 309

MACEDO, Miguel S. "El procedimiento penal según la Constitución de 1917", en *Memoria del Primer Congreso Jurídico Nacional*, México, Imprenta Manuel León Sánchez, 1922. 321

RABASA, Emilio. "Organización de la Suprema Corte de Justicia y Juicio de Amparo", en *Memoria del Primer Congreso Jurídico Nacional*, México, Imprenta M. León Sánchez, 1922. 345

ESQUIVEL OBREGON, Toribio. *Una reforma constitucional que exigen la economía y el decoro de México*, México, Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, 1940. 361

MOLINA ENRIQUEZ, Andrés, "El espíritu de la Constitución de Querétaro", en *El artículo 27 de la Constitución Federal, Boletín de la Secretaría de Gobernación*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, septiembre 1922. 373

VERA ESTAÑOL, Jorge. *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Angeles, Wayside Press, s.a. [1920]. 393

CABRERA, Luis y PORTES GIL, Emilio. *La misión constitucional del Procurador General de la República*, 2ª ed., México, Botas, 1963. 405

LANZ DURET, Miguel. "El Estado y la Iglesia", en *Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 2ª ed., México, 1933. 425

Pág.

FABELA, Isidro. "En honor de Carranza", en *Isidro Fabela, un gobernante intelectual (1942-1945)*, Recopilación y notas de Mario Colín. Toluca, Ediciones del Instituto Científico y Literario Autónomo de México, 1946. 437

URBINA, Salvador. "Organización Ejecutiva", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, enero-marzo 1940, Tomo II, No. 5 y No. 6, abril-junio. 445

PALLARES, Eduardo. "El sentido social de la Constitución de 1917", en *Foro de México*, Nos. 4 y 5, 1953. 459

PORTES GIL, Emilio y CABRERA, Luis. *La misión constitucional* del Procurador General de la República, 2ª ed., México, 1963. 493

CHICO GOERNE, Luis. "Los principios constitucionales mexicanos", en *La Filosofía Constitucional mexicana frente a la crisis política de nuestro tiempo*, México, Jus, 1953. 509

SILVA HERZOG, Jesús. "La Constitución de 1917", en *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 7ª reimpresión, 1973, Tomo II. 517

GARCIA, Trinidad. "La retroactividad de las leyes en la Constitución de 1917", en *La Justicia*, Año I, T. I, Nos. 4 y 6, marzo-abril, 1931. 533

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El artículo 27", en *El sistema agrario constitucional*, 2ª ed., México, Librería de Porrúa Hnos., 1940. 551

OLEA Y LEYVA, Teófilo. "El artículo 21 Constitucional. Ensayo sobre la intransmutabilidad de las esencias procesales", en *Revista de la Escuela Nacional* de Jurisprudencia, T. VI, julio-diciembre, 1944. 589

BASSOLS, Narciso. "La reglamentación del artículo 3º Constitucional", "La educación pública en 1932", y "La reforma a la fracción X del artículo 73 de la Constitución", en *Obras*, México-Buenos Aires, F.C.E., 1964. 605

Pág.

AGUILAR Y MAYA, José. "La suspensión de garantías en México", en *La suspensión de garantías. Estudio doctrinario y de derecho comparado de los artículos 29 y 49 de la Constitución de 1917*, México, s.e., 1945. 625

GAXIOLA, Francisco Javier. "El Distrito Federal", en *El Foro*, 4ª época, Nos. 8-10, abril-diciembre, 1955. 641

FRAGA, Gabino. "¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes autoritarias distintas del Poder Judicial de la Federación?", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, T. IV, enero-junio, Nos. 13 y 14, 1942. 663

DE LA CUEVA, Mario. "La Constitución Política", en *México, 50 años de Revolución*, Volumen III: "La Política", pp. 1-48, México, Fondo de Cultura Económica, 1961. 679

VELASCO, Gustavo R. *El problema de los monopolios*, Publicaciones del Instituto Tecnológico de México de la Asociación Mexicana de Cultura, A.C., s./a. 737

FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán. "Régimen constitucional de la propiedad", en *La propiedad y la expropiación en el Derecho mexicano actual*, México, Cía. Editora de Revistas, 1939. 761

SERRA ROJAS, Andrés. *La función constitucional del Presidente de la República*, México, s.e., 1962. 805

MORINEAU, Oscar. "La Constitución. El Artículo 27", en *Los derechos reales y el subsuelo en México*, México-Buenos Aires, F.C.E., 1948. 831

AZUELA, Mariano. "El amparo y sus reformas", en *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Constitucional*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1961. 879

GAXIOLA, Jorge F. "Los poderes coextensos. Interpretación del artículo 133 constitucional", en *Algunos problemas del Estado Federal*, México, Cultura, 1941. 897

Pág.

TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional", en *Evolución del Derecho Mexicano (1921-1942)*, Tomo I, México, Jus, 1943. 909

TRUEBA URBINA, Alberto. *La Constitución Mexicana de 1917 se refleja en el Tratado de Paz de Versalles*, París, s.e., 1974. 933

TRIGUEROS, Eduardo. "El artículo 121 de la Constitución", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Año 8, No. 8, México, 1984, Tomo I. 949

CARRILLO FLORES, Antonio. "Las facultades constitucionales del Estado Federal Mexicano en materia económica", en *La Economía y los Derechos del hombre en la Constitución Mexicana*, México, Cultura, 1952. 975

NORIEGA, Alfonso. "Los autores del capítulo primero de la Constitución de 1917. Rabasa, inspirador del positivismo jurídico en relación con la interpretación del artículo 1º Constitucional", "Concepto de garantías individuales que tuvieron Carranza y los Constituyentes de Querétaro", en *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1967. 1003

ausencia se apagó el hogar, que es el calor y la confianza de sentirse juntos, de compartir el pan, las penas y las alegrías.

La religión ya no existe tampoco como disciplina social; se ha refugiado en las conciencias y cada quién tiene la suya; ahora bien, desde el momento en que no es la misma para todos, que NO LIGA, no es religión. Confundida con el clero, éste ha prostituido su ministerio de tal modo, que ya nadie toma en serio la autoridad moral que antes ejercía.

La ley es poco para educar y encauzar la juventud, porque la ley no es un código de moral y por sí mismo es importante para hacer obra moral, si no tiene el respaldo de las costumbres, de las prácticas y la ayuda de otras autoridades.

La política es demasiado corrompida y vulgar para ofrecerla como escuela a la juventud; más bien debemos señalar cómo es disolvente de su buena fé, esa escuela del éxito, ese afán de llegar, esa ignorancia, esas improvisaciones, ese hartazgo de placeres que es la política del día.

La escuela, está en manos de una juventud anárquica y desorientada que no reconoce la autoridad del maestro, desde el momento que no respeta o no tiene la del padre...

¿La Patria? Detengámonos ante la Patria, último refugio de esa juventud, a la cual quiere hacer mejor como ella lo entiende.

Queda la Universidad. La tendencia comunista en la juventud, es la única que puede salvar a la Universidad en medio de esta desolación y de esta ausencia de autoridad. Reconozcamos que hay una noble reacción en ese sentimiento de rebeldía que no transige con la corrupción y la miseria moral que la rodea, y que trata de construir una nueva ciudad en que todos seamos hermanos, en que el hombre vuelva a ser el amigo del hombre.

Yo desautorizo toda prédica reaccionaria que no señale a la juventud aquello en que deba creer, si ya no puede creer en las doctrinas gastadas, porque no basta combatir los errores, es preciso señalar la verdad; pero si no tenéis otra cosa que enseñarle, dejadla que busque en el mañana lo que ella quiere y lo que ella necesita, que acabará por encontralo. Sobre todo, respetad su energía y su intuición, según el precepto de Amado Nervo: "No apaguéis ninguna lámpara"...

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de febrero de 1987 en los TALLERES GRÁFICOS DE LA NACIÓN, Canal del Norte No. 80, México, D.F. 06280 Delegación Cuauhtémoc. Su tirada fue de 3,000 ejemplares en papel cultural A.M. de 60 Kg.

Biblioteca de la
Revolución Mexicana

INEHRM

DEVOLUCIÓN

Socialismo Constitucional, Tierra, Trabajo y Educación,
México, Antigua Imprenta de Murguía, 1942

por

Hilario MEDINA

SOCIALISMO CONSTITUCIONAL

Por Lic. Hilario Medina

TIERRA, TRABAJO, EDUCACION

Estudio leído por su autor, el 5 de febrero de 1936, en la velada celebrada por la Asociación de Constituyentes, para solemnizar el XIX aniversario de la Constitución de Querétaro.

Si otras veces hemos conmemorado este aniversario con demostraciones de júbilo, ahora debemos revestirlo de la gravedad de una ceremonia en que los oficiantes cumplimos con el deber de tremolar la bandera constitucional.

La Constitución de Querétaro pasa por una crisis muy seria; sin ser atacada ostensiblemente, tiene enemigos en todas partes; más aún, aunque es respetada en apariencia, hay corrientes que preparan su ruina.

Los contrarrevolucionarios sencillamente la detestan, los socialistas la desconocen, pero la aprovechan en lo que les es útil; los comunistas y los anarquistas la desprecian y andan pidiendo recetas de fuera para aplicarlas a nuestros males; los individualistas y los terratenientes tienen para ella un marcado desdén por haberlos privado de algo; quienes la encuentran insuficiente y atrasada, quienes la juzgan bolchevique... Sólo aquellos que se sienten heridos en sus intereses por la marcha fatal de las cosas desearían que se respetara y los que ven un poco para atrás, ahora comienzan a pensar que la constitución no es tan mala como parece y que valdría la pena de que todos nos sometiéramos a ella.

Los constituyentes nunca hemos tenido la reunidad de creer que la obra es definitiva e intocable, pero todavía tenemos mucho que decir respecto de ella.

Yo la estimo ser un documento de transición, qué por el momento nos cobija a todos y resuelve nuestros problemas; que en sí misma no ha agotado su contenido y que está llena de posibilidades...

En México, no hay que olvidarlo, todo el movimiento social deriva de la constitución. Los postulados políticos comenzaron a formularse al día siguiente de la independencia, pero las cuestiones sociales no han cuajado sino a partir del Código de Querétaro.

Si no se quieren complicaciones inútiles, el problema social de México puede compendiarse en estas tres cosas: TIERRA, TRABAJO y EDUCACION.

Las dos grandes fuerzas latentes que la constitución llamó a la existencia y cuyo desarrollo insospechado presenciamos, son TIERRA y TRABAJO. Veamos cómo surgieron del constituyente y ocupémonos luego de su transformación en normas educativas.

TIERRA

Desde que Cortés destruyó la gran Ciudad de Tenoxtitlán, cabecera del poderoso imperio del Anáhuac, y comenzó a repartir solares a sus soldados, se oyó el primer alarido de rabia de los desposeídos y de allí partió uno de los problemas más serios que pueblo alguno haya tenido; porque después del despojo vinieron las encomiendas, y después de las encomiendas esa otra forma de esclavitud llamada el peonismo, con su correlativo el caciquismo, en el régimen feudal en que vivió México hasta la Constitución de Querétaro, que fué la primera que apuntó soluciones racionales al problema de la tierra.

Efectivamente, no había llegado a abordarse esta cuestión ni en la época llamada de Reforma, que sólo tuvo por objeto aniquilar al clero como potencia económica y política.

La Constitución de 1857 dejó la propiedad en la misma condición feudal en que se encontraba, a pesar de las persuasivas invitaciones de Arriaga, de afrontar resueltamente el problema y de la profunda convicción que tenía de que son inútiles los llamados derechos del hombre cuando se legisla para un pueblo en la miseria.

En 1857 fué Arriaga el que tuvo la visión más exacta de los problemas sociales de México derivados de la pésima distribución de la propiedad, y cosa curiosa, entre los estudios que se han hecho sobre

este tema, no he encontrado que se le coloque en el lugar que le corresponde como precursor de la Constitución político social de 1917.

Hacía notar Arriaga que mientras pocos individuos poseen inmensos terrenos incultos, que podrían alimentar a muchos millones de hombres, el pueblo gime en la más horrenda miseria, sin propiedad, sin hogar, sin industria, sin trabajo; pueblo que por eso no puede ser libre ni republicano, por más que numerosas constituciones y leyes proclamen derechos abstractos y teorías bellísimas pero impracticables, incapaces de mejorar el absurdo sistema económico de la sociedad. En esta gran extensión ociosa y abandonada, añade, hay diseminados varios millones de hombres que no pueden ejercer más industria que la agrícola, pero sin materia prima ni elementos, sin poder emigrar, se hacen holgazanes o ladrones. ¿Cómo se puede esperar que esos infelices salgan alguna vez del estado de abyectos colonos y por las mágicas palabras de la ley escrita se conviertan en ciudadanos libres capaces de defender la dignidad de sus derechos? Con visiones prematuras Arriaga pronunciaba estas palabras que no comprendieron sus contemporáneos:

"La Constitución debiera ser la ley de la tierra, pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra".

Como la independencia no transformó el régimen social de México, comenzó el continuo malestar y la perpetua revolución, que Arriaga explica como la agonía del sistema decrépito y caduco en lucha con los elementos de perpetua renovación que residen en la sociedad y como una consecuencia de las chocantes contradicciones en que se debatía el país: por una parte un gobierno que quiere ser popular, es decir, fundado en el pueblo y por otra un pueblo hambriento, desnudo y miserable; se proclama la igualdad de los derechos del hombre cuando la clase más numerosa, la mayoría de los que forman la nación, se encuentra en peores condiciones que los parias e ilotas; se condena la esclavitud, y la condición de la mayor parte de los ciudadanos es más infeliz que la de los negros de Cuba. Nunca se ha pensado en la suerte de los proletarios, de los que llaman indios, de los sirvientes y peones del campo, que arrastran las cadenas de la ingeniosa servidumbre fundada por los mandarines del régimen colonial. Y si no ha de seguir influyendo el llamado elemento aristocrático y terrateniente, es preciso, indefectible, que se abra paso la Reforma, que se hagan pedazos las restricciones y lazos de la servidumbre feudal, que caigan todos los monopolios y despotismos, que sucumban todos los

abusos y penetre en lo profundo de las instituciones políticas el fecundo elemento de la igualdad democrática, el poderoso principio de la soberanía popular, por ser el único legítimo, el único a quien de derecho pertenece la autoridad.

"La gran palabra REFORMA ha sido pronunciada y es en vano que se pretenda poner diques al torrente de luz y de la verdad".

E inspirado como un vidente vuelve a exclamar:

"La constitución está en función de la organización económica".

Dicha organización es tan defectuosa, que está muy lejos de satisfacer siquiera las condiciones de la vida material de los pueblos, por lo que la nueva era, la traducción de la nueva faz del trabajo, el código completo del mecanismo económico de la sociedad futura.

Después de tan notable exposición señala remedios que para su época eran un ensayo atrevido de solución.

A pesar de la elocuencia de Arriaga, el constituyente de 57 nada hizo por remediarlo. Se limitó a dictar una constitución política como tantas otras.

Olvera, uno de los constituyentes más ilustres de entonces, aun resolviéndose a tratar el problema de la tierra, aseguraba que no pretendía dictar una "ley agraria", es decir, no se decidía a tocar el latifundismo ni el peonismo.

Las leyes de nacionalización, dieron un corto respiro al malestar general, pero se resolvieron en pro de la burguesía y no tuvieron consecuencias benéficas para el proletariado del campo. Fué, pues, hasta la revolución constitucionalista, cuando se acometió de frente el problema al dictarse la ley de 6 de enero de 1915.

Las reformas al plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914, que anunciaron la solución de los problemas sociales: tierra y trabajo, son el acto de política más hábil y de más trascendencia que yo conozco en la historia de México. Fueron aquellas reformas, esa ley y las que siguieron, la probidad personal del Jefe del constitucionalismo, —garantía de cumplimiento de toda promesa— y el haberse agrupado con él los elementos más puros y más avanzados de la revolución, lo que produjo el triunfo del constitucionalismo, pues lo convirtió de facción en partido y de partido en portaestandarte de la política nacional. Las reivindicaciones de las facciones que tenían programa, como el Zapatismo con su plan de Ayala, quedaron satisfechas en esas reformas, y

en las siguientes leyes, y finalmente coronadas en la constitución de 1917. El Constituyente, al dictar el artículo 27, incorporó a la Constitución la ley de 6 de enero, que fué el gesto inicial y se ocupó del problema en todos sus aspectos: en el que había heredado de la Reforma, que consistía en mantener al clero reducido a su papel espiritual y el de la liquidación de un período feudal que fué el punto de partida de una nueva era: dotaciones y restituciones de ejidos, fraccionamiento de latifundios, abolición del peonismo, del caciquismo, etc.

Todo el movimiento social relativo a la tierra, que hemos presenciado en estos veinte años de vida constitucional, deriva pues de la constitución y ella contiene el germen de desarrollos posteriores.

TRABAJO

Cuando los diputados obreristas del constituyente exigieron que el artículo 123 formara parte de la Constitución, en lo que fueron secundados por todos nosotros sin discrepancia de un solo voto, consumaron el acto más trascendental de la revolución mexicana. Elevada a esa altura, la conquista quedaba más firme y por encima de los vaivenes de la política... pero no es aún, con ser tan importante, el verdadero alcance de aquel acto. Es algo más, es la incorporación del sistema social al sistema político, es el pacto solemne celebrado por las reivindicaciones obreras, de unir su suerte a la del Código fundamental, es el compromiso de arreglar los movimientos sociales al ritmo de la marcha política, todo dentro de la constitución. Como los constituyentes no fuimos a pedir a ningún reformador de Rusia la fórmula que necesitábamos, (pues cuando la constitución en México ya tenía casi un año de vigencia, apenas comenzaba la revolución rusa), fuimos al corazón del problema y aunque no teníamos representaciones obreras propiamente dichas, según lo explicaré después, todos nos unificamos para votar el arículo 123 con lo cual derrotamos al lideralismo, porque el obrero ciertamente no necesita del lider para que se le dé lo que la constitución le reconoce.

Yo me imagino al lider argumentar en esta forma al obrero:

—Haz cometido la torpeza de permitir que en la constitución se implanten los principios por los cuales has peleado, porque de esa manera renunciaste a la lucha revolucionaria de clase y quedas encadenado a

la suerte de un Código que puede o no puede durar. Tu esfuerzo será de hoy en adelante corrompido de lagalismo, te convertirás en curial, irás a las Juntas con tu ley bajo el brazo y tendrás que contentarte con lo que te den los laudos, renunciando a los espejismos que te hacía entrever la exaltada lírica de los expositores, como la destrucción de la sociedad capitalista y la ruina de las instituciones de hoy, de sobre las cuales levantarás la Ciudad proletaria del mañana...

Y el buen sentido obrero, de contestar:

—Yo prefiero las adquisiciones inmediatas y el pronto reconocimiento de mis derechos a las fugaces perspectivas de un mañana que nunca llega. Desde luego, llevo más pan a mi hogar y tengo mis descansos y mis placeres honestos asegurados por la ley fundamental; quedo comprometido a ilustrarme para seguir batallando por el mejoramiento de los míos, por medio de una lucha noble y dialéctica que traerá consigo la mejoría indefinida de la ley y me complazco en ver que el socialismo mexicano no es ya una doctrina vaga y contradictoria, sino un conjunto de reglas palpables y tangibles...

El movimiento obrerista moderno de México, sus programas, sus conquistas, su mentalidad toda, derivan del artículo 123 Constitucional.

Claro que la causa tuvo sus precursores sus apóstoles y sus mártires. La Historia de las luchas sociales en México comienza con las matanzas de Papantla, Río Blanco y Cananea entre 1905 y 1907. Los primeros que comenzaron a ocuparse de estas cuestiones fueron los harmanos Flores Magón. Un Manifiesto publicado por ellos en junio de 1906, y dado a conocer por MANUEL AVILA, fué causa para que la "Sociedad Mutualista de Ahorro" que habían fomardo los obreros de Rio Blanco, Nogales y Santa Rosa, se transformara en el "Círculo de Obreros Libres" con su periódico "Revolución", convencidos de que el mutualismo no podía satisfacer las aspiraciones de los trabajadores.

CAMILO ARRIAGA y SANTIAGO R. DE LA VEGA son también precursores. Cuando este último publicaba su periódico "La Humanidad", ninguno de los órganos de la prensa de México se ocupaba de asuntos obreros.

PRAXEDIS GUERRERO, bajo la influencia de Flores Magón y al grito de "Tierra, Libertad y pan para todos", ataca los poblados de Viesca, Las Palomas, las Vacas y otros —1908-1910— y perece en la demanda.

En mayo de 1911 fúndase en México la Confederación Nacional de Artes Gráficas debido a la actividad incansable de AMADEO FERRIZ y de MONCALENO; allí se destacan SARABIA, PAULINO MARTINEZ y ANTONIO VILLARREAL. Por su parte el Partido Liberal Mexicano, en 1911, anuncia la guerra a la autoridad, al clero y al capital.

Es en julio de 1912 cuando se funda la Casa del Obrero Mundial (que en lo sucesivo designaremos C.O.M.), y siguiendo su ejemplo y al compás de los días agitados que por entonces vive la República, surgen "La Unión Minera Mexicana" que se ramificó por el Norte, la Confederación del Trabajo de Torreón, el Gremio de Alijadores de Tampico y la Confederación de Sindicatos Obreros de la República Mexicana, de Veracruz; la Cámara Obrera de Zacatecas, aunque vino a quedar integrada hasta 1917, debe atribuirse a las prédicas de LORENZO GUTIERREZ DE LARA, muerto prematuramente en 1915.

No conozco en toda esta época un programa definido de reivindicaciones obreras. Las primeras peticiones son de aumento de salarios y reducción de horas de trabajo; las huelgas de Puebla de 1906-1907, fueron motivadas por la negativa de los obreros a someterse a un Reglamento formulado por el Centro Industrial de Puebla, y la matanza de Río Blanco tuvo por objeto castigar la resistencia de los trabajadores de presentarse a la fábrica, según lo ordenaba el laudo del General Díaz, a quien los obreros tuvieron la ingenuidad de nombrar árbitro. En esta vez atacaron las tiendas de raya como su primer acto de protesta armada. El laudo del General Díaz, que naturalmente fué a favor del capital y que no fué aceptado por los trabajadores, no puede considerarse como una conquista, ni siquiera como un antecendente. Tal vez deba mencionarse, por la recomendación paternal que contenía de que no se hicieran huelgas ni menos en forma intempestiva.

Fué hasta la manifestación de primero de mayo de 1913, cuando se paseó por las calles de México este cartel: "La Casa del Obrero Mundial exige la jornada diaria de 8 horas y el descanso dominical". Esta fecha la señalo como aquella en que se formula por primera vez una petición concreta en favor de todos los trabajadores, lo que es ya un programa de acción. Aunque es verdad que la Sociedad de empleados libres de comercio, poco antes, ya había pedido lo mismo al hacer suyo la C.O.M. este postulado, lo convertía en causa obrera. En esa manifestación parece que se entregaron a la Cámara de Diputados algunos proyectos de legislación, pero no he llegado a saber qué ma-

terias contenían, lo cierto es que en el Constituyente vino a aclararse, que lo que recibieron los diputados renovadores, fué la petición de que se expidieran leyes en favor de los trabajadores. Y ese era efectivamente el tono general que revestían las actividades obreristas de la época.[1]

La Casa del Obrero Mundial, a quien debemos considerar la organización más fuerte, más influyente y más bien documentada sobre el movimiento obrero, preconiza "la acción directa", que entiende como la lucha apoyada en las organizaciones sindicales que dirigen las huelgas y precisan las reclamaciones del proletariado. Al contestar ataques que le dirigía "Nueva Era," acusándola de centro de conspiración, declara que su labor se concreta a promover la agrupación de los trabajadores en sindicatos gremiales.

Este inocente programa, no es, sin embargo, del agrado del Gobierno Maderista, que manda cerrarle su escuela. Huerta clausura la misma organización, la cual vuelve a instalarse en agosto de 1914, a la entrada del ejército constitucionalista de Carranza. Es entonces cuando Villarreal emplea un lenguaje más claro sobre el movimiento obrero:

> "Esta revolución que tiene muy poco de política, porque es eminentemente social, ha sido fomentada por la gleba dolorida y hambrienta y no habrá cumplido su obra, hasta que hayan desaparecido de nuestro

[1] El Lic. Enrique Calderón, en un artículo publicado en *El Nacional* de 5 de febrero de 1936, señala como antecedente del art. 123, el escrito presentado al grupo renovador de la XXVI Legislatura Federal, por una Comisión de la Casa del Obrero Mundial, pidiendo leyes sobre el descanso dominical, la jornada de ocho horas y el reconocimiento de personalidad a las agrupaciones obreras; petición que fué turnada a una comisión de cinco miembros, entre los cuales Macías, Luis Manuel Rojas y Manuel Padilla, quienes emprendieron un estudio detenido de la legislación del trabajo y lo continuaron en la prisión cuando Huerta disolvió las Cámaras, "si bien ya no con el frío espíritu que tuvieron al abordarlo, sino plenos de entusiasmo sentimental revolucionario en favor de los trabajadores".

Sobre el proyecto en Veracruz cuando se instaló el gobierno constitucionalista, dice el mismo articulista:

Los antiguos comisionados del grupo renovador, Macías y Luis Manuel Rojas, fueron comisionados en Veracruz por D. Venustiano para continuar sus trabajos y a fines de 1914 presentaron un proyecto completo de Código de Trabajo, tomando como tipo las legislaciones de Francia y Bélgica, adaptándolas como creyeron debido a las necesidades del país. Ese proyecto fué pasado a otra comisión, también en Veracruz, por el Lic. Zubaran y reformado en sentido más radical, según los recuerdos de Luis Manuel Rojas. El Primer Jefe era moderado (también según los recuerdos de Luis Manuel Rojas expresados en reciente plática con él, y prefería el proyecto inicial, por lo que llamó al Lic. Macías para que discutiera el presentado por la Comisión de Zubaran (en cuya colaboración intervino activamente la Sría. de Fomento, a cargo de Pastor Rouaix, quien había nombrado jefe del Departamento del Trabajo al abogado José I. Lugo), pero como no hubo acuerdo alguno, se dejó pendiente el caso y para nada influyó en la redacción del proyecto de Constitución que Carranza envió al congreso constituyente. Cito estos datos a título de curiosidad sin dejar de notar que el autor de este artículo está mal informado respecto a las opiniones de Carranza.

> país los esclavos que hasta hace poco teníamos en Yucatán y en el Sur; hasta que hayan desaparecido de nuestros talleres los salarios de hambre y de nuestras ciudades los pordioseros que pueden trabajar, pero que piden limosna porque no encuentran trabajo; que el peón, que el obrero, sean hombres, reconozcámosles el derecho de comer bien, de vivir en buena casa, puesto que ellos como nosotros, fueron creados, no para ser parias... sino para vivir una vida de felicidad..."

La C.O.M. estaba educada en la doctrina del abstencionismo político. Los oradores que la instruían: Chucho Urueta, Serapio Rendón, Díaz Soto y Gama, Pérez Taylor, Agustín Aragón, Santiago R. de la Vega, Ramírez Garrido, Arenas Guzmán, exponían ante ella las formas del sistema sindical, la libertad de pensamiento, el solidarismo, la economía social, además de emplear la literatura de rigor en esta época romántica, sobre las miserias del trabajador y la justicia de sus afanes.

Fué sin duda por este abstencionismo político, dogma de la época, que la C.O.M. no aceptó las invitaciones que para tomar parte en la lucha armada le hicieron Carrancistas y Convencionistas y cuando Obregón volvió a ocupar la Ciudad de México al iniciar su campaña del Norte, se redactó un manifiesto que tenía por objeto "templar el ardor bélico del pueblo mexicano", invitando a las masas obreras a despreciar los bandos que se disputaban el poder. En la discusión que siguió a la lectura de ese Manifiesto, se dijo que los trabajadores debían apoyar su publicación, ya que en él se reflejaba el sentir de las mayorías, contrario a que se siguiera derramando sangre de hermanos; que Carranza, Villa y Zapata sólo pugnaban por su encumbramiento personal, que ninguna de las facciones en lucha tenía programa que diera satisfacción a las exigencias de los oprimidos, y que toda esa guerra era pura política y ambiciones bastardas. Dentro de tan noble falta de comprensión de los objetivos revolucionarios, se aprobó el Manifiesto y ya se nombraba uno comisión encargada de publicarlo, cuando el Dr. Atl, que había asistido a la escena, pidió permiso para retirarse, pronunciando estas palabras que llenaron de estupor a sus oyentes: "Señores, me retiro, porque ese Manifiesto parece haber sido redactado por sacristanes y yo siento que estoy entre enemigos". Fué invitado a permanecer y a ilustrar a la asamblea, lo que hizo inmediatamente, explicando los propósitos del Constitucionalismo, sus miras mucho más avanzadas que las de las otras facciones, la garantía que la integridad de Carranza significaba para el fiel cumplimiento de las promesas de

la revolución en su parte social, es decir, obrera y agraria... a cuya exposición, los asistentes, por unanimidad, acordaron aplazar la publicación del Manifiesto.

Fué a consecuencia de esta crisis, que el movimiento obrero organizado entró a formar en las filas de la revolución armada al lado del constitucionalismo, bajo las cláusulas del pacto de 17 de febrero de 1915, que los delegados obreros negociaron en Veracruz.

Pero el abstencionismo político, la forzada indiferencia que éste les imponía respecto de la política nacional, fueron sin duda motivos de desconfianza para el Primer Jefe, al recibir a la delegación obrera:

> "Carranza oyó con frialdad a los comisionados de la C.O.M., dicen los historiadores Salazar y Escobedo, y les manifestó, así que hubo escuchando de pie y atentamente sus pretensiones, que no creía en la Casa del Obrero, puesto que renegaba de la patria y que para nada la necesitaba, ya que él contaba con el formidable concurso de los labriegos para destruir la reacción. Sin embargo, dijo el adusto primer Jefe a los comisionados, vayan Uds. a ver a Zubaran y él les dará mi contestación".

En ese pacto, el ministro se limitó a reiterar la resolución contenida en el decreto de 12 de diciembre anterior, de mejorar la condición de los trabajadores, expidiendo durante la lucha todas las leyes necesarias. Los obreros, por su parte, se comprometieron a colaborar por el triunfo de la revolución constitucionalista.

Disuelta la C.O.M. el movimiento obrero, a pesar de su brillante participación en varias funciones de armas, siguió distanciado de la política activa. No tengo noticia de que haya habido delegados obreros para promover cerca del gobierno la expedición de las leyes ofrecidas ni de que se hubiera presentado un programa mínimo de reivindicaciones. Todavía vemos que se convoca y se reúne un gran congreso obrero en Veracruz, del 5 de febrero al 17 de marzo de 1916, que se ocupa de dar normas a las organizaciones, tratando de encontrar el nombre que llevará le unión de todas ellas y el sistema de lucha que deberá proclamarse.

Adopta el nombre de "Confederación del Trabajo de la Región Mexicana" (México es una región, no una patria y el problema no es nacional, sino internacional). En cuanto al sistema de lucha después de oscilar el congreso entre el anarquismo, el sindicalismo revolu-

cionario, el comunismo etc., se decide por un sindicalismo oportunista: "aprovechando las circunstancias favorables que en la actualidad se presenten para el trabajador, además de las que aconseja la acción directa".

Los temas tratados con motivo del congreso, son el ideario obrero de la época: "El problema agrario". "La verdad de las religiones". "La jornada de ocho horas y el trabajo nocturno". "Conciencia de clase". —Por Morones— "La guerra y el proletariado".

Se formuló una declaración de principios, que es el programa definitivo hasta antes de la Constitución:

1. La Confederación del Trabajo de la Región Mexicana, acepta como principio fundamental de la organización obrera, el de la lucha de clases y como finalidad suprema para el movimiento proletario, la socialización de los medios de producción.

2. Como procedimiento de lucha contra la clase capitalista, empleará exclusivamente la acción directa, quedando excluida del esfuerzo sindicalista toda clase de acción política...

3. A fin de garantizar la absoluta independencia de la Confederación, cesará de pertenecer a ella todo aquel de sus miembros que acepte un cargo público de carácter administrativo.

4. En el seno de la Confederación se admitirá a toda clase de trabajadores manuales e intelectuales, siempre que estos últimos estén identificados con los principios aceptados y sostenidos por la Confederación, sin distinción de credos, nacionalidades o sexo.

5. Los sindicatos pertenecientes a la Confederación, son agrupaciones exclusivamente de resistencia.

6. La Confederación reconoce que la Escuela racionalista es la única que beneficia a la clase trabajadora.

Debido al abstencionismo político ratificado en la anterior declaración, las organizaciones obreras permanecieron ajenas a las eleccionesde constituyente que se celebraron ese año y, por lo mismo, los sindicatos y organizaciones, como tales, no mandaron al congreso sus representantes. Hubo sí diputados obreros como Cano, Gracidas, Zavala y Andrade; diputados obreristas como Aguilar, Jara, Góngora, Cravioto, Manjarrez y Victoria —obreristas todos lo fuimos al votar por el artículo 123— y delegaciones obreras que asistieron al constituyente en sus trabajos, por medio de memoriales y conferencias, pero no hubo una campaña electoral exclusivamente basada en programas obreros, ni diputados nombrados por los obreros, con excepción tal vez de

Andrade y Cravioto, que afirmaron deber su elección al sufragio de organizaciones obreras. La reunión del constituyente fué resultado del sufragio popular político tradicional.

En las condiciones apuntadas, el constituyente se enfrentó con un problema no desbrozado y operó en terreno virgen. Sin ser asamblea de clase, trabajó en favor de una clase; al votar el artículo 123, las dos alas unidas realizaron obra armónica. Del artículo 123 se desprenden los lieamientos y el carácter del socialismo mexicano, pero antes de señalarlo, veamos cuáles eran las aportaciones del obrerismo preconstitucional.

Organizaciones rudimentarias al comienzo, se acentúan y perfeccionan hasta las realizaciones del congreso obrero de Veracruz. De doctrinas, encontramos el romanticismo literario inofensivo, el liberalismo, el anarquismo y cierta influencia de comunismo internacional. A pesar de tener méritos contraídos con la revolución constitucionalista, el Congreso de Veracruz volvió a pronunciarse por el abstencionismo político, quizá el razgo más persistente de la época, y no dió al constituyente importancia alguna, desdeñando tomar parte en aquella asamblea, lo que era suicida para las reivindicaciones proletarias. El abstencionismo político es un verdadero divorcio de los problemas nacionales, el internacionalismo y el auxilio de doctrinas extranjeras, es un repudio de la idea de patria. La acción directa por sí misma no es programa, y como modo de acción es impreciso, porque va tras reivindicaciones también imprecisas. Es necesario conocer bien los objetivos que se buscan para determinar cuál es la acción más apropiada. El liderismo, entonces como ahora, fué infecundo, porque ningún lider —que yo conozca— dió a los obreros programa ni dirección. Sólo porque en Querétaro imperó un espíritu noble y desinteresado, se llevó a cabo una obra armónica que si ntener en cuenta estos pequeños prejuicios, salvó a la revolución solidarizando al proletariado con la ley fundamental.

Veamos ahora la labor del constituyente.

HISTORIA PARLAMENTARIA DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

El 19 de diciembre de 1916, se dió lectura al dictamen del artículo 5º, pero por haberse presentado una moción suspensiva, lo retiró la

comisión anunciando que iba a reformarlo. En la sesión del 26 de diciembre se volvió a presentar con este aditamento sobre el trabajo:

> "El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos a civiles. La jornada máxima será de ocho horas. Queda prohibido el trabajo nocturno en lsa industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso hebdomadario".

La Camisión informó haber adoptado algunas ideas de la iniciativa de Aguilar, Jara y Góngora, en que pedían la igualdad de salario a igualdad de trabajo, indemnizaciones por acidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como comités de conciliación y arbitraje para resolver los conflictos entre el capital y el trabajo; los cuales no incluyó por no creerlas propias del capítulo de garantías, pero ofreció ocuparse de ellas al tratar las facultades del Congreso.

El artículo fué atacado por 14 oradores, todos inconformes en que las cuestiones obreras se trataran tan a la ligera. De la discusión surgió la idea de formular capítulo especial sobre el trabajo. Los discursos de Cravioto y Macías, fueron sencillamente decisivos. Daré una idea sucinta de ambos.

Cravioto dió a la asamblea los primeros informes sobre los estudios hechos para expedir una legislación obrera completa y explicó que los renovadores del constituyente estaban animados del deseo de sostener las reformas sociales que CABRERA sintetizó en el Manifiesto que valió al grupo el nombre de "Renovadores" y que comprendía estos problemas: peonismo, industrialismo, hacendismo, capitalismo monopolizador, absorbente y privilegiado, clericalismo.

(Efectivamente desde abril de 1911, Cabrera publicaba enla "Opinión" de Veracruz, su célebre artículo titulado "La solución del conflicto", en que señalaba como principales causas del malestar público las siguientes: Caciquismo, peonismo, fabriquismo, hacendismo, cientificismo, extranjerismo. Este artículo debe señalarse como fuente del Manifiesto de los Renovadores).

Contó Cravioto que en la manifestación de primero de mayo de 1913, los obreros entregaron a Ugarte, presidente entonces del bloque renovador, un memorial solicitando el apoyo de aquel grupo para la expedición de layes protectoras del obrero y habiendo contraído el

compromiso solemne de prestar esa ayuda, designaron desde luego una comisión presidida por el Sr. Lic. don José N. Macías, para dar forma a los proyectos relativos. Ya en Veracruz el gobierno constitucionalista, los Lics. Macías y Luis Manuel Rojas, cumpliendo el encargo del Primer Jefe de la Revolución, elaboraron un código obrero completo que mereció la aprobación del señor Carranza, pero que no se presentó con el proyecto de constitución, por considerarlo reglamentario.

El Lic. Macías completó la exposoción de Cravioto en un discurso memorable que tiene que consultarse siempre que se quiera conocer la historia del artículo 123. Nos informa Macías que cuando Carranza estableció su gobierno en Veracruz, su primer cuidado fué dar una bandera a la lucha, por medio de las adiciones al plan de Guadalupe, de 12 de diciembre de 1914, entre las cuales, la promesa de expedir durante ella las leyes encaminadas a redimir a la clase obrera de la triste situación en que se encontraba. Macías y Luis Manuel Rojas, fueron comisionados para formular los proyectos de ley que fueran necesarios para tratar el problema obrero en todos sus aspectos, los que concluidos, sometieron al señor Carranza en enero de 1915; y estudiados en unión de Cabrera, sufrieron algunas modificaciones. Acordó Carranza se les diera amplia publicidad para que los trabajadores les hicieran las observaciones que quisieran, obsequiando así una solicitud que habían hecho a la Primera Jefatura los obreros de Veracruz. Mientras se recibían esas observaciones y por haberse desintegrado la comisión por ausencia de Luis Manuel Rojas, Macías marchó a los Estados Unidos por indicaciones del Primer Jefe, a fin de observar la marcha de los establecimientos industriales más importantes y de estudiar la legislación obrera más moderna. Así lo hizo, marchó a los Estados Unidos, estudió, observó, se documentó, y volvió a dar cuenta de su misión. El señor Carranza, dice Macías dedicaba a tan importante asunto, todo el tiempo que le dejaban las atenciones de la guerra y después de maduros estudios, convino con Macías en los puntos cardinales sobre los que se fundaría la legislación obrera, inspirada en las leyes de Bélgica, Inglaterra y Estados Unidos, adaptadas a las necesidades del problema mexicano.

Cuando varios oradores en el Congreso, decía el diputados Macías, se han quejado amargamente de que la revolución ha protegido muchos intereses, pero ha descuidado los de los trabajadores, es justo hacer constar que una de las cosas que más han preocupado al Jefe de la revolución, ha sido la redención de las clases trabajadoras, no con

alardes ni con gritos, sino llevando a cabo, silenciosamente, una de las instituciones que más honrarán a la revolución y al pueblo mexicano.

Dice lo que debe contener una legislación obrera para ser completa, advierte comprender lo siguiente: I. Ley del trabajo, II. Ley de accidentes, III. Ley de seguros, y IV. Todas las demás que protejan al trabajador, no precisamente en sus relaciones con el capital, sino en relación con su bienestar, y exhibiéndolo ante la Asamblea, "Aquí está el proyecto, obra del supremo jefe de la revolución, que demuestra de esta manera saber cumplir leal y honradamente las promesas hechas al pueblo mexicano".

Con indiscutible autoridad sobre el congreso, Macías se refiere a la vaguedad e imprecisión de conceptos que se advertían respecto de la cuestión obrera:

"El problema obrero no es el que han expuesto los diversos oradores ni es ese el que la Comisión propone en su artículo 5. Hay una confosión grande sobre este punto, lo cual se explica perfectamente, supuesto que no se ha hecho un estudio detenido sobre el particular y naturalmente las ideas son vagas, de cuya vaguedad vendrá desués la vaguedad de las interpretaciones..."

La legislación que exhibe, informa Macías, comprende lo relativo al contrato de trabajo, salario mínimo, juntas de conciliación y arbitraje, industria privada, aprendizaje, contrato de empresa, huelgas, seguros de vida, accidentes de trabajo, trabajo de los menores y de las mujeres, jornadas de trabajo, etc. La justa compensación, como criterio del salario, está tomada del concepto Marxista del plusvalor.

Si esas leyes no se habían publicado, continúa el orador, fué porque durante su ausencia se reformó la constitución federalizando la cuestión del trabajo, en lo cual no estuvo conforme, y propuso y así lo aceptó el C. Primer Jefe, que se dejara el punto a la resolución del constituyente. En cuanto a la cuestión de si las disposiciones debían incluirse en la constitución o no, Macías es terminante: Quiere que se formule un artículo que se coloque "no sé donde en la constitución, pero que no sea en garantías individuales, para obligar a los Estados a que legislen, porque si se mutila el pensamiento, la clase obrera no quedará debidamente protegida." Desconfianza muy natural, pues como lo demostró el orador, los Estados no habían sabido legislar la materia obrera.

Después de tan amplia exposición, se unificó el sentir de la asamblea tanto para rechazar el artículo cinco, como para formular la legislación obrera en la misma constitución, a pesar del último y denodado esfuerzo de Múgica que sostenía que "aquél 5° todavía no estaba para ser devuelto al corral". Así es que la asamblea aprobó la moción de Manjarrez, de que se dedicara un capítulo especial llamado "Del trabajo" y la de los diputados Ochoa, de los Ríos y Rodríguez, de no votar el artículo 5, mientras no se aprobaran las bases del problema obrero. La comisión pidió, y le fué concedido, permiso para retirar el proyecto.

El 23 de enero de 1917, se presentaron juntos los dictámenes de los artículos 5 y 123, este último bajo el nombre: "Del trabajo y de la previsión social", Tít VI, de la Constitución, y en la misma sesión fueron aprobados por unanimidad de 163 votos.[2]

Los constituyentes, sin tener en su seno representaciones obreras propiamente dichas, no ignoraban las demandas ni desconocían los problemas del trabajo a los cuales unánimemente dieron amplia satisfacción. Las doctrinas dispersas, las ideas vagas sobre socialismo, enmudecieron cuando se abordó resueltamente el problema nacional de acuerdo con las necesidades nacionales, y luego que se hizo de la constitución el arma más terrible que se haya entregado a las clases oprimidas, éstas comprendieron que la revolución se había hecho en su beneficio.

La obra legislativa del constituyente fué el resultado de las convicciones personales del Jefe Supremo de la Revolución, el cumpli-

[2] Del artículo citado antes, del Lic. Calderón, tomamos estos otros datos para la historia parlamentaria del art. 123.

Desde un pricipio, en el constituyente las cuestiones relativas al trabajo fueron motivo de apasionadas controversias, que se suscitaron al discutirse el art. 5, al final del cual se propuso una adición que contenía algunas disposiciones sobre trabajo, pero un grupo de diputados, entre los que se encantraban los de filiación obrera y los que sin ser trabajadores de origen eran obreristas por antecedentes, aunque fuera con diferencia de matices, emprendió una seria labor de estudio en la casa del Ing. Rouaix, para tratar de unificar criterios, con lo cual a proposición de Manjarrez, se suspendió la discusión del art. 5, para efectuarla después junto con la del que había de ser art.123.—Los que trabajaban en casa de Rouaix, cuya lista completa no ha sido, desgraciadamente, posible al autor de este artículo reconstruir, elaboraron un proyecto sobre el que dictaminó la comisión del congreso, en los términos sensiblemente semejantes a los del texto que después tuvo el art. 123.—Debo hacer notar que los diputados que se reunieron en casa del Ing, Rouaix desde que comenzaron las sesiones del constituyente, estudiaron, no el art. 123, sino el 27, y como resultado de estas juntas a las cuales asistió constantemente el licenciado don Andrés Molina Enriquez, se redactó el proyecto original de dicho artículo, que con algunas modificaciones presentó a la consideración del Congrase, la primera comisión de constitución.

miento de una promesa solemnemente empeñada al dar objetivos sociales a la lucha, el producto de un estudio realizado a conciencia por la comisión designada y la adopción, finalmente, de las leyes más sabias, más adelantadas, en lo que tenían de compatible con el problema mexicano.

El socialismo mexicano, desde el punto de vista del trabajo, y teniendo en cuenta los antecedentes que acabo de relatar, se caracteriza como sigue:

I. Es de origen estrictamente legal.

II. El artículo 123 fué dictado para resolver los problemas nacionales del trabajo.

III. La obra de los constituyentes no se inspiró en doctrinas extranjeras ni tuvo que tomar nada del comunismo ruso, porque al dictarse la constitución todavía no comanzaba la revolución rusa.

IV. El obrero mexicano no debe nada a su lider al obtener estas preciadas conquistas que son para sus intereses vitales una realización inmediata y un reconocimiento solemne.

V. El carácter legal de las conquistas obreras, hace que en México el movimiento salarial TRABAJO esté ligado a la Constitución y es dentro de las líneas de ésta que se ha llevado a cabo el desarrollo posterior de los postulados sociales obreros. Efectivamente, el derecho de huelga, el sindicato único, la eliminación de los sindicatos minoritarios y de los sindicatos blancos, el pago del día de descanso, la organización obrera, sus estatutos, sus prácticas, el Código del Trabajo con la novísima jurisprudencia de la Sala del Trabajo de la Corte, especialmente destinada a conocer de los conflictos obreros... todas estas instituciones derivan naturalmente de la constitución y debido a ese encauzamiento sin duda, las masas obreras han sido impermeables a la aportación de doctrinas extrañas de realización indefinidamente pospuesta.

El obrerismo mexicano tiene brillantes perspectivas a juzgar por las conquistas obtenidas, las cuales son de dos clases: legales y jurisprudenciales; ambas merced al resorte profundo de las actividades sindicales. Señalo como posibles adquisiciones del movimiento obrero contemporáneo: el pago del séptimo día, que afirmo estuvo en el ánimo de los constituyentes, pues sería ingenuo creer que el día de descanso decretado en beneficio del trabajador, había de convertirse en

su perjuicio y puesto que en lugar de perjudicarlo, se quiso beneficiarlo, para que ese descanso responda a tal finalidad, debe ser pagado.

Otra perspectiva es el creciente control de la industria por el obrero organizado. El sistema actual le permite descansos; yo quisiera que estos descansos no fueran sinónimo de holganza y vicio, sino una oportunidad para la preparación técnica; y la preparación técnica del obrero consiste en primer lugar, en saber desempeñar su trabajo con alta eficiencia; y en segundo lugar, prepararse para tomar la industria por su cuenta. Mientras no esté preparado para ello, debe desconfiar de los agitadores que le ofrecen entregarle la industria, porque fracasaría y con él el socialismo mexicano.

En Rusia la revolución de octubre de 1917, se hizo mediante la promesa de establecer el control obrero, pero el resultado de ese control por obreros apenas especializados fué tan desastroso, que el gobierno debió decidirse casi inmediatamente a nacionalizar la industria; régimen que con varias peripecias subsiste hasta la fecha.

En Italia, en 1920, los obreros se apoderaron de las fábricas y las trabajaron unos cuantos días, pero ellos mismos consintieron en abandonarlas en vista de su incapacidad para regir la industria.

No es lo mismo manejar aisladamente una que otra fábrica, que enfrentarse con los terribles problemas económicos de la industria nacional en todos sus aspectos. Si los obreros mexicanos, mal aconsejados, intentaran el apoderamiento de la industria, seguramente fracasarían, y una de dos: o volvían las cosas al estado en que se encontraban, con grave detrimento del socialismo mexicano, o el gobierno nacionalizaría la industria, pero entonces perderían su libertad los sindicatos, o mejor dicho, desaparecería el sindicalismo independiente, y este otro fracaso del socialismo mexicano traería consigo el Estado panteístico y deificado en un monstruoso fascismo que a todos nos repugna. Del socialismo mexicano depende, pues, la futura suerte del país, y para no llegar a tan lamentables consecuencias, aconsejo a los sindicatos conservar su libertad de acción y su independencia y no gastar sus energías en luchas estériles o en unificaciones totales imposibles. El Gran Sindicato único sería el Gran Estado Corporativo Totalitario absorbente de toda iniciativa y acaparador de toda actividad. Ahora bien, la única limitación que puede ponerse a ese Estatismo monstruoso, a falta de garantías individuales, es el de las garantías sociales de las masas organizadas.

De la exposición anterior deduzco claros síntomas contrarios al comunismo; pero si absolutamente queremos salvarnos de una especie de sarampión comunista con su cortejo de calamidades, sus vacilaciones y sus rectificaciones, debemos insistir en organizar nuestras masas proletarias bajo un estatuto legal y darles lo que piden según los recursos de nuestra tierra o de nuestra industria, cuidando de conservar nuestras fuentes de riqueza y emplearlas para el beneficio de todos nosotros.

EDUCACION

El artículo 3, reformado, de la Constitución, previene la impartición por el Estado de la educación socialista. Todos nos hemos preguntado cuál es el socialismo a que se refiere el texto y nos hemos quedado perplejos ante la invasión de tantas doctrinas que se disputan el nombre de "Socialismo" y que aspiran a regir la educación. Aun cuando ese socialismo fuera el socialismo llamado científico, o comunismo, hay tantas escuelas comunistas, que difícilmente puede llegarse a un acuerdo sobre su verdadera inteligencia y alcance. Es, pues, urgente señalar un contenido propio al socialismo.

Comenzaré por decir que hay un socialismo mexicano, brotado de los problemas económicos de México, porque el socialismo, a pesar de las afirmaciones enfáticas de algunos teorizantes, no es universal.

Además, ese socialismo mexicano, derivado de nuestra situación geográfica, de nuestra idiosincracia de pueblo mestizo y semifeudal, de nuestras necesidades biológicas y sociales, cuenta ya con fórmulas concretas en los artículos 27, 123 y 130 constitucionales.

Hay pues un socialismo mexicano de carácter constitucional, que debe formularse para acabar con la anarquía reinante en las ideas. Lo considero urgente, sobre todo, para afirmar nuestra independencia mental y el derecho que tenemos de resolver con nuestras propias inspiraciones nuestros terribles problemas. Rechazo enérgicamente la imposición de fórmulas empleadas por otros pueblos, somos nosotros los que tenemos que enseñarles algo. El socialismo mexicano se ha desarrollado hasta ahora sin necesidad de pedir prestado a nadie y es tan fecundo, tan avanzado, tan instructivo, como el de cualquiera otra parte.

El socialismo derivado de la constitución y que, por lo mismo, es el socialismo constitucional sancionado por la experiencia y cartabón de toda autoridad, es el siguiente:

Es político, esto es, se desarrolla y realiza por procedimientos políticos, aunque no sean precisamente democráticos.

Nuestra política a su vez es socialista, pues que las actividades políticas tienen un sentido preferentemente social económico y proletario.

Ese socialismo es o debe ser exclusivamente económico, es decir, limitarse a la integración económica del país, y renunciar a hacer de él una doctrina cósmica y trascendente destinada a explicar los móviles de la vida y de la acción humanas.

Como socialismo constitucional estrictamente económico, sus problemas fundamentales son: la tierra, el trabajo y la educación.

Esta última n odebe circunscribirse, aunque sea muy importante, a la preparación técnica de la lucha económica. El socialismo mexicano no debe estar reñido con las formas más elevadas de la cultura personal y colectiva, como el arte, la investigación científica, la filosofía, porque su finalidad es elevar la condición humana en sus aspectos individual y colectivo.

Es urgente introducir normas éticas en los postulados sociales y en los procedimientos de lucha, buscando el bienestar no de una sola clase, sino del pueblo. Esas normas éticas deben enseñar que el socialismo es una doctrina elevada y apostólica de mejoramiento social indefinido, no una bandera de rapiña; que supone sacrificios y renuncias por el bien de los demá sy no el desencadenamiento de los más bajos apetitos de la bestia humana; que el socialismo no significa despojar a otro para vivir y gozar de la vida sin trabajar; ante al contrario, es la santificación del esfuerzo, el desarrollo de las facultades del hombre al servicio de sus semejantes; que adquirir sin esfuerzo es una degradación moral, una verdadera corrupción porque el esfuerzo es educativo, disciplina y dignifica; lo que se adquiere gratuitamente no vale la pena de conservarse y el socialismo no aconseja que se enseñe a nuestro pueblo a adquirir gratuitamente lo que necesita, porque eso sería degradarlo.

Tampoco significa el socialismo la destrucción de la alta cultura: es verdad que así se hizo en los comienzos de la revolución rusa y los guillotinadores de la revolución francesa mandaron al cadalso a un sabio afirmando que "la república no necesita de sabios", pero las exigencias de las organizaciones modernas demuestran que los países sí necesitan de sabios.

Tampoco el socialismo reclama la destrucción de la buena educación, del buen trato, de las maneras corteses, ni repugna con los refinamientos intelectuales y sociales, ni está reñido con las elegancias que son la floración de una vida artística ni con las distinciones de la inteligencia, del tacto y del buen gusto. Al lado de Marat el mal oliente, se sentaba en la Convención, Robespierre el atildado y Tchichterin como ministro de Relaciones del Soviet, hizo su presentación en Europa vistiendo el impecable frac.

El socialismo, no pudiendo definirse como doctrina, es ante todo una actitud, un espíritu de solidaridad y de servicio mutuo; sus últimos fines son educar a nuestro pueblo y darle de comer.

El socialismo mexicano debe extender los beneficios de las modernas tendencias, a los demás órdenes sociales desamparados, como los trabajadores y empleados del gobierno, los estudiantes y los soldados, los ancianos y la niñez, la prostitución ambulante o sedentaria, la población de las prisiones, de los hospitales y hospicios, la mendicidad, la vagancia, el proletariado profesional, el ocio forzoso por falta de trabajo, la ociosidad voluntaria, etc.

Propongo para concretar, dar un contenido ético, cultural y educacional a nuestro socialismo económico, crear cursos obligatorios de gramática socialista mexicana en la Universidad, en las escuelas y en los talleres, donde se estudien:

los artículos 27, 123 y 130 de la Constitución, sus antecedentes legislativos, su aplicación, sus resultados, su interpretación por los tribunales,

el Código del Trabajo,

el Código Agrario,

las doctrinas económicas,

la preparación técnica para capacitar al obrero a regir una industria,

la educación de las madres proletarias para que sepan criar a sus hijos,

la higiene del matrimonio, el voto femenino, la etica proletaria, arte, gimnasia, canto, comedia, orfeones, obra en común, excursiones a las fábricas y regiones pintorescas o arqueológicas, cine nacional con fines culturales, educación militar, etc., en una palabra, la educación civilizadora hacia la solidaridad social, mutua comprensión y ayuda mutua.

SOCIALISMO MEXICANO Y COMUNISMO RUSO

Vulgarmente se cree que al decir comunismo, se habla de alguna cosa sobre la que todos están de acuerdo. Nada más lejos de la verdad. La experiencia demuestra que no hay socialismo científico ni universal ni cósmico. Cada época y cada pueblo han tenido su socialismo según las circunstancias cambiantes de la historia. En teoría hay varias escuelas comunistas derivadas de la doctrina original de Marx, todas con pretensiones a la más estricta ortodoxia y en su aplicación política, también hay profundas divergencias.

Rusia es el único país en que se haya ensayado gobernar a un pueblo trasladando la doctrina del papel a las realidades sociales. Tan gigantesco esfuerzo fué intentado en los comienzos de la revolución rusa por Lenin, quien tuvo necesidad de introducir modificaciones a la teoría. Desde luego la amplió con el concepto de imperialismo, fenómeno inexistente en vida de Marx y posteriormente la rectificó con su N.E.P. —Nueva Política Económica— en diciembre de 1921, que contiene, al decir de Varga, escritor comunista, profundas diferencias con el comunismo de la época de la guerra.

Fueron concesiones hechas, según el mismo Lenin, porque las grandes masas laborantes así lo pidieron, pero significan un paso atrás de acuerdo con la doctrina comunista. No es esto todo.

Posteriormente Trotzki y Stalin no pudieron ponerse de acuerdo sobre la interpretación de la doctrina de Lenin, cada quien creyéndose el fiel depositario de ella; ni sobre los procedimientos y alcances de la revolución, y al separarse Trotzki, lo hizo protestando contra un socialismo burgués que dista mucho del comunismo original.

Trotzki niega al comunismo ruso la capacidad de construcciones permanentes ni que haya en Rusia dictadura del proletariado, afirma que son un fracaso la economía y la política de Rusia, considera imposible la alianza de los obreros y los campesinos. Al negar todas estas cosas según el mismo Stalin, la oposición no deja absolutamente nada a la revolución.

Actualmente Stalin contemporiza y trata y celebra alianzas con los países capitalistas burgueses de Europa. Admite la propiedad y el comercio privado, renuncia a reducir al comunismo a las poblaciones campesinas, defiende la tradición artística de su pueblo, fomenta la alta cultura, cuida de la familia y de los hijos dando solidez al matri-

monio; otorga la ciudadanía rusa ya no sólo a los proletarios; en una palabra, vuelve a la práctica de instituciones que al principio la revolución trató de destruir o de desacreditar como burgueses, y hoy el régimen está a tan prodigiosa distancia de lo que fué en el período 1917-1921, que ya nadie cree que en Rusia funcione el comunismo y sólo unos cuantos tienen la audacia de afirmar, creyéndonos completamente ignorantes de estas cuestiones, que el comunismo ruso ha realizado la felicidad humana.

Lo que queda en Rusia es un estado monstruoso que todo lo abarca, todo lo vigila y todo lo reglamenta. Lo que queda en Rusia es una minoría gozando de los privilegios del poder. Precisamente el ejemplo de Rusia ha salvado a la democracia de la gran crisis que estuvo a punto de liquidarla y vuelve a tener simpatías, cuando se ha visto que esa democracia mantiene incólumes a Francia y a Inglaterra y que esa democracia permite a los Estados Unidos llevar a cabo una reforma tan radical como la nuestra, sin revolución armada, por el solo juego de los principios puestos en movimiento por un funcionario clarividente apoyado por su pueblo. La experiencia rusa muestra la necesidad de mantener en un Estado armónico un mínimo de garantías individuales al lado de verdaderas garantías sociales, un régimen político basado en la voluntad de las mayorías para beneficio del común, no de una sola clase, una sociedad internacional fundada en el respeto a las organizaciones nacionales.

La experiencia del comunismo ruso tiene esto de fecundo; que ha obligado a los hombres de Estado y a los pensadores a condenar los abusos del capitalismo en cuanto son la causa de los males que sufren las sociedades modernas y ha provocado nuevas corrientes de opinión en pro de organizaciones sociales distintas.

Pero no es todavía el comunismo panacea universal y muchos creen con el profesor MAC MURRAY que en el proceso dialéctico, el comunismo en su forma presente de dictadura de un Estado materialista económico, como tesis, provoca su antítesis, el fascismo, también bajo la forma de dictadura económica del Estado. Si comunismo y fascismo son dos términos opuestos en el proceso dialéctico de la historia, ni uno ni otro pueden considerarse como la etapa final, sino que ambos contribuirían a la formación de una síntesis más elevada, tal vez alguna forma todavía no prevista de socialismo, en que se reconcilien estas oposiciones. Esta síntesis incluiría la libertad y la justicia, el bienestar de las unidades y del conjunto, la iniciativa de un sano individualismo

bajo el control social del colectivismo, eliminando tanto los males de la tiranía del soviet como los de la dictadura fascista.

No nos hagamos ilusiones, México no es comunista ni puede serlo, sencillamente porque es un pueblo eminentemente agricultor y el campesino no pondrá jamás en común el producto de su pegujal.

Individualmente somos huraños, con tendencias al aislamiento; pesa sobre nosotros una melancolía inexplicable —melancolía viril— mezcla de tristeza india, de altivez española, de apatía mestiza, de indolencia mora, de fatalismo oriental, de resignación cristiana. Apenas ahora comenzamos a sentir la necesidad de asociarnos.

Las agitaciones comunistas de los últimos días, son fuegos fatuos que no tienen arraigo ni en el buen sentido del pueblo ni en la naturaleza de las cosas. Yo las interpreto, en cuanto provienen de gente de buena fe, como signo de inquietud de un pueblo en busca de su régimen. Así como Diógenes alumbrándose con su linterna buscaba al hombre, así nosotros buscamos al régimen.

Es evidente que un día llegará en que la constitución ya no responda a las exigencias del continuo devenir. Preparémonos para esa contingencia.

De acuerdo con nuestras experiencias, nuestro pasado, nuestras esperanzas, nuestra cultura de pueblo latino, parece que el régimen dentro del cual debe construirse el México de mañana, estará dentro de estos grandes lineamientos:

Un régimen ni comunista ni fascista, ni precisamente democrático, ni precisamente transaccionista. Algo completamente distinto de lo que otros pueblos de la tierra han empleado hasta ahora.

Una combinación del régimen político y de la organización social, de tal manera equilibrada, que produzca la armonía del conjunto, de tal manera contrabalanceada, que la marcha del sistema sólo sea posible por la unión de los dos. Como base y fuente de este régimen y de todo poder, una democracia corporativa, en que las unidades son los gremios, los sindicatos, las asociaciones profesionales de toda suerte, los elementos raciales agrupados para la defensa de sus intereses, todo interés social que merezca existencia legal y representación política. En lo alto la superestructura, síntesis de los elementos activos sociales y políticos.

Un régimen político, reflejo y compendio de la organización social, un régimen político permanente, una organización social variable, un régimen político fuertemente centralizado, una organización social

múltiple y local. Garantías políticas para hacer imposible la dictadura económica, garantías sociales para hacer imposible la dictadura política. Garantías individuales respecto del grupo, garantías individuales de alcance social, como el derecho al pan, al trabajo y al hogar, derechos de asistencia para la miseria, la falta de trabajo, la enfermedad, la vejez, etc., para proporcionar a todo hombre una familia y un patrimonio, una educación... Garantías sociales de todo grupo respecto del Estado para limitar los poderes de éste; grupos singularmente protegidos como la familia, que asegura la multiplicación de la especie.

Una cámara política y una cámara corporativa; la primera encargada de mantener la forma de gobierno, la segunda de dar expresión legal a las actividades sociales de los grupos, ambas legislando juntas. Un ministerio de número variable, responsable, gobernando con el apoyo de las dos cámaras. Una Corte equilibradora... en una palabra, una constitución en que los elementos sociales puedan expresarse en formas políticas de gobierno, un régimen político cuyo principal sostén sean los agregados sociales, por tener éstos su representación en la estructura política. Ese sería el régimen político social corporativo democrático constitucional. Su forma visible sería algo así como una República Corporativa Democrática Central: La R.C.D.C.

Esta conmemoración es la más solemne y la más significativa que hayamos tenido en veinte años de vida constitucional. Las nuevas clases brotadas de la constitución vuelven sus ojos a la madre ley y se acuerdan por fin de los constituyentes; de ese grupo de inspirados que como arrebatados por un Dios, comprendieron a su pueblo en su hora y supieron decir lo que anhelaba.

El comunismo mexicano ha celebrado alianza con el Gobierno y por lo mismo ha hecho profesión de fe constitucional. El C. Presidente de la República se ha decidido por la constitución en medio de tantas cosas que solicitaban su preferencia y ha rendido un homenaje a la constitución, haciendo justicia a los constituyentes.

La constitución, que partió de las masas profundas del proletariado nacional, se ha incrustado en los partidos y en el gobierno, y todo esto augura el advenimiento de la ley y de las instituciones.

Así, pues, constituyentes, no os habéis equivocado, el pueblo os vive agradecido y la Nación os premia porque habéis merecido bien de la Patria.

"La instrucción pública"
y "Palabras finales en el Constituyente",
en *Hechos, no palabras*, México, Comisión Nacional
para las celebraciones del 175 Aniversario
de la Independencia Nacional
y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, 1985,
pp. 102-118 y 309-312

por
Francisco J. MUGICA

LA INSTRUCCION PUBLICA

Señores Diputados: Estamos en el momento más solemne de la revolución. Efectivamente: ni allá, cuando en los finales del mes de febrero de 1913, el respetable, enérgico y grande gobernador de Coahuila dirigía una iniciativa a la legislatura de su Estado para pedirle que de ninguna manera y por ningún concepto se reconociera al Gobierno Usurpador; ni allá, cuando en los campos eriazos, en donde se asienta la hacienda de Guadalupe, en una mañana memorable, estampábamos muchos de los que hemos pasado por los campos de la revolución, batallando por los ideales del pueblo, nuestra firma bajo el Plan de Guadalupe; ni allá, cuando la honradez acrisolada y el patriotismo sin tacha de D. Venustiano Carranza consignaban de una vez los principios primordiales de la revolución; ni allá, cuando uno de los más ilustres caudillos de la revolución derrotaba a la reacción encarnada en Francisco Villa, en los campos de Celaya; ni cuando las agitaciones de la Convención hacían temer a muchos espíritus pobres y hacían dudar a muchos espíritus fuertes en el triunfo; ningún momento, señores, de los que la Revolución ha pasado, ha sido tan grande, tan palpitante, tan solemne, como el momento en que el Congreso Constituyente, aquí reunido, trata de discutir el art. 3º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. ¿Y por qué, señores? Porque en aquellas etapaas gloriosas no se trataba más que de vencer de una vez por todas al que tenía el Poder usurpado en sus manos o de acabar con la reacción, y aquí, señores, se trata nada menos que del porvenir de nuestra niñez, del porvenir de nuestra *alma mater* que debe engendrarse en los principios netamente nacionales y en principios netamente progresistas. Y, evidentemente, señores, la ciencia pedagógica ha hablado ya mucho sobre la influencia que la enseñanza religiosa, que la enseñanza de las ideas absurdas, ejerce sobre los individuos para degenerarlos, no sólo en lo moral, sino también en lo físico. Yo soy profano en esas cosas, pero hay aquí en esta Asamblea muchos prefesores eminentes que pueden hablar más claro que yo sobre este capí-

tulo, y a ellos dejo la palabra. Pero no sólo es esa la faz principalísima de la enseñanza religiosa en México; es también la política y es también la social. Sobre estos dos puntos, señores, aunque árduos, y yo incompetente para tratarlos profundamente, quiero hablaros siquiera sean unas cuantas palabras, a trueque de que se me considere enemigo del clericalismo, pues si así se me considera, si así se me juzga, si con ese calificativo pasa a la historia mi palabra, no importa, señores, porque efectivamente soy enemigo del Clero, porque lo considero el más funesto y el más perverso enemigo de la patria.

Veamos, señores, la faz política de esta cuestión. La enseñanza es indudablemente el medio más eficaz para que los que la imparten se pongan en contacto con las familias; sobre todo, para que engendre, por decirlo así, las ideas fundamentales en el hombre; y señores Diputados, ¿cuáles ideas fundamentales con respecto a política puede el Clero imbuír en la mente de los niños? ¿Cuáles ideas fundamentales puede el Clero llevar al alma de nuestros obreros? ¿Cuáles ideas puede llevar el Clero al alma de la gleba mexicana, y cuáles puede llevar al alma de los niños de nuestra clase media y clase acomodada? Las ideas más absurdas, el odio más tremendo para las instituciones democráticas, el odio más acérrino para aquellos principios de equidad, igualdad y fraternidad, predicados por el más grande apóstol, por el primer demócrata que hubo en la ancestralidad de los tiempos, que se llamó Jesucristo. Y siendo así, ¿vamos a encomendar al Clero la formación de nuestro porvenir, le vamos a entregar a nuestros hijos, a nuestros hermanos, a los hijos de nuestros hermanos, para que los eduquen en sus principios? Yo creo francamente que no, porque haríamos en ese caso una labor antipatriótica.

¿Cuál es, señores Diputados, la moral que el Clero podría transmitir como enseñanza a los niños? Ya lo hemos visto: la más corruptora, la más terrible. Yo traeré a la consideración de esta asamblea, en un momento más oportuno que éste, documentos, mejor dicho, el proceso más terrible que se haya escrito contra el Clero, y admírense ustedes, señores, escrito por el mismo Clero.

Yo creo, señores, que no necesito descender a pruebas prácticas. Yo creo que con las razones generales que he expuesto, es suficiente para que yo, en nombre de la Comisión, justifique el por qué pretendemos que la enseñanza se quite de las manos del Clero, es decir que no se les permita tomar parte en ella; pero si esto no fuere suficiente, yo os traería al actual momento histórico y os preguntaría, señores,

¿quién es el que todavía resiste, quién es el que de una manera formidable nos hace todavía la guerra, no sólo aquí en el interior de la República, buscando el medio de dividir los caudillos, soplándoles al oído como Satanás soplaba al oído de Jesús, no sólo aquí en nuestra Patria, sino en el extranjero mismo? ¿De dónde nos viene este embrollo en nuestra política internacional? ¿Será de las flaquezas del Gobierno? No, porque nuestro Ejecutivo, en este sentido ha sido más grande, más enérgico y más intransigente que Juárez. Pues sabedlo, señores: esa oposición, esa política malvada que se debate allá en el exterior en contra nuestra, provocando la intervención, viene del Clero. No necesito descender a traeros aquí pruebas, Está en la conciencia de todos ustedes, y el que no lo crea puede ocurrir a fuentes oficiales, en donde podrá desengañarse ampliamente.

Pero no es esto todo; el Clero es el eterno rebelde; no se conforma con ser vencido una vez: quiere ser vencido siempre y está al acecho de ocasiones; está sembrando, está preparando el terreno para más tarde dar el golpe, y ¿será posible que el Partido Liberal, que vence cada vez que se le lleva a los campos de batalla, cada vez que se le obliga a tomar el arma para vencer a su eterno enemigo el Partido Conservador; será posible, digo, que después de sus triunfos, y en esta vez, de nuevo abandone sus conquistas? No, señores; haríamos una mala obra, una obra de inconscientes, si no pusiéramos remedio desde hoy para evitar en lo futuro que nuestros asuntos ya no se resuelvan por medio de las armas, sino que nuestras disensiones intestinas se resuelvan en la tribuna, en los parlamentos, por medio del libro, por medio de la palabra, por medio del derecho, y de ninguna manera otra vez por medio de las armas, porque aunque gloriosas las revoluciones que se hacen por principios, no dejan de ser dolorísimas, pues cuestan mucha sangre y cuestan muchos intereses patrios. Sí, señores; si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el Clero con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros pósteros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos, y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la Patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de su nacionalidad. (Aplausos.)

Después de las anteriores palabras, abordó la tribuna el señor Lic. D. Luis Manuel Rojas, Presidente del Congreso. Su discurso fue sensacional, porque en

él, antes de impugnar el dictamen a debate, atacó duramente a algunas altas personalidades de la política, tratando de demostrar que la actitud de la Comisión, dictaminando en la forma que lo hizo, y la misma actitud de la Asamblea en favor de un dictamen y de un artículo de ley distinto al que el C. Primer Jefe había sentado en su proyecto de reformas, eran obra de combinaciones políticas.

Causaron una impresión de desagrado las palabras del Sr. Lic. Rojas, y cuando terminó su peroración, que fue muchas veces interrumpida por diversos constituyentes, el señor General Múgica dijo las siguientes palabras:

Señores Diputados: Quiero hacer constar que mi personalidad política siempre ha sido, es y será ajena a toda combinación en que se mezclen intereses personales; mi independencia de criterio ha sido siempre tal, que no he admitido jamás el criterio ajeno cuando el mío ha creído que el ajeno no tiene razón; para comprobar esto, puedo decir ante esta Asamblea que pongo de testigo al mismo Primer Jefe, y aquí, señores, se ha tratado de imputarle a la Comisión combinaciones personales de algunos grupos; si las hay, yo las desconozco y protesto solemnemente de que ni la Comisión, como Comisión, ni yo en lo particular, nos hemos de prestar jamás a ninguna clase de intrigas personales. Si la Comisión ha cometido alguna falta de cortesía con el C. Primer Jefe, a quien mi adhesión personal está bien reconocida y no necesito ratificarla porque no es mi ánimo manifestarle mi amistad así de cerca, porque yo siempre le he demostrado mi amistad desde lejos y sin más interés que el interés general; porque el interés general puede definirse perfectamente bien por el criterio de esta Asamblea; si, como dije, se ha cometido alguna falta al presentarse en esta forma el proyecto, mil disculpas nos permitimos pedirle al C. Primer Jefe, Encargado del Ejecutivo; pero nos permitimos decirle que si lo hemos hecho así, ha sido, señores, con la intención de no comprometerlo a hacer declaraciones que nosotros hemos creído peligrosas para su política, y porque creemos que también de nuestra parte debe haber una ayuda para el Primer Jefe en sus labores tan arduas, pero de ninguna manera ultrajar su respetabilidad. En cuanto a su criterio, los miembros de la Comisión y el que habla, en lo particular, han demostrado muchas veces, y no sólo con palabras, sino con hechos, más elocuentes

que las palabras, la adhesión y el cariño que le tienen al Primer Jefe del Ejército.

Continuó la discusión del art 3º, tomando parte en ella los señores Diputados Román, Cravioto, López Lira y Macías; en pro y en contra alternativamente.

En la sesión del día siguiente, 14 de diciembre, hicieron uso de la palabra algunos señores Diputados, entre ellos el Sr. Ing. Palavicini, quien después de analizar los discursos de los oradores del pro, pretendió que la Asamblea desechara el dictamen de la Comisión, a fin de dejar establecidas en otro artículo las taxativas a la enseñanza clerical, dejando el 3x en la forma que lo propone el proyecto del C. Primer Jefe. Propuso que ese artículo fuera el 27 y que tanto éste como el 3º, se votaran en un solo acto.

Después de las palabras del Sr. Palavicini, habló el señor General Múgica:

Señores Diputados: Ahora sí creo que hemos entrado en el terreno sereno de la discusión; ahora sí creo que podemos entendernos; ahora sí creo que el alitnto sincero y patriótico, único que efectivamente y de una manera indiscutible puede existir en la Comisión, puede ser comprendido por esta Asamblea, porque ya desaparecieron, ya pasaron al "Diario de los Debates", a la historia de este Congreso Constituyente, las horas de la tarde de ayer, y la tarde de hoy, y con ellas los dicterios, las censuras y hasta las infamias que se ha pretendido arrojar sobre la Comisión. Yo no quiero, señores, dejar pasar desapercibido lo que se dijo ayer; quisiera poder concretarme en una cuantas frases para refutarlo de la manera más enérgica; pero, señores, esto es imposible, porque ni tengo el talento y la erudición suficientes para conseguirlo, ni podría tampoco analizarlo en toda su profundidad; sólo sí quiero expresar que hasta en estos momentos en que acaba de hablar el Sr. Palavicini, creía que al votarse este proyecto de artículo tercero del proyecto de Constitución, quedaría esta Cámara, de una vez para siempre, hasta el fin de su período, dividida en dos grupos: Un grupo que iría obstinadamente contra la Comisión y contra las ideas generales de la Cámara, y otro grupo que trabajaría ignorantemente, pero de una manera enérgica, por el bien de la Patria. Afortunadamente, veo que la oposición ha acabado y que hoy, por boca del Sr. Palavicini, a quien una vez más hago justicia en esta representación, viene

a proponernos entrar en el sendero de la serenidad para discutir el proyecto de la Constitución.

Quiero analizar algunos de los puntos de las apreciaciones del Sr. Palavicini, y rebatir algunos de los sofismas que ayer vertieron aquí los oradores del contra, sin más fin que el congratularse, seguramente, con el Primer Jefe.

El Sr. Palavicini nos ha dicho que es rudo el procedimiento de la Comisión al decir: "Se desecha de plano el proyecto del artículo tercero presentado por el Primer Jefe". Efectivamente, señores, la Comisión ha sido ruda, la Comisión ha sido incorrecta, la Comisión ha cometido quizá una falta de respeto muy grande a ese hombre que merece todos mis respetos. Sí, señores; pero la Comisión no lo ha hecho con el fin deliberado, con el propósito de aparecer ante el país como un dechado, como una flecha de radicalismo; no, señores; la Comisión lo ha hecho porque vió, porque sintió que no estaba allí, en ese proyecto, todo el radicalismo que necesita la Constitución para salvar al país; porque la Comisión vió que en esa plena libertad de enseñanza que presentara el artículo del Primer Jefe, no había, señores, suficiente garantía, no para la libertad, que no ha querido atacar ni ataca, ni permitirá que se ataque jamás; sino que la Comisión vió un peligro inminente, porque se entregaba el derecho del hombre al Clero, porque se le entregaba el derecho de las masas y porque se le enrtegaba, señores, algo más sagrado, algo de que no podremos disponer nunca y que tenemos necesidad de defender: la conciencia del niño, la conciencia inerme del adolecente.

De allí, señores, de esa impresión profundamente sentida en el alma de los radicales que están en la Comisión, surgieron todas las otras faltas de respeto, todos los rebosamientos de jacobinismo.

Y bien, señores Diputados: quiero que la Cámara confiese, quiero que queden aquí inscritas para toda la vida, estas palabras mías en que confieso que muy bien pudimos haber cometido errores; pero que si los hemos cometido, no ha sido con el deliberado propósito de ofender, porque no queremos ofender al hombre que respetamos y queremos, al hombre que venimos siguiendo desde el primer día que puso su planta en este Calvario glorioso; no queremos tampoco decir al país: "Aquí estamos nosotros que somos tus defensores más acérrinos," porque entonces, señores, no seguiríamos el papel de modestia que nos hemos trazado desde el primer día que vinimos a esta gloriosa Revo-

lución. Consten, pues, señores, en este punto, mis ideas, las ideas de la Comisión expresadas por mi conducto. Voy al segundo punto, a la imputación de jacobinos. La hacen consistir en dos cosas: en que la Comisión propone que no se permita que las escuelas funcionen bajo el patronato de las instituciones religiosas, que no se rijan por alguno de los miembros de esas instituciones religiosas, ni se imparta enseñanza por ellos; y la segunda parte, que tampoco se permita a ningún miembro de alguna corporación religiosa impartir esas enseñanzas en las escuelas privadas. Señores Diputados, yo creo que si en la segunda parte de ese dictamen no tenemos absolutamente razón, porque es verdad que un profesor de matemáticas puede encontrarse muy distinguido en esos establecimientos religiosos y le quitamos la enseñanza, o, más bien dicho, le quitamos a la niñez ese profesor que puede difundir esa enseñanza, estamos, sin embargo, justificados, pues aun cuando a primera vista no ofrece ningún peligro, yo creo que sí ofrece algún peligro; creo, con el temor que tengo, porque he vivido entre clérigos, que este individuo, siendo protestante o católico, aprovechará la más mínima oportunidad para infiltrar sus ideas malditas; pero hemos sido demasiado exigentes y vengo a proponeros una cosa: Quitemos, señores, de este proyecto esa parte, esa proposición; borrémosla de allí para poderla aprobar sin ningún escrúpulo. Mas no estoy conforme en lo otro, y no estoy conforme porque no veo en el artículo 27 toda la claridad; puedo estar conforme en que en este lugar en que el artículo tercero, no sea propiamente el lugar de esas restricciones; en eso estoy conforme, porque no soy perito en Derecho Constitucional, y puedo cometer errores por mi ignorancia, que tengo el valor suficiente de confesar; pero, señores, no estoy conforme de ninguna manera en que la restricción no se asiente ya sea en el artículo tercero o en el artículo 27, porque allí sí existe el verdadero peligro. No se diga, señores, como ayer se pretendió decir aquí, que esto es también jacobinismo, y si es jacobinismo, es una jacobinismo bien desnudo: la inteligencia de los niños es sagrada: nadie tiene derecho de tocarla; puede ser que ni los padres mismos tengan derecho de imponer a sus hijos creencias determinadas, y éste es el momento en que yo me siento consecuente con esos principios, pues mis hijos, señores, no reciben ninguna enseñanza de creencias determinadas.

Señores: ¿Nos vamos a entregar al Clero? ¿Quién es el Clero? No quiero hacer la apología de ese cuerpo, porque me reservo para hacerlo con documentos más tarde, cuando hablemos de la indepen-

dencia de ese poder que se llama la Iglesia, para cuando hablemos de ese poder extraño dentro de otro poder que debe ser soberano en nuestra República: el poder civil.

¿Estáis, pues, conformes, señores Diputados de este lado (*dirigiéndose a los de la extrema derecha.*) ¿Estáis, pues, conformes, señores Diputados de toda la República, señores Representantes del pueblo mexicano, en que no hay en estas ideas un fanatismo sectario, sino ideas salvadoras para la República? Os propongo que nos permitáis retirar el dictamen, que quitemos de ese dictamen esas palabras que escuecen, y, con esa modificación, se ponga a la consideración de esta Cámara, para que sea votado, y entonces creo que habremos salvado la República y puesto la piedra más formidable del edificio futuro de este pueblo, que tiene derecho a ser grande.

En el arrebato de mi palabra olvidé proponer más claramente mi pensamiento, aunque ya lo había dicho en el curso de mi peroración. Estoy conforme en hacer las modificaciones al artículo del Primer Jefe, en el sentido sobre el cual nos hemos puesto de acuerdo y estoy de acuerdo también, si hay una promesa formal por parte del grupo contrario, en retirar del artículo 3º, la parte última y ponerla con la debida claridad en el artículo 27, si cabe, o donde piense la asamblea, si es que no cabe en el artículo 27, porque creo que ese va a ser el punto a debate, supuesto que en ese sentido no hay uniformidad absolutamente en la asamblea.

Terminado este debate, la Secretaría preguntó a la Asamblea si ésta permitía a la Comisión retirar su dictamen; la Asamblea consistió, terminando la sesión de ese día.

En el espíritu de los señores Constituyentes, que venían sosteniendo el dictamen, entró la sospecha de que no era sino una maniobra del grupo contrario, uno de cuyos *leaders* era el Sr. Palavicini, la proposición de dejar el artículo 3º conforme al Proyecto del C. Primer Jefe, para negarse quizá después a aceptar la taxativa a la educación clerical en un artículo en que ésta lógicamente no cupiera.

La buena fe de la Asamblea, sorprendida en un momento, reflexionó, sin embargo, estudiando detenidamente el paso que se iba a dar, y en juntas particulares acordóse modificar en parte el dictamen, más no dejar las taxativas propuestas, ni para el art. 27 ni para ningún otro.

En tal virtud, en la sesión del día 16 se presentó el nuevo dictamen que decía en su parte resolutiva:

"La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior, que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria."

Hablaron desde luego en contra los Diputados Rojas y Palavicini; aquél sosteniendo que por tratarse de un nuevo dictamen, se le deberían dar los trámites reglamentarios; éste, afirmando que la Comisión traicionaba el pacto celebrado con anterioridad.

Sin embargo, se inició el debate hablando el señor General Múgica.

Señores Diputados: La Comisión cumple con informar a ustedes sobre las razones que ha tenido para presentar el dictamen en la forma en que lo ha hecho. La Comisión tiene el deber de manifestarse serena, aunque no tenga una epidermis curtida para aguantar los banderillazos destemplados que se le dirijan, y por eso, al tomar la palabra para informar a ustedes sobre las razones que tuvo en cuenta para presentar en esta forma el dictamen, no quiero tocar los destemplados gritos del Sr. Palavicini, sino que me reservo para cuando sea más oportuno contestar. En la sesión de antes de ayer, el sentido de la discusión fue este: Que el proyecto que toda la Cámara estaba conforme en aceptar, era el que contuviera los principios fundamentales del dictamen, es decir, en aceptar la enseñanza laica, tanto en las escuelas particulares como en las oficiales de instrucción primaria elemental y secundaria, con las restricciones que la Comisión estableció, que no es más que el precepto que define la verdadera libertad de enseñanza, y la cual debería acomodarse en el artículo 27 o en otro lugar de la Constitución, donde cupiera. Que la Comisión retira-

ría el concepto de que ninguna persona perteneciente a ninguna asociación religiosa pudiese impartir la enseñanza en alguna escuela. Bajo estos puntos, bajo estas reglas, la Comisión empezó a trabajar con todo empeño y con toda honradez; ha escuchado las razones aducidas por el Sr. Palavicini en el sentido que se ha formulado el dictamen; consultó a otro grupo de la Cámara, en cuya asamblea privada estuvieron personas aun de las que no estaban conformes en aprobar el dictamen. En el debate que se iniciara anoche en el salón de la Escuela de Bellas Artes, se dijo que esas llamadas restricciones no cabían absolutamente en ningún artículo de la Constitución, porque si la razón que se ha aducido es precisamente la de seguir la ideología que debe tener la Constitución, es en el artículo tercero, donde con todo fundamento lógico, debería tener cabida esa restricción. Ese es todo el motivo y todas las razones que la Comisión ha tenido para volver a presentar el dictamen en la forma en que lo ha hecho.

Con respecto a las ideas, cuando éstas sean impugnadas, o con respecto al medio, cuando también lo sea, tendrá la Comisión el derecho de sostener el dictamen.

Hablaron después varios señores Diputados, hasta que, agotada la discusión, fue puesto a votación el dictamen, aprobándose una mayoría de noventa y nueve votos contra cincuenta y ocho.

Terminada la votación, llenaron el recinto del Congreso aclamaciones entusiastas de júbilo; vivas a la Revolución, al Primer Jefe. ¡La Patria se ha salvado! y prolongadísimos aplausos coronaron el triunfo de aquella memorable campaña parlamentaria.

"PALABRAS FINALES EN EL CONSTITUYENTE"

* * *

Ciudadanos Diputados:

Este acto y las palabras del Diputado Ugarte han producido en mí una emoción profunda. Yo hubiera querido ser, en mis labores parlamentarias, absolutamente extraño a los sentimientos del corazón. Mas

esto es imposible desde el momento que se ha traído al seno de esta Asamblea una pluma que es ya histórica y se ha puesto en mis manos como el representante, afortunado, de aquella otra Asamblea memorable llena de recuerdos y de épicas gloriosas que ha pasado a la historia condensada en Libertad. (Aplausos.) En este instante, señores Diputados, están en mi memoria frescos, latentes, los recuerdos de aquella fecha imperecedera, 26 de marzo, en que derrotados después de una jornada sangrienta, perseguidos por los soldados de la usurpación que frente a la ciudad de Saltillo y dentro de los muros mismos de la ciudad durante dos días de rudo combatir, se habían ensañado en nuestras tropas novicias, en que impotentes aún para vencer veíamos con pena los que aun conservábamos la esperanza en pie como bandera, que muchos de los nuestros, con la voluntad hecha jirones, defeccionaban de nuestras filas para volver a la tranquilidad del domicilio y aun para engrosar las filas enemigas; en que ya reducidos a un grupo de entusistas nos agrupábamos en derredor de la férrea voluntad del C. Carranza, seguimos sobre la brecha, logrando al fin, ponernos al habla con nuestros hermanos, los patriotas hijos de Sonora, para de esa manera encauzar el movimiento reivindicador hacia el Sur de la República, avanzando los unos por el Occidente, los otros por el Oriente, para traer a la Patria toda, al corazón mismo de la República, el incendio de aquella idea condensada en un plan revolucionario, sin promesas ni halagos y que sin embargo, traía en sí algo muy grande que conmovió el corazón de la Patria y exaltó la dignidad de los mexicanos, haciéndolos empuñar las armas en compacta muchedumbre, para vindicar las instituciones ultrajadas por un degenerado y consuetudinario soldadón. (Aplausos.) Sí, señores, veo claramente, allá en medio de una llanura escueta y triste, dentro de una finca de aspecto campesino, una pequeña pieza, y en ella, en Asamblea turbulenta, una mínima parte de ciudadanos armados, los jefes y oficiales del primitivo grupo vengador, deliberando sobre lo que debía de ser, por decreto del destino, el Plan de Guadalupe. Y hay que decir que si es cierto que los allí reunidos éramos ya subordinados de D. Venustiano Carranza, teníamos criterio íntegro, libertad omnímoda y vigor suficiente para discutir sin presión, sin temor y sin complacencias, lo que habíamos de firmar como justificante de nuestra actitud de rebeldía para aceptar el Gobierno nacido de la usurpación, escribiendo así el Plan de Guadalupe, que adolece de muchísimos defectos, principalmente literarios, que casi no tiene ilación gramatical; pero que expresó, sin embargo, condensó en

aquellos instantes solemnes, la voluntad nacional, representada en unos cuantos patriotas. Señores: con clara percepción veo también, al enumerar las escenas allá desarrolladas, el interés que desde el subteniente más ignorante hasta el Teniente Coronel, supremo grado que allí había, pusieron en la discusión y en el estudio de lo que íbamos a levantar como bandera a efecto de que el pueblo mexicano, agrupándose alrededor del Primer Jefe; cumpliera con el *deber de Patria,* y al evocar tan gratos recuerdos, vienen también a mi memoria muchos rostros de camaradas que han quedado en el campo de la lucha y de otros que, más felices, ocupan hoy los principales puestos del escalafón del Ejército y siguen abnegados, dándole a la Patria el contingente de su esfuerzo. Todos ellos hablan por mi boca en estos momentos solemnes a la Asamblea Constituyente y, agradecidos, entusiastas, os manifiestan que al consolidar en la forma de principios institucionales la cuestión agraria, que al incluir en la ley fundamental las bases de la Legislación obrera, que al matar sin clemencia y de una manera absoluta la obra clerical, cumplisteis vuestro deber e interpretasteis los pensamientos de los caídos en el campo y de los que han vencido en la gran lucha.

Señores Constituyentes: yo, que he oído hondamnte conmovido de vosotros, un aplauso intenso y entusiasta para los que firmaron el Plan de Guadalupe, os correspondo en su nombre, con entusiasmo mezclado de tristeza y os digo que, después de haber cumplido el encargo de vuestros electores, debéis jurar caer en el capo de batalla defendiendo esta Constitución, a la manera de aquellos primeros patriotas que regaron su sangre en los vastos confines del país, defendiendo las cláusulas del Plan de Guadalupe. (Vivas y aplausos estruendosos.)

Política Constitucional,
México, Consejo Editorial del Gobierno
del Estado de Tabasco, 1980
(2ª ed., facsimilar de la de 1950)

por
Félix F. PALAVICINI

NOTA:

El material de las obras *Historia de la Constitución de 1917* y *Hacia un nuevo Congreso Constituyente* no se incluyó en esta publicación en virtud de que el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana reeditó las mencionadas obras dentro de su Programa Editorial del LXX Aniversario de la Constitución de 1917.

LOS PRINCIPIOS DE LA REVOLUCION Y LA REVOLUCION DE LOS PRINCIPIOS

Verdaderamente la escuela de los sofistas ha entrado en una lamentable decadencia. El sofisma en la revolución, ha convertido a una plataforma de principios perfectamente claros y definidos, cuales son los que han servido de base al movimiento revolucionario mexicano, en una revolución o, por mejor decir, en una revoltura de principios sin congruencia, sin orientación y casi sin sentido común, sólo buenos para amparar ambiciones de grupo o ambiciones personales.

En ninguna de las contiendas electorales que han precedido a la que se ha iniciado ya para el próximo período presidencial, se había presentado el fenómeno descarnado y terrible de resucitar los mismos problemas que se creían ya resueltos después de 1910; y lo que es verdaderamente doloroso estriba en que la taumaturgia, o mejor, la audacia, hace surgir de nuevo los pavorosos problemas que tanta sangre y miseria han costado al país, no está oficiada por los antiguos creyentes de los principios dictatoriales, sino por pontífices y acólitos de los mismos principios revolucionarios que antaño defendieran con vigor heroico y por los cuales dieran su propia sangre.

El problema reeleccionista se ha planteado ahora como una necesidad vital para un reducido grupo que ayer fué revolucionario, y cuyos intereses han venido a quedar en abierta pugna con los intereses nacionales, y para justificar ante la nación esa regresión, esa trasmutación, esa abdicación y para decirlo claramente, esa traición a los principios revolucionarios y a las necesidades nacionales, se invoca —¡oh ironía!— los mismos principios de la revolución, y "la necesidad de que la revolución permanezca unida", que es como cortar la cabeza a un enfermo para que pueda vivir, o como romper el pacto fundamental de una sociedad para que esa sociedad no se disgregue, o como no pagar una deuda para quedar a mano con el acreedor.

Saliendo de la dialéctica general, vale la pena hacer una breve revista de cuáles son los principios de la revolución que se tratan de afianzar, según unos y otros criterios; cuáles son los elementos revolucionarios que pueden unirse o desunirse según la aplicación de esos mismos criterios y el reconocimiento de tales o cuales principios; y, sobre todo, cuál es el camino que la revolución o los revolucionarios deben seguir no solamente para conservar la unidad nacional cada vez más amenazada por la ceguera de algunos revolucionarios y por la indiferencia y apatía de una gran masa de ciudadanos, tornados excépticos ante las trágicas mascaradas que periódicamente se suscitan durante el período electoral presidencial.

Los principios de la revolución pueden dividirse, por vía de claridad, en económicos o sociales y políticos. A la primera división corresponden los que se refieren principalmente a la propiedad agraria, a la propiedad del subsuelo, a la inmigración capitalista y a la organización obrera y del trabajo. A la segunda división corresponden la no reelección, la efectividad del voto y la división de los Poderes.

El criterio antirreeleccionista sustenta la tesis de que los principios políticos enunciados son la base fundamental para el cumplimiento y desarrollo de los principios sociales primeramente enumerados.

El criterio reeleccionista sustenta la tesis de que, para conservar unida y eficaz la revolución, hay que despreciar y triturar los principios políticos de la revolución, porque ellos impiden llevar al poder al único hombre que garantiza el cumplimiento de los principios sociales. Notoriamente la tesis reeleccionista es un sofisma claro y completo, casi podría llamarse una petición de principio, sencillamente porque el problema contenido, como un alma dentro de su cuerpo, en las previsiones sociales, es el principio de la repartición de la riqueza, del quebrantamiento de los monopolios, de las oligarquías, de las plutocracias, bien estén éstas en manos de mexicanos o de extranjeros; y la continuidad de un hombre o un grupo de hombres en el poder, pues la reelección es la base natural de la formación de esos grupos oligárquicos o plutocráticos, enemigos naturales de la revolución y contra los cuales nació, luchó y triunfó la misma revolución.

De aceptarse la tesis reeleccionista como buena, se daría el caso de que por obra y arte de un grupo revolucionario el país regresara cincuenta años en su vida evolutiva para comenzar a formar otra dictadura porfiriana, otro partido científico, destruyendo paulatinamente

toda iniciativa independiente, creando grupos de especialistas en loar y sostener la dictadura y constituir, al final, un gobierno retrógrado, puesto como un pegote o como un dique a la fuerza incontenible de la opinión y de las necesidades económicas nacionales que desbordarían, como en 1910 y 1913, para aplastar nuevamente ese intento de regresión que habría costado al país medio siglo más de luchas y de estancamiento.

Además, la tesis reeleccionista no unirá la revolución o, por mejor decir, a los revolucionarios, sencillamente porque los intereses del reeleccionismo se circunscriben a un grupo solamente, y están en abierta pugna, no sólo con los intereses generales de la nación, sino con los intereses del resto de los hombres de la revolución, que por una u otra razón no tienen ligas, amistad o intereses unidos a los del pequeño grupo reeleccionista.

Para ser completamente claros y decir las verdades, la tesis reeleccionista se sustenta, no sobre la necesidad de conservar unida la revolución por los principios, sino por el peligro de que la revolución se desuna por la acción de las armas entre los grupos revolucionarios de distinto criterio.

Esta sí es una razón poderosa sobre la cual debe meditarse, pues en efecto, si la revolución se divide nuevamente en dos grupos contendientes, por medio de las armas, toda ella quedará en peligro inminente de desaparecer por completo.

El criterio antirreeleccionista lo ve así claramente; pero ve también con claridad que ninguna diferencia habría, en final de cuentas, si tranquilamente toda la revolución aceptara el credo reeleccionista; entonces ciertamente la revolución no moriría luchando contra un grupo de sus propios hijos, sino moriría de suicidio colectivo.

En toda la exposición anterior se ha aceptado, como verdad incontrovertible, que el candidato elegido por la reelección, para subir al poder nuevamente y defender los principios sociales de la revolución, pudiera realmente defender y garantizar estos principios; pero este es otro sofisma. En efecto, no podrá defender "ideal" o "postulado" alguno quien considera necesario vulnerar un compromiso, aunque sea para cumplir otro. Más tarde sería preciso otra vez vulnerar otro principio para salvar al primero, y así sucesivamente.

Esto sin contar con que podría también hacerse una demostración perfecta de que, para sostener en el poder un grupo reeleccionista, sería

necesario, indefectiblemente, conculcar todos los principios sociales de la revolución, cuya naturaleza democrática exige una organización democrática en el gobierno, y nunca ningún Gobierno continuista ha sido, puede ser, ni será democrático.

Con las grandes causas políticas o sociales no pueden hacerse juegos de prestidigitación, ni los estadistas verdaderos deben ser títeres en el tinglado de la farsa política. Todo eso sobre efímero y pasajero, es pequeño y deshonroso.

Nada raro tiene que al iniciarse la nueva lucha electoral, los revolucionarios se dividan como siempre en dos grupos para disputarse el poder, ya que el grupo reaccionario o simplemente conservador no ha podido o querido organizarse para entrar nuevamente a las luchas nacionales; pero los dos grupos en que los revolucionarios van a dividirse, tienen ahora características que no han tenido en los casos anteriores, pues la contienda no será ya medianamente personalista como lo fué en 1920, ni agudamente personalista como en 1924, sino que en ella se discutirán principios básicos de la revolución misma. Para ser verídicos y claros, describiremos esos grupos con dos plumadas: El grupo antirreeleccionista es el que sigue creyendo en los principios políticos y sociales de la revolución y se apresta a defenderlos. El grupo reeleccionista es el que no cree más en los principios básicos de la revolución y se apresta a destruir a la misma por el advenimiento de una nueva dictadura, que en el mejor de los casos no sería ni siquiera una segunda dictadura porfiriana.

¿Cuál de los dos reúne las condiciones esenciales para la victoria? Pregunta que puede responderse con otra: ¿Cuándo los hombres han podido más que las ideas?

LA IMPOSICION REELECCIONISTA Y EL SENADO

Es el de los Senadores un largo manifiesto redactado con la pesadez de todos aquellos documentos difíciles, porque en ellos es menester disfrazar la insinceridad y engalanar la mentira.

Esmérance los señores Senadores, que formando la mayoría de esa Cámara, representan por lo tanto uno de los poderes, en explicar que la reelección no es reelección, que la continuación es la renovación y

que la imposición política es la efectividad del sufragio. Jamás el hábil malabarismo de nuestra política ha encontrado, como ellos dicen, una etapa más compleja.

Los señores Senadores consideran que hay que renunciar a los principios salvadores de la revolución, es decir, a todos los ideales alimentados por el pueblo mexicano, para sostener en el poder a un solo hombre. Llaman manido radicalismo político a la no reelección, exactamente como lo hicieron los porfiristas cada cuatro años, cuando el señor general Porfirio Díaz se reafirmaba en la silla presidencial.

Los señores Senadores declaran que no tienen que exigirle al general Obregón, para postularlo, un programa previo, porque su pasado es la mejor garantía de su actuación futura. Todavía no ha llegado el momento de analizar la historia gubernativa del Presidente Obregón; pero nunca se aumentaron más exageradamente las deudas públicas que en su tiempo y jamás se despilfarró el dinero de la Nación en forma más inconsiderada que durante su gobierno. Ciertamente no tuvo ningún programa; todos los problemas sociales de la revolución quedaron intocados, sin resolver, aunque en materia agraria, tuvieron altos empleos los líderes agraristas; en el campo obrero, elevados puestos los líderes de la C.R.O.M.

Los señores Senadores aparentan ignorar que el mal de la reelección está fundamentalmente en el campo del continuismo, y que el Presidente Obregón trasladó su grupo burocrático al Gobierno del general Calles, y que este mismo grupo pretende volver al poder con el señor General Obregón, y precisamente la perdurabilidad de las camarillas es el más grave daño de la reelección.

Hay quienes desearían usar la palabra cinismo, que nosotros rechazamos porque deseamos conservar la más estricta moderación en el lenguaje, para calificar la afirmación hecha por los Senadores de que la máquina del Estado, la fuerza del Ejecutivo, la presión del Legislativo para hacer las elecciones, no está en las manos del general Obregón. Refutar esto sería caer en la misma ingenuidad de los señores Senadores. Ellos afirman que el reeleccionismo verdadero, el porfirismo, el que significa imposición, cohecho y violencia, no es el que está de su parte, aun cuando los Secretarios de Estado, en su mayoría, hayan pasado lista de presentes ante el General Obregón, los Gobernadores de los Estados hayan presidido los mítines obregonistas y la mayoría de las Cámaras se haya declarado abiertamente reelec-

cionista, que es como decir que es de noche en pleno día, o que es de día en plena noche.

No solamente los Senadores y Diputados usan ferrocarriles y telégrafos gratis para su obra reeleccionista, sino que en la imprenta de la Cámara de Diputados y casi a la vista del público, ya que este departamento tienen ventanas a la calle, se editan panfletos virulentos y con dineros de ciertos funcionarios públicos se publican periódicos procaces, exactamente iguales a "El Debate", aquel célebre libelo imposicionista.

Con lealtad y respetuosamente decimos a los señores Senadores, que están cooperando a provocar indignación en el país. Que la vuelta al poder del General Obregón, no será nunca consentida por el pueblo y que así como en 1910 y en 1920, los políticos burocráticos miraban con desprecio a la Opinión Pública, está sucediendo ahora a los señores Senadores que, sin ignorar la abierta repugnancia nacional a la reelección, se esmeran en contribuir a cegar los ojos del señor General Obregón y de sus protectores políticos, para conducir a la Patria a dolorosos y nuevos peligros.

En realidad, con el manifiesto de los Senadores se comprueba que no son legítimos representantes del pueblo.

La Patria no quiere seguir renunciando a ser gobernada con programas políticos de orientaciones definidas, para entregarse a la omnímoda voluntad de un solo hombre.

Este era el sistema de las monarquías absolutas reprobado por la democracia en todos los pueblos civilizados de nuestro planeta. Ya los mismos reyes son constitucionales, es decir, están sujetos a las decisiones de un gobierno representativo y popular. La abdicación que hacen los señores Senadores de un programa político, para aceptar la soberana voluntad de su candidato es una regresión a la Edad Media. No ignoramos que en Hispanoamérica eso ha sucedido frecuentemente; pero sabemos también que el actual progreso político de México no podrá consentir en el futuro Cámaras integradas únicamente para llenar la forma constitucional, las que delegando todas sus facultades en el Poder Ejecutivo, dejan de tener significación republicana para aparecer como una comparsa de cortesanos sin personalidad y sin opinión. Pero, hay algo a lo que no pueden renunciar aun cuando lo desearan, y es a tener responsabilidad.

Lamentamos la grave equivocación política de los señores Senadores, y que su manifiesto pase a las páginas de la historia, no como

la claudicación de un pueblo, sino como la muestra de un ensayo sobre el paradojismo en la política.

Palavicini, Félix F.

Política Constitucional
Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco
México 1980 Za. cd. facs de 6 la 1950

LAS CONSTITUCIONES IMPERMEABLES

En un almuerzo de la Pan American Round Table, el señor Josephus Daniels, Embajador de los Estados Unidos, hizo un discurso de propaganda en pro de una nueva convención constituyente para los Estados Unidos de América.

Hizo notar el Embajador americano que en el momento mismo de firmarse la Carta Magna de su país, Gladstone dijo que era la obra más maravillosa; pero ya entonces se habían sugerido quince modificaciones a esa obra maravillosa.

En la actualidad se han propuesto muchas enmiendas que están pendientes de resolución; una es la enmienda Noris, que propone que se requiera el voto de las tres cuartas partes de los magistrados de la Suprema Corte antes de declarar anticonstitucional un Decreto del Congreso; otra la que tiende a fijar el período presidencial en seis años sin reelección; y aun hay otras seis reformas pendientes de discutir.

Mucho se ha hablado de la intocable constitución americana; pero ni es cierto que la ley suprema de los Estados Unidos haya permanecido sin modificación alguna al través de la historia, ni que en país de esta tierra se pueda lograr semejante petrificación.

Se ha dicho que la famosa Constitución no escrita en la Gran Bretaña se conserva intacta, pero la verdad es muy otra. Inglaterra decapitó al rey Carlos I, y tuvo su república y su gran dictador Cronwell, antes de que los inquietos franceses realizaran su Convención de 1789. Inglaterra ha gozado de la mayor flexibilidad constitucional y ha sido, en materia política, mucho menos conservadora que otras naciones latinas. Desde luego su famosa Cámara de los Lores se renueva constantemente con los valores positivos que aparecen en todas las actividades y su sistema parlamentario le ha permitido cambios fun-

damentales de política con solamente nuevos gabinetes. La monarquía, y después el imperio, sirven a Inglaterra más para su dominio colonial que para su marcha administrativa y política. Nosotros hemos escuchado, en octubre de 1928, al señor MacDonald dar una conferencia en París, sobre su Partido Laborista, comenzando por elevar sus preces al Creador para que concediera la salud —entonces comprendida— a su Majestad Jorge V.

Si hemos de admitir las leyes del progreso en todos los órdenes físicos y mecánicos, en la ciencia y en las artes, sería absurdo sostener que las constituciones de los países deben ser impermeables.

Cuando en 1914 se planteó para el Ejército Constitucionalista el problema de restaurar la Constitución de 1857 —había que designarla con algún nombre— que había sido alterada por la usurpación del general Victoriano Huerta, nos encontramos con que la famosa Carta Magna, resultado de la revolución de Ayutla, ya no conservaba más que el nombre, y que mantenerla era admitir que su simple nombre bastaba para llenar las necesidades jurídicas del pueblo; y entonces dijimos que las Leyes que no responden a necesidades sociales son inaplicables, o, en otra forma, que para que la ley perdure es preciso que responda a determinadas exigencias sociales. En efecto, la Constitución daba lugar a comedias y mentiras continuas, a farsas irritantes y ridículas como la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, hecha por el voto popular desde la Baja California hasta Quintana Roo. Conocer la competencia y sabiduría de los jurisperitos en todo un país de la extensión del nuestro, era imposible; se procedía a efectuar una elección fraudulenta, pues la planilla de magistrados se formaba en la Secretaría de Gobernación y se enviaba a los gobernadores de los Estados.

Todas las constituciones suelen tener defensores fanáticos; la de 1857 tenía partidarios hasta en sus defectos; pero igual cosa sucedía con la Constitución de 1824, que en el mismo Congreso de 57 fué defendida con calor y entusiasmo por varios representantes. Entonces el diputado Castañeda decía: "que es la única expresión genuina y legítima de la voluntad nacional; que si ha dejado de regir en la República fué porque los mismos gobiernos encargados de su conservación atentaron contra ella; que cualquier Constitución que ahora se dicte no puede tener el prestigio, respetabilidad y adaptación que la de 1824..."

De los ciento veintiocho artículos que formaban la Constitución de 1857, cinco habían sido cambiados y cuarenta y nueve modificados, mientras los restantes carecían de aplicación. El Vicepresidente de aquel Constituyente, don León Guzmán, a raíz de promulgarse la Constitución se expresó así: "El Congreso está muy distante de lisonjearse con la idea de que su obra sea en todo perfecta". Don Francisco Zarco dijo a su vez: "La obra de la Constitución debe, naturalmente, lo conoce el Congreso, resentirse de las azarosas circunstancias en que ha sido formada, y puede también contener errores que se hayan escapado a la perspicacia de la Asamblea".

Asimismo, en 1917 no pretendimos los Constituyentes de Querétaro que nuestra obra era perfecta; pero menos aún que debiera ser totalmente impermeable. Lo que un pueblo no puede realizar hoy, lo hará mañana. Ni los gobernantes ni las leyes hacen felices a los pueblos. El desventurado don Agustín de Iturbide dijo: "Mexicanos... ya sabéis el modo de ser libres; a vosotros toca el ser felices".

PARA EL MEXICO GRANDE DE MAÑANA

Es inútil ocurrir a discusiones filosóficas para explicar la conveniencia de un estado social más en consonancia con la condición del pueblo civilizado, aspiración legítima de los mexicanos desde la iniciación de su independencia. Los hechos están fuera de toda polémica; son de una objetividad elocuente y avasalladora: ochenta por ciento de analfabetos, la mayor parte de ellos carentes de recursos económicos y por lo tanto mantenidos en la condición de parias. La Revolución Mexicana, particularmente desde el programa social planeado en Veracruz en diciembre de 1914 y publicado con el nombre de "Adiciones al Plan de Guadalupe", perseguía ya una transformación del estado económico y de la condición jurídica de nuestros campesinos y obreros, al mismo tiempo que despejaba el horizonte para poder amoldar las características mexicanas al progreso intelectual y técnico del mundo.

Antes que la Rusia, la Constitución Mexicana creó su capítulo del trabajo y previsión social. La revolución mexicana no podía realizar su obra en forma instantánea, a menos que se resolviese a entregar los destinos de la patria a la incompetencia y, lo que es peor aún, a la codicia de unos cuantos líderes. Su obra ha sido lenta, trabajosa y

erizada de graves obstáculos, y sin embargo, de 1914 hasta nuestros días, es decir, en veinte años, se ha logrado para el pueblo lo que éste no pudo obtener en sus primeros cien años de vida autónoma: reivindicación nacional sobre el suelo y subsuelo; renuncia de todo poseedor extranjero a otra protección que no sea la de los tribunales mexicanos, con renuncia expresa, para tener la calidad de propietario, a la protección de su país de origen; reconocimiento de los derechos sindicales, entre otros el derecho de huelga; la repartición agraria, que habrá de transformar la condición material y mental de los campesinos.

No todo ha sido limpio ni menos perfecto en la obra revolucionaria; muchos errores se han cometido; mas, colocados en la balanza, el platillo de los aciertos lleva un peso considerable. No han podido desterrarse en forma definitiva, las corrupciones ni las arbitrariedades. Subsisten todavía los cacicazgos y malversidades. No hay país del mundo que pueda presentar un limpio cartel de gobernantes y administradores, en el que no aparezcan manchas negras. Pero el detalle accesorio no altera la visión del conjunto. Con tan escasos elementos económicos y tan mezquina preparación escolar, México ha venido realizando su evolución social, o como hemos convenido en decir, su revolución social. Todavía falta mucho por realizar, y en la obra emprendida, la principal obstrucción no siempre ha venido del lado conservador de la sociedad, sino, sobre todo, del elemento demagógico, que atendiendo más a intereses políticos personales que a los de la nación, ha descuidado el fondo para hacer llamativa la forma.

Poner en activo trabajo la tierra repartida sería ingenuo si no se proporcionasen a las comunidades agrarias la maquinaria agrícola y las facilidades del crédito indispensables para sembrar y para dar útil aplicación a la cosecha, si no se revisan las tarifas ferrocarrileras y se perfecciona y moderniza el transporte de los productos de los campos o de las fábricas. El crédito popular será la lógica continuación de ese programa de mejoramiento público. La escuela ante todo; pero, con ella, los recursos económicos para dar útil empleo a los nuevos ciudadanos. Carreteras y sistemas de riego, saneamiento de las ciudades, agua potable para todos, y llegará a comprenderse algún día las puertas abiertas a la inmigración de razas afines, para el aumento de nuestra población. Necesitamos atraer, no al capital extranjero, que es imperialista y absorbente, sino al trabajador extranjero, español, e italiano, que convertido desde el primer día a la ciudadanía mexicana, produzca en la siguiente generación una juventud identifi-

cada con los ideales patrios y capaz de mirar al mundo con la dignidad de un pueblo sano y fuerte. Tenemos campos inmensos sin cultivo; tenemos inagotables recursos minerales, tenemos todos los climas y, por lo tanto, la posibilidad de todo los cultivos. Somos potencialmente un país rico con una población miserable.

Para hacer el México grande de mañana, hay que renunciar a las vociferaciones huecas y estériles, para dedicar las energías batalladoras y entusiastas de la raza a fines orientados y firmes y no a pretensiones aisladas y dispersas. Tener unidad de acción, autoridad ejecutiva, propósitos armónicos y firmeza inquebrantable para no anteponer el insignificante provecho inmediato a los grandes rendimientos del futuro. Desde el 12 de diciembre de 1914, el señor don Venustiano Carranza, —en su decreto de adiciones al Plan de Guadalupe, formulado por la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes— se propuso "expedir y poner en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; estableciendo la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del ejército; reformas de los sistemas electorales para obtener la efectividad del sufragio; organización del Poder Judicial independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de la justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, para destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habi-

tantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la ley." Todo condensado después en la Constitución de 1917.

Hay mucho todavía por hacer; la obra de Carranza habrá de continuarse, con las adaptaciones y acomodamientos que las nuevas épocas requieren, pero sin apartarse del propósito fundamental.

EN DEFENSA DE LA LIBERTAD

La Constitución de 1917 no fué una improvisación, sino el resultado de una larga serie de vicisitudes, que a través de toda la historia de México venían preparando el advenimiento de un mejor estado social. La Revolución Popular de 1910, frustrada con su triunfo político en el pacto de Ciudad Juárez, dando una apariencia de poder el señor Madero, obtuvo prácticamente por algún tiempo, la ingente realización de los propósitos que guiaban a los revolucionarios.

Ciertamente que en el apostolado democrático del señor Madero la campaña parecía reducirse a la demolición de una dictadura de treinta años, que, mantenía a los mexicanos bajo el régimen del absolutismo; pero, en realidad, cuando nosotros nos dirigimos a los millares de parias de los campos y las ciudades, ofreciéndoles un mejor estado de cosas, era lógico suponer que el pueblo no iba a conformarse con el simple cambio de hombres en el poder, sino que requería nuevos métodos administrativos y medios legales de protección para las clases menesterosas. Por eso cuando en la XXVI Legislatura, a pesar de la escasa mayoría gubernamental, empezó a iniciarse la promulgación de reformas importantes en la legislación, los conservadores decidieron derribar por la fuerza al popular gobierno del señor Madero —defensor de la libertad— para substituírlo por una mano de hierro que aniquilara las demás nobles aspiraciones del pueblo y pusiera, otra vez, el gobierno en manos de la plutocracia.

Todos saben que el procedimiento sanguinario empleado en el cuartelazo de Félix Díaz Bernardo Reyes y Victoriano Huerta, así como el golpe de Estado de este último, provacaron la indignación nacional, y que don Venustiano Carranza investido con el carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, emprendió la redentora tarea de restablecer el dominio de la ley y el castigo de los usurpadores. Al triunfo militar de los Constitucionalistas debía suceder in-

mediatamente un gobierno bajo la égida de la Constitución de 1857. Así se había prometido, y dentro del formulismo, cumplido resultaba obligación de los constitucionalistas. Pero la Constitución de 1857 prácticamente no existía; había sido destruida fragmento a fragmento por reformas consecutivas, con las que la dictadura había acomodado su forma más sencilla de opresión, y los pocos preceptos salvadores que en ella subsistían no se aplicaban jamás.

Al enarbolar la bandera del inmediato restablecimiento de la Constitución por los convencionistas de Aguascalientes, el señor Carranza con su amplia visión de estadista, comprendió que volveríamos a caer en la férula de un régimen netamente político, sin que las aspiraciones sociales fueran satisfechas con la rapidez que todos anhelábamos. Así fué como se decidió formular las adiciones al Plan de Guadalupe, promulgadas en Veracruz en enero de 1914. Consistieron en un verdadero programa de revolución social mexicana; pero no podían concretarse en simples leyes revolucionarias, en decretos del jefe del ejército, pues nos dimos cuenta de que, restablecido el orden dentro de la vieja y carcomida Constitución, nuestros decretos serían considerados inconstitucionales. De ahí que fuera preciso convocar a un nuevo Congreso Constituyente, y para esto convencer a nuestros propios jefes militares, por medio de razonamientos persuasivos y convincentes. A los que emprendidos esa tarea, nos vino encima una tempestad de violentas críticas. El que esto escribe lanzó una docena de artículos demostrando las deficiencias de la antigua Constitución y la urgencia de hacer una nueva. La razón se abrió camino y el Congreso Constituyente fué convocado.

El proyecto de Constitución, conteniendo grandes aspiraciones colectivas, sufrió importantes reformas durante su libre examen y vigorosa discusión en Querétaro. Todos los diputados quisieron grabar en la nueva carta los consagrados derechos del hombre, las garantías individuales, el espíritu amplio y franco de la libertad, de todas las libertades. Pero, al mismo tiempo, la Constitución creó trascendentales preceptos con respecto a la estructura social de México, liberándolo de su aspecto de país colonial, con la reivindicación de la soberanía nacional sobre suelo y subsuelo. Además, respondiendo a las aspiraciones colectivas, se fué a la restitución y dotación de ejidos, al trabajo y la previsión social. La Constitución Mexicana de 1917 era la primera del mundo que incluía en sus preceptos fundamentales fórmulas socialistas. De ellas, todos los firmantes de la Constitución

fuimos y seguimos siendo absolutamente solidarios. Las divergencias de criterio existentes en la historia Cámara desaparecieron el mismo día en que la Constitución fué promulgada.

De entonces hasta nuestros días, en afanosos dieciocho años de vida, la Constitución ha sufrido reiterados ataques de las "derechas". Se nos tildó de radicales y exaltados; pero el tiempo fué dándonos la razón, y las grandes masas populares, interesadas en las conquistas obtenidas, se identificaron con los revolucionarios que habían dado a la República una Constitución avanzada. Dentro de ella cabe todo el progreso social compartible con la organización de mundo moderno. En cambio, durante los últimos tiempos, los ataques a la Constitución han empezado a venir de la "extrema izquierda". Se pretende que la Constitución deje de amparar al ciudadano, prive a los hombres de sus derechos inalienables, catapulte a la libertad, para favorecer a un nuevo despotismo. Se invocan todas las utopías, y a nombre de doctrinas más o menos absurdas e inconscientes se llama a la Constitución retardaria.

En un país con el ochenta por ciento de analfabetos, cuya salvación está en la escuela, hay quien opine —locura suicida— que sean los menos preparados, los más incultos, los que gobiernen dictatorialmente a la nación; y como esto es irrealizable, se ve claro que quisieran el gobierno de unos cuantos líderes, formando una pequeña oligarquía ultrajantemente opresora.

Por eso, porque somos defensores de la libertad, de la libertad económica de peones y obreros, hicimos las reformas agrarias y sociales en 1917. Por eso, porque somos defensores de la libertad, dimos garantías al poseedor del capital —con las justas limitaciones— para poder disfrutar de él. No quisimos que ninguna clase fuera opresora de las otras, y tan penetrado está el pueblo de este principio, que todos los Presidentes de la República, desde 1917 hasta 1935, se han declarado defensores de la Constitución y han protestado guardarla y cumplirla. Toda obra contra los derechos que la Constitución consagra es una labor sediciosa, es subversiva, venga de donde viniere, y los ocnstituyentes, mientras quede alguno con vida, se pondrán al lado de la Constitución.

Nosotros creemos que sin libertad y sin democracia no puede existir el progreso. Una dictadura que puede crearlo todo, también puede destruírlo todo. La libertad tiene sus males, pero los corrige ella misma.

LA CONSTITUCION ES LA REVOLUCION

Discurso en la velada efectuada el día 5 de febrero de 1942, en el Palacio de Bellas Artes, para celebrar el XXV Aniversario de 1917.

Señor Presidente de la República:
Señores Representantes de los Poderes Legislativo y Judicial;
Compañeros Constituyentes;
Señoras y señores:

La Asociación de Constituyentes no está presente hoy por vano alarde y por darse baño de rosas, festejando su obra. Una Constitución de veinticinco años es una Constitución púber. Un cuarto de siglo es un instante fugaz en el cronómetro de la historia. Si realmente esta celebración fuese sólo con el objeto de festejar el XXV aniversario de la Constitución, sería un aparato excesivo, un alarde ostentoso; pero no es eso, señoras y señores: ese acto es la respuesta a un llamado que con sufrimiento, con dolor y con sangre nos hicieron las plebes de Hidalgo, las legiones de Morelos, los chicanos de Juárez, las chusmas de Madero, los latrofacciosos de Villa, los calzonudos de Zapata, y los carranclanes de Venustiano Carranza. (Aplausos nutridos).

¿Cómo han respondido los dirigentes de México a ese clamor popular? ¿Es esta la Constitución que ellos querían? Sí, porque la Revolución es hoy la Constitución. Esta tarde, cuando hemos contemplado ese monumento del centro de la ciudad, sostenido por cuatro grandes y majestuosas columnas, nos hemos imaginado que allí, una de ellas, donde quedaban depositadas las cenizas de Venustiano Carranza iba a representar el Patriotismo; la otra columna representaba la Unión: allí coincidían todos los anhelos revolucionarios, allí se juntaban todas las aspiraciones populares; la otra columna iba a representar el Trabajo, el trabajo de todos, de los intelectuales y de los manuales; el trabajo por la producción y por el bienestar del pueblo; y la cuarta columna, la Democracia, que sin patriotismo, sin unión y sin trabajo es imposible. (Aplausos).

Y sobre esas cuatro columnas, el faro que ha de iluminar toda la República, el faro de la paz, la verdadera que es la paz en las concien-

cias, en los espíritus y en los corazones. Ahora, el sentimiento popular no va a designar a ese monumento ya simplemente como el Monumento a la Revolución, sino que ahora es el Monumento de la Constitución (Aplausos).

Por eso, en una breve sinopsis, diremos cómo se realizó esa obra. Hidalgo ignoraba los complejos problemas políticos de la época de Fernando VII, si debería gobernar este o aquel en España; y cuando el pueblo se lanzó siguiendo a Hidalgo, lo que quería era que no estuviesen postergados los indios y los mestizos; lo que quería era comer mejor, lo que quería era no seguir siendo siervo. Muerto Hidalgo, aparece Morelos, y este talento militar y político presenta un programa tan avanzado, tan grande, que se proyecta todavía hasta nuestros tiempos, sobrepasando todas las fantasías sociales de nuestra época. Fué un verdadero revolucionario de México. (Aplaulos).

Consumada la Independencia, los enemigos, los principales opresores, la consuman. Iturbide, en su acta, nos declara en 1821 que México ya lo tenía todo; cierto, pero los mexicanos no tenían nada. (Aplausos).

Y caído Iturbide, desde 1823 hasta 1855, el panorama de nuestra historia es caótico. Un fantasma tragicómico se ha de pasear por las etapas de nuestra historia; él ha de impedir que entre en vigor la Constitución de 1824, y las bases constitutivas y todo ordenamiento legal; por él hemos de perder en 1847 más de la mitad del territorio nacional; la pavorosa figura de Su Alteza Serenísima Antonio López de Santa Anna. Y cuando este tirano morboso de nuestra historia cae, no cae por una revolución popular; es todavía un movimiento de cuartel; es todavía Ayutla, algo que iniciaron dos coroneles: Villarreal y Comonfort, y un general, Juan N. Alvarez. Pero aquel movimiento de Ayutla trajo la Constitución de 1857, y allí aparecieron los intelectuales, los directores y los técnicos de la política. Que no tuvo reformas sociales es cierto; pero en sus debates ya se plantea un programa agrario, que era, y será el gran problema nacional. Al expedirse la Constitución salió con una simple estructura política. Era de todos modos, una buena Constitución.

La soberanía del pueblo estaba reconocida y se mantenían los tres clásicos Poderes; pero se cometió la falla de establecer una sola Cámara, que podía convertirse en un centro de tiranía demagógica. Y tenía todavía otra debilidad: no permitía la libertad de cultos; apenas, la tolerancia. Eso lo hicieron los legisladores con la esperanza de que la Constitución fuese aceptada por todos, ingenuidad siempre de los par-

tidos liberales. Mas la Constitución no fué aceptada por todos. Sucedió que los conservadores vieron que la Constitución de 1857 indentificaba al pueblo con ella y se pusieron enfrente jugando su última carta, la pavorosa última carta de los conservadores: la traición, trayendo a los invasores y la mascarada de un imperio. No había tiempo de pensar en reformas sociales; era preciso defender primero la patria; por eso la Constitución de 1857 simboliza, en ese dramático instante de nuestro país, a la patria. Terminando con la escena patética del Cerro de las Campanas, el partido conservador no vuelve a presentar un frente; se embosca, se oculta; utiliza a los elementos liberales de entonces, como ahora utiliza a los revolucionarios de nuestra época, para seguir siendo, sin dar la cara, el enemigo constante de las aspiraciones del pueblo. (Aplausos).

Muerto Juárez, Porfirio Díaz llega al poder; pero no atacando la Constitución de 57, sino proponiendo mejorarla. Tenía en su bandera la no reelección, y proponía la supresión de impuestos, particularmente el del timbre; mas bien sabéis, señores, que ninguna de las dos promesas cumplió. Se propuso hacer la paz. ¿Cómo hizo la paz? Ante todo, enriqueció a los generales adictos, exterminando impacablemente a los irreductibles; no permitió ni libertad de prensa, ni libertad de palabra, ni libertad de reunión. En San Luis se agrupan unos hombres con ideas liberales: los disuelve la policía; en Cananea, pretenden los obreros hacer una huelga contra la empresa minera, se les reduce a tiros y van a dar a las mazmorras de San Juan de Ulúa; hombres que más tarde, por ironía del destino y la fuerza de los ideales populares, han llegado a ser generales de división de nuestros Ejércitos; voy a mencionar sus nombres, porque los tres merecen nuestro respeto: Manuel Diéguez, Juan José Ríos y Esteban Baca Calderón. Unos estudiantes pretenden en Veracruz exponer sus ideas; se reúnen; hacen un mitin —no se usaba entonces esa palabra— diremos una reunión estudiantil; recibe el Jefe de las Armas esta orden terrible, implacable, cruel ¡Mátelos en caliente! Y más tarde, en Orizaba, se intenta en la fábrica de Río Blanco una huelga, solicitando modestas reivindicaciones; entonces se estrenan con ellos las primeras ametralladoras, y así se acaba el movimiento. Es la paz porfiriana, la paz de los sepulcros. Tal la situación en lo político.

En lo económico, todos los panegiristas del porfirismo lo han elogiado extraordinariamente.

En 1894, clarines y fanfarrias anuncian que el presupuesto se ha nivelado. Cuarenta y cinco millones de pesos van a gastarse ese año. Veinte millones destinados al servicio anual de la Deuda Pública y veinticinco millones para el sostenimiento de la Federación. El equilibrio del Presupuesto va a ser desde ese día una pesadilla nacional. La Deuda Pública de México —las deudas todas de México— han sido un constante fraude del extranjero y nuestro país. (Aplausos nutridos y prolongados).

El Secretario de Hacienda, acordaba en la mañana con el Tesorero y los agiotistas; éstos daban el diez por ciento de los valores que recibían y, después de tomar bonos de caja o títulos los endosaban a los extranjeros, los cuales tenían derecho a reclamar por la vía diplomática, y nuestros puertos se vieron visitados por escuadras que venían a sostener esas bribonadas. (Aplausos).

Todos recordamos "los pasteles", y aquellos seiscientos mil pesos que Miramón se comprometió a pagar con quince millones. Todos recordamos que esa fué una de las reclamaciones enlistadas por el famoso diplomático Saligny, aquel que cuando caballerosamente Juárez le permitió salir de la zona tórrida y peligrosa, para que sus soldados no se enfermeran firmó el pacto de que volverían al puerto si se rompían las hostilidades y cuando faltó al tratado dijo que su firma valía tanto como el papel en que esta escrita.

El presupuesto equilibrado ha sido siempre la muralla a todo intento de progreso en este país. ¡Es necesario mantener el Presupuesto equilibrado! El Ministro de Educación no puede aumentar sus escuelas; ningún Secretario de Estado puede desenvolverse; hay un superministro, el de Hacienda, quien trata de limitar todo crecimiento y al maniatar a todos los Secretarios, sofoca al mismo Presidente de la República, quien no puede tener un programa de desenvolvimiento social, para inclinarse ante un Presupuesto que debe estar equilibrado. (Aplausos).

¿Hubo un progreso económico con los ferrocarriles? Construímos los ferrocarriles con subvenciones de la Federación y de los Estados; les dimos grandes zonas libres de terreno, y después hicimos una hazaña económica: compramos a los concesionarios esos ferrocarriles, reconociendo las hipotecas; es decir, primero pagamos su construcción después, los compramos y tercero, los debemos. (Risa y aplausos).

Pero nos dicen: ¿y el desenvolvimiento del petróleo? ¡Ah, sí, el petróleo! Se dieron concesiones por noventa y nueve años para explotar

los mantos petrolíferos del país, sin pagar derechos ni a los Ayuntamientos, ni a los Estados ni a la Federación. —¡Colosal regalo que hicimos graciosamente a los extranjeros!

Así, prendida por alfileres, la gran economía porfirista va a terminar. En 1910, tiene un presupuesto para ese año de noventa millones de pesos; es decir, menos de los que ahora tiene solamente el Presupuesto de Educación Pública Nacional. Pero hay —dicen— noventa millones en reserva. Sí, mas apenas bastan para mantener el equilibrio de la moneda, de una moneda que nunca estuvo saneada, porque la plata, mercancía, se iba en su peso fuerte para China y las Indias. Había que acabar con la inflación de la plata, y se inventó un apañado y artificioso talón oro que estaba sostenido con la pluralidad de los Bancos de emisión, por papel moneda. ¿Cuál era ese misterio de la moneda, entonces? Los Bancos, todos extranjeros; el Banco Nacional de México, que no era Nacional ni de México; y todos los otros Bancos en manos de extranjeros cuyo privilegio era emitir al tres por uno, prestando moderadamente al dieciocho y veinticuatro por ciento de rédito anual. Multiplíquese por tres y verán qué colosal usura mantenía en el país aquel auge económico. (Risas). —¡Esta era la economía porfirista!

Hubo uno que otro palacio de mármol y granito levantado en la capital de la República; frente a ellos se deslizaban macilentos y tristes nuestros indios descalzos y nuestras indias con taparrabo. Fué cuando los antirreeleccionistas creyeron que era el momento de acabar con aquel apolillado y envejecido régimen, y soñaron que con sólo concluír con el absolutismo, se habría logrado la aspiración popular, la salvación social.

Cuando apenas dos docenas de vaqueros en Chihuahua se alzaron en armas y hubo uno que otro pequenísimo brote rebelde en el resto de la República la dictadura abdicó, por patriotismo han dicho unos; por miedo a la victoria de los revolucionarios, han dicho otros. Señores: la filosofía de la historia puede hacerse ahora; no era ni por una ni por otra cosa; o era tal vez por las dos, pero principalmente, por un ardid político, inteligente, hábil, sagaz; cerca de Porfirio Díaz había un grupo de hombres de negocios que sabían dónde tenían la cabeza, pero sabían más dónde tenían la bolsa. Para que no se alterara el interés material de ese grupo, se dijo: hay que dar el poder político, que al fin nos queda el Ejército, nos quedan las fuerzas económicas, las

compañias, la dirección de los Ferrocarriles, toda la vida económica del país. Y así fué electo Madero.

La transacción de Ciudad Juárez facilitó el triunfo aparente de los antirreeleccionistas; llegó Madero al Poder y se encontró con que estaba encerrado en ua coraza de hierro. Cuando aparece la primera Cámara y en ella un grupo renovador empieza a iniciar leyes reformadoras; los conservadores se alarman, y era, señores, el instante legalista de México. En la Cámara estaban representados todos los intereses; se podía haber discutido ley por ley; se habrían puesto objeciones; habríanse consultado constantemente a la nación. Era el momento supremo de gobernar con la ley. Pero no quisieron esto los conservadores y asesinan, en un nuevo cuartelazo, al Presidente y al Vicepresidente; ellos quisieron la violencia y el pueblo aceptó el reto. Ya lo habéis oído con la elocuente palabra de los oradores que me han precedido. Surgió entonces la figura inmortal de Venustiano Carranza. Gobernador de Coahuila. Formula el Plan de Guadalupe, un pacto meramente militar; no dice más sino que hay que volver al orden constitucional. Sonora lo secunda admirablemente con el Gobernador Pesqueira y comienza la lucha. En dieciocho meses, el pueblo en armas liquida la fuerza del Ejército Federal, lo licencia, y triunfante la Revolución Constitucionalista, se encontró en el momento de decidir sus destinos que eran los del pueblo mexicano y es allí donde la figura de Carranza crece y se agiganta. Sabe desafiar la impopularidad momentánea, el aplauso fácil. Necesita luchar contra los impacientes, contra los no inteligentes y contra los desleales; luchó contra todos para obtener que las reformas sociales fuesen posibles en este país, para que la Revolución no se frustrara y así fué como se pudo reunir un nuevo Congreso Constituyente.

Hablar del Congreso Constituyente para un Constituyente y para un representante de la Asociación de Constituyentes, es mortificante y difícil y sobre todo superfluo e innecesario, cuando autoridades en Derecho lo han elogiado y prestigiado tanto. Acaso podremos solamente decir que allí se reconquistó para el dominio de la nación, para la soberanía nacional, el suelo y el subsuelo; se dieron garantías individuales y sociales; se estableció que sólo los mexicanos podían poseer bienes raíces, o los extranjeros, siempre que para el efecto de la propiedad, renunciaran a su nacionalidad; principio éste que se nos ha objetado entre las críticas que se hacen a la Constitución, como un desacato al Derecho Internacional.

Perdonadme si me extiendo demasiado en esta plática; pero es el momento histórico y solemne en que es preciso dejar de una buena vez dichas las cosas. (Aplausos).

Respecto al Derecho Internacional, México ha marcado una línea recta e invariable; no permitir la violación de la soberanía de ningún pueblo débil por los fuertes; no admitir ninguna conquista de la fuerza. México, que fué el último país invitado por la Sociedad de las Naciones, es hoy todavía uno de los pocos que con sus cuotas mantienen el suntuoso cuanto inútil Palacio de Ginebra. (Aplausos).

México no reconoció nunca la conquista de Abisinia ni del Manchulcuo, ni de Checoeslovaquia, ni de Austria, ni de Polonia, Bélgica, Holanda o Grecia; México, cuando las grandes democracias europeas dudaban, estableció una clara política con respecto a la República avanzada española. (Aplausos).

México cumplió inmediatamente el fallo arbitral que le fué adverso en el caso de la Isla llamada de Cliperton.

Y por fin, México acaba de demostrar con su brillante delegación en Río Janeiro, su disposición de solidaridad continental, de respeto a los ideales democráticos y de amor, hasta el sacrificio, a sus principios.

Pero así como quisimos el respeto para los demás, también hemos querido los constituyentes establecer para nuestro régimen interior, que los extranjeros no tendrían nunca más derechos que los nacionales.

Fué nuestro propósito establecer este principio que, Excelencias —me dirijo a los honorables representantes diplomáticos presentes—, debía ya ser adoptado en un pacto panamericano. Si hemos aplaudido hoy a nuestra delegación en Río Janeiro, ¿cómo no aplaudiremos al canciller mexicano que logre en una convención panamericana que todos los países del Continente pacten, que los extranjeros no tienen en sus países más derechos que los nacionales? (Aplausos).

Quizas deba responder a algunas de las objeciones hechas a la Constitución de 1917. Una vez expedida, los doctos en Derecho, aquellos señores que desde su gabinete reforman el mundo, la llamaron un almodrote. En primer lugar, dijeron que la hacía un partido. ¡Bella acusación! Naturalmente que la hacía un partido. Todas las constituciones que han perdurado, han sido consecuencia de un movimiento que ha convertido en un estado de derecho, no la hizo sólo para él, sino para toda la nación.

Otra objeción. Se dijo que era híbrida; que tenía garantías individuales y garantías sociales, y que, por consiguiente, era individualista y socialista a la vez; lo que, filosóficamente, parecía un absurdo. Veinticinco años de experiencia han demostrado, que para México, los constituyentes mexicanos tenían razón.

Se dijo también que la Constitución era retroactiva. Sí, la observación es exacta, pero como censura es absurda y malévola. Todas las Constituciones del mundo, dignas de ese nombre, son retroactivas; si no fuesen retoractivas, no había progreso humano posible. Sí, hoy, a los veinticinco años, nosotros los constituyentes declaramos solemnemente ante los señores Ministros de la Suprema Corte y ante el pueblo mexicano, *que quisimos que la Constitución fuese retroactiva.*

Todas las Constituciones del mundo, repito, han sido retroactivas; han acabado con los privilegios, con las ventajas y con los intereses creados. Si se hubieran respetado éstos, en el 93 se habría conservado a los nobles de Francia en el disfrute de sus prerrogativas, y los sufridos negros de los Estados Unidos seguirían llorando su infortunio; como que para que el progreso humano sea posible, es necesario que cada Constitución establezca dentro de sus normas, el derecho nuevo, y éste es aquel, que hace triunfar la voluntad del pueblo. (Aplausos).

Se dijo que la Constitución era antirreligiosa. ¡No es exacto! La Constitución sostiene la completa libertad de cultos y la enseñanza libre. Y qué mayor ejemplo: el primero de diciembre de mil novecientos cuarenta, un probo ciudadano católico, puesta una mano sobre el corazón, y otra sobre la Constitución de 1917, protestó cumplirla y hacerla cumplir. (Aplausos).

También se ha dicho que se hizo festinadamente. Solamente las cosas que se hacen de prisa, se hacen bien. Esa festinación a que aludió el maestro en Derecho el gran revolucionario, licenciado don Luis Cabrera; esa festinación con que se hizo la Constitución de 1917, obedeció, como él lo explicó, a muchas causas; pero, además, a que cuando un congreso prolonga indefinidamente sus debates, es porque no tiene ganas de que se realicen sus aspiraciones. Lo que mucho se debate, no es lo que mucho se piensa. Cuando mucho se discute, se habla mucho; pero no se ejecuta pronto y bien. Además, querían todos que el 5 de febrero continuase siendo una fiesta nacional, fué un homenaje a la Constitución de 1857; fué una, fué —¿cómo diré para encontrar la palabra exacta?— un respeto a la tradición política nacional. Pero de

esa festinación no salieron los disparates de que se acusa a la Constitución.

Permitidle al representante de la Asociación de Constituyentes hacer esta afirmación: ahora, a los veinticinco años, ya ni izquierdas ni derechas discuten la Constitución promulgada en 1917. Si hay disputas, si hay controversias, ellas se refieren exclusivamente a los parches y desatinadas enimendas posteriores. A la vez, declaramos que no hemos creído hacer una obra perfecta, y que tampoco negamos que no puedan hacerse enmiendas, modificaciones y arreglos a la Constitución, pero lo que sí afirmamos, y lo afirmamos solemnemente, es que ya no habrá gobierno en México que pueda arrebatar su pedazo de tierra a los campesinos; que ya no habrá gobierno en México que pueda eliminar las conquistas que ha alcanzado el movimiento obrero en nuestras leyes. Entre otras razones, porque el pueblo no lo consentiría, pues está identificado con la Constitución. (Aplausos).

Tal es la significación de este acto, señoras y señores, en éste un ciclo que se cierra; llegamos al instante de hacer un alto en el camino y observar el espacio recorrido. Llegamos sangrando los pies y desgarradas las manos, transida el alma con todas las inquietudes, para encontrarnos en una época de libertad, de tolerancia y de unión. ¿No es esta una suprema conquista?

Frente a los esbirros y pretorianos de ayer, presentamos un ejército organizado, con directores técnicos que preparan a la juventud para la defensa de la patria, y si es posible, para la defensa de la democracia de todo el Continente. (Aplausos). Frente a las Cámaras mudas de ayer presentamos un Congreso entusiasta, vibrante, encendido de ardor patriótico; frente a los jueces corrompidos y venales de ayer, un Poder Judicial que acabará por ser intachable, cuando se restituya la inmovilidad judicial; y frente a los tiranos y dictadores de ayer un presidente, súbdito respetuoso de Su Maestad la Ley. A las mazmorras el exilio y el patíbulo del pasado, un pueblo regido por la Constitución.

La tierra es de los mexicanos, los ferrocarriles están en manos mexicanas; el pertóleo es nuestro (Aplausos), los bancos en su casi totalidad son mexicanos; el único banco de emisión es del Gobierno de México.

Cuando se puede hacer tan elocuente balance y observamos que hay un Presidente de la República a quien cinco de los Presidentes anteriores que aún viven, lo apoyan y sostienen en su política exterior

e interior, ¿no podemos considerar que hemos alcanzado un progreso político?

¡Así hemos respondido, así hemos querido responder al exigente llamado que nos hicieron con sus sufrimientos, su dolor y su sangre, las plebes de Hidalgo, las legiones de Morelos, los chinacos de Juárez, las chusmas de Madero, los latrofacciosos de Villa, los calzonudos de Zapata y los carranclanes de Venustiano Carranza!

(Aplausos estruendosos y prolongados).

(Versión taquigráfica tomada por los taquígrafos supervivientes del Congreso Constituyente).

LA CONSTITUCION DE MEXICO LLEGA A LA EDAD ADULTA

Discurso el 5 de febrero de 1947, al cumplir la Constitución de México su XXX Aniversario.

Señor Gobernador de Tlaxcala;
Señores Funcionarios Federales y del Estado:

Cuando la Constitución de 1917 cumplió sus primeros 15 años de vida, me tocó el honor de comentar sus difíciles primeros pasos por el mundo. Cuando la misma Constitución llegó a los 20 años, festejé su vigorosa juventud —ya entonces asediada por cortejantes audaces y desaprensivos—. Cuando al cumplir 25 años, celebró sus bodas de plata con la admiración pública, le rendí el homenaje de admiración y respeto que había sabido conquistarse y hoy, por una galantería que estimo y agradezco a la Mesa Directiva de la Asociación de Constituyentes, vengo a celebrar la edad adulta de la Constitución, sus 30 años de plenitud, navegando sobre el encrespado océano de nuestras pasiones políticas, ha llegado al puerto de la serenidad enarbolando en su más alto mástil el glorioso pabellón, insignia y promesa, de un México mejor.

La Constitución de 1917, alcanza sus 30 años de vida con la firmeza y la prestancia que le han dado ya las pruebas del fuego y del dolor.

Mis primeras palabras quiero dedicarlas, como rendida ofrenda a nuestros compañeros fallecidos, a todos y cada uno de aquellos a los que la suerte no brindó la jubilosa ocasión de ver su obra triunfante y victoriosa.

La estructura constitucional de México, está ligada —como la de los hombres que la forjaron— a las vicisitudes de los Estados en formación. No ha sido fácil la evolución constitucional de México, desde los albores de su independencia hasta nuestros días. Miguel Hidalgo no tuvo tiempo de pensar, sino en el grito de redención y de libertad. José María Morelos, visionario genial, apenas si pudo en Apatzingán y Chilpancingo, bosquejar un programa social, en los aciagos días en los que no existía aún el pueblo capaz de comprenderlo. Francisco Javier Mina y Vicente Guerrero, libertadores ilustres, cayeron antes de alcanzar su meta.

La consumación de la independencia nacional, no la realizó el pueblo mexicano, cuyas grandes masas deprimidas, aherrojadas y esclavas, se debatían en la desesperación y la miseria. Fueron los propios colonos españoles, fueron los criollos mismos, fué el Clero, los que se aliaron para libertar a la Nueva España de la dominación francesa —cuyos principios liberales detestaban— los que ofrecieron a Agustín de Iturbide el fideicomiso de un régimen político, quien a falta de los directamente beneficiados —Fernando VII y sus descendientes— se apropió del gobierno, inventando un ridículo y carnavalesco imperio. Derrotado el absolutismo, puede al fin el Congreso de 1824 formular una Constitución republicana para nuestro país. La Constitución era buena, tal vez demasiado buena para un pueblo que salía de las sombras medioevales, de las opresiones tiránicas y monásticas. Si tuvo defectos, deben señalarse como tales sus propias virtudes: derechos del hombre, tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial. Una Carta Magna semejante a la de los Estados Unidos de América, redactada por soñadores hombres, de pensamiento. Una primera República y después, el caos, el más espantoso caos político. Ni escuelas primarias para el pueblo, ni colegios superiores para formar a sus dirigentes. Durante 30 años, se pasea por la historia de México, la figura tragicómica del general don Antonio López de Santa Anna Pérez de Lebrón, Comendador de la Orden de Guadalupe y Gran Cruz de Carlos III. Su Excelencia nos deja el imborrable recuerdo de males irreparables.

Precisamente en este año es el centenario de aquella amarga hora de México, en la que perdimos más de la mitad del territorio nacional.

En 1847, teníamos siete millones de habitantes, de los cuales cinco eran indios que no sabían aún la lengua nacional y los dos millones restantes, divididos y subdivididos, por irrefrenables pasiones, con jefes mediocres, codiciosos e incultos. Es el momento de decirlo, la ocasión solemne de declararlo enfáticamente, en 1847 no fué derrotado el pueblo de México, no perdieron esa guerra nuestros abnegados y valientes soldados nacionales, cuya heroicidad llegó hasta el sacirificio. La derrota provino de jefes incapaces, cobardes y desleales. De un Paredes Arrillaga a cuyo mando ponemos en San Luis Potosí el mejor ejército de la nación, todo el parque y hasta el último peso del gobierno y éste, mide la distancia que lo separa del invasor general Taylor y del Palacio Nacional de México y opta por venirse a la capital para usurpar la presidencia de la República. Otro hombre, Santa Anna, que hace inútil la victoria de la Angostura, planea mal la defensa de Veracruz y expone a la derrota inevitable a las mejores tropas de la capital. De 1847 —tristeza y vergüenza nuestra— solamente conservamos una página inmarcesible y limpia, un albor de gloria, un noble ejemplo, la ofrenda de sus vidas por un grupo de jóvenes, casi niños, que cayeron el 13 de septiembre bajo las balas enemigas en la defensa de Chapultepec. (Aplausos nutridos).

Y todavía en 1853, los propietarios, el clero, los periódicos, gran parte del ejército, ofrecen a Santa Anna el onceno gobierno de este país, con la condición de que lo manejara sin elecciones y sin congresos. Así llegamos al estallido de Ayutla, que tuvo la elevada misión de convocar a los constituyentes del 57 y dar a la República una carta liberal. Fué una Constitución tibia y moderada, pero era la ley y los conservadores detestaban precisamente eso, la ley. Encarnizada guerra civil de tres años contra la Constitución, originó las leyes de Reforma y todavía no conformes, los enemigos del pueblo, buscan en Europa un protector para sus ambiciones y traen a nuestro suelo las botas de los soldados invasores. Con Benito Juárez, el incorruptible, la Constitución de 1857 salva los destinos de México y pasa de mano en mano hasta la dictadura patriarcal de Porfirio Díaz.

Treinta años más, la inamovilidad y el quietismo, con el título de la paz, darían la sensación de un pueblo vencido y sin esperanzas. El porfirismo había nivelado el presupuesto nacional, entregando la tercera parte del mismo para los acreedores internacionales y destinaba el cinco por ciento a la educación. El porfirismo, había levantado un palacio de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, para una

nación que no tenía comunicaciones y un Palacio Postal para un país que no tenía caminos por donde llevar las balijas del correo y un palacio del Poder Legislativo, donde habría cemento, hierro y mármol: pero donde no estarían legisladores. Una capital esfaltada, por donde los indios pordioseros desfilaban en calzón blanco y huaraches y sus mujeres con huipiles. Mentiras doradas en la metrópoli y miseria desesperante y angustiosa en los campos. Trabajo de sol a sol en las haciendas, con peones adeudados, jornal de 18 centavos por día, pagaderos en vales contra las tiendas de raya. Las huelgas, consideradas como crímenes políticos, resutlas a tiros, y la expresión del pensamiento como atentado sedicioso, castigado por la prisión y la muerte. (Aplausos).

El progreso porfirista no puede pintarse en serio, es necesario recurrir a la caricatura. El progreso porfirista lo ha descrito admirablemente un chino, que al retornar al Pekín de entonces, describía la vida de México, diciendo que la ferretería estaba en manos de alemanes, los almacenes de modas, en franceses, la maquinaria pesada y los automóviles de norteamericanos, las marmolerías de los italianos, las subsistencias en los españoles, las lavanderías en los chinos. Alguien lo interrogó: —¿Y los mexicanos?— ¡Ah!, los mexicanos se reúnen la noche del 15 de septiembre de cada año, enarbolan en sus manos una bandera tricolor, y gritan: —¡Viva México! Ese era el progreso porfirista. (Risas y aplausos).

Entre tanto, había crecido una juventud valerosa e inquieta. De las aulas, de las rancherías, de las aldeas aparecía la generación de 1910, cansada de encomenderos, de captaces, de jefes políticos, de comisarios de policía, de silencio, de oscurantisco, por eso, la voz sincera y clara de Francisco Madero fué un reguero de pólvora. Con los tratados de Ciudad Juárez, la Constitución de 1857, pudo haberse salvado, los conservadores que en 1912 conquistan casi la mitad del Congreso Nacional no están conformes con la ley, retornan a la violencia, asesinan al presidente y al vicepresidente de la República y entronizan a un usurpador ebrio y sanguinario. El pueblo acepta el reto y la respuesta es la Constitución de 1917. (Aplausos).

La Carta Magna que celebramos hoy, no fué meditada en los bufetes de los jurisconsultos, ni redactada por miembros de la Academia de la Lengua, no fué un producto de la filosofía ni de la literatura. Era, la vida misma, el resultado biológico de un pueblo que ansioso de libertad y de bienestar, había seguido a Miguel Hidalgo, a José María Morelos, a Francisco Javier Mina, a Vicente Guerrero, a Benito Juárez,

a Francisco Madero, a Francisco Villa, a Emiliano Zapata, y que ahora, con el puño cerrado y fuerte, con el brazo viril e indomable de Venustiano Carranza, traía a los mexicanos la estructura legal, la forma jurídica de consolidar en principios las aspiraciones populares. La Constitución de 1917, es el triunfo de la Revolución, de todas las revoluciones que han ensangrentado a nuestro país.

Es, al mismo tiempo, la redención y como toda obra redentora, debía sufrir su viacrucis, debía padecer su crucifixión.

Los constituyentes de Querétaro no pensamos nunca que habíamos dicho *la última palabra* en progreso social; pero sabíamos que habíamos consignado, *por primera vez,* en las constituciones del mundo, las garantías sociales.

Dimos al ciudadano todo los derechos, el de pensar, de creer, de poseer, de escribir, de asociarse, de defenderse, solos o colectivamente.

Los constituyentes no somos responsables de una policía preventiva que sin mandato judicial viole los hogares. Dimos a los acusados el derecho de negarse a declarar contra sí mismos o contra sus familiares. No somos responsables de las incomunicaciones y menos de los tormentos.

Los constituyentes de 1917, prohibimos los monopolios, no somos por lo tanto responsables de los que se han formado y subsisten.

Los constituyentes establecimos la *no reelección* no somos responsables de que más tarde se haya atentado contra ese principio. Establecimos *la inamovilidad del Poder Judicial,* no somos responsables de que se haya modificado ese artículo constitucional. Anulamos contratos y concesiones dañinos para la nación, no somos responsables de que después de tratados internacionales bochornosos —los de Bucareli— ese principio se haya elaborado. Las tres reformas aludidas fueron hechas por el Gral. Alvaro Obregón y sus amigos.

La Constitución de 1917 fué moralmente tan fuerte, que pudo resistir esos embates, de reformas criminales. Se retornó a prohibir la reelección; volvió la inamovilidad del Poder Judicial y la expropiación por causa de utilidad pública, restituyó a México ferrocarriles y petróleos, suelo y subsuelo, bancos y moneda.

La Constitución de 1917, estableció la pequeña propiedad agrícola, por lo que no somos responsables de que ésta se haya puesto en peligro, hasta necesitar una restitución constitucional, que como primer gran acto de su gobierno ha hecho el Presidente Miguel Alemán. Los constituyentes hicimos esto, por que sabíamos que nadie pelea, sino cuando

tiene motivo por qué pelear, que nadie defiende, sino lo que es suyo, que nadie siembra un árbol, cuyas flores y frutos no está seguro de cosechar.

Ya no tiene enemigos la Constitución de 1917, si descontamos a un, cada día más reducido grupo ultraconservador, o al más pequeño todavía de extremistas totalitarios comunistas.

Los mexicanos han llegado al convencimiento de que la Constitución de 1917 es su amparo y su luz.

La tarde del Gólgota, un público sádicamente curioso, escribas, fariseos, observaban la crucifixión. Un fariseo arrancó la sudorosa cabellera de Jesús, unas guedejas y corrió, corrió, colina abajo, levantado en alto su trofeo y gritando: ¡son del crucificado! Entró la noche lluviosa, entoldada, oscura. De pronto, el fariseo observó con espanto, que la única luz que iluminaba su sendero eran los cabellos arrancados con violencia de la cabeza de Jesús y por eso, tres días más tarde —converso— fué uno de los primeros en gritar: —*Gloria in excelsis.*

Los que ayer deturparon a la Constitución de 1917, la elogian hoy; los que ayer desgarraron sus entrañas, restañan hoy sus heridas; los que ayer la maldijeron hoy la bendicen... *Gloria in excelsis.* (Largos aplausos).

(Versión taquigráfica).

Tlaxcala, 5 de febrero de 1947.

LA CONSTITUCION PRESENTE Y ACTUANTE

Discurso de Félix F. Palavicini en el Palacio de las Bellas Artes el 5 de febrero de 1950.

Señor Secretario de Gobernación, representante del señor Presidente de la República.

Señoras, señores:

No corresponde a los autores de la Constitución ser los intérpretes de la misma, esa es labor de jueces, de magistrados y de gobernantes.

Nuestras palabras en este acto deberían concretarse a expresar agradecimiento por las bondades de que hemos sido objeto los supervivientes de aquella célebre Cámara, pero, veteranos revolucionarios, no podemos resistir a la tentación de precisar los fundamentos históricos de nuestra obra.

La Revolución Mexicana puede definirse en tres grandes etapas: La política, la constitucional y la constructiva.

Bajo la dictadura porfirista, el quietismo como un letal narcótico había adormecido al pueblo. Fué preciso un intenso movimiento de opinión, una valiente agitación de los espíritus, un sacudimiento general de las voluntades. Hubo hombres que se expusieron a esos riesgos.

Francisco Madero abandona comodidad, porpiedades, familia, para hacer frente a su ideal político: terminar con el absolutismo, derrocar a la dictadura.

Madero y con él los antirreeleccionistas de su época creyeron, que caído el dictador, lo demás vendría por añadidura. Fué la época lírica, romántica, idealista de la Revolución.

Los "Tratados de Ciudad Juárez" detienen el movimiento revolucionario y una transacción facilita las elecciones populares que, casi plebiscitariamente elevan a Madero a la Presidencia de la República.

Y el nuevo presidente descansa sobre todos los intereses creados por la dictadura; en pie el viejo ejército; intactos los poderes de la banca, el comercio, la industria, los latifundistas y la prensa.

Madero es un enamorado de la libertad, es un apóstol de la democracia. Convoca a elecciones libres para el Congreso. Se constituye la XXVI Legislatura. En el Senado no tiene sino dos representantes adictos y en la Cámara de Diputados más del 4% son sus enemigos. Es el momento solemne en el que la República puede tener un régimen democrático consolidado. Hay libertad de prensa, hay libertad de palabra. Todo proyecto de ley puede ser libremente combatido. Pero los conservadores no están conformes con la libertad, nunca han sido partidarios de la libertad. Su medio es la opresión, su arma la arbitrariedad.

Se trabaja sediciosamente en el ejército y abiertamente se vitupera al gobierno en los periódicos. Creen llegado el momento de derrocar al Presidente por la fuerza y la emplean. Asesinan al Presidente y Vicepresidente de la República.

Los conservadores fueron a la violencia, el pueblo aceptó el reto, y el Gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza asume la responsabi-

lidad de llamar al pueblo en defensa de la Constitución. Se firma el Plan de Guadalupe.

Así termina la primera etapa de la Revolución Mexicana y entramos en la segunda, en la Revolución Constitucional. Ya no ha de limitarse al cambio de gobierno, sino a la transformación fundamental de las bases en que las leyes reposan, del orden en el que el pueblo ha de subsistir. En diez y ocho meses los ciudadanos armados derrotan al Ejército Federal, que se rinde; expulsan al usurpador, que huye, y se decretan en Veracruz las Adiciones al Plan de Guadalupe con el programa de reinvidicaciones sociales. Venustiano Carranza —el inmaculado— convoca a un nuevo Congreso Constituyente. La Revolución ha llenado su objeto y se constituye.

Entra la tercera etapa —la constructiva—, aquella en la que la Constitución, que es la Revolución, ha de producir sus frutos en beneficio del pueblo.

Recordemos, antes de seguir adelante, a esa célebre Cámara Constituyente; al hacerlo es justificada nuestra emoción, porque fueron días difíciles para la vida nacional. Fué una Cámara integrada por un solo partido; el partido de la Revolución; el partido triunfante. En todos los países del mundo es el partido triunfante el que redacta su constitución.

Lo honroso de aquella Cámara fué, que siendo de un solo partido, no hizo una Carta Magna para su partido, en su ventaja y provecho, sino una Constitución para todos los mexicanos.

Muchos han atacado a la Constitución, ella les dió los derechos para hacerlo. Muchos combaten al Partido de la Revolución que la defiende, la Constitución les dió las garantías para hacerlo.

Así tenía que ser, una sociedad humana no es posible sin un sentido moral profundamente arrigado en las almas. Moral quiere decir el claro discernimiento entre el bien y el mal. Conocer el abismo que separa el uno del otro. Delimitar la libertad y la opresión.

Con espíritu levantado y abierto los debates de aquella asamblea, fueron libres. Ningún diputado tenía la pretensión de imponer doctrinas ni crear privilegios.

Escuchábamos al representante campesino expresar con naturalidad, con sencillez y sinceramente su punto de vista. Escuchábamos al trabajador de las fábricas o de las minas dándonos a conocer, sin retórica, sus problemas. Escuchábamos a los abogados eruditos sabias exposiciones, a los sociólogos sus discursos con visiones de conjunto.

A veces un diputado increpaba a otro; pero no era una insolencia, era una explosión, algo que salía del alma y se expresaba con bravura y energía. Del mismo modo que la réplica, dardo hiriente y agresivo, no era una ofensa.

Todos allí trabajaron porque las cosas salieran lo mejor posible. Nunca se pensó que la Constitución debería ser instrumento de un grupo dominante, sino una Ley que a todos abarcara, que a todos defendiera, que a todos obligara. Cuyas libertades abieran las puertas para las aspiraciones, intereses e ideales de todos los ciudadanos, quienes tienen la manera de dirigirse, sin cortapisas, a la Opinión Pública para que, si son persuasivos y convincentes obtengan el apoyo del pueblo.

No siempre el persuasivo es convincente.

Recordemos una interesante escena en el debate por las credenciales. Competían dos ciudadanos por el derecho de representar a un distrito electoral del Estado de Puebla. Ambos llavaban credenciales de juntas computadoras. Fueron admitidos en el Colegio Electoral. El primero, elegante, bien vestido, culto, abogado, expuso con elocuencia, con razonamientos lógicos y con la exhibición de documentos un alegato que fué persuasivo. Entre sus pruebas mostraba la carta de un sacerdote recomendando a su opositor con sus feligreses.

Tocó su turno al otro candidato. Era un coronel indígena, de escasa cultura, de lenguaje popular y modestamente vestido. Manifestó que el distrito se había dividido en dos partes, la más pequeña con buenas comunicaciones, ferrocarril, carreteras y telégrafo, allí había operado su competidor; la otra parte, la más grande estaba incomunicada, con malos caminos, había que transportarse a caballo, allí no podían transitar los señoritos, era territorio para los jinetes. Es cierto, dijo, el señor cura escribió una carta a los feligreses de su parroquia recomendando mi elección, pero eso no era una imposición, ni un fraude era un acto de amistad. En una ocasión una gavilla había detenido al señor cura, llegué a tiempo con mis fuerzas y le salvé la vida porque no había motivo para fusilarlo. Me estaba agradecido y era sana y lógica su actitud. Además, agregó, no es con esos detalles como se desfigura la personalidad de un revolucionario, nuestra conducta en la Revolución debe probarse con hechos. E inesperadamente, el orador se despoja de chaqueta y camisa y muestra su cuerpo desnudo cubierto de cicatrices, esta es, exclamó, mi credencial de la Revolución. La ovación no se hizo esperar fué convincente por encima de su competidor culto y persuasivo. La Cámara aprobó la credencial del coronel indígena.

En el Congreso de Querétaro no prosperó ninguna intriga. No triunfó ninguna vanidad. Los diputados actuaron sana y honradamente, lo mismo los que ocupaban la tribuna, que los que se limitaban a votar.

Sin duda no realizamos una obra perfecta, por eso nunca creímos que la Constitución fuese inalterable; pero honradamente, hemos de decir que las más duras críticas a la Carta Magna no se han hecho a su texto original sino a sus festinadas reformas. Las más graves de estas reformas, las únicas que podían afectar a sus principios fundamentales, se han eliminado ya y la Constitución ha retornado a su texto primitivo.

Con valentía y firmeza fueron defendidos los derechos inalienables.

Quedó establecida la libertad de pensar, la libertad de creer, y la libertad de poseer el producto legítimo del trabajo.

Quedó establecida la más amplia libertad de imprenta, sin más limitaciones que el respeto al orden, la moral y la vida privada.

Pero después de consagrar los derechos humanos, fué esta Constitución Mexicana la primera del mundo que estableció las garantías sociales, los artículos 27 y 123 significaron fundamentos para una nueva doctrina social. La nación asumía la soberanía sobre su territorio. Los derechos individuales, no tenían más limitación que las garantías colectivas. El capital podría actuar libremente respetando los derechos de los trabajadores.

El Banco de México, sería el único emisor de moneda nacional. No habría monopolios; no habría leyes privativas; no habría excepción privilegiada de impuestos; se establecía la inamovilidad del poder judicial, se conservaba el sufragio universal y la no reelección.

La duración de la jornada máxima será de ocho horas, la nocturna de siete. Los jóvenes mayores de doce años y menores de diez y seis, tendrán como jornada máxima seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato. Por cada seis días de trabajo, deberá disfrutar el operario de un día de descanso.

La Constitución proteje a las mujeres en estado grávido y a ellas y sus hijos en el período de lactancia.

Habrá un salario mínimo, que se considere suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región.

En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera tendrán derecho los trabajadores a una participación en las utilidades.

Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta el sexo.

El salario deberá pagarse en moneda de curso legal.

Cuando por circunstancias extraordinarias haya que aumentar las horas de jornada, el tiempo excedente recibirá un salario doble del fijado para las horas normales.

Los trabjadores tendrán seguridad social, escuela, enfermería y los demás servicios necesarios a la comunidad. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales.

Los locales para trabajar serán higiénicos y se tomarán medidas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo.

Obreros y empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos o asociaciones.

Las leyes reconocerán como un derecho, las huelgas y los paros.

La Constitución estableció cuáles serían los paros y las huelgas legítimas. Creó las juntas de conciliación y arbitraje. Estableció el derecho de despido. Los salarios devengados, tendrán preferencia sobre cualquier otro crédito, en los casos de concurso o de quiebra.

La Constitución fijó además que serían nulas y no obligarían a los contrayentes las renuncias contrarias a las disposiciones que ya hemos enunciado.

La Constitución no creó las huelgas locas, ni los paros caprichosos de servicios públicos, ni la acción directa, ni es autora de la orden de enseñar el "concepto racional y exacto del universo", ni autorizó las calumnias, ni el libertinaje ni la difamación. Dió poder suficiente al Gobierno para castigar a los especuladores con el hambre del pueblo. La Constitución no admite emboscados políticos que la acaten con insinceridad.

Rodeamos de garantías a la pequeña propiedad, con la convicción de que el dueño de su tierra propia, es lógico defensor de su propia patria.

En las disertaciones polémicas para definir la democracia, se afirma que algunos de estos preceptos son de teorías filosóficas encontradas; que se pretende reunir en la Constitución la ideología liberal y el socialismo, los que, abogados de vieja escuela, declaran inconciliables.

Nosotros hicimos una Constitución con verdaderos representantes del pueblo; no fué una reunión de académicos ni de jurisconsultos. Fué el producto biológico de una nación, era lo que el pueblo quería y necesitaba. Ninguna doctrina filosófica fué invocada. Los constituyentes

no obedecieron más que a una sola opinión y a un solo ideal: el patriotismo.

Nosotros no pensamos nunca que la Constitución fuera intocable y menos eterna.

La Opinión Pública de ayer puede ser rectificada por la de hoy sin comprometer a la de mañana.

Los hombres no pueden vivir sujetos a las normas de sus padres porque dejarían de ser libres.

La sociedad compuesta de seres que piensan y se mueven no puede permanecer estacionaria. Cada generación hace su propia historia sin someterse al pasado pero sin hipotecar al porvenir.

Los muertos no tienen el derecho de dominar a los vivos, si no es por el ejemplo de sus nobles acciones y la grandeza de sus sacrificios.

Toda marcha hacia adelante la aplaudimos.

Nosotros quisimos y queremos que México viva dentro de la realidad y el derecho. Fuera de la realidad y el derecho no hay desorden y caos.

La Constitución tiene todavía dos facciones enemigas: *La conservadora* que se identifica por su desprecio instintivo a todos los derechos del pueblo y la otra, *la comunista,* por su odio a toda autoridad legítima, moral o religiosa.

La primera, que busca siempre el predominio de unos pocos, la oligarquía, la opresión, por la que tiene más simpatía que necesidad. Nació del privilegio, odia la igualdad y tiene el afán de destruírla.

La otra facción coincide con la anterior en su deseo de dominación por la minoría; pero la quiere sin arraigo, ni respetos, ni tradiciones, ni Dios; el que no está con ella está contra ella. Se ha de tener una sola idea, una sola política, una sola prensa; ha de seleccionarse —purgarse— cada década.

Ambas facciones son afines porque pretenden que no sea el pueblo el que gobierne, sino un núcleo dirigente, una minoría opresora.

Los constituyentes creímos y seguimos creyendo que la Constitución proteje y ampara, en su derecho, a cada uno, al débil y al fuerte.

No quisimos suprimir la propiedad privada, sino que hubiese más propietarios, no quisimos extinguir a los ricos, ni podíamos suprimir a los pobres. Pusimos las bases para que los pobres fueran menos

pobres, aún cuando los ricos fuesen menos ricos. No quisimos eliminar la libre competencia, ni el esfuerzo personal, ni el derecho a prosperar.

La historia patria nos había enseñado que el progreso de México no podría obtenerse con sistemas coloniales y sacudimos las opresiones y destruímos las barreras para que los ciudadanos tuviesen libre acceso a todas las oportunidades.

No hemos dejado satisfechos a todos; pero los descontentos son la minoría.

Es cierto, todavía suelen aparecer brotes de inconformidad, como sucede con los nuevos reeleccionistas.

Y aquí permitidnos hablar en nombre de los veteranos y constituyentes fallecidos y supervivientes, permitidnos hablar en nombre de Aquiles Serdán, Francisco Madero, Venustiano Carranza, los Generales Francisco Villa, Francisco Murguía, Arnulfo Gómez, Francisco Serrano y Miguel Alemán; permitidnos hablar en nombre de todos los que han caído bajo las balas de los reeleccionistas, para deciros, los nuevos reeleccionistas no están cometiendo un acto de servilismo, ni un acto de adulación, están cometiendo una infamia.

Después de su obra constructiva, nacional y patriótica, el antirreeleccionista Porfirio Díaz aceptó continuadas reelecciones; sus corifeos le dijeron: "Es usted el hombre necesario" y como consecuencia aparecieron veintisiete hombres necesarios en los gobiernos de los Estados. Francisco Bulnes dijo: "Después de esta sexta reelección de Porfirio Díaz, vendrá la ley", y lo que vino fué la Revolución.

A Alvaro Obregón, el general invicto que ganó todas las batallas, hasta perder la última, le dijeron: "La reelección de usted es salvar a la Revolución y... muerto el general Obregón la Revolución no se ha perdido, sino que se ha elevado y dignificado.

Los que conocemos al licenciado Miguel Alemán desde muy joven, sabemos que su personalidad se ha forjado en el estudio, en el trabajo y en el esfuerzo. Llegó a protestar el cumplimiento de la Constitución, como Presidente de la República, con las manos limpias, la sonrisa en los labios y el corazón en su lugar. Todos los veteranos de la Revolución, los constituyentes entre ellos, tenemos la seguridad de que Miguel Alemán terminará su período entregando el poder para reitrarse con las manos limpias, la sonrisa en los labios, el corazón en su lugar y la cabeza en alto.

Los constituyentes lo sabemos; como personas, representamos al pasado; pero la Constitución es algo presente y actuante.

Está en manos de hombres nuevos; ellos son el producto de la libertad política y por esto sienten el orgullo de cumplir con su deber respetando, interpretando y aplicando los preceptos de la Constitulión.

En 33 años de la vida de la Constitución, México ha sufrido borrascas, huracanes, tempestades; pero la nave está flotando.

Frente a las ambiciones desenfrenadas, frente a las pasiones ciegas; frente a las codicias exaltadas, la nación ha cruzado el proceloso océano de la política y ha llegado al puerto de la ley.

Fué el faro que todos vimos en lontananza, el de nuestro sueño, el de los anhelos del pueblo, un puerto protegido y estable: El régimen institucional.

Conserve la Patria el amparo de su Constitución que ha sido hecha para servirla y para enaltecerla.

Conserve México un pueblo unido de hermanos, de patriotas sin negros rencores, sin turbios odios, sin discrepancias inconciliables, sin ceguedades obtusas.

Un pueblo con firmeza en el presente y confianza en el porvenir.

LOS ARTICULOS 27 Y 123 HAN CONSERVADO SU ESENCIA POLITICA

Prólogo en la obra "El Artículo 123", por el licenciado Alberto Trueba Urbina.

Alberto Trueba Urbina, quien se ha especializado en la legislación del trabajo, su interpretación y las prácticas procesales del mismo, lleva ya publicada una amplia literatura que lo coloca en la posición de ser el más destacado exégeta del derecho obrero.

Ocúrresele ahora la publicación de un libro dedicado exclusivamente al Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formulada en Querétaro y promulgada el 5 de febrero de 1917 y ha tenido la amabilidad de pedirme unas líneas para que sirvan de prólogo a su obra.

Probablemente el motivo que ha tenido Trueba Urbina para asociar mi nombre a este trabajo suyo, ha sido la circunstancia de mi actuación política en el período preconstitucional así como durante la gestión y elaboración de nuestra Carta Constitutiva.

La razón ostensible —porque debieron haber otras— entre la separación de la División del Norte al mando del general Francisco Villa y la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, fué la de que, de conformidad con el Plan de Guadalupe, al derrotar al usurpador Victoriano Huerta y ocupar el Ejército de la Revolución la Capital de la República, debería nombrarse un Presidente Provisional, quien convocaría a elecciones de poderes y establecería el orden constitucional, dentro de las estipulaciones fijadas por la Constitución de 1857.

Carranza, al reunir a la Convención de generales en esta ciudad el 3 de octubre de 1914, expresó que a su juicio, la Revolución Constitucionalista no debía declararse triunfante, sino cuando dejase hechas las leyes que reclamaban las necesidades y aspiraciones del pueblo en materia social.

Todos saben que los jefes de Villa no concurrieron a esa Convención, y que a petición del general Villa, la Asamblea se trasladó a la ciudad de Aguascalientes, donde quedaba bajo el control militar de las fuerzas disidentes y hostiles a la Primera Jefatura. Carranza y sus hombres de mayor relieve, no aceptaron las determinaciones de la Asamblea de Aguascalientes y fué preciso que el gobierno constitucionalista combatiera a Villa.

Carranza abandonó la ciudad de México y después de visitar Tlaxcala y Puebla, su gobierno se encontraba en Orizaba en noviembre de 1914. En esa ciudad el encargado del despacho de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, que lo era el que esto escribe, creó la Sección de Legislación Social, adscrita a la Secretaría, con el objeto de que se formularan los proyectos de leyes sociales, que habían de beneficiar directa e inmediatamente a las clases menesterosas de campos y ciudades; que habían de modificar el mecanismo político del país y destruír obstáculos y prejuicios de la vida familiar. El personal de la Sección fué reclutado entre los abogados que habían seguido al señor Carranza; José Natividad Macías, Luis Rojas, Alfonso Cravioto y Juan N. Frías.

Inmediatamente después de instalado el gobierno en Veracruz, la Secretaría de Instrucción Pública presentó al Primer Jefe el proyecto de "Adiciones al Plan de Guadalupe", que en su parte resolutiva dice así:

"Artículo 1º Subsiste el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, hasta el triunfo completo de la Revolución, y, por consiguiente el C. Venustiano Carranza continuará en su carácter de Primer Jefe

de la Revolución Constitucionalista y como encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, hasta que, vencido el enemigo quede restablecida la paz."

"Artículo 2º El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero, y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Ejército; reformas de los sistemas electorales para obtener la efectividad del sufragio; organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, para destruír los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y, en general, todas las leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley."

Este decreto fué firmado y publicado en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914.

Inmedaitamente se procedió a formular los proyectos de leyes ofrecidas en este programa y el señor Carranza expidió: la Ley del Municipio Libre, la Ley de la Restitución y Dotación de Ejidos, la Ley del Divorcio, la Ley de la Supresión de las Tiendas de Raya, la Ley para establecer Escuelas en Fábricas y Haciendas, la Ley que suprimía las corridas de toros y la que proscribía como cárcel el odioso penal de San Juan de Ulúa.

En la Ley de 6 de enero de 1915, se hacían las consideraciones siguientes:

"Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial, como medio de asegurar la exis-

tencia de la clase indígena, y que a pretexto de cumplir con la Ley de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras, entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores."

Explica después cómo se realizó el despojo de los terrenos pertenecientes a las congregaciones, comunidades o rancherías.

De conformidad con el artículo 27 de la Constitución de 1857, los pueblos y comunidades carecían de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces y se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos.

Y hechas otras consideraciones sobre el estado de miseria, abyección y esclavitud real en que esa enorme cantidad de trabajadores había vivido, dijo que: "Resulta palpable la necesidad de volver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión."

Así fué como el decreto declaró nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, hechas por los Jefes Políticos y Gobernadores de los Estados.

Se creó, además de estas restituciones, las dotaciones del terreno suficiente para constituír los ejidos, allí donde los pueblos hubiesen carecido de ellos.

En el mismo decreto se estableció la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales y los Comités Particulares Ejecutivos.

Esta Ley sería la base que más tarde serviría para redactar el artículo 27 de la Constitución de Querétaro.

Se preparó un minucioso "Proyecto de Ley del Trabajo" y empezó a discutirse, en lo general, en consejo de Secretarios.

Así las cosas, una noche, en la que el señor Carranza estaba recluído en sus habitaciones, a causa de un resfriado, fuí a visitarlo en su residencia del Edificio de Faros y durante nuestra conversación, le manifesté que me sentía orgulloso de estar colaborando en la legislación social; pero, al mismo tiempo, le expresé los escrúpulos que sentía de que fuésemos considerados, más tarde, por la historia, como unos demagogos. Si estas leyes —le dije— no están amparadas por

la Constitución vigente, al restablecerse el orden constitucional no tendrán ningún valor y nuestra obra quedaría reducida a una mera política de propaganda partidarista. Francamente creo que no se debe volver al orden constitucional con la Carta de 1857, sino reunir un Congreso Constituyente en el que se incluyan todas las reformas para asegurar las conquistas de nuestra Revolución.

El señor Carranza me objetó que él era el Jefe del Ejército Constitucionalista, precisamente invocando las violaciones del usurpador Victoriano Huerta a la Constitución. Por mi parte, diserté largamente ampliando mi tesis sobre revoluciones y constituciones y, ya muy tarde, me despedí del Primer Jefe, sin un acuerdo definitivo.

Al día siguiente me hizo llamar y convinimos en que iniciara yo una campaña de prensa, con artículos firmados y de los que yo sería el único responsable, para preparar el ambiente. Si se lograba convencer a los más importantes jefes del ejército y a la opinión revolucionaria de que era conveniente convocar a un Congreso Constituyente, el señor Carranza lo haría. "Si fracaso —agregué— me envía usted de Cónsul a alguna ciudad remota y no se volverá a hablar de este asunto."

Así fué como inicié en el periódico "El Pueblo" la publicación de una serie de artículos, demostrando que muchos de los capítulos de la Constitución de 1857, ya no respondían a los intereses populares y a las conveniencias nacionales y que era indispensable convocar a una Cámara Constituyente para incluír en ella las reformas revolucionarias.

Después, en el mismo puerto de Veracruz, se editó oficialmente un folleto con el título de "Un Nuevo Congreso Constituyente", insertando mis artículos y a cuyo folleto se le dió una profusa difusión entre jefes y oficiales del Ejército.

En el capítulo "Génesis de la Constitución" de mi libro "Historia de la Constitución de 1917", reproduje esos artículos tal como fueron publicados en Veracruz, y, por eso, refiriéndose a ese libro, el señor licenciado Luis Cabrera, al felicitarme por mi obra, agregaba: "Muy interesante es también la parte preliminar del libro que permite apreciar la obra del Constituyente desde que realmente comenzó, es decir, desde Veracruz".

Con frecuencia, de buena o de mala fe se ha dicho que en el Constituyente de Querétaro, fueron los "jacobinos", los que se preocuparon por las garantías sociales. Es la oportunidad de declarar que esto es perfectamente inexacto.

La Secretaría de Instrucción Pública a mi cargo, y todo el grupo de hombres que conmigo colaboraron en la Sección de Legislación Social eran, en su mayoría, antiguos miembros del Bloque Renovador de la XXVI Legislatura (Cámara Maderista) y todos coincidían con el programa de reformas sociales que el señor Carranza prometió en las adiciones al Plan de Guadalupe.

En Querétaro se suscitó un debate reñido, exclusivamente en lo que se refiere al artículo tercero, sobre la libertad de enseñanza. Sosteníamos unos, que en ese artículo, debería mantenerse la garantía individual de la libertad de enseñanza y que las restricciones, si así lo quería la Asamblea, debían colocarse en capítulo distinto de la Constitución.

Indudablemente con finalidad política —ya había una gran agitación futurista en el seno del Congreso— se nos tachó de poco radicales y entonces, Luis Manuel Rojas bautizó a los contrarios con el título de "jacobinos", cuando en realidad, eran simplemente "clerófobos".

Al tratarse del artículo quinto, vuelve a suscitarse el debate con respecto a la técnica en la estructura de la Constitución, pues seguíamos nosotros creyendo que en el capítulo de las "Garantías Individuales" no podía ni debía hacerse restricciones. Se convino, por unanimidad, suspender el debate sobre el artículo quinto a fin de que fuese discutido simultáneamente con un capítulo especial de la Constitución que incluyera prescripciones sobre las garantías sindicales y anticipara reglas para la legislación social. Extracámara se analizó el proyecto y se presentaron a la Comisión respectiva las bases para formular el artículo 123. No contenía mayores progresos que el proyecto de Ley del Trabajo formulada en Veracruz. Tanto este artículo 123, como en el artículo 27, que contienen garantías sociales, todos los antiguos "renovadores" votaron por la afirmativa.

Es cierto que en los debates no se usó la palabra "garantías sociales" ni era necesario hacerlo, porque se habló siempre de reformas sociales o de revolución social.

Ya he dicho en varios discursos relacionados con la Constitución de 1917 que "la Constitución es la Revolución que nosotros habíamos realizado y cuya obra principal se consolidaba, mejor dicho, se constituía en la Carta aprobada en Querétaro.

Hasta esa fecha ninguna Constitución del mundo incluía las garantías sociales y en este libro Trueba Urbina, con erudita documen-

tación, demuestra que los Constituyentes de Querétaro fueron precursores para la redacción y la estructura de las Constituciones modernas.

Ciertamente, la Ley Suprema de 1917 rompía los moldes clásicos y parecía exagerar las normas constitucionales al incluír tan precisos requisitos, como contiene el capítulo de Trabajo y Previsión Social. Pero, la intuición, no queremos decir que la sabiduría, de los Constituyentes, quiso asegurar de inmediato, a los campesinos y obreros de México, derechos que legislaturas posteriores no pudiesen arrebatarles sino con dificultad. Así, 15 años tardó en expedirse la Ley Reglamentaria del Artículo 123; pero entre tanto, al amparo de la Constitución, se crearon las uniones y sindicatos, se exigieron las indemnizaciones, se respetó el derecho de huelga, se inició un buen número de prácticas en la contratación del trabajo, que ya eran conquistas.

Los Constituyentes no pensamos nunca que nuestra obra fuese imperfectible y, más tarde, hemos llegado al convencimiento de que nuestra Constitución no habría perdurado si una juventud intelectualmente vigorosa, no se hubiese alineado para sostenerla y propagarla. A esa juventud pertenece Trueba Urbina.

Yo he objetado la mayoría de las reformas hechas a la Constitución de 1917 y las he dividido en tres clases: ingenuas, estúpidas y criminales.

Felizmente los artículos 27 y 123 han conservado su esencia política, su finalidad social, y el deber de todos los que nos preocupamos por el mejoramiento colectivo de México, es procurar que esas conquistas de la Revolución Social Mexicana no se pierdan.

A esa labor contribuye brillantemente Trueba Urbina con este nuevo libro, que merece el aplauso y el estímulo de los mexicanos que amen a su Patria.

Historia del Congreso Constituyente 1916-1917
México, Editorial Gupy, 1985

por

Jesús ROMERO FLORES

PROLOGO

El momento culminante de la historia política de México, en lo que va del siglo, incuestionablemente que fue la Constitución de 1917, obra de esforzados paladines mexicanos quienes, a iniciativa del genial estadista Venustiano Carranza, dieron forma y contenido jurídico a los ideales de la Revolución Mexicana y a las aspiraciones del pueblo. En esa Carta Magna entregada por los Constituyentes al pueblo de México el 5 de febrero de 1917, quedó plasmado el espíritu de reivindicaciones sociales, de justicia, paz, lbiertad y democracia que ha inspirado todas las realizaciones y las obras que para el bien común emprendieron y siguen emprendiendo nuestros regímenes revolucionarios.

La Constitución de 1917 es como el sol: muy pocos y muy sabios conocen a fondo cuál es su íntima estructura y la razón de ser de los mandatos políticos, jurídicos, económicos y sociales que de ella emanan; sin embargo, todos viven protegidos por su calor, bajo los beneficios de su luz y la dinámica vital que ella crea; y no importa que ignoren cuántos son sus artículos y no sepan de que trata cada uno de ellos, porque instintivamente sienten que la existencia armónica de la Patria depende de la Constitución.

Y así, con ese conocimiento intuitivo, nuestro pueblo comprende que la Constitución es coraza, escudo y arma, en defensa de sus derechos innatos y, a la vez, corazón y cerebro de la auténtica mexicanidad, porque sus raíces se encajan en las profundidades fecundas de nuestra historia, en las heroicas rebeliones indígenas, contra el coloniaje, en las ideas libertarias de Hidalgo y de Morelos; en el pensamiento insurgente de los diputados mexicanos a las Cortes Españolas en 1812 y 1820; en la estructura federal de la República nacida en la Constitución de 1824; en el ideario liberal de Ramos Arizpe, Gómez Farías y el doctor Mora; en la Constitución de 1857 y en las leyes inspiradas por el genio de Juárez y los grandes patricios de la generación de la Reforma y, ya en nuestro tiempo, la Revolución Mexicana hecha ley de leyes, culmina su primer gran ciclo en la Constitución redactada en Querétaro.

Nuestra Constitución de 1917 es uno de los documentos jurídicos más valiosos del mundo, reconocido como tal en todos los países civilizados y antecedente inspirador de la Carta de los Derechos Humanos expedida por las Naciones Unidas en un tiempo en el cual ya regían en México los postulados humanísticos proclamados por la ONU.

Mas, como toda gran obra humana, como todo código que norma y precisa los derechos y los deberes de los ciudadanos agrupados dentro de un régimen de Derecho, la Constitución de 1917 fue el resumen y culminación de infinitos y heroicos esfuerzos realizados por aquellos ínclitos mexicanos quienes, a partir de la Independencia, en jornadas bélicas y cívicas entregaron a la Patria lo mejor de su existencia y su vida misma para institucionalizar los principios emanados de la ley natural y de la ley positiva y darles coherencia y vigencia en una Constitución.

El primer predecesor de todos fue el Padre de la Patria, don Miguel Hidalgo quien pensó en la instalación de un congreso mexicano legislativo, habiendo iniciado la legislación constitucional del México independiente, al decretar primero en Valladolid y reiterar luego en Guadalajara, la liberación de los esclavos, la abolición de los tributos que pensaban sobre las castas, así como la supresión de las exacciones que sufrían los indios y la prohibición del uso del papel sellado. Dispuso también que se devolvieran a los indígenas sus tierras y prohibió que éstas volvieran a arrendarse.

Esos primeros acuerdos del Padre de la Patria, así como los expedidos por Morelos, fueron el germen de otras muchas disposiciones que en el curso de la guerra de Independencia, y ya establecida la República, habrían de ponerse en vigor para tratar de determinar con la explotación y la miseria, originadas durante el virreinato.

Con las Cortes de Cádiz, iniciadas en el año de 1810 y en las cuales tuvo relevante actuación un distinguido grupo de representantes mexicanos, se logró la primera experiencia parlamentaria orientada hacia la legislación constitucional. Esa asamblea abrió las compuertas a una corriente ideológica revolucionaria. Allí, la mayoría liberal radicó la soberanía en el pueblo, decretó la libertad de imprenta, suprimió la Inquisición, redujo el número de las congregaciones religiosas, suprimió los privilegios nobiliarios y, por lo que toca a América, abolió los repartimientos de indios e igualó a éstos con los españoles ante la ley; suprimió todo servicio personal gratuito a las corporaciones re-

ligiosas o a los particulares y decretó asimismo, para acabar con los monopolios, la libertad industrial y mercantil con ciertas restricciones.

Pero ciertamente que el más valioso origen y más caro testimonio constitucional de México en los días de la lucha libertaria fue el Decreto Constitucional de 1814, cuyo título completo es "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" expedido en Apatzingán por el generalísimo don José María Morelos y Pavón. Este documento contiene 242 artículos que perfilan y dan contenido orgánico a las ideas que sobre la estructura de la naciente patria tenía el Supremo Congreso Mexicano, mejor conocido como Congreso de Chilpancingo.

En ese documento de inapreciable valor para todos los mexicanos está el germen de los postulados que sobre la vida ciudadana contiene nuestra actual Constitución, así como los principios de independencia y soberanía y los fundamentos de nuestra vida democrática y liberal.

Lugar prominente, asimismo, entre los antecedentes del constitucionalismo mexicano ocupa el documento conocido como Sentimientos de la Nación, que redactó personalmente Morelos en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813. En él se postulan disposiciones básicas para la legislación de la insurgencia. Esas leyes decía Morelos, deben ser tales que moderen la opulencia y la indigencia y, de tal suerte, se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, se aleje de la ignorancia, la rapiña y el hurto. Aconsejó Morelos que las leyes comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; que los ministros del altar se sustenten de todos y sólo los diezmos y primicias y el pueblo no tenga que pagar más obvenciones que las de su devoción y ofrenda.

Durante la proclamación de la República por Santa Anna, y sin que éste tomara parte en ello ni se lo propusiera, se reunió el Congreso Constituyente de 1824 en el que participaron varios mexicanos que sí sabían lo que era una República: Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farías, Prixiliano Sánchez, Fray Servando Teresa de Mier y otros más, quienes recogieron las doctrinas que antes habían influido en los constituyentes franceses y anglosajones del siglo XVIII y en los españoles y latinoamericanos que hicieron la Constitución de Cádiz. La Constitución mexicana de 1824 fue por tanto, republicana y federalista y obedecía fundamentalmente a los requerimientos de nuestro nacionalidad.

Cuestión fundamental en los debates que se sostuvieron en aquella ocasión, lo fue la definición del gobierno como centralista o federalista. Los que estaban por integrar la Nación con Estados Libres y soberanos en lo interior, procuraban prever el surgimiento de un poder omnímodo, absoluto, como el de los virreyes y el que había intentado tener Iturbide.

Los centralistas pensaban que la ley podía establecer un régimen central incapacitado para abusar. La tesis federalista triunfó no obstante pero la polémica centralismo-federalismo había de perdurar en una larga etapa de nuestra historia con graves consecuencias para el país.

Después de la derrota que sufrimos los mexicanos en la guerra con Estados Unidos y que costó la pérdida de gran parte del territorio nacional, se reunió un congreso en el que intervinieron don Benito Juárez, don Manuel Crescencio Rejón, don Mariano Otero, el general Ignacio Comonfort y otros patriotas habiendo aprobado todos ellos el restablecimiento de la Constitución de 1824 teniendo que sancionar, reunidos en Querétaro los tratados de paz con Estados Unidos. En una de las actas que levantaron postularon la necesidad de legislar sobre los Derechos del Hombre, para establecer plenamente las garantías individuales y contener los arbitrios de militares, terratenientes y caciques.

Estos trascendentales documentos contribuyeron fundamentalmente, con su contenido jurídico a crear el ambiente propicio, dentro de la vida de un país ya estabilizado en la soberanía y la libertad, para la Constitución de 1857, base de la actual Constitución vigente y que es ahora eje, brújula, razón, motivo e inspiración y oriente de la vida institucional de México.

Esta Constitución de 1857 declara que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio y que, en consecuencia, el Pueblo Mexicano reconoce que los Derechos del Hombre son la baes y el objeto de las instituciones sociales, y al igual establece que el Pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, que se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El reconocimiento y declaración de los derechos del hombre, llamados también "garantías individuales" ha sido el resultado de una larga lucha en defensa de la libertad. Toda acción de las autoridades que afecte o vulnere estos derechos, es ilegal y arbitraria de nuestro Derecho Público que consigna en un capítulo especial los derechos del hombre y hace de ellos la base y el objeto de las instituciones sociales. La declaración de los Derechos del Hombre contenida en la Constitu-

ción de 1857, implica la novedad en nuestras instituciones de adoptar como base de ellas el individuo mismo, en contra de las ideas que atribuían al Estado el origen de todos los derechos, de tal suerte que quizá no haya en la Legislación Constitucional Mexicana hecho más importante que la adopción de los Derechos del Hombre.

Por otra parte, en la lucha por la organización política de México, los liberales pugnaron por establecer una república federal y los conservadores por una república central. La adopción del federalismo en la Constitución de 1857 significó el triunfo de las ideas del partido liberal y el reconocimiento de la bondad de este sistema para regir la organización política de México.

No es por demás, hacer aquí un paréntesis para considerar, como aportaciones básicas al contenido de la Constitución de 1917, los cuatro planes políticos fundamentales de la Revolución Mexicana, ya que sus enunciados repercuten en los debates del Constituyente de Querétaro y en la redacción de la Carta Magna vigente. Estos cuatro planes son: el Plan del Partido Liberal, 1906, que establece todo un cuerpo de doctrina y además un conjunto de propósitos dirigidos a lograr la liberación económica y la justicia social en beneficio de nuestro pueblo.

Cronológicamente le sigue el Plan de San Luis, 1910, firmado por don Francisco I. Madero en el que luego de declarar fraudulentas y por lo tanto nulas las recientes elecciones presidenciales, se desconocía al gobierno del general Porfirio Díaz, así como a todas las autoridades federales y locales. En el mismo plan apuntaba ya el principio de la Reforma Agraria con el anuncio de que se haría justicia a los pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, víctimas del despojo de sus terrenos por la aplicación de una pirática ley sobre terrenos baldíos.

El tercer documento es el Plan de ayala, 1911, bandera del movimiento agrario zapatista y en el cual, luego de protestar por la conducta conciliatoria del presidente Madero, quien por exceso de bondad y confianza dejó en pie buena parte del régimen porfiriano, adiciona el Plan de San Luis con una más plena y radical acción agraria. Para este efecto establece como meta la expropiación de un tercio de las propiedades rurales, a fin de que los pueblos obtengan sus ejidos, fundos legales y campos de sembradío o de labor para los ciudadanos individualmente, y advierte que los dueños de tierras que se opongan a la realización del Plan, perderán sus propiedades.

El cuarto documento, el Plan de Guadalupe, 1913, con sus adiciones, 1914, aparte de radicar la legalidad del movimiento constitucio-

nalista contra la usurpación de Victoriano Huerta, define las ideas y los propósitos —propósito fundamenta de don Venustiano Carranza— de crear nuevas bases políticas, sociales y económicas en beneficio de todos los mexicanos, con la consiguiente eliminación de las fórmulas de dominio y de los sistemas y ignominiosa explotación, perfeccionados inhumanamente en el curso del régimen del general Díaz.

Logrando el triunfo del constitucionalismo y habiendo estrado al país en una etapa de renovación a base de una Revolución que apagaba sus fuegos belicistas para encender la luz del derecho, de la justicia y de la democracia, el 17 de noviembre de 1916 el ciudadano don Venustiano Carranza emprendió el viaje a caballo, desde la ciudad de México a la de Querétaro —declarada capital de la República— en donde habría de estar presente, para hacer entrega al Congreso, el 1o. de diciembre, de su proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. Y en la noche del 30 de noviembre de ese mismo año, es elegida la Mesa Directiva del Constituyente, presidida por el licenciado Luis Manuel Rojas, quien luego de rendir la protesta como diputado, toma la protesta a sus compañeros de Congreso con específica mención del cumplimiento de los compromisos cívicos estatuidos en el Plan de Guadalupe. Al día siguiente, 1o. de diciembre, don Venustiano Carranza se presentó al Congreso para hacer entrega del proyecto de Constitución.

Don Venustiano Carranza se irguió de su asiento, junto al presidente del Congreso. Vestido con austero uniforme militar, sin insignia alguna, se quitó las gafas y comenzó a leer su discurso.

Con voz pausada anuncia al Congreso la entrega de su Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, redactadas con base en la experiencia y en la observación de varios años; reformas que tienen por objeto cimentar sobre bases sólidas las instituciones a cuyo amparo pueda la Nación laborar con espontaneidad y seguridad y, coordinadas las aspiraciones y las esperanzas individuales, bajo la égida de un principio de solidaridad, buscar el bien y la prosperidad para todos y cada uno de los mexicanos.

Luego de hacer el elogio de la Constitución del 57, como bandera del pueblo, contra la reacción que provocó la Guerra de Tres Años, así como la Intervención y el Imperio, señaló la debilidad de aquella Ley Suprema ya que, proclamados los derechos individuales, base de las instituciones sociales, la legislación que protegía tales derechos resultó ineficaz en los laberintos de la judicatura, merced a torcidos procedimientos que anulaban toda justicia, y desde luego la pronta y efi-

caz aplicación del recurso de amparo. Y no sólo los individuos carecieron de esta garantía, sino que los mismos gobiernos de los Estados quedaron indefensos ante los caprichos de la Dictadura.

Después don Venustiano se refirió a la absorción de poderes ejercida por el régimen porfiriano; la supresión de los derechos electorales del pueblo, la anulación del Poder Legislativo y la corrupción del Judicial. Trató también de las reformas necesarias para acabar con la conducta arbitraria y despótica de los jueces, así como el tratamiento inhumano a los reos, dirigido a obtener confesiones de culpabilidad forzadas. De aquí la institución del Ministerio Público como garantía de la recta aplicación de la ley.

Concluido el examen de los vicios y defectos del régimen jurídico propiciado por la Dictadura, don Venustiano tocó el problema de la tierra y estimó que con la reforma iniciada por él en el artículo 27, en su proyecto, consistente en que la autoridad administrativa determine las propiedades expropiables y la judicial fije el valor justo de la expropiación, ello sería suficiente para que el gobierno adquiera tierras y las reparta entre el pueblo, para fundar así la pequeña propiedad, y explica otra reforma al mismo antiguo artículo 27 de la Constitución del 57, relativa a que las sociedades anónimas queden incapacitadas para adquirir bienes raíces, ya que al través de tales sociedades, según sus palabras textuales, el Clero ha emprendido "la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra" y porque, además, advierte el peligro de que de hecho, o de una manera ficticia, el territorio nacional vaya a quedar en manos de extranjeros.

Después trata lo relativa al artículo 28, contra los monopolios, y a la reforma al artículo 72, que faculta al Congreso para expedir leyes reglamentarias para fijar condiciones de trabajo en favor de la clase y de los demás trabajadores, con una serie de previsiones sobre salario mínimo; jornadas; descanso dominical; accidentes, seguros para los casos de enfermedad y vejez.

Luego de referirse a la legislación promulgada en Veracruz que instaura el divorcio para dar al matrimonio la plena calidad de un vínculo voluntario, el Primer Jefe de la Revolución entra al análisis de los defectos de las normas electorales vigentes durante la dictadura, propicias a la imposición y al fraude.

Exalta la instauración del Municipio Libre como la base fundamental de la vida cívica de la Nación y profundiza el análisis de una grave deficiencia de la Constitución del 57, la constituida por las exa-

geradas facultades con que aquella ley suprema dotó al Poder Legislativo hasta el grado de obstruir al Ejecutivo merced al juego de las agitaciones y de la pasión política.

Reconociendo que las Cámaras tiene el derecho y el deber de examinar los actos del Poder Ejecutivo, el señor Carranza observó que los regímenes parlamentarios han sido ineficaces en la América Latina ya que sus estructuras sociales y sus problemas requieren la actuación de gobiernos fuertes, no despóticos, gobiernos que actúen siempre sobre una base legal.

La designación del Jefe del Ejecutivo por voto directo del pueblo, permitirá que el Presidente no quede a merced del Poder Legislativo y que éste no sea invadido en sus funciones por el Ejecutivo.

Luego de reiterar don Venustiano la decisión de crear un Poder Judicial independiente y el propósito de que la nueva Constitución sea un medio eficaz de asegurar las libertades públicas, dijo a los diputados:

"Toca a nosotros coronar la obra, a cuya ejecución espero os dedicareis con toda fe, con todo el ardor y con todo el entusiasmo que de vosotros espera vuestra Patria, la que tienen puestas en vosotros sus esperanzas y aguarda ansiosa el instante en que le deis instituciones sabias y justas".

A las dos de la tarde del miércoles 31 de enero, con la misma pluma con que fue firmado el Plan de Guadalupe en la hacienda de ese nombre, en el Estado de Coahuila, utilizada por don Venustiano Carranza durante toda su campaña y que fue enviada por él al Congreso, los 189 diputados presentes pasan a rubricar la ley suprema.

Cada uno de ellos está convencido de que ha contribuido a la construcción de un México nuevo al aprobar los 136 artículos que integran el documento 14 con los 16 transitorios; y también cada uno de ellos sabe que la obra está por empezar, que será largo y difícil el camino por recorrer y que habrá que luchar incansablemente para lograr el pleno imperio de la Constitución, porque ya sentían que era necesario que formara parte de la conciencia cívica del pueblo y fuera así su instrumento de defensa contra la explotación y el abuso.

Luego de haber rendido su protesta de salvaguarda y obediencia a la Constitución, el Presidente del Congreso y los ciudadanos diputados es introducido don Venustiano con todos los honores al recinto parlamentario, el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro.

Entonces, el adalid de la lucha contra la usurpación huertista y promotor del Constituyente de Querétaro, don Venustiano Carranza,

expresó su satisfacción por la obra realizada, base y espíritu de las medidas que habrían de reorganizar a la nación y encarrilarla por la senda de la justicia y el derecho, único medio de cimentar la paz y las libertades públicas.

Los siguientes conceptos que expresó don Venustiano, fueron signos de firme esperanza en la solidaridad de todos los mexicanos: "Ahora sólo nos queda la obligación de ir a la práctica de la ley suprema que acabáis de sancionar, llevándola en nuestras manos como la enseña que nos hará grandes, justos y respetados entre los demás pueblos de la tierra que nos traerá la paz y la prosperidad, y que acabando con todas nuestras rencillas, con todos nuestros odios intestinos, nos llevará a vivir la vida tranquila de los pueblos libres, por el respeto a la libertad y al derecho de cada uno.

"Señores Diputados: al recibir de este honorable Congreso el sagrado tesoro que me acabáis de entregar, sumiso y respetuoso le presto mi completa aquiescencia, y al efecto, de la manera más solemne y ante la faz entera de la Nación, protesto solemnemente cumplir y hacerla cumplir, dando así la muestra más grande de respeto a la voluntad soberana del pueblo mexicano, a quien dignamente representais en estos momentos".

Añadamos también, al consolidar el enlace que une a las dos Constituciones, la de 1824 y la de 1917 que la declaratoria del sistema federal en la República Mexicana, no fue una concepción abstracta y especulativa, sino que correspondió a una urgente demanda de las entonces provincias hoy transformadas en elementos vitales conformadores de la nación Esas actas constitutivas muestran que con la ley, con orden y con organización social, los pueblos aceleran su proceso histórico, así como la lucha hacia la plenitud nacional.

La sola lectura reflexiva de nuestra Carta Magna despierta en todo mexicano bien nacido un cúmulo de pensamientos aplicados a nuestra realidad nacional, ya que en ese texto, que es el más preciado de que puede ufanarse el pueblo, se hallan implícitos todos los temas, las sugerencias, las normas y las fórmulas con las cuales México ha conquistado las grandes metas de justicia social y ha sabido utilizar sus recursos y su potencial humano dentro de un eficiente y humanísimo desarrollo.

Por ello mismo, la vida de un Estado moderno es inimaginable sin una Constitución que encuadre las garantías de los individuos así con-

siderados, y que proyecte las metas sociales del grupo que deliberadamente forman ellos mismos. Esa ley fundamental es, simultáneamente, idea motriz y camino a recorrer.

Examinando, como decimos, nuestra Constitución, se descubre cómo los legisladores avizoraron el porvenir del país, pues si bien trataron de poner fin al bloque férreo que se había adueñado del poder económico y político, no quisieron integrar un monstruo que anulara la vida individual. Y del mismo modo, asegurando la tranquilidad personal a través de las garantías individuales, tampoco pretendieron obstaculizar el desenvolvimiento de la vida colectiva.

En la urdimbre de nuestra Constitución hay, pues, dos hilos muy definidos: la conservación de todo lo que es intrínsecamente necesario para la persona, y la posibilidad de una gregariedad voluntaria que siempre estará ausente. De esta trama, entonces, nace el concepto de nuestra existencia actual. El camino está trazado, abierto a quienes quieran recorrerlo. Vicisitudes siempre habrá, puesto que nadie es capaz de acabar cont odos los problemas y para todo el tiempo. Pero la forma de ir resolviéndolos sin acritud está diseñada jurídicamente en nuestra Constitución que según pasan los años tienen más arraigo en el pueblo y es más válida. El cumplimiento cada vez más exacto y más cabal, de lo que en ella está prescrito, propicia el libre juego de ideas y de pensamientos y de opiniones, a fin de que no se estanque la vida política de México.

El desenvolvimiento social de los pueblos implica la aplicación libre y consciente de un estatuto supremo que rija las relaciones de los individuos entre sí y las de éstos con los grupos que, por una u otra razón, han constituido. Así nuestra Constitución de 1917 estatuyó modos diferentes a la relación entre el Estado y los individuos.

México se adelantó así a movimientos que algunos han querido poner como ejemplificantes. Y no es que se rechacen indiscriminadamente éste y aquél influjos, sino que tenemos la obligación y el derecho de levantar a la Constitución de 1917 como un pendón auténticamente nuestro, revelador de que las preocupaciones de quienes intervinieron en su redacción no estaban inspiradas más que en las carencias largamente soportadas por el pueblo.

Tenemos, pues, una Constitución con la suficiente frescura para que autorrevitalice, no un instrumento rígido y carente de flexibilidad que ha de considerarse como la Suma de los conocimientos para toda la vida, habida cuenta de que el desarrollo de los pueblos se lleva a cabo

en la medida en que cada uno de sus componentes se va percatando de sus derechos y de sus deberes, para hacer valer en un momento dado cualesquiera de ellos dentro del proceso democrático en el que es posible que haya puntos de vista opuestos y discutibles respecto de los propósitos que se persiguen, pero sin caer en esperanzas o rijosidades de adolescentes, sino con la sensatez del adulto que sabe de manera diáfana lo que busca y que será canalizable en beneficio general, pese a que se defiendan intereses encontrados, puesto que la función que así se ejerza no ha de ser política sino también cívica.

La Constitución de 1917 —por otra parte— ha sido el instrumento de la formidable transformación social que México ha consumado en el camino hacia su propia emancipación definitiva. Ella es un código vivo de libertad que conjuga lo individual y lo colectivo y proclama las garantías individuales y las garantías sociales con espíritu humanista; fue obra del pueblo por intermedio del Congreso Constituyente, asamblea de esencia agrarista, obrerista y nacionalista; no sólo es la definición de una forma de vida democrática, sino un querer ser, una enumeración de objetivos; no ha dado origen a una estructura estática, sino a una organización en transformación constante; es un documento para la acción continua, para el trabajo democrático, para la revolución pacífica, para la justicia social en el goce de la libertad; fue el producto de una prolongada experiencia de amarguras, de perennes injusticias y carencias sin horizontes, y es un conjunto de normas de sabiduría popular legadas a las nuevas generaciones.

Para vivir la Constitución hay que respetarla y practicarla, se respeta la Constitución cuando se dialoga con el pueblo, puesto que la democracia es puerta abierta a todas las corrientes de pensamiento y de acción, dentro de la ley, y sólo con la verdad, por dolorosa que sea, pueden abrirse caminos para que el esfuerzo fructifique.

Se acata la Constitución cuando el ejercicio del poder se entiende como convivencia y comunicación, como corresponsabilidad y penetración en los ámbitos de toda la geografía nacional, y cuando el mandatario se traslada al pueblo, cercano o remoto, y lo estimula y lo atiende, y aviva su proceso de ascenso, en una mecánica de colaboración sentida que le da vigor al desempeño democrático.

Extrayendo, todavía más, de este documento inapreciable la sustancia que permanece inalterable a través del devenir de nuestra historia, hemos de considerar también que la Carta Fundamental de 1917 dotó al país de un sistema político que viene a resumir las experiencias

del pasado. Restaura los principios democráticos y los fortalece por el sufragio universal y directo. Reconoce la necesidad de robustecer la capacidad del ejecutivo para llevar a cabo el programa de la Revolución, pero establece una limitación temporal a su mandato. Con independencia de las tradiciones jurídicas que la nutren, está animada por elementos vivos y pragmáticos que le confieren su peculiar originalidad. A cada aspiración o requerimiento del pueblo responde una norma concreta y un auténtico programa para reorganizar, sobre nuevas bases, la convivencia social. Los constituyentes enmiendan a un tiempo el pasado y extraen de él sus mejores lecciones para prever el futuro.
vencia social. Los constituyentes enmiendan a un tiempo el pasado y extraen de él sus mejores lecciones para prever el futuro.

La Constitución, como instrumento racional del cambio histórico, nos impide cear en extremos que lesionarían la armonía social. Compendia ya desde principios de este siglo, las corrientes ideológicas del mundo contemporáneo. Las equilibra y sintetiza de acuerdo a la tradición y a las necesidades de la comunidad mexicana.

La validez de una constitución no se agota por su uso sino por su incumplimiento. Su vigencia depende de la equidad y del vigor con que se interpreten y se apliquen sus preceptos; de la capacidad cotidiana que muestren el pueblo y el gobierno para utilizarla como fórmula de transformación social.

Todo ello es resultado de que, venturosamente para nuestro país, la Revolución Mexicana se convirtió en la Constitución y así nos ha enseñado que las garantías individuales no existen sin las garantías sociales, ni la libertad individual puede existir sin la justicia social.

Nuestra Constitución no ha sido ni es un texto congelado ni congelante; es una Constitución viva, un cuerpo en desarrollo que prevé realidades y las acoge; que contiene ideales y los persigue; que de unas y de otros se nutre para mantenerse siempre viva.

Por ser un texto vivo, cambiante como la realidad que rige y a la cual se sujeta, hemos podido mantenernos distantes, por igual, del fetichismo de la ley, que reverencia a ésta sólo por serlo, y de su cambio caprichoso, que encuentra su razón únicamente en la idea de cambiar en el ataque a la ley, por serlo.

Nuestro texto fundamental ha tenido en sus largos años de vida numerosas reformas, reformas que han llenado lagunas, que han hecho posible alcanzar lo que eran metas, que han concordado preceptos o desenvuelto principios linealmente consignados. Estas reformas, al coin-

cidir con el rumbo esencial de la Constitución, han fortalecido su vida, asegurando su vigencia y estimulado su desarrollo.

Estamos ayunos de muchas cosas; mas, ante el presente mundo confuso, en nuestra Constitución encontramos una síntesis ideológica que nos permite pasar indemnes entre quienes, a nombre de la justicia, pretenden ahogar la libertad y quienes a nombre de la libertad intentan perpetuar la injusticia. Si llegamos tarde al siglo XX. Pero por llegar destruyendo para mejor construir, por haber determinado popularmente objetivos, normas y métodos para edificar, por haber obtenido síntesis de ideas, nos acercamos antes del siglo XXI.

Ahondemos más en este apasionante tema de la trascendencia que tiene nuestra Constitución. Es también, este documento un programa en el que está el diseño del orden social al que aspira el pueblo y los medios para edificarlo. Prescribe el avance hacia la justicia social en el respeto a la libertad y a la dignidad humanas, define la democracia en su significación concerta: política, económica y social. Compromete a los gobernantes a promover de manera permanente el perfeccionamiento de la sociedad, a educar a todos para la emancipación general, a generar fuentes de trabajo, a asegurar salarios remuneradores para las masas laborantes, a apoyar el desenvolvimiento del campesino y de las clases medias populares. La Constitución obliga a canalizar esfuerzos concentrados hacia la liberación del mexicano del reino de las necesidades insatisfechas, para conducirlo a su plena realización, a la verdadera libertad material y cultural.

La libertad que garantiza nuestra Carta es la que se comprende en el más amplio de sus conceptos y que al ser multidimensional los abarca a todos. Venustiano Carranza, el lúcido promotor de nuestro Código, la definió claramente: "El deber primordial de un gobierno es facilitar las condiciones necesarias para que se mantengan intactas todas las manifestaciones de la libertad individual, para que, desarrollándose el elemento social, pueda a la vez que conseguirse la coexistencia pacífica de todas las actividades, realizarse la unidad de esfuerzos y tendencias en orden de la prosecución del fin común... Por esta razón, lo primero que debe hacer la Constitución Política de un pueblo es garantizar de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana".

También es conveniente destacar la importancia no sólo nacional, sino de trascendencia internacional, del Artículo 123 sobre los derechos laborales, el cual ha sido y será fuente prístina en la que se han inspirado nuestros juristas para aplicar la ley con pleno sentido de justicia

en defensa de nuestros intereses legítimos de los obreros en su constante lucha por sus conquistas sindicales. Al mismo tiempo, el contenido profundamente humano de este Artículo sirvió de base en los Tratados de Ginebra para establecer los derechos de los trabajadores del mundo.

Debe entenderse, sin embargo, que los autores de la Constitución de 1917, encabezados por el Primer Jefe, don Venustiano Carranza, aquellos legisladores que con legitimidad manifiesta ostentaban la representación popular —en uno de los momentos más dramáticos de la historia de nuestra patria— eran hombres de una trayectoria que sin exagerar podríamos calificar de épica, ya que no solamente se trataba de varones de reconocida integridad moral, de probada capacidad intelectual y de una larga experiencia a partir de sus años juveniles, inquietos y audaces políticos, ardorosos en su pasión por el bien de su país, sino que prácticamente todos ellos habían participado en la lucha armada, primero para derrocar la dictadura porfirista y luego para derrotar al usurpador Victoriano Huerta. Esto dio por resultado que los Constituyentes de 1917, hombro con hombro con los caudillos y jefes del Ejército de la Revolución, adquirieran una personalidad única puesto que a la vez que fueron denodados luchadores en los campos de batalla, estuvieron capacitados también, por sus dotes de políticos, por sus virtudes cívicas, por su espíritu patriótico, para hacerse cargo de la más responsable y trascendental tarea que a un mexicano puede dársele, como es la de codificar los derechos y obligaciones de su pueblo.

Los Constituyentes reunidos en Querétaro por mandato del Primer Jefe don Venustiano Carranza para institucionalizar los principios revolucionarios en una nueva Constitución que fortaleciera las normas jurídicas de la expedida en 1857 incluyendo las aportaciones y las conquistas socioeconómicas y democráticas logradas en la lucha armada, eran hombres de gran prestancia en todos los órdenes de la vida. Formaban un grupo de una heterogeneidad vigorosa y fecunda, pues lejos de proceder de un solo estrato social, constituían un rico conglomerado humano en el cual se hallaban lo mismo profesionistas que obreros, militares que políticos, periodistas que intelectuales y fue precisamente esa amalgama de tan poderosas raíces mexicanistas la que coadyuvó a que el contenido de nuestra Carta Magna satisficiera totalmente, en extensión y profundidad, las aspiraciones del pueblo de México.

Al reflexionar, como lo ha hecho todo mexicano que se precia de serlo, acerca de la figura de cada uno de los Constituyentes, que fueron y se mostraron como paradigma de ciudadanos entregados de por vida al servicio de su patria, era necesario poner especial atención en sus vidas, seguir la trama de sus acciones en lo privado y en lo público, constatar cómo la gran capacidad política de que dieron muestras en Querétaro, fue creciendo y madurando al calor de una existencia ejemplar, tanto en el seno de la familia, como en las funciones públicas, en la milicia, en el trabajo, en el periodismo y en el magisterio.

Se ha editado este volumen que contiene las semblanzas de cada uno de los Constituyentes de 1917, principiando con la figura máxima de aquella gran gesta civilista que tuvo lugar en la histórica ciudad de Querétaro, don Venustiano Carranza y dando cuenta de la vida y acciones de cada uno de estos egregios mexicanos a quienes nuestro país debe actualmente, no solamente su estabilidad política, su gran prestigio internacional como un Estado que defiende y aboga por todas las causas de la justicia, de la libertad y de la paz, sino también el arranque vigoroso de su actual potencialidad productliva, de su marcha hacia la industrialización, de su decoro y respeto tanto a los derechos sindicales como de la iniciativa privada, de su privacía cultural, educativa y técnica. Y ello porque lógicamente no podrían haberse afianzado estas conquistas del México moderno, si no estuvieran sustentadas por un régimen de derecho, democrático y revolucionario como es el que nos legaron los Constituyentes de 1917.

Sirva este libro también para pespertar una reflexión renovadora y limpiamente nacionalista entre los miles de mexicanos que, jóvenes o maduros, no obstante estar adscritos en las aulas universitarias o en puestos de gran responsabilidad para el porvenir de México, desconocen y olvidan la presencia luminosa, ejemplar y estimulante de nuestros grandes próceres —entre los cuales se hallan los Constituyentes de 1917— para entregarse con ceguera y frivolidad a la admiración y la imitación de líderes y políticos extranjeros, extraños si no es que contrarios a nuestros principios nacionalistas.

México debe fortalecer su presente con su pasado, debe enriquecer su actual potencialidad con la savia de nuestro vigoroso tronco histórico, debe ilustrar su conciencia con el ejemplo de los grandes mexicanos que en la lucha armada, en las contiendas políticas, en el afán diario, en la tribuna y en las sesiones del Primer Poder, que es el Poder Legislativo, pusieron su inteligencia, su fervor, su actividad hu-

mana, su vida misma, para que sirvieran de pedestal sobre el cual se levantara la imagen del México que todos amamos. Y este libro contribuye precisamente, al presentar las semblanzas de don Venustiano Carranza y de los Constituyentes de 1917, a centrar la atención de todos nuestros compatriotas, sobre la vida y la obra de estos hombres magníficos, a quienes debemos lo que ahora somos como ciudadanos, como mexicanos y como hombres de gran dignidad y de un espíritu abierto a todos los vientos renovadores dentro de la libertad, la justicia y la democracia.

Hay que advertir también que la Constitución de 1917 fue obra, propiamente hablando, del mismo pueblo mexicano, ya que no solamente los diputados, del Constituyente, con plena libertad de expresión y voto y en ocasiones oponiéndose a no pocos de los proyectos de reforma presentados por don Venustiano Carranza, ejercieron su derecho de legisladores elegidos por el pueblo, sino que fue este mismo pueblo el que también intervino directa y activamente para que la forma y el contenido de nuestra Carta Magna tuviera verdaderas características populares y para que sus enmiendas, sus reformas y sus valiosísimas precisiones jurídicas e institucionales aplicadas principalmente a hacer efectiva la justicia social, se convirtieran definitivamente en el único, verdadero y apropiado cauce por el cual debería seguir el país hacia su desarrollo integral con firme estabilidad política dimanada de nuestro régimen de derecho.

En efecto y no obstante hallarse el país todavía grandemente agitado por las luchas de las facciones revolucionarias, durante los 72 días distribuidos en 10 sesiones preparatorias y en 67 formales de trabajo en que incansablemente, día y noche, laboraron los Constituyentes, ellos recibieron continuamente infinidad de telegramas, misivas y cartas procedentes de todos los estratos del pueblo en las cuales, con la facultad legítima que asistía al pueblo mexicano, se proponían enmiendas y reformas nacidas de la misma sustancia de anhelos y aspiraciones populares y orientada a hacer válidos los derechos humanos dentro de la justicia social.

Por ello justamente se ha afirmado y comprobado que la Constitución de 1917 fue la primera —tal vez la única— forjada auténticamente por un pueblo, el pueblo mexicano ya que difícilmente podría encontrarse en otro país del mundo, un documento como nuestra Carta Magna que, tal y como ocurre con nuestro lábaro patrio, es símbolo y a la vez realidad del México eterno.

Génesis de los Artículos 22 y 123 de la C.P. de 1917

Puebla, Gobierno del Estado de Puebla 1945

Pastor ROUAIX

FORMACION DEL ARTICULO 123 Y SU DISCUSION Y APROBACION POR EL CONGRESO

Hemos visto por la crónica anterior, que en la última sesión la Asamblea resolvió que fuera retirado el dictamen de la comisión para que volviera a presentarse en la forma de un estudio completo y definitivo, que abarca todos los temas que se habían tratado y todos los demás que debiera contener, tanto el artículo 5º como el nuevo capítulo de la Constitución, con el fin de que quedaran sólidamente garantizados los derechos de las clases trabajadoras de la República. Vimos también que se había hablado, en términos generales, de que fuera una comisión especial la que se encargara de consumar esta obra; pero se notará que se levantó la sesión sin que la presidencia dictara un acuerdo expreso en este sentido, ni designar a los miembros que debían componerla. Esta comisión que hubiera tenido consecuencias lamentables en otras circunstancias, no tuvo importancia en este caso, porque el Congreso tenía la seguridad y estaba conforme, en que el diputado por el 10º distrito del Estado de Puebla, que era Secretario de Fomento en el Gabinente del Sr. Carranza, con licencia entonces, iba a ser el que organizara y realizara este mandato, según lo había ofrecido a sus compañeros en lo particular y según lo había confirmado el licenciado Macías y el señor Ugarte en sus discursos al mencionar su nombre para este propósito. Por esos motivos, al levantarse la sesión, tácitamente habían quedado designados los comisionados, que serían el ingeniero Pastor Rouaix, el licenciado José N. Macías, que públicamente había ofrecido su valioso contingente, y los diputados que habían expuesto sus ideas sobre las ampliaciones indispensables y todos los demás representantes populares que espontáneamente quisieron colaborar para el éxito del programa que iba a realizarse.

Desempeñaba en aquellos tiempos la jefatura de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, el prestigiado revolucionario Gral. y Lic. José Inocente Lugo, a quien supliqué por telegrama, que pasara a Querétaro llevando los estudios y datos que hubiera en su

oficina, para que con sus conocimientos y su experiencia en el ramo, auxiliara a la voluntaria comisión que iba a instalarse. Con el general Lugo se completó el núcleo fundador, que contaba además, como ya dijimos, con el diputado Rafael L. de los Ríos, secretario particular del Ministro de Fomento y por consecuencia, adicto amigo suyo, quien hizo las veces de secretario del comité, para tomar nota de las resoluciones que se adoptaran y para encargarse de su correcta transcripción cuando fueran escritas.

El ingeniero Rouaix, el Sr. de los Ríos y varios otros diputados habían sido alojados en el edificio que fué la residencia del obispo de Querétaro que ampulosamente llevaba el nombre de palacio episcopal, y el local de la antigua capilla, muy espacioso, sirvió de sala de sesiones a los diputados constituyentes que iban a reformar las instituciones sociales del país con los artículos 123 y 27 de la Constitución, para conseguir con ello que los principios teóricos del Cristianismo, que tantas veces habían sido ensalzados allí, tuvieran su realización en la práctica y fueran bienaventurados los mansos para que poseyeran la tierra y elevados los humildes al desposeer a los poderosos de los privilegios inveterados de que gozaban.

El primer trabajo que emprendieron las cuatro personas del núcleo original, fué entresacar de los estudios legislativos que tenía completos el licenciado Macías y a los que se había referido en la sesión del día 28, los postulados que tuvieran el carácter de fundamentales, para formar con ellos un plan preliminar que contuviera todos los asuntos que se habían expuesto en los debates y todos los que consideráramos indispensables para dar al artículo en proyecto, toda la amplitud que debería tener, con lo que se formaría una pauta completa que facilitaría el estudio y la discusión por los demás compañeros que concurrieran a nuestro aviso. Este trabajo previo fué concienzudamente realizado, por lo que mereció la aprobación general y muy pocas fueron las modificaciones que se le hicieron a su texto y sólo se propusieron y aceptaron ampliaciones para establecer nuevos principios.

La organización que tuvo la pequeña asamblea legislativa que tomaba a cuestas la gran tarea de dar forma al artículo 123 y posteriormente al 27 constitucionales, fué notable, precisamente, por carecer de todos los formulismos que dan estructura a cualquier corporación organizada. Como antes hice notar, ninguno de los componentes de ella fué designado oficialmente, ni recibió encargo alguno por escrito y al efectuarse la primera junta, nadie pensó en la necesidad de que se

eligiera presidente y secretario; las reuniones eran por la mañana y concurrían a ellas las personas que lo deseaban, sin que hubiera la formalidad de la cita o la invitación, pues todo fué obra de la libre voluntad de los diputados; de las juntas no se levantaban actas sino que solamente se tomaban apuntes de las resoluciones que se adoptaban, las que tampoco se habían sujetado a votación, pues en lo general, después de la discusión, se uniformaban los criterios o se conocía cual era la opinión de la mayoría, que era la que se aceptaba para el punto en cuestión. Nuestra imprevisión llegó hasta el grado de no haber conservado los apuntes tomados en las juntas, ni el original del proyecto presentado en la primera reunión, por lo que ahora lamentamos la imposibilidad de reconstruir aquellos interesantísimos debates y la de señalar el participio que cada uno de los concurrentes tuvo en el acoplamiento de opiniones que vinieron a dar por resultado, los dos artículos fundamentales que dieron gloria al Congreso Constituyente.

Prácticamente, el director de los debates y presidente de hecho, del "petit comité" que se formó, fué el que esto escribe, por haber sido el iniciador de esas reuniones; por el puesto que desempeñaba como miembro del Gabinete del Señor Carranza y sobre todo, por sus antecedentes personales que le daban la confianza de los diputados todos: los radicales, porque conocían su actuación pasada eminentemente liberal y revolucionaria; de los militares, porque el cargo de Gobernador de Durango que había desempeñado en el período álgido de la lucha armada, lo colocaba entre los hombres de acción que se lanzaron al combate; de los renovadores y moderados por su condición de civil que tenía y por su adhesión al señor Carranza, de todos conocido. Estas circunstancias fueron las que hicieron factibles las juntas privadas, a las que debían concurrir y en efecto concurrieron, representantes de todos los grupos, quienes al reunirse allí, en amistosa camaradería, olvidaban todos los rencores que la vehemencia de las discusiones públicas habían provocado y las desconfianzas con que se miraban entre sí, los componentes de los bloques antagónicos.

Formulado el proyecto inicial fué presentado a la consideración de los diputados que concurrieron a la primera junta, cuyo número fué bastante grande, y desde ese momento dió principio el trabajo de ampliarlo y pulirlo con las observaciones y proposiciones que hacían. Las juntas se realizaban por las mañanas, y por las noches, después de la sesión del Congreso, los licenciados Macías y Lugo, el diputado de los Ríos y el ingeniero Rouaix, daban forma a las ideas y

opiniones que habían sido expuestas y aceptadas, para que fueran aprobadas en definitiva en la sesión matutina del día siguiente, en la que aparecían nuevas proposiciones, que pasaban por el mismo tamiz.

Los trabajos de elaboración del artículo que pretendíamos formar ocuparon los diez primeros días del mes de enero con sesiones diarias, pues fueron muchas y muy variadas las opiniones que se emitieron, las que daban origen a acalorados debates antes de llegar a una decisión final. En esta serie de discusiones privadas, dentro de la capilla del obispado, brotaron conceptos atrevidos con los que se trataba de dar mayor fuerza revolucionaria al artículo constitucional algunos de los cuales nos parecían de alarmante radicalismo, en aquellos tiempos en los que se daban los primeros pasos para la socialización del país, conceptos que después de los razonamientos que se exponían en pro y en contra, se aceptaban, se rechazaban o se suavizaban de común acuerdo, por el ambiente de cordialidad que nos rodeaba; sin embargo, al llegar al resultado final no se contó con la unanimidad de los criterios, por lo que muchos de los coautores firmantes de la iniciativa que presentamos, lo hicieron con ciertas reservas, manifestando su conformidad con el conjunto general solamente, entre otros, el mismo Lic. Macías. Una vez más expreso mi pena por no poder ahora señalar cuales fueron las cláusulas que provocaron mayores discusiones y en la que hubo mayor discrepancia de pareceres, pues tanto yo, como los demás compañeros, sólo conservamos recuerdos imprecisos y cualquiera afirmación que aquí hiciera, carecería de seguridad y podría ser perjudicial por resultar errónea.

Concluído el capítulo de bases fundamentales para la legislación del trabajo, la redacción del artículo 5º, que había dado motivo a tan largos debates en tres sesiones del Congreso, quedó reducida a sentar en él aquellos principios que correspondían exclusivamente a las garantías individuales de los ciudadanos todos, para que ocupara airosamente su lugar correspondiente en el primer capítulo de la Constitución que tenía por finalidad establecerlas, sin mezclar en él las atribuciones y derechos particulares del gremio, que se trataba de proteger. Se le suprimieron las adiciones propuestas por la comisión sobre el servicio obligatorio de los abogados en la judicatura y la condenación de la vagancia como delito, de acuerdo con el sentir general que había manifestado la asamblea y de acuerdo con nuestro propio criterio, pues se las consideraba, con razón, inconvenientes y atentatorias a los derechos del ciudadano.

La exposición de motivos que precedió a nuestra iniciativa, fué redactada por el licenciado J.N. Macías principalmente y por las otras tres personas que formaban el núcleo original y aprobado por todos los diputados que suscribieron con su firma el proyecto de bases constitucionales que se presentó al Congreso de Querétaro. En ese escrito expusimos con amplitud todas las razones, todos los motivos y todos los anhelos que nos guiaron al formular esa iniciativa, que llevaba como mira satisfacer una necesidad social, estableciendo derechos para amparar al gremio más numerosos de la nación mexicana, explotado sin piedad, desde la conquista española, hasta que agotada su resistencia recurrió a las armas destructoras para alcanzar leyes justicieras.

Los diputados que con más asiduidad concurrieron a las juntas y con más eficacia laboraron en la realización de la empresa, fueron el Ingeniero Victorio Góngora, autor de la primera iniciativa de ampliaciones al artículo 5º y quien tenía grandes conocimientos en el ramo, por los estudios que había hecho; el Gral. Esteban B. Calderón, radical en sus opiniones, los diputados durangueños, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre, artesanos que se habían elevado en la esfera social por su inteligencia y honradez y el licenciado Alberto Terrones Benítez y Antonio Gutiérrez, que habían demostrado los cuatro, su adhesión a la causa popular colaborando con el ingeniero Rouaix en el gobierno de su Estado; los militares José Alvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa y Porfirio del Castillo, quienes venían de la campaña bélica a la campaña civil para implantar sus ideales; los obreros Dionisio Zavala y Carlos L. Gracidas, que ya habían expuesto sus anhelos en las discusiones del artículo 5º y el fogoso orador Lic. Rafael Martínez de Ecobar, del grupo radical. Muchos otros diputados concurrían a nuestras reuniones con más o menos constancia, y sus nombres figuran entre los que calzaron con su firma la iniciativa que formulamos.

El día 13 de enero tuvimos la satisfacción de ver terminadas nuestras labores con un éxito que sobrepasó a nuestras esperanzas y pudimos presentar el proyecto que fué suscrito por las personas que intervenimos en su formación y por 46 firmas más de diputados que lo apoyaron desde luego, porque conocían su texto, ya sea por haber sido colaboradores más o menos activos, o por las referencias que habían tenido de él. Esta primera adhesión puso de relieve el entusiasmo con que el Congreso recibía la iniciativa por llenar sus aspiraciones y sus ideales.

El proyecto que tuvimos la gloria de presentar fué el siguiente:

"Los que suscribimos, diputados del Congreso Constituyente, tenemos el honor de presentar a la consideración de él, un proyecto de reformas al artículo 5º de la Carta Magna de 1857 y unas bases constitucionales para normar la legislación del trabajo de carácter económico en la República.

"Nuestro proyecto ha sido estudiado detenidamente siguiendo un plan trazado por el C. diputado ingeniero Pastor Rouaix, en unión del señor general y licenciado José I. Lugo, Jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.

"Creemos por demás encarecer a la sabiduría de este Congreso Constituyente la alta importancia de plantear en nuestra Legislación los problemas relacionados con el contrato de trabajo, toda vez que una de las aspiraciones más legítimas de la Revolución Constitucionalista ha sido la de dar satisfacción cumplida a las urgentes necesidades de las clases trabajadoras del país, fijando con precisión los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales con el capital, a fin de armonizar, en cuanto es posible, los encontrados intereses de éste y del trabajo, por la arbitraria distribución de los beneficios obtenidos en la producción, dada la desventajosa situación en que han estado colocados los trabajadores manuales de todos los ramos de la industria, el comercio, la minería y la agricultura.

"Por otra parte, las enseñanzas provechosas que nos han dado los países extraños acerca de las favorables condiciones en que se desarrolla su prosperidad económica, debido a las reformas sociales implantadas con prudencia y acierto, bastan a justificar la iniciativa a que nos venimos refiriendo para que sea llevada a feliz efecto en esta ocasión y se llene el vacío existente en nuestros códigos, definiendo exactamente la naturaleza del contrato de trabajo, para mantener el equilibrio deseado en las relaciones jurídicas de trabajadores y patrones, subordinadas a los intereses morales de la humanidad en general y de nuestra nacionalidad en particular, que demandan la conservación de la especie y el mejoramiento de su cultura en condiciones de bienestar y de seguridad apetecibles.

En consecuencia, es incuestionable el derecho del Estado a intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre, cuando es objeto de contrato, ora fijando la duración máxima que debe tener como límite, ora señalando la retribución máxima que ha de corresponderle, ya sea por unidad de tiempo o en proporción

de la cantidad o calidad de la obra realizada, tanto para que en el ejercicio del derecho de libertad de contratar no se exceda con perjuicio de su salud y agotamiento de sus energías, estipulando una jornada superior a la debida, como para que tampoco se vea obligado por la miseria a aceptar un jornal exiguo que no sea bastante a satisfacer sus necesidades normales y las de su familia, sin parar mientes en que los beneficios de la producción realizada con su esfuerzo material, permiten en la generalidad de los negocios hacear una remuneración liberal y justa a los trabajadores.

"En los últimos tiempos ha evolucionado notablemente el contrato del trabajo, en relación con el progreso de las instituciones que tienden a borrar las odiosas desigualdades entres las castas de la humanidad especie, tan marcadamente señaladas en la antigüedad con los regímenes de la esclavitud y de la nobleza. En el contrato de trabajo, considerado hasta hace pocos días como una de las modalidades del contrato de arrendamiento, en el que se entendían por caso el trabajo humano, era natural que se considerase al trabajador en una verdadera condición de siervo, ya que el trabajo no puede separarse del que lo ejecuta, y sólo en fuerza de la costumbre, siempre difícil de desarraigar en un pueblo flagelado por las tiranías de las clases privilegiadas, se han mantenido hasta hoy comunmente esas ignominosas relaciones entre amos y peones o criados, que avergüenzan a los pueblos cultos y ofenden a la dignidad de la sociedad.

"Reconocer, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de la justicia y se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo, como las de salubridad de locales, preservación moral, descanso hebdomadario, salario justo y garantías para los riesgos que amenacen el obrero en el ejercicio de su empleo, sino fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e institución de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, protejer a los niños abandonados y auxiliar a ese gran ejército de reservas de trabajadores parados involuntariamente, que constituyen un peligro inminente para la tranquilidad pública.

"Sabido es cómo se arreglaban las desavenencias surgidas entre los patronos y los trabajadores del país; se imponía en todo caso la omnímoda voluntad de los capitalistas por el incondicional apoyo que les brinda el Poder Público; se despreciaba en acervo cuando se atrevían a emplear medios colectivos para disputar un modesto beneficio

a los opulentos burgueses. Los Códigos poco hablan de la prestación de servicios, y consecuentes con los principios seculares que los inspiraron, se desentienden de la manifiesta inferioridad de trabajadores respecto del principal, al celebrar los contratos correspondientes. Hoy es preciso legislar sobre esa materia y cuidar de que la ley sea observada y que las controversias sean resueltas por organismos adecuados, para que no sean interminables y onerosas las diligencias; la conciliación mejor que la intervención judicial llena esta necesidad, desde todos los puntos de vista que se considere este problema.

"La facultad de asociarse está reconocida como un derecho natural del hombre, y en caso alguno es más necesaria la unión, que entre los individuos dedicados a trabajar para otro por un salario, a efecto de uniformar las condiciones en que se ha de prestar el servicio y alcanzar una retribución más equitativa. Uno de los medios eficaces para obtener el mejoramiento apetecible por los trabajadores cuando los patronos no acceden a sus demandas, es de cesar en el trabajo colectivamente, (HUELGA) y todos los países civilizados reconocen este derecho a los asalariados cuando lo ejercitan sin violencia.

"En nuestro proyecto va incluída una novedad que puede sorprender a los que desconocen las circunstancias que concurren en los centros de trabajo de la República, donde ha habido invariablemente la funesta tienda de raya, trampa inexorable en la que eran cogidos los trabajadores, perdiendo no sólo el fruto que les pertenecía por el sudor de su frente, sino hasta su libertad y sus derechos políticos y civiles y encadenado por una delincuente y abominable práctica seguida en las administraciones patronales, a sus infelices descendientes, con las enormes deudas que pesaban sobre aquellos y que aumentaban en razón directa del tiempo o duración de la servidumbre. La justicia exige que no sean reconocidos semejantes créditos provenientes de suministros de mercancías de mala calidad y apreciadas a un tipo exhorbitante, para esclavizar a un hombre cuyo trabajo vilmente retribuído, enriquecía extraordinariamente al amo; la ley debe ser rigurosa en esta tardía repación, declarando extinguidas las deudas que los trabajadores, por razón de trabajo, hayan contraído con los principales o sus intermediarios, y aunque sea una redundancia, prohibir que las deudas futuras de esta índole, en ningún caso y por ningún motivo, podrán exigirse a los miembros de la familia.

"No tenemos la pretensión de que nuestro estudio sea un trabajo acabado y mucho menos de que venga a aliviar por completo los pe-

nosos males sociales que afligen a nuestro país, el que teniendo grandes recursos naturales para prometerse un porvenir envidiable de bienestar y prosperidad, ha tropezado con obstáculos en su desenvolvimiento económico y está perdiendo una riqueza considerable con la emigración creciente de los trabajadores a la vecina República, entre otras causas, por la carencia de una saludable legislación sobre el trabajo.

"Nos satisface cumplir un elevado deber como este, aunque estemos convencidos de nuestra insuficiencia, porque esperamos que la ilustración de esta Honorable Asamblea perfeccionará magistralmente el proyecto y consignará atinadamente en la Constitución Política de la República las bases para la legislación del trabajo, que ha de reivindicar los derechos del proletariado y asegurar el porvenir de nuestra patria.

"Art. 5º Nadie podrá 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.

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales.

"El Estado no puede permitir que se lleven a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas ni puede permititr su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

"Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles. *La falta de cumplimiento, de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.*[1]

[1] Los párrafos subrayados fueron suprimidos por la Comisión en su dictamen.

TITULO VI

Artículo. El Congreso de la Unión y las Legislatura de los Estados al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades respectivas, deberán sujetarse a las siguientes bases:

"I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas *en los trabajos de fábricas, talleres y establecimientos industriales, en los de minería y trabajos similares, en las obras de construcción y reparación de edificios, en las vías ferrocarrileras, en las obras de los puertos, saneamientos y demás trabajos de ingeniería, en las empresas de transporte, faenas de carga, labores agrícolas, empleos de comercio y en cualquiera otro trabajo que sea de carácter económico.*

"II. La jornada de trabajo nocturno será una hora menos que la diurna, y estará absolutamente prohibida de las diez de la noche a las seis de la mañana para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciseis años, en las fábricas, talleres industriales y establecimientos comerciales.

"III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciseis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

"IV. Para cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos.

"V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiera adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

"VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere bastante, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia.

"VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

"VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

"IX. La fijación del tipo de salario mínimo se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado

"X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido verificarlo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

"XI. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera las horas de jornada se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de los fijados para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas ni de tres días consecutivos Los hombres menores de dieciseis años y las mujeres de cualquier edad no serán admitidos en esta clase de trabajo.

"XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otro centro de trabajo, *que diste más de dos kilómetros de los centros de población,* los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

"XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

"XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades de los trabajadores sufridos con motivo o en ejecución de la industria o trabajo que ejecuten; por lo tanto los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

"XV. *El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso*

de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

"XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

"XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y los patronos, las huelgas y los paros.

"XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando, empleando medios pacíficos lleven por objeto conseguir el equilibrio entre los factores Capital y Trabajo, para realizar la justa distribución de los beneficios. En los servicios de interés público será obligatorio para los huelguistas dar aviso con diez días de anticipación al Consejo de Conciliación y Arbitraje del acuerdo relativo a la suspensión del trabajo.

"XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación del Consejo de Conciliación y Arbitraje.

"XX. Las diferencias o los conflictos entre el Capital y el Trabajo, se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del Gobierno.

"XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo pronunciado a virtud del escrito de compromiso, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto.

"XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, descendientes, ascendientes o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes que obren con el conocimiento o tolerancia de él.

"XXIII. Los créditos de los trabajadores que se les adeuden por salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones,

tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos o de sus asociados o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrán exigir a los miembros de su familia.

"XXIV. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato:

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

"(b). Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de los Consejos de Conciliación y Arbitraje.

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

"(d). Las que señalan un lugar del recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando se trate de empleados de esos establecimientos.

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

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

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

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

"XXVII. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

"XXVIII. Asimismo, serán considerados de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a los trabajadores, cuando éstos las adquieran en propiedad de un plazo determinado.

Constitución y Reformas

"Querétaro de Arteaga, a 13 de enero de 1917. Pastor Rouaix, Victoriano E. Góngora, E.B. Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorador.

"Conforme en lo general, C.L. Gracidas, Samuel de los Santos, José N. Macías, Pedro A. Chapa, José Alvarez, H. Jara, Ernesto Meade Fierro, G. de la Torre, Alberto Terrones B., Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar, A. Aguilar, Donato Bravo Izquierdo, E. O'Farril, Samuel Castañón.

Apoyamos el presente Proyecto de Reformas:

Dr. Miguel Alonzo R., Cayetano Andrade, F. A. Bórquez, Alfonso Cabrera, F. Castaños, Cristóbal Ll. y Castillo, Porfirio del Castillo, Ciro B. Ceballos, Marcelino Cedano, Antonio Cervantes, Alfonso Cravioto, Marcelino Dávalos, Cosme Dávila, Federico Dinorín, Jairo R. Dyer, Enrique A. Enríquez, Juan Espinosa Bávara, Luis Fernández Martínez, Juan N. Frías, Ramón Frausto, Reynaldo Garza, José F. Gómez, Fernando Gómez Palacio, Modesto González Galindo, Antonio Hidalgo, Angel S. Juarico, Ignacio López, Amador Lozano, Andrés Magallón, José Manzano, Josafat F. Márquez, Rafael Martínez Mendoza, Guillermo Ordorica, Félix F. Palavicini, Leopoldo Payán, Ignacio L. Pesqueira, José Rodríguez González, José María Rodríguez, Gabriel Rojano, Gregorio A. Tello, Ascención Tépal, Marcelo Torres, José Verástegui, Héctor Victoria, Jorge E. Von Versen, Pedro R. Zavala".

Tal fué la obra que realizamos. Como se ve, quedaron condensados todos los temas que habían sido expuestos en las discusiones anteriores y todos los demás preceptos que consideramos indispensables para que quedaran definitivamente establecidas las bases que debían normar la legislación del futuro, en materia tan importante, con lo cual tuvo nuestra Patria la honra de haber sido la primera en el mundo que colocara en su Constitución Política las garantías y los derechos del proletariado trabajador, que por siglos había pugnado por afianzarse en un plano de igualdad ante el capitalismo imperialista, predominante en los gobiernos de todos los países. Con esta obra se realizó la elocuente sentencia que expuso el Lic .Alfonso Cravioto en su discurso al decir que "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 ten-

dría el orgullo legítimo de mostrar al mundo, que es la primera en consignar en una constitución, los sagrados derechos de los obreros".

Como he dicho antes, el que he llamado núcleo fundador y la pequeña asamblea de diputados que tomó a su cargo la redacción de este capítulo, fueron solamente el instrumento intelectual que condensó los ideales, las ambiciones y los propósitos del Congreso en masa, y por eso, nuestro proyecto fué recibido con beneplácito general y en el acto de la votación, después de haber pasado por un nuevo pulimento y reforzado con las nuevas adiciones que le dió la comisión respectiva, fué aprobada con aplauso y por unanimidad absoluta.

Se dice en el preámbulo que el proyecto formulado, había sido estudiado siguiendo el plan trazado por el ingeniero Pastor Rouaix y por el licenciado José I. Lugo; pero debo repetir, que ese plan, a su vez, fué estudiado basándose en los trabajos anteriores del licenciado José N. Macías, los que habían sido ordenados, conocidos y aprobados por el Primer Jefe del Ejército, D. Venustiano Carranza, por lo que el germen original de esas trascendentales innovaciones en nuestra Constitución política y social, brotó desde la estancia del gobierno revolucionario de la República en Veracruz, cuya actuación patriótica, tuvo por cima y coronamiento, el Congreso Constituyente de Querétaro.

Por otra parte, no debo terminar este relato sin hacer constar que el estudio y proceso de formación de estos artículos, fueron la obra de diputados que obraban con absoluta independencia, y contó con la aprobación del señor Carranza. Como diputado electo por el décimo distrito electoral del Estado de Puebla, puse todo mi empeño en darle forma, obrando libremente y ajeno a cualquiera otra consideración; pero como Secretario del Estado con licencia pasajera, mi deber era dar cuenta a mi jefe directo, el Primer Jefe de la Revolución Mexicana, de la labor que habíamos emprendido y que estábamos realizando, siendo de estricta justicia manifestar que jamás recibí de él ninguna indicación que se opusiera a nuestras ideas, ni ninguna sugestión que pudiera alterarlas, sino que por el contrario, expresó complacencia por nuestra labor, lo que me sirvió de aliciente y estímulo para cumplir la noble empresa iniciada. Al quedar concluído el texto del artículo 5º y del capítulo sobre el trabajo y Previsión Social, el señor Carranza fué el primero que lo conoció y el primero que le dió su aprobación; parco en palabras como era, leyó con todo detenimiento el proyecto y su aceptación se manifestó en cortas frases. Seguramente el licenciado Macías, su principal auxiliar en las reformas a la Constitución,

debe haber procedido de igual manera, por lo que el mérito que recaiga sobre los diputados que los formularon y el Congreso que los aprobó, debe ser compartido con el Jefe Supremo de la Revolución, ya que hombres de su confianza como su Secretario de Fomento, y su principal colaborador en asuntos jurídicos, fueron los que encabezaron y dirigieron las discusiones privadas de las que brotaron esos preceptos de equidad social, honra a nuestra Constitución de 1917.

El mismo día 13 de enero fué leído en la sesión del Congreso nuestro proyecto siendo turnado a la primera Comisión de Constitución para su estudio y dictamen. Formada esta comisión por hombres de avanzados principios revolucionarios, al pasar el proyecto por riguroso análisis, salió con adiciones de mayor radicalismo, con las que se trató de dar mayor alcance a sus tendencias; las razones que tuvo la Comisión para proponerlas, las declara en la exposición que precedió a su dictamen. Para facilitar al lector la comparación entre ese documento y el proyecto, se imprimen con letra bastardilla las frases y párrafos que se aumentaron o que fueron modificados.

El dictamen de la Comisión fué el siguiente:

"Ciudadanos diputados:

"En su primer dictamen sobre el artículo 5º del proyecto de Constitución, la comisión creyó oportuno proponer se incluyera en dicho precepto algunas restricciones a la libertad absoluta de trabajo, por ser ellas de tal manera necesarias para la conservación del individuo y de la raza, que pueden fundarse en el mismo principio que sirve de base a las garantías individuales; el derecho de la vida completa. La comisión se proponía como lo hizo constar en su dictamen, estudiar los demás puntos relativos al contrato de trabajo en el lugar en que tuvieran amplia cabida. En el curso de los debates, y después de que la asamblea conoció, en términos generales, el proyecto de legislación obrera elaborado minuciosamente por el C. Primer Jefe, proyecto que comprende las diversas ideas que fueron emitidas por los diversos oradores en beneficio de la clase trabajadora, se resolvió reunir en una sección constitucional las bases generales sobre el contrato de trabajo en la República, dejando a los Estatutos la libertad de desarrollarlas según lo exigen las condiciones de cada localidad. Un grupo de diputados, trabajando independientemente de la comisión tenía a su cargo el estudio de esa materia y formuló el proyecto que impreso

ha circulado entre los representantes del pueblo, y que fué aprobado por un gran número de ellos.

"En vista de tales antecedentes, la comisión podría haberse limitado a adoptar el susodicho proyecto y presentarlo a la consideración de la Cámara; pero hemos creído que nuestro deber exigía que sometiéramos aquel a un análisis riguroso, para agotar el estudio de una materia tan árdua y delicada sobre la cual la comisión ha recibido numerosas iniciativas de diputados, corporaciones y particulares.

"Examinado y discutido ampliamente el proyecto en el seno de la comisión, nos parece que aquel 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 antes mencionadas, y haciendo solamente las modificación 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.

"El primer artículo, a nuestro juicio, debe imponer 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 contravengen a las consignadas.

"La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos. En consecuencia puede suprimirse la clasificación hecha en la fracción I.

"Nos parece de justicia prohibir las labores insalubres o peligrosas a las mujeres y a los niños, así como el trabajo nocturno en establecimientos comerciales a unas y otros.

"Creemos equitativo que los trabajadores tengan una participación de las utilidades de toda empresa en que presten sus servicios. A primera vista parecerá esta una concesión exagerada y ruinosa para los empresarios; pero estudiándola con detenimiento, se tendrá que convenir que es provechosa para ambas partes. El trabajador desempeñará sus labores con más eficacia teniendo un interés personal en la prosperidad de la empresa; el capitalista podrá disminuir el rigor de la vigilancia y desaparecerán los conflictos entre uno y otro con motivo de la cuantía del salario.

"La renta que tendrán derecho de cobrar los empresarios por las casas que proporcionaren a los obreros puede fijarse desde ahora en el interés de medio por ciento mensual. De la obligación de propor-

cionar dichas habitaciones no deben de quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera.

"Como un medio de combatir el alcoholismo y el juego, nos parece oportuno prohibir la venta de bebidas embriagantes y el establecimiento de casas de juegos de azar en los centros obreros.

"Las garantías para la vida de los trabajadores que establece la fracción XV debe extenderse un poco más, imponiendo a los empresarios la obligación de organizar el trabajo de manera tal, que se asegure la salud y vida de los operarios.

"Creemos que queda mejor precisado el derecho de huelga fundándolo con el propósito de conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, en lugar de emplear los términos "Capital y Trabajo", que aparecen en la fracción XVIII. Nos parece conveniente también especificar los casos en que puede considerarse lícita una huelga a fin de evitar cualquier abuso de parte de las autoridades.

"En la fracción XXI proponemos, para mayor claridad, la supresión de las palabras "a virtud del escrito de compromiso". Proponemos también la solución del caso, que alguna vez pudiera presentarse, de que los trabajadores no aceptasen el laudo del tribunal de arbitraje.

"En la fracción XXII deben sustituirse, a nuestro juicio, las palabras descendientes y ascendientes por las de hijos y padres, y debe hacerse extensiva la responsabilidad de que trata la última parte de dicha fracción a los malos tratamientos que suelen recibir los obreros de los familiares del empresario.

"Es conveniente, para garantía de empresarios y obreros, no autorizar entre ambos el contrato de prestámos o sea el anticipo a cuenta de salario, sino por el importe de éste en un mes, tal como lo proponemos por medio de una adición a la fracción XXIV.

"Los abusos que se repiten constantemente, en el perjuicio de los trabajadores que son contratados para el extranjero, nos sugieren la idea de proponer la intervención de las autoridades municipales y consultar en esta clase de contratos y el compromiso de parte del empresario de sufragar al trabajador los gastos de su viaje de repatriación.

"El mismo género de abuso se ha venido cometiendo por las empresas llamadas de enganche, agencias de colocaciones y demás, por lo cual nos parece adecuado poner un límite definitivo a semejantes

abusos, estableciendo que esas empresas no podrán hacer cobro alguno de los trabajadores.

"Una medida de protección de las más eficaces para la clase de los trabajadores es la institución del *homestead* o patrimonio de familia; aunque tiene conexión con las leyes agrarias, puede tener cabida en la legislación del trabajo, por lo que proponemos se establezca en la forma y términos en que aconsejan las necesidades regionales.

"Por último, aunque el proyecto que estudiamos propone la extinción de las deudas que los trabajadores hayan contraído por razón de trabajo, con los principales o sus intermediarios, no aparece la disposición relativa en el cuerpo del proyecto. Presentamos para subsanar tal omisión, un artículo transitorio que se incluirá entre los que, con el mismo carácter, sirven de final a la Constitución.

"Una vez formulada la legislación fundamental del trabajo, el artículo 5º deberá quedar como aparece en el referido proyecto, suprimiendo solamente el último párrafo, que es una redundancia.

"En tal virtud proponemos a esta honorable Asamblea la aprobación del artículo 5º y de la sección VI, en los siguientes términos:

"Artículo 5º Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo en trabajo impuesto como pena con la autoridad judicial.

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los jurados y los cargos de elección popular y obligatorios y gratuitas de las funciones electorales.

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley en consecuencia no reconoce órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

"Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporalmente o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles.

TITULO VI

"Del Trabajo y la Previsión Social"

"Artículo 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados *deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general, todo el contrato de trabajo:* [2]

"I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

"II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. *Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años.* Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial, y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.

"III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

"IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos.

"V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiera adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

"VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere bastante, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. *En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.*

"VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

[2] Los párrafos subrayados son los aumentos o modificaciones que hizo la Comisión.

"VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

"IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación de las utilidades a que se refiere la fracción VI se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la junta central de conciliación que se establecerá en cada estado.

"X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido verificarlo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

"XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de los fijados para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres días consecutivos. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquiera edad no serán admitidos en esta clase de trabajos.

"XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas *que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas*. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. *Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.*

"XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. *Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casa de juegos de azar.*

"XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades de los trabajadores sufridas por motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad

temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

"XV. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

"XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y los patronos las huelgas y los paros.

"XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la junta de conciliación y arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. *Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno.*

"XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en su límite costeable, previa aprobación del consejo de conciliación y arbitraje.

"XX. Las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de un consejo de conciliación y arbitraje formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno.

"XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo pronunciado por el consejo se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. *Si la negativa fuere de los trabajadores se dará por terminado el contrato de trabajo.*

"XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de

él malos tratamientos ya sea en su persona o en la de su cónyuge, descendientes, ascendientes o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de los dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

"XXIII. Los créditos de los trabajadores que se les adeuden por salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, o de sus asociados familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrán exigir a los miembros de su familia, *ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del suelo del trabajador en un mes.*

"XXV. *El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.*

"XXVI. *Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.*

"XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato:

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

"b. Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de los consejos de conciliación y arbitraje.

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

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

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

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

"g. Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tengan derecho por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra.

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

"XXVIII. *Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de familia, bienes que serán inalienables; no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a títulos de herencia, con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.*

"XXIX. Se considerarán de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán de fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

"XXX. Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

"Transitorio"

"Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo, hayan contraído los trabajadores hasta la fecha de esta Constitución, con los patrones, sus familiares o intermediarios".

"Sala de comisiones, Querétaro de Arteaga, 23 de enero de 1917. Francisco J. Múgica, Enrique Recio, Enrique Colunga, Alberto Román L., G. Monzón."

Como se ve, la Comisión aceptó casi en su totalidad, el proyecto que presentamos y al comparar ambos documentos pueden apreciarse las modificaciones y adiciones que fueron hechas por la Comisión, la que guiada por el espíritu de radicalismo que animaba a sus miembros, especialmente a su presidente, el Gral. Francisco J. Múgica, que fue el que tomó con más empeño el estudio de este asunto, implantó dos preceptos que a los autores del proyecto nos habían parecido sumamente peligrosos para la cordialidad de las relaciones entre el capital y el trabajo, sobre todo en aquellos momentos en que apenas se abrían

paso las teorías socialistas en un país, como el nuestro, que había vivido por siglos bajo un régimen casi feudal, los que fueron: la participación de los obreros en las utilidades de las empresas y la obligación impuesta a éstas, de proporcionar habitaciones a los trabajadores, cuando las fábricas quedaran dentro de las ciudades. El porvenir ha justificado los escrúpulos que tuvimos para no aceptar estos dos temas, pues hasta la fecha, 28 años después, solamente han quedado escritos en la Constitución sin haberse podido llevar a la práctica. La participación en las utilidades fue iniciada y sostenida en la tribuna de la Cámara por el diputado obrero Carlos L. Gracidas y sostenida también por él en el seno de nuestro comité, en donde no contó con mayoría favorable. Nosotros propusimos que las negociaciones agrícolas, industriales, mineras y similares, que distaran más de dos kilómetros de los centros de población, eran las que debían proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, con una renta moderada, lo que era conveniente para la empresa e indispensable para el obrero, que no debía hacer largas jornadas para ir a sus labores cotidianas; pero no dentro de las ciudades, en donde esta obligación iba a imponer a los patronos la inversión de capitales enormes, en perjuicio de su negocio mismo, sin que hubiera una necesidad urgente, ni un beneficio especial para el trabajador.

Las demás innovaciones fueron irreprochables, pues completaron las garantías legales de que debía disfrutar el obrero al prestar sus servicios al capital. En ellas figuró la prohibición del trabajo de las mujeres y los niños en labores insalubres y peligrosas; la de la existencia de expendios de bebidas embriagantes y casas de juego en los centros de trabajo; la limitación del monto de las deudas que podía exigirse al obrero; las que establecieron las condiciones en que las huelgas se reputarían como ilícitas y otras adiciones más que dieron al capítulo de El Trabajo y Previsión Social mayor fuerza dentro de la tendencia justiciera que había inspirado la redacción de sus cláusulas, que era la que animaba a los constituyentes todos.

El dictamen de la Comisión fue presentado al Congreso el mismo día de su fecha, martes 23 de enero, debiendo ser discutido dos días después de acuerdo con el reglamento interior de la Cámara; pero la uniformidad de las opiniones que ya estaba formada y el entusiamo que envolvía a la asamblea, en este caso, hizo que se aceptara con aplausos la proposición del diputado Victoria, reforzada por los señores Palavicini y Gral. Calderón, para que fueran dispensados los trá-

mites reglamentaros, por lo que desde luego, se puso a discusión el dictamen, comenzando por el artículo 5º que estaba redactado en los mismos términos que el del proyecto; pero al que se le había suprimido el párrafo final que decía: "La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."

El diputado Federico Ibarra, que había sido uno de los concurrentes asiduos a las juntas privadas, aun cuando su nombre no aparezca entre los firmantes, manifestó su inconformidad con esta supresión y expuso que: "dicho párrafo se agregó después de haber tenido detenidas y acaloradas discusiones, porque se vió que no obstante que en la Constitución de 57 no había ninguna cláusula que especificara que los Contratos de trabajo eran obligatorios por determinado tiempo para los trabajadores, cuando se hacían estos contratos se les obligaba a cumplirlos hasta ejerciendo coacción en sus personas. Yo creo que no hay una sola persona en la Cámara que ignore, por ejemplo, que en los enganches, una vez firmado el contrato, para hacerlo cumplir a los trabajadores, hasta presos se les ponía, como presos se les trataba y así se les tenía hasta que cumplían con su contrato. Si esto ha sucedido hasta ahora que en la Constitución, como ya dije, no hay ninguna cláusula que exprese que esos contratos sean obligatorios, imagínense ustedes lo que va a pasar ahora que se hace esa especificación, si no se hace la aclaración de que por ningún motivo se podrá ejercer coacción y sólo se podrá exigir responsabilidad civil. Verdaderamente si suprimimos este último párrafo, lo que vamos a hacer es sancionar la esclavitud de nuestro país. Los hechos así lo demuestran. La Revolución actual se hizo para mejorar la situación del pueblo, y si ésto no es posible, debemos por lo menos, dejar las garantías que le daba la Constitución de 1857. Así es que si nosotros vamos a reformar esa Constitución ha de ser con objeto de mejorar las condiciones de nuestro pueblo, pero no para empeorarlas, no para quitar una garantía que les daba."

Terminó el diputado Ibarra diciendo que "El señor Lic. Macías, que estuvo presente en estas discusiones particulares convino con nosotros en que, efectivamente, era una necesidad hacer esta aclaración. Yo suplico al señor Lic. Macías que él, con las dotes que tiene, nos ilustre en esta materia."

Pidió la palabra el licenciado Macías para hacer la aclaración que se solicitaba y dijo: "Efectivamente, cuando se discutió en el seno de las reniones privadas que se verificaron en la casa del señor diputado Rouaix, la forma definitiva en que había de quedar el artículo 5º, se reconoció la necesidad de que se agregasen en la cláusula a que se refiere el señor diputado Ibarra las palabras "sin que en ningún caso pueda ejercerse coacción sobre las personas", Rigurosamente, bastaría, la primera parte, "la falta de cumplimiento del contrato sólo dará lugar a responsabilidad civil;" y como decía el señor diputado que acaba de hacer la aclaración, estando en otro artículo nulificadas las deudas de carácter meramente civil, eso sería bastante para garantizar suficientemente al trabajador. Pero podía quedar en duda este punto: que la autoridad judicial pudiera obligar al trabajador a cumplir forzosamente el contrato, de manera que no hubiera temor de que fuera a la cárcel, pero que sí se ejercieran medidas coercitivas con el objeto de obligarlo a cumplir el hecho a que se había comprometido. En estas condiciones, para dar enteramente seguridad a los trabajadores, se reconoce la necesidad de agregar "sin que en ningún caso pueda ejercerce coacción alguna." Como se trata de dejar a la clase trabajadora perfectamente garantizada, creo que no se pierde nada con agregar esta cláusula, porque el pensamiento queda enteramente completo. Hay un exioma que dice que lo que se entiende sin decirlo se entiende mejor diciéndolo, y así, esto es muy beneficioso para la condición de los trabajadores, que se verían desalentados si se dejara su libertad al arbitrio de los poderosos". La Asamblea acogió esta adición con aplausos y voces de ¡que se agregue!

El Gral. Múgica, como presidente de la Comisión Dictaminadora manifestó conformidad con la subsistencia del párrafo en cuestión, con lo que quedó aprobado el Art. 5º en los términos que lo habíamos propuesto, dejando pendiente la formalidad de la votación, solamente.

Se pasó en seguida a tratar el que iba a ser el Título VI de la Constitución y que llevaba como epígrafe "Del Trabajo y de la Previsión Social". El procedimiento empleado para darle forma en juntas privadas, a las que, como ya dijimos, concurrieron numerosos representantes populares y especialmente, los que con mayor interés tenían en estas cuestiones y más capacitados estaban para tratarlas, unido a la publicación impresa del proyecto nuestro, que fué oportunamente distribuído, hizo que al presentarse el dictamen de la Comisión al Congreso, estuviera ya unificado el criterio y se contara con la tácita

aprobación de los diputados todos, pues contenía los puntos que habían sido expuestos en las sesiones de diciembre por los oradores del pro y del contra. Esto trajo como consecuencia que la discusión del dictamen careciera de interés en la mayor parte de sus incisos y que sólo se hicieran observaciones sin importancia o se pidieran aclaraciones, siendo notable únicamente la febril actividad para su aprobación. Solamente dió lugar a una verdadera discusión la cláusula XVIII, relativa a las huelgas por el delicato asunto que trataba.

Antes y en forma accidental, al ser presentada la fracción III sobre el trabajo de los menores de edad, el diputado Rodiles propuso la creación de tribunales especiales para juzgar la delincuencia infantil; pero se le demostró que el capítulo del trabajo no era lugar apropiado para establecer estos principios.

La fracción XVIII del dictamen estaba redactada en los siguientes términos :"Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas unicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando ellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. *Los obreros de los Establecimientos Fabriles Militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional*".

Seguramente hay un error en el "Diario de los Debates" de donde tomamos el texto anterior, pues por la crónica de la sesión a que vamos a referirnos se verá que el párrafo subrayado fué el resultado de la discusión y su redacción fué propuesta por Gersayn Ugarte y aceptada por la Comisión, a la que se le concedió permiso para retirar su dictamen y adicionarlo con dicho párrafo.

Por la importancia que tuvo el debate de este asunto, por los tópicos que trató y por los hechos que se expusieron, juzgamos de utilidad presentar la crónica de la sesión con toda amplitud transcribiendo íntegros los párrafos fundamentales de los discursos pronunciados.

Abrió la discusión el diputado Nicolás Cano, obrero guanajuatense, trayendo a la consideración de la Asamblea el caso de la huelga en

la fábrica de cartuchos, por la que se juzgó militarmente a los huelguistas. Manifestó que según los datos que tenía, dicha huelga había sido ordenada. "A los compañeros "—dijo—" se les citó en el salón "Star" y allí fué la fuerza armada, y sin que profirieran amenazas, sin alterar el orden los obreros y sin que cayeran dentro de la ley, se les detuvo y se les llevó a la prisión. Es más: el cargo terrible que se les lanzó fué éste: que eran traidores a la patria, porque habían paralizado la elaboración de municiones para el Ejército Constitucionalista. Pues bien, señores diputados, según lo que se ha llegado a saber, los huelguistas lanzaron un manifiesto, diciendo que todos aquellos obreros que trabajaban en los establecimientos del Gobierno, no estaban obligados, en manera alguna, a secundar la huelga, primero. Segundo: se dijo aquí que habían durado tres días las fábricas militares sin producir cartuchos. Tampoco esto es cierto; según lo que se sabe, parece que nada más dos horas estuvieron paradas las fábricas y fué por esto: todos los establecimientos militares del Gobierno que se dedican a la producción de elementos de guerra, aparta de los motores eléctricos, tienen una planta de motor que en cualquier momento estará lista para entrar en funciones, y precisamente los huelguistas de México, teniendo en cuenta esto, no tuvieron empacho en parar la corriente eléctrica. de lo que se pudo averiguar en la secuela del proceso se deduce que solamente dos horas estuvo parada la fábrica militar de cartuchos. Pidió que el diputado coronel Aguirre Escobar, que había sido el presidente del Consejo de Guerra que los juzgó, informara al Congreso sobre el asunto, lo que hizo el Sr. Aguirre Escobar con toda amplitud, manifestando que "me tocó conocer el proceso de los huelguistas la segunda vez; habiendo sido absueltos la primera, yo, por nuevos datos que vinieron en el proceso, y además, por el testimonio de las mujeres que estaban procesadas, y además por la confianza de algunos de ellos, que dijeron que Velasco, principal autor de la huelga, era el que había iniciado la huelga, era el que más empeño había tomado en llevarla adelante, y era el que había ido personalmente a los talleres de Nonoalco a decir que se parara la fuerza y que no habiendo sido obedecido, fué a poner un mensaje para la planta de Necaxa, a fin de que se suspendiera la fuerza. Por estos testimonios fué por lo que el Consejo de Guerra lo condenó a muerte. En cuanto a los demás huelguistas, el propio Consejo de Guerra no consideró justo aplicarles ninguna pena, en virtud de que la ley no tiene más que dos salidas, hacia atrás o hacia adelante, es la ley de 25 de enero de 1862. Los demás

individuos que estaban procesados eran representantes del gremio de panaderos, del gremio de zapateros y de otros diferentes gremios. Entre ellos un individuo que sus condiciones eran tales, que iba todo desarrapado, iba sin camisa, sin nada; tenía hasta el atenuante a su favor de que tenía dos soldados en el Ejército Constitucionalista, y la circunstancia de pertenecer a un gremio que no implicaba ningún perjuicio al Gobierno, fué lo que tuvo en cuenta el Consejo de Guerra para no condenarlo. Yo tuve la satisfacción de poner en libertad a todos, menos a Velasco, que era el responsable directo."

A continuación el diputado Rubén Martí expuso que "esos individuos, los obreros a que se refiere el compañero Cano, están en manos de las autoridades constitucionalistas, del mismo Gobierno que está formando las leyes obreras y es verdaderamente capcioso suponer que haya dolo en la prisión de esos individuos; yo estoy en aptitud de decirlo, porque se trata hasta de un amigo mío, del señor Rocha, que verdaderamente no sólo era obrero, sino que era un connotado enemigo del Gobierno; era agente del señor Ratner y se le encontraron documentos que lo comprobaban, documentos verdaderamente abrumadores. En los días en que fueron puestos en libertad llegaron noticias de los Estados Unidos muy comprometedoras para estos individuos, y aquí hay personas como el señor Lozano, como el señor de Amaya y otras, que pueden atestiguar ésto. Así es que yo creo que está bien que se vengan a hacer aquí alusiones a ese hecho, presentando al Gobierno como arbitrario, como injusto y haciendo aparecer a aquellos individuos como inocentes que nada han hecho. Allí se veía desde luego que había dos movimientos, dos grupos, dos tendencias. Uno era el movimiento huelguista, que lo seguían muchos obreros honrados y deseosos de mejorar su situación, y otro grupo era de aquellos individuos malvados que instigaban aquel sentimiento, pero en un sentido completamente contrario, en momentos difíciles, tratando no sólo de la cuestión de la huelga, sino que hasta trataron de volar la planta de Necaxa. Señores, son hechos perfectamente comprobados y por eso están presos esos individuos."

Volvió nuevamente a la tribuna el diputado Cano y manifestó: "Me refiero precisamente al momento, y más que al momento presente a lo que va a venir después; porque mire usted, con todas las franquicias que al obrero se le conceden, la lucha va a ser más terrible entre ellos y nosotros. Antes, como no teníamos absolutamente ninguna franquicia, muy pocos se preocupaban de pertrecharse para poder hacer

frente. Habiendo obtenido algo en este capítulo del trabajo, la situación va a ser muy distinta; antes, cuando no se habían vulnerado los intereses de una manera directa y profunda se les juzgó como alteradores del orden público, porque es muy raro, señor Martí, que a un huelguista nunca se le juzgue como huelguista, sino que siempre se toma el pretexto de que ataca los intereses de los capitalistas, de que es alterador del orden público. Quiero que me diga el señor Martí, ya que está tan enterado, ¿Cuándo los huelguistas de todos los países han cometido desaguisados con la propiedad particular? A ver, cíteme un solo caso en que los huelguistas han llegado a cometer actos como el incendio de una fábrica u otros que puedan considerarse como violencias punibles."

Citó después el señor Cano un caso ocurrido en una huelga en Guanajuato, que confirmaba su tesis y otro en un movimiento habido en México en el que dijo que "estaban los obreros reunidos en la Alameda, parece que por el lado del Oriente, cuando allí se produjeron unos heridos por disparos de arma de fuego. —Creo que iban en un automóvil algunos militares.— Por lo que he podido averiguar, ellos, después de que se les llamó a que respondieran por el acto reclamado, dijeron que los obreros les habían ido a quitar el parque, y no sé que se les haya castigado. Ahora bien, aquí en estos casos, quiero suponer que ese señor como dice el compañero Aguirre, haya sido un mal elemento; pues precisamente esos malos elementos nos los mandan los capitalistas, y ésta es la cuestión; si únicamente los huelguistas hicieron las huelgas obreras, sabemos bien que no debemos extralimitarnos nunca, pero aquí viene lo delicado del caso; siempre que un movimiento huelguista se lleva a cabo, las negociaciones afectadas inmediatamente pagar a cualquier compañero o compañeros, o si no son obreros, alguno que tenga relaciones con los obreros, para que vaya a cometer actos atentatorios a la ley, a fin de que se imputen esos atentados a los huelguistas... Nosotros no sabemos que clase de gobierno vamos a tener en lo futuro, ¿y pueden ustedes asegurar que por mucho tiempo vamos a tener gobernantes honrados que aplican la ley debidamente?... Que al huelguista no se le considere trastornador del orden ni de la paz pública, pero que si comete algún delito que vaya contra la paz pública, que se le castigue. Nunca es trastornador del orden público el huelguista que vaya en la última fila; siempre los trastornadores son los que figuran en la primera. Aunque no vayan contra el orden ni la paz pública, la burguesía utiliza esto para poder

hacer lo que ha hecho con nosotros hasta la fecha." Terminó su discurso pidiendo que se adicione en fracción que está a debate con la proposición anterior "que a los huelguistas no se les considere trastornadores del orden público."

Se le concedió la palabra al diputado Ugarte quien expuso: "Es natural que la previsión humana no alcance a todos los detalles en el momento en que se produce una obra, y por eso, cuando hemos llegado ya a la discusión de las fracciones, encuentro un error y voy a poner a la consideración de todos los que firmamos la iniciativa y de la Comisión que presentó el dictamen, haciendo suya la iniciativa, esta consideración; nuestro deseo vehemente, nuestro deseo verdadero de mejorar las condiciones de nuestros trabajadores, está cristalizado ya en la proposición que hemos presentado; pero hay, sin embargo una clase especial que es a la que me voy a referir en estos momentos, y por la importancia que encierra este punto para la defensa nacional, para la revolución y para el porvenir de nuestra patria, debemos considerarlo y reflexionar sobre él seriamente. Me refiero a los obreros que prestan sus servicios en los establecimientos fabriles del Gobierno, que están por sus condiciones especiales, fuera de las circunstancias de los demás obreros de fábricas, de minas, talleres, etc.; los establecimientos fabriles militares, entre los cuales deben considerarse la fábrica de municiones, la fábrica de armas, equipo para el Ejército, etcétera, deben ser, y los son ya en la legislación nuestra, y sobre todo desde que ha tomado un impulso verdadero el principio de la defensa nacional, consideradas como asimiladas al Ejército. En consecuencia, la ley obrera no puede, no debe comprender a los obreros de estos establecimientos, pero es necesario consignarlo de un modo preciso, es necesario consignarlo de una manera absoluta, porque correríamos, y la República especialmente, el riesgo de que dejando incluídos a los obreros de establecimientos fabriles militares en este proyecto de legislación, con los mismos derechos y especialmente el de huelga, únicamente se les considere como obreros y tengan derecho de anunciar con diez días de anticipación la huelga, con lo cual se vería el Gobierno en un grave aprieto llegada la ocasión. Esto, en modo alguno, debe constituir una restricción y quitar las garantías que esos obreros deben tener, porque el artículo 5º les consagra una muy amplia; dice allí que nadie estará obligado a prestar servicios contra su voluntad, sin su pleno consentimiento y sin la justa retribución. . .

"Por tanto, yo traigo ésto y lo someto a la consideración de la Asamblea, para que lo estudie y resuelva lo que juzgue más conveniente sobre el particular; porque estoy seguro de que cuando la República esté en paz, necesitará prepararse para la guerra. Cuando nosotros no hemos estado suficientemente capacitados para repeler una agresión extraña en un período de paz, en un período en que todas las actividades se concentran para hacer el engrandecimiento de la patria, los obreros, aquellos silenciosos labradores de la defensa nacional, estarán preparando el robustecimiento de nuestra nacionalidad y haciéndonos, para el evento de una agresión extraña, el cuerpo de defensa con que sepamos repelerla en un momento dado. Si vosotros consideráis este asunto, que no toco con toda la atención que se merece por razones que no se escapan a la consideración de esta Honorable Asamblea, debe consignarse ésto en la fracción a debate, la XVIII, haciendo la siguiente adición, si la Comisión la acepta y si los signatarios de la moción la aceptan también. Esta es una previsión patriótica; que se diga: Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno se considerarán asimilados al Ejército, y por lo mismo, no estarán comprendidos en la disposición de esa fracción, que es la que se refiere al derecho de huelga. Esta consideración, señores diputados, si la creéis pertinente, si la Comisión dice que la acepta, que sea una pequeña adición; yo soy uno de los signatarios de la proposición y juzgo inútil extenderme en otras consideraciones que las que he expresado."

El general Jara habló a favor del dictamen manifestando que "se dejó al derecho de huelga la amplitud que tiene en la fracción que se estudia, precisamente para dar seguridad al trabajador. Al decir. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas y las propiedades. Se establece la condición de que sólo, cuando la mayoría de los individuos lanzados a la huelga cometan una acción violenta contra determinada persona o propiedad, entonces es cuando se puede declarar la huelga ilícita, y, por consiguiente, proceder contra los huelguistas. Aquí no habrá el pretexto que se tomó en Chicago para los asesinatos de triste recordación, para aquellos asesinatos que todavía cuando se recuerdan crispan los nervios y hacen que la cólera ruja en el pecho del trabajador. En estas condiciones no habrá tampoco motivo para que se repitan hecatombes como la del 7 de enero en Río Blanco, y para que, en una palabra, se pueda dar lugar a procedi-

mientos infames, a procedimientos perversos para detener el curso de la corriente del trabajador en la vía del progreso. Establece, que cuando la mayoría ejerciese una acción en el sentido indicado, es cuando hay derecho a considerar una huelga ilícita; los que quieran impedir que el trabajador, por medio de la huelga, por medio del abandono del trabajo, que es uno de los recursos muy legítimos que tiene para su defensa, logre su objeto, no podrán impedirlo haciendo que se mezclen entre los huelguistas cinco, seis, y hasta diez agitadores, porque eso no se considerará como la acción de estar mezclados en una muchedumbre, no se considerará como la acción de la mayoría, y por consiguiente, no bastará que ellos pretendan ejercer determinada acción contra el orden o la propiedad, para que se declare una huelga ilícita. Habrá necesidad de que realmente la mayoría, de que el conjunto huelguista ejerza esa acción, para que entonces se pueda poner coto por las autoridades a los desmandes que se cometan. De otra manera, dejando amplio el concepto de la ley, como se pretende, habría lugar a que en los Estados, las legislaturas de los Estados, al reglamentar estas bases constitucionales, considerarán la huelga bajo distintos aspectos, y entonces bástese invocar la conservación del orden, para coartar el derecho de huelga. Señores diputados; voy ahora a tratar de la proposición verbal que ha presentado nuestro compañero Ugarte. Los trabajadores de las fábricas nacionales de armas y cartuchos, ha dicho él, que están militarizados; en consecuencia, están sujetos a la Ordenanza Militar; en consecuencia, cuando en esas condiciones en que han aceptado el trabajo cometen algún delito, deberán sujetarse a la Ordenanza Militar; el procedimiento contra ellos deberá ajustarse a lo prescrito en la Ordenanza Militar como antes dije. No hay pues, necesidad de consignarlo aquí en la Constitución; no hay pues, necesidad de establecer entre las bases constitucionales una excepción para estos trabajadores, supuesto que ellos, al ir a desempeñar su labor en los establecimientos de la índole que menciono, aceptan el trabajo en esas condiciones, como militares; de manera que podemos considerarlos como militares comisionados, ya que hay militares comisionados en diversas oficinas, como hay también militares comisionados en el extranjero para el estudio del armamento, la táctica, etcétera.

"Por consiguiente, en virtud de lo antes expuesto, yo estimo que no es de consignarse esta adición en las bases que establecemos como principio constitucional."

El Sr. Palavicini pidió la palabra y expuso que "En las observaciones que han hecho, tanto el diputado Jara como el señor Cano, debo hacer dos rectificaciones, una a cada uno de ellos. Al señor Cano —y si esto puede relacionarse con la proposición del señor Cano— debo decirle que fuera del caso de los obreros de México, en estos momentos todavía está en cartera de la cancillería mexicana lo relativo a la investigación de cómo se inició la huelga de México entre los obreros de la Fábrica de Cartuchos, en relación íntima entonces, especialmente con el gerente de una negociación americana, y cuando solamente había en la ciudad una existencia de cinco mil cartuchos, y cuando estaban las fuerzas americanas de Pershing dentro del territorio nacional. Esto es un hecho evidente; ¿por qué se ha hablado de la mano fuerte con que el Gobierno reprimió esa huelga? Porque con esa huelga se ha querido desprestigiar al Gobierno Constitucionalista. Es bueno que se sepa que el gerente de aquella negociación era americano, y es bueno que se sepa también que en aquellos momentos las fuerzas americanas estaban en el país y que la combinación que entre los obreros huelguistas y el gerente del negocio había, fué perfectamente comprobado, y existe la prueba de ella en la cancillería mexicana; esa prueba está en el poder de la Secretaría de Relaciones, que está tratando este punto. Este es un punto; ahora me refiero a la proposición del señor Jara, que decía que desde el momento en que un obrero entra a la Fábrica de Cartuchos, es por ese solo hecho asimilado; debía serlo, pero entonces perdería por ese solo hecho todas las garantías que concede esta ley, y lo que queremos es que el obrero pueda conservar todas las garantías que le dá esta ley y que no sea motivo de amparo lo que se refiere a huelgas y para que no quede en condiciones de soldado, sino que siga siendo considerado como obrero; porque de otro modo se le obliga a estar siempre considerado como soldado; si solamente para el caso de huelga se le restringen sus derechos, se habrá salvado al obrero. Respecto a lo dicho por el señor Victoria, también debo rectificar que no solamente debe tomarse en cuenta el tiempo de guerra, porque precisamente la defensa para el tiempo de guerra debe hacerse en tiempo de paz, porque si no se prepara en tiempo de paz el parque, la guerra es un fracaso. De modo que yo creo que lo que debe hacerse es tener todos los elementos necesarios para que la preparación para la guerra pueda ser eficaz."

El diputado Antonio de la Barrera reforzó los argumentos esgrimidos en favor del dictamen con los siguientes conceptos concisos y

convincentes: "Hemos visto en el proyecto de ley obrera que se han dado muchas libertades a los obreros. Esas libertades, señores, vienen a constituir, para la nueva Constitución y para los obreros, una garantía que no tenían.

"Soy de opinión señores diputados, que si hemos dado amplias libertades a los obreros, también a la autoridad le demos derechos, para que, en el caso de que un obrero aparezca como trastornador del orden público, se le castigue.

"Lo que pide el señor diputado Cano sería tanto como llegar al libertinaje. Por lo que respecta a lo que pide el señor Ugarte, lo creo muy de justicia. Sería ridículo, señores diputados, que nosotros los militares, por cualquier motivo, por descontento de sueldo, nos declaráramos en huelga; sería antipatriótico, sería criminal. Y a los obreros se les debe considerar como militares asimilados desde el momento en que están prestando sus servicios en los Establecimientos Fabriles. Una vez que ellos quieran declararse en huelga, que encuentren la asimilación militar para que no puedan hacerlo."

Finalmente el general Múgica, Presidente de la Comisión, cerró los debates con el discurso que íntegramente transcribimos: "Más que para poner de manifiesto a los obreros que se encuentran presentes en esta Asamblea, la diferencia que establece la Comisión entre la redacción que presenta al debate y la correspondiente al proyecto de la Comisión. Desde este punto de vista en que nos hemos colocado, desde luego debe considerarse que no debemos llegar, como acaba de decir el señor diputado De la Barrera, el libertinaje. Creíamos nosotros que la fracción XVIII les ponía más trabas o que más bien podía dar lugar a que hubiera más motivos para que se verificara una huelga, y por esta razón la Comisión aceptó mejor la redacción que le ha dado el proyecto. Uno y otro dicen así.

Dice el proyecto:

"Las huelgas serán lícitas cuando, empleado medios pacíficos, lleven por objeto conseguir el equilibrio entre los factores capital y trabajo, para realizar la justa distribución de los beneficios."

"Lo que hemos propuesto a vuestra consideración dice así:

"Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital."

"Como verá la Asamblea, la última parte es la reformada. Es la que, en nuestro concepto, tiene mayor importancia, porque últimamente los ferrocarrileros, que son obreros, han dado en promover huelgas precisamente cuando sus servicios son más necesarios por las necesidades actuales. Nosotros quisimos comprenderlos aquí, dado que los ferrocarriles, en cierto modo, en caso de guerra principalmente, son departamentos que dependen del Gobierno; en el mismo caso están los telegrafistas, por ejemplo, que son profesionales, y algunos otros elementos necesarios, indispensables, mejor dicho, para la defensa nacional o para la defensa de un Gobierno establecido. Pusimos aquí el límite que exigiese que sólo cuando la mayor parte de los huelguistas cometiese abuso contra las personas y propiedades, sólo esos casos se pudiera disolver una huelga, con objeto de corregir el abuso. El señor diputado Cano decía aquí que él no recordaba que nunca los obreros hubiesen dado motivo para que se procediera contra ellos. En términos generales puede considerarse que es cierta la aseveración del señor diputado Cano, porque los obreros antiguamente, cuando hacían uso del derecho de huelga, era ya más bien un movimiento de rebeldía, porque saltaban de la opresión en que se les tenía, tanto por las autoridades como por el capital, y se dedicaban más bien a actos de violencia que a actos de verdadera huelga. Yo recuerdo que en el año de 1911, recién triunfante la revolución que acaudilló el señor Madero, hubo una huelga en México entre los empleados de tranvías —motoristas y conductores— y recuerdo perfectamente bien —podría citar varios casos porque fuí actor de las escenas que en la capital se desarrollaron aquellos días— de que los huelguistas se entregaron a actos de verdadera violencia; detuvieron a gran número de coches, apedrearon algunos carros que iban con servicio funerario y detuvieron a los conductores de ellos; estos son actos de violencia que la ley en ningún caso debe permitir y sí castigar con toda energía; por eso nosotros consideramos que alguna vez los huelguistas podrían entregarse a actos de violencia; pero para que no tengan como pretexto el simple hecho de la huelga y el temor que llevan a un grupo social, quisimos que se limitara la acción de la autoridad social a causa de que un grupo numeroso de huelguistas tomara participación en hechos violentos contra la propiedad y las personas. La Comisión, que hubiera tenido el deseo de dar a esto una solución verdaderamente satisfactoria para todos, no ha podido conseguirlo. Algún diputado se ha acercado a la Comisión en lo particular y le ha dicho que aun en este caso ve una

amenaza contra los huelguistas. Es indudable, señores diputados, que mientras no tengamos un medio perfectamente educado para las huelgas, mientras no estemos acostumbrados a ver que se apela a ese recurso como a una medida eficaz para contrarrestar el esfuerzo del capital, que se defiende no solo en lo natural, sino aún de aquellas ambiciones bastardas que el capital siempre tiene, es natural, digo, que aquellos dos factores vayan ante la autoridad a promover: el capital, que se corrija a los huelguistas; los huelguistas, a pedir garantías, pero repito, que estando en vigor una ley en donde se le da todo carácter legal a una huelga, las autoridades aun en el caso de que se pueda suspender la huelga, esa manifestación de los huelguistas para hacer que la opinión pública refleje sobre ellos, y cuando su peso formidable obligue a los capitalistas a ceder en el sentido de sus exigencias, no se perjudicarán los trabajadores, porque aún en el caso de que las autoridades cometan el desatino de reprimir esa manifestación, esa huelga, aún en ese caso, los huelguistas tendrían que permanecer separados del trabajo hasta que no tuviera una solución definitiva su justa demanda. En cuanto a lo que propone el señor diputado Ugarte, la Comisión pensó que, dado el estado de guerra, era indudable que nuestros trabajadores por patriotismo, no deberían separarse del trabajo; pero, señores diputados, la Comisión dispone de tan pequeño tiempo para reformar su dictamen y la Asamblea le da tan poco tiempo para deliberar, que así, a primera vista, la Comisión no tiene ningún inconveniente en aceptar la adición que se propone y que incluirá en la fracción XVIII, si la soberanía de esta Asamblea así lo dispone."

Consultada la Asamblea se concedió el permiso que la comisión pedía para retirar el dictamen y adicionar la fracción XVIII con el párrafo propuesto por el diputado Ugarte: "Los obreros de los Establecimientos Fabriles del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional", trámite que fué recibido con voces aprobatorias, reservándose su votación para hacerla en la totalidad del Capítulo.

El diputado Fernández Martínez presentó por escrito una iniciativa como adición a la misma fracción para que a ningún huelguista se le pudiera considerar como trastornador del orden público, proposición que fué rechazada por el Congreso, con toda justificación, porque sentaba, a priori, un principio de inmunidad, que lo hacía altamente peligroso para los intereses de la sociedad en general.

Todas las demás cláusulas del capítulo pasaron sin observaciones de importancia, concluyendo la sesión con la votación en conjunto, del Artículo 5º y del Capítulo total de trabajo, que fué aprobado por unanimidad absoluta, votando por la afirmativa 163 ciudadanos diputados. Esta sesión de imperecedero recuerdo se levantó a las diez y quince 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 por primera vez en la Constitución Política de un País, preceptos que garantizaban derechos al proletariado trabajador, colocándolo en un plano de igualdad con el capitalismo, que había sido hasta entonces, privilegiado.

Motivo de legítimo orgullo fué entonces y lo será siempre, para los iniciadores de estas reformas y para el Congreso en masa que las aprobó, haber dado un paso tan vigoroso en el camino de la justicia social, que no sólo fué en beneficio del proletariado mexicano, sino que tuvo repercusiones en el mundo entero al traspasar fronteras, pues sirvió de pauta y de estímulo a muchas otras naciones para establecer principios similares en sus leyes constitucionales. Al finalizar este libro haremos nuevos comentarios sobre esta materia tan importante.

EL ARTICULO VEINTISIETE.—SU REDACCION

Si la presentación del artículo 5º del proyecto de la Primera Jefatura produjo una intensa conmoción en la Cámara por encontrarlo insuficiente para satisfacer las ansias populares, el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, causó mayor desconsuelo entre los constituyentes porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica. Hasta esos tiempos el obrero pesaba poco en la sociedad mexicana porque el país no estaba industrializado y el número de trabajadores fabriles era insignificante, comparado con la masa campesina sujeta al peonaje, que se extendía desde los lejanos confines del Estado de Sonora, en donde gozaba de medianas consideraciones, hasta las selvas vírgenes de Chiapas, en donde el indio, impotente para romper sus cadenas, se debatía en una verdadera esclavitud. Esos

motivos hacían que la resolución del problema agrario fuera de más urgencia y de mayor necesidad para el país, que la resolución del problema obrero, pues en aquel estaba vinculada, no sólo la prosperidad de las clases trabajadoras, sino la constitución orgánica de la nacionalidad misma en su base fundamental, que es la tierra, la madre universal que da la vida. Por otra parte, el obrero por imposibilidad material, nunca ambicionó poseer la fábrica mientras el campesino sí concibió desde el primer momento, que su redención estaba en poseer la tierra.

Ya hemos expuesto las causas generales que provocaron la revolución de 1910, continuada en 1913 y vimos que desde sus orígenes fué sostenida por el peonaje de las haciendas impulsado por ideales agrarios. Los diputados, como verdaderos representantes de esa enorme masa proletaria, habían sentido el palpitar del alma popular, habían sido testigos de las explosiones espontáneas que arrojaban a los labriegos a los campos de batalla y traían iguales resentimientos, porque ellos también habían sido víctimas de las injusticias sociales. Al llega de sus povincias al Congreso de Querétaro, venían convencidos de que era urgente la necesidad de aplicar cauterios y de dictar medidas drásticas, para destruir la lepra que corroía el cuerpo nacional y conseguir con ello, que jamás volviera el pueblo mexicano a la humillación de la servidumbre absurda con lo que lo aherrojó el conquistador hispano y que había perdurado como institución política y social en el México independiente. Por esas causas a nadie satisfizo el artículo 27 en los términos en que venía redactado en el proyecto de la Primera Jefatura y menos satisfizo cuando se palparon los brillantes resultados obtenidos al formar el capítulo sobre el Trabajo y Previsión Social, o sea el artículo 123 de la Constitución, cuyo desarrollo reseñamos anteriormente.

El artículo 27 del proyecto estaba concebido en los siguientes términos:

"Art. 27. La propiedad privada no puede ocuparse para uso público sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

"Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces

que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

"Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patrimonio, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

"También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años."

"Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la ley de desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

"Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

poblaciones; lo mismo que las explotaciones mineras, de petróleo o de

"Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales dentro y fuera de las cualquiera otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoconductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

"Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes."

En el discurso que precedió al proyecto de Constitución, el señor Carranza al referirse a este artículo, decía: "El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin

el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan."

"La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata.

"El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensable y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces capitales impuestos con intereses, los que no serán mayores en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

"La necesidad de esta reforma se impone por si sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros.

"En otra parte se os consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República.

"Finalmente, el artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario se abriría nuevamente la puerta al abuso."

Como se ve por lo anterior las modificaciones que proponía el Sr. Carranza eran importantes para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes en otros conceptos de derecho de propiedad; pero no atacaban el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública. Por este motivo, el debate del artículo 27 se había estado posponiendo indefinidamente, porque, al comprender su deficiencia, se esperaba que pudiera ser presentado con toda la amplitud indispensable para dar satisfacción completa al problema social más vasto y más trascendental, que tenía enfrente la Revolución, en aquellos momentos condensada y representada por el Congreso de Querétaro. Algunos diputados habían presentado iniciativas sobre puntos aislados y varias excitativas habían venido de fuera; pero las comisiones dictaminadoras estaban abrumadas por un trabajo arduo, diario, continuo e intenso, por lo que en este caso, como en el anterior, relativo a los artículos 5º y 123, se requería el auxilio de comisiones voluntarias que tomaran a su cargo la formación de un proyecto concienzudamente estudiado y fuera capaz de llenar un vacío desolador, en el plazo angustioso fijado para las labores del Congreso.

Como era natural, el que esto escribe, tenía igual o mayor urgencia para emprender este trabajo, porque todos los ramos que debía comprender el artículo, entraban en el programa de actividad que correspondían a la Secretaría de Estado que le estaba confiada y porque se consideraba más capacitado para resolver las cuestiones que debía tratar, ya que desde su actuación como gobernador de Durango, había iniciado e implantado medidas encaminadas a este propósito y como encargado del Despacho de la Secretaría de Fomento, había palpado y resuelto otros problemas vitales para la República, que consideraba indispensables hacer figurar en la obra de conjunto que se proyectaba. Sin embargo, el estudio de los artículos 5º y 123, le absorvían todo el tiempo que le dejaban disponible las sesiones y cuando pudo terminarlo, faltaban quince días para la clausura del Congreso. Todos los diputados agraristas le urgían 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 Comisión Nacional Agraria, de la que era presidente el Ministro de Fomento, tenían iguales anhelos y para reforzar sus excitativas envió a Querétaro a su abogado consultor, el Sr. Lic. D. Andrés Molina Enríquez, cuya personalidad era ampliamente conocida en el medio revolucionario por su radicalismo y por sus estudios de cuestiones agrarias, económicas y sociales, desde antes que estallara la Revolución, como lo había puesto de manifiesto su notable libro "Los Grandes Problemas Nacionales", primera exposición fundada y concreta de la desorganización nacional proveniente de la desastrosa distribución de la tierra en el País. Aproveché desde luego el contingente que nos traía la personalidad de Molina Enríquez y le supliqué, que mientras podíamos dedicarnos a este asunto, procediera a formular un ante-proyecto del artículo 27, que nos sirviera de pauta para las discusiones posteriores, como nos había servido la concentración de sus ideas que había hecho el licenciado Macías para dar forma al artículo 123.

El que he llamado "núcleo fundador" en los estudios de la cuestión obrera, siguió siendo el sólido apoyo con que contaba para atreverme a afrontar una responsabilidad tan grande, como la que representaba la acertada resolución de problemas tan delicados como los que debía contener el artículo 27 para que satisfacieran la máxima necesidad de la República Mexicana. Iba a contar, pues, con la ciencia jurídica y el ardiente entusiasmo del Lic. J.N. Macías, con la ayuda siempre eficaz de Rafael de los Ríos y con el contingente revolucionario del Gral. Licenciado José I. Lugo, que con positivo empeño me ofrecía su colaboración, aun cuando el ramo que iba a tratarse no entraba en las atribuciones de la Dirección del Trabajo, entonces a su cargo. Este núcleo quedaba además, reforzado por el Lic. Molina Enríquez en cuyos conocimientos mucho confiábamos.

La primera junta de nuestro voluntario comité fué citada para la mañana del domingo 14 de enero y la más numerosa concurrencia de diputados que habíamos tenido en nuestras sesiones informales, llenó la sala de juntas, que era la ex-capilla del Obispado. En ella se dió lectura al proyecto que había formulado el Lic. Molina Enríquez, que produjo desilusión completa, porque nos presentó algo semejante a una tesis jurídica con ideas totalmente distintas de las que debían figurar en el artículo 27 y redactada con una terminología inapropiada para

su objeto. El Sr. Molina Enríquez fué un talento muy desigual en sus manifestaciones y en sus obras. Sumamente difuso en la exposición de sus ideas en algunas ocasiones, era en otras concreto y preciso, y en este caso su escrito pecó en extensión, en detrimento de la claridad. Por esos motivos el proyecto de nuestro nuevo auxiliar no pudo ser tomado en consideración y los organizadores tuvimos que proceder rápidamente a estudiar bases más firmes sobre las que pudieran desarrollarse las ideas cuyo esbozo todos teníamos, pero que debían quedar condensadas en postulados concretos.

Expongo lo anterior porque en escritos posteriores, el licenciado Molina Enríquez dió a entender que él había sido el autor, o cuando menos el principal colaborador, en la formación de los preceptos que encierra el artículo 27, especie que se generalizó por el silencio de los verdaderos autores, hasta que en una controversia periodística sostenida en septiembre de 1927 con el licenciado D. José N. Macías, quedó definida la verdad de los hechos. Además el Sr. Molina Enríquez, un año antes, publicó una obra muy interesante "La Revolución Agraria de México", de la que transcribimos a continuación los párrafos referentes a este asunto, por lo que se verá que ya entonces, no tenía esa pretensión, sino que expuso los acontecimientos correctamente en lo que se refiere a este asunto; pero transfigurados por los prejuicios de su imaginación, en lo referente a la actuación del Sr. Carranza, de quien siempre se consideró enemigo.

Dice así el mencionado libro.[3]

"Nosotros (el autor del presente esbozo historial), que todavía formábamos parte de la Comisión Nacional Agraria, como es de suponerse, no conocimos el proyecto secreto del Primer Jefe, Sr. Carranza, hasta que fué repartido, ya impreso, a todos los diputados, y eso merced a la confianza del Sr. Ing. Pastor Rouaix, que también era Diputado, y que hasta la víspera del día de la apertura formal, había permanecido en esta capital, desempeñando sus funciones de Ministro de Fomento. El Sr. Ing. Rouaix nos mostró el ejemplar que le correspondía, con las debidas reservas, y entonces pudimos ver que en el Art. 27, lo relativo a los terrenos del pueblo, requería correcciones fundamentales; para exponer tal opinión logramos que fuera convocada luego y se reuniera, la Comisión Nacional, que abundó en nuestro modo de

[3] "La Revolución Agraria de México", Libro 5°, páginas 171 y siguientes.

ver y nombró una comisión que hablara con el Sr. Ing. Rouaix sobre el particular; mas como en esta ciudad, los periódicos habían ya dado por cierto que el Congreso votaría la Constitución por capítulos, el asunto pareció tan urgente, que a reserva de que la Comisión se integrara más tarde, se resolvió que nosotros (el autor del presente esbozo historial), nos trasladáramos desde luego a esa ciudad, tomando para el efecto el primer tren que nos pudiera llevar allá.

"Cuando nosotros llegamos a Querétaro, el peligro de la votación por capítulos, había pasado ya; pero el Sr. Rouaix nos retuvo hasta no saber si el Primer Jefe consentía o no en las modificaciones que le pedía la Comisión. Con tal motivo, pasaron algunos días que nosotros invertimos en exponer al Sr. Ing. Rouaix, que como Ministro de Fomento, tenía el carácter de Presidente de la Comisión Nacional, sobre las consecuencias futuras que tendría el haber reducido la resolución de todo el problema agrario, a sólo la solución ejidal, indicándole algunas ideas, sobre la manera de tratar ese problema, de un modo integral, según nuestro criterio.

"El Sr. Ing. Rouaix, vive todavía, casi olvidado y sin embargo era en el período de tiempo que abarca el presente esbozo historial, una figura de primera magnitud. Ingeniero topógrafo, mestizo triple, con sangre de indio, de español y de francés, es un hombre sencillo, modesto, sin pretensiones de inteligencia, ni de saber, ni de valimiento político, ni de importancia social, y sin embargo, vale mucho por su buena intención, por su dedicación y por su lealtad; siempre en perfecto equilibrio mental, tiene gran facilidad de comprensión de las cosas, y gran firmeza de propósito para ejecutarlas."

"El Primer Jefe, Sr. Carranza, estimaba mucho al señor Ing. Rouaix, tanto, que fué el único de los miembros de su gabinete que estaba dentro del Congreso, sirviendo con tacto y una prudencia, que no serán nunca bastante elogiados, de lazo de unión entre el Congreso y el Ejecutivo. Pudo pues, con facilidad, el señor Ing. Rouaix, hablar al Primer Jefe, Sr. Carranza, de lo que pretendía la Comisión; pero aquel se negó rotundamente a consentir en lo que se pedía: era su temperamento."

Después de extenderse largamente sobre la supuesta influencia que tuvo la visita del Gral. Alvaro Obregón a Querétaro, por el apoyo que dió a los diputados de las izquierdas y el atrevido asalto a la plaza de Torreón que llevó a cabo el Gral. Villa, en estos días, acontecimientos que considera determinantes para doblegar el ánimo de D.

Venustiano, que según Molina Enríquez, se oponía terminantemente a la implantación de cualquier reforma radical en la Constitución, tópicos que trataremos al final de nuestro libro, pasa a exponer, en los términos siguientes:

"PROCESO DE REDACCION DEL ARTICULO 27. Una vez roto el dique que venía conteniendo la corriente reformista de la Cámara, dicha corriente ensanchó su volumen y se desbordó, acometiendo a la vez muchas cuestiones de carácter social. El Sr. Rouaix, creyó llegada la oportunidad de hacer el intento de abordar a fondo la cuestión agraria, y nos encomendó (al autor del presente esbozo historial), formuláramos las disposiciones relativas que al efecto debían incluirse en el articulado de la Constitución. Nosotros hicimos ese trabajo con apresuramiento y en un domingo que nosotros creemos memorable, a convocación del Sr. ingeniero Rouaix, se reunieron en la Capilla del Palacio Obispal de Querétaro, muchos diputados revolucionarios, y ante ellos, después de una breve exposición que hicimos sobre la naturaleza general del problema, dimos lectura al primer proyecto del artículo 27 de la Constitución. Estaban presentes, entre otros muchos que no recordamos, los Srs. Lics. Rojas, Macías, González, (Alberto M.), Medina, (Hilario), Pastrana Jaimes, y de los Ríos; los Srs. Ings. Palavicini, Ibarra, Reynoso, y Góngora: los Srs. Dres. Román y Cabrera: los Srs. Grales. Múgica, Calderón, De los Santos, y otros que no conocíamos; y en suma, muchos diputados venidos de las distintas regiones que componen el territorio nacional, que por ese solo hecho representan en conjunto la voluntad de la Nación. Todos los presentes expresaron estar conformes con que se abordara el problema de una vez por todas, y manifestaron al Sr. Ing. Rouaix, que concurrirían en las mañanas al mismo lugar para seguir tratando el asunto.

"El artículo 27 de nuestro proyecto primitivo, estaba formulado de un modo distinto del que fué adoptado después: afirmaba de plano, como derechos territoriales legítimos, todos los adquiridos por título, por posesión y hasta por simple ocupación de recorrimiento, para sancionar todos los derechos positivos adquiridos hasta ahora, fueran cuales fuesen la causa y el título de adquisición: renunciaba la Nación respecto de todas las tierras y aguas adquiridas por particulares, el derecho de reversión que tenía por herencia jurídica de los Reyes Españoles y por razón de su propia Soberanía; pero ejercía ese derecho de reversión, sobre todas las propiedades tenidas como derecho privado cuando causaban perjuicio social, como los latifundios, que de

una plumada quedaban nacionalizados y vueltos al Estado, como fuente de donde salían y a donde debían volver, en su caso, todos los derechos territoriales. Los Diputados en su gran mayoría, no pudieron comprender a fondo las ventajas de tal sistema y pidieron se redactara, por el sistema de las afirmaciones directas y de las enumeraciones precisas. Fué necesario hacerlo así, y ello tuvo que hacerse en sesiones matinales para cambiar impresiones; mas como en esas sesiones los Diputados que asistían una vez no volvían hasta después de tres o cuatro, y en cambio venían otros que no habían asistido a las anteriores, y no había mesa directiva ni reglamentos, ni debates, ni votaciones, pues el Sr. Ing. Rouaix, quiso, con muy buen sentido, que nada estorbase la libre emisión de las ideas y de las opiniones, las discusiones tomaron a veces el carácter de verdaderos tumultos, costándonos mucho trabajo reducir los puntos de convención, tomados al vuelo de las palabras en un torbellino de discursos alborotados y de discusiones violentas como riñas, las fórmulas concretas del artículo que se trataba de redactar.

No obstante lo anterior, el Art. 27 quedó redactado, quedando nosotros encargados de escribir la parte expositiva con que había de ser enviado a la Cámara: encargo que cumplimos, sin que sea nuestro, sino del Sr. Ing. Rouaix, el párrafo final.

A riesgo de aparecer ingrato con el Lic. D. Andrés Molina Enríquez, que fué para mí un buen amigo y que con tanta benevolencia se refiere a mi persona en su libro, la verdad histórica me obliga a hacer rectificaciones a los conceptos que expone, que en gran parte fueron el fruto de su fecunda fantasía y de su temperamento pasional que lo hacía discurrir y obrar guiado por los prejuicios, simpatías o antipatías que llevaba arraigados en sí y que lo hacían desarrollar sus ideas, siempre subordinadas a esos sentimientos, acomodando los hechos y los sucesos a la comprobación de ellos. En primer lugar, el Sr. Carranza nunca se opuso a que el Congreso obrara con absoluta libertad, como les consta a todos los diputados constituyentes, y por lo que a mí atañe y como lo he dicho en páginas anteriores,[4] nunca recibí de él instrucciones especiales para que obrara en determinado sentido. Mi participación en la génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución fué enteramente espontánea, en cumplimiento del deber que me imponían los dos cargos que se reunían en mi persona y si

[4] Véase pág. 101.

serví, indirectamente, de lazo de unión entre el Congreso y el Ejecutivo, fué por la confianza que ambas entidades me dispensaban, lo que fué para mi una honra que mucho me enaltece y que obliga mi perpetua gratitud para ellas.

El fracaso del proyecto presentado en la junta del domingo, me obligó a proceder con toda premura a un intercambio de ideas y opiniones con los licenciados José N. Macías y José I. Lugo, acompañados por el diputado de los Ríos y por el mismo licenciado Molina Enríquez, para poder formar las bases preliminares sobre las que debiera desarrollarse el artículo 27 y estar así capacitados para sujetarlas a la consideración de los compañeros que concurrieran a las juntas matinales, siguiendo el mismo procedimiento que con tan buenos resultados habíamos empleado en la formación del 123; reuniones privadas, ayunas de todo formulismo sin concurrencia obligada, ni citas previas; sin presidencia electa, ni secretaría efectiva; sin taquígrafos ni actas oficiales, pues como lo asienta Molina Enríquez, se trataba de que nada estorbara la libre emisión de las ideas; pero sin que en ninguna ocasión, hubieran llegado nuestras juntas a "verdaderos tumultos", ni las discusiones alcanzaran la violencia de las riñas, falsedad a donde lo llevó el vuelo vivaz de su fantasía, pues el éxito y la rapidez de nuestros trabajos se debió precisamente al ambiente de cordialidad que reinaba en la Capilla del Obispado en donde las opiniones se expresaban con sencillez, sin brillo de oratoria, ni alardes de sapiencia y solamente el radicalismo de algún diputado o las ansias de ver terminada nuestra labor en el angustioso plazo faltante, llegaba a producir explosiones momentáneas en el seno de la amistad que nos unía.

Los diputados que con toda constancia concurrieron a las juntas y que más contribuyeron con sus luces y su experiencia para la formación del artículo 27, fueron: El Ing. Julián Adame, de Zacatecas, que fué el que más entusiasmo manifestaba para llevar a cabo este trabajo; los diputados poblanos Cor. Porfirio del Castillo y Lic. David Pastrana Jaimes; los durangueños, Lic. Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre; los militares Pedro A. Chapa, José Alvarez y Samuel de los Santos, el Ing. Federico E. Ibarra, el Lic. Rafael Martínez de Escobar y los Sres. Rubén Martí, Enrique A. Enríquez y Dionisio Zavala que fueron los que firmaron la iniciativa; además concurrieron con empeño a las juntas y aportaron sus conocimientos en las discusiones, el Gral. Heriberto Jara, el Ing. Victorio Góngora, Jorge Von Versen, el Gral. Cándido Aguilar, Nicolás

Cano y muchos otros más, pudiendo afirmar que pasaron de cuarenta los diputados que intervinieron en esta obra con sus opiniones, o con la tácita aprobación que le daban con su asistencia, más o menos asidua.

Interesante por demás, sería poder redactar en este libro todos los incidentes que tuvo en su proceso la formación del artículo 27 y señalar la participación que cada diputado tuvo en la redacción de sus postulados; pero la falta de previsión que tuvimos entonces y la premura con que realizó el trabajo, me imposibilitan para hacerlo, pues no se tomaron apuntes de nuestros debates y ni siquiera se conservaron los borradores de nuestros escritos, al igual de lo que aconteció en el caso anterior del artículo 123, según lo indicamos antes. Lo mismo que entonces, los apuntes tomados en los debates matutinos recibían el retoque final y se redactaban correctamente por el comité directivo: Macías, Lugo, Ríos y Rouaix, aumentado ahora por Molina Enríquez, en fatigosas veladas, después de la sesión del Congreso y al mismo tiempo formulábamos las proposiciones que debíamos presentar en la reunión del día siguiente.

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 quedara establecido como principio 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 guió su desarrollo en el campo de las ideas y en el de los combates, pues se comprendía que sin él, toda la sangre que se derramaba, toda la riqueza que se destruía, y todo el sacrificio de la Patria, iban a ser estériles, porque ninguna reforma radical sería posible. Las promesas infantiles que contenía el Plan de San Luis sobre la restitución a los pequeños propietarios de los terrenos que hubieran perdido por despojos arbitrarios; el programa ya juvenil, del Plan de Ayala, que ofrecía la expropiación de las tierras de los pueblos usurpadas por los hacendados; las leyes agrarias y ejecutorias radicales del gobierno de Durango, que estuvo a mi cargo; las disposiciones de varios jefes militares en favor del campesinaje, y finalmente los decretos que ya en la madurez de la revolución, había dictado la Primera Jefatura, como la ley de 6 de enero de 1915; los acuerdos sobre la expropiación del petróleo y sobre otras concesiones

que monopolizaban el aprovechamiento de productos naturales y el programa todo de reformas que se delineaban en el decreto de Diciembre de 1914; caerían irremisiblemente ante el primer amparo que dictara cualquier juez de Distrito al restablecerse el orden constitucional, trayendo consigo el ruidoso fracaso de la Revolución.

Por eso, el primer punto que estudiamos y asentamos en nuestro magno artículo, fué la declaración expresa de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originalmente a la Nación, la que tenía y tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Esta base tenía su complemento en el párrafo que habíamos colocado como número IX y que la Comisión Dictaminadora con toda atingencia, colocó en tercer lugar, que declara: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a esas propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación."

Con el propósito de afirmar más el alcance de este precepto radical, se completaba el párrafo enumerando los asuntos que debía comprender y amparar, como era el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad; la dotación de terrenos a los pueblos y la creación de nuevos centros de población agrícola, confirmándose las dotaciones que se hubieran hecho basadas en el Decreto de 6 de enero de 1915 y finalmente, la declaración que era de utilidad pública la adquisición de las propiedades particulares necesarias para realizar estos fines. Con este principio básico como bandera, la Revolución se había salvado y el peonaje servil entraba a la vida del ciudadano; la Nación transformaba de golpe su estructura colonial en una organización democrática y la paz orgánica, la paz cimentada en la igualdad y en la justicia, que es la única verdadera y perdurable, quedaba establecida en nuestra Patria, que había vivido agitada por conmociones internas desde su independencia, producidas por el desequilibrio extremo de los elementos componentes de su población.

Para el caso de la expropiación por utilidad pública, se estableció que la indemnización no sería previa como lo prescribía la Carta de 1857, sino "mediante", con lo cual podía resolverse el problema agrario, urgente e imprescindible, sin esperar un fallo judicial que fijara el monto de la cosa expropiada. Este precepto se completaba

con el párrafo que en nuestro proyecto tenía el número XII concediendo a las autoridades administrativas la facultad de declarar la utilidad de la ocupación de una propiedad privada y estableciendo que el precio que debía asignársele, estaría en relación con su valor fiscal.

Después de sentadas estas bases, nuestra iniciativa pasaba a establecer los requisitos que debían llenar los individuos y corporaciones para poder adquirir el dominio directo de las tierras y aguas y la explotación de los recursos naturales, en la República. Colocamos en primer lugar el precepto de que sólo los mexicanos por nacimiento y las sociedades mexicanas, tenían esos derechos con toda amplitud y que respecto a los extranjeros, para obtener igual capacidad deberían hacer expresa renuncia ante la Secretaría de Relaciones, de su calidad de tales. Este requisito había sido implantado, en principio, por la Primera Jefatura y aplicado por la Secretaría de Fomento en las concesiones dadas a extranjeros, en las que figuraba la cláusula de que se considerarían siempre, las compañías, los individuos que las forman y sus empleados, como mexicanos y que nunca podrán alegar derecho alguno de extranjería ni tener injerencia en sus asuntos los agentes diplomáticos de sus países. En el discurso que precedía al proyecto de Constitución, que ya citamos, el Primer Jefe manifestó que consultaba la necesidad de que figurara como condición a los extranjeros, para adquirir bienes raíces en el País, la renuncia expresa a su nacionalidad, sometiéndose en cuanto a ellos, de manera completa y absoluta a las leyes mexicanas. Aceptando de plano la tesis sugerida, creímos como él, que era indispensable que se hiciera constar en el texto constitucional para que tuviera toda la fuerza legal al ser aplicada en el futuro y salvaguardar con ello la soberanía de la Nación, que tantas veces había sido atropellada por extranjeros respaldados por sus ministros, seguros de que gozaban de prerrogativas especiales en sus personas y de inviolabilidad de sus intereses. Completaba este párrafo la prohibición, que ya constaba en leyes vigentes, que no habían sido observadas ni obedecidas, de que los extranjeros estaban incapacitados para adquirir en propiedad tierras y aguas en las fronteras y costas de la República.

La cláusula siguiente contenía el viejo ordenamiento que había sido el desiderátum de la Guerra de Reforma y que figuraba en la Constitución de 1857, con las adiciones decretadas en mayo de 1901, prohibiendo expresamente a las iglesias de cualquier credo religioso,

poseer en propiedad o administrar bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos, aumentado ahora por nosotros con la declaración de que los templos de cualquier culto, eran de la propiedad de la Nación, lo mismo que los edificios que se hubieran construído o destinado para la propaganda religiosa, los que pasarían desde luego al dominio directo de la Nación para destinarlos exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados.

A continuación colocamos el precepto relativo a la capacidad de las instituciones de beneficencia pública o privada para tener y administrar capitales sobre bienes raíces, sin que pudieran poseer en propiedad más bienes de este tipo que los indispensables para los fines directos a que estaban constituidas, ordenándose además, que dichas instituciones no podrían estar bajo el patronato, administración o vigilancia de corporaciones religiosas, ni de ministros de los cultos, de acuerdo con los propósitos que tuvieran las Leyes de Reforma, que figuraban en el artículo 27 de la Constitución vigente hasta entonces. El texto de este párrafo, en su mayor parte, fué tomado literalmente del proyecto de Constitución formado por la Primera Jefatura.

Los constituyentes del 57 en su afán patriótico de acabar con la propiedad de manos muertas, que era la que poseían las instituciones de duración perpetua, como lo era el clero católico, supremo acaparador hasta entonces de fincas rústicas y urbanas, estableció en el mismo artículo 27 que "ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que fuere su carácter, denominación u objeto, tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces." La generalidad que se daba a este precepto tenía que abarcar fatalmente, los ejidos y los terrenos comunales, pues solo era la confirmación constitucional de la ley de desamortización del 25 de junio de 1856, aclarada posteriormente en lo relativo a los pueblos, que obligaba la parcelación y titulación individual entre los vecinos. El resultado que trajo su aplicación fué un nuevo triunfo para el latifundismo, que pudo adquirir por compra las parcelas que recibía el proletario, falto de recursos para trabajarlas y aumentar con ellas, la extensión de sus haciendas.

La Revolución, para el éxito de su política agraria, tenía indispensablemente que revocar este error, dando capacidad jurídica a los pueblos y rancherías para poseer en comunidad los terrenos que hubieran conservado, o los que fueran a recibir a virtud de las nuevas leyes, principio que hicimos constar en el inciso IV de nuestra iniciativa,

aclarando, sin embargo, que el disfrute en común sería pasajero, mientras se expidieran las leyes para su repartición, la que se haría entre los miembros de la comunidad exclusivamente, conteniendo además las disposiciones necesarias para evitar que los parcioneros perdieran su lote en el futuro y volviera a reconstruirse la comunidad o el latifundio, como había acontecido antes. La esencia de este párrafo formaba parte también, del proyecto de Constitución presentado al Congreso.

La fracción siguiente estuvo inspirada igualmente por las ideas que el Primer Jefe colocaba en su proyecto, referente a la incapacidad de las sociedades anónimas para poseer y administrar fincas rústicas limitando su capacidad únicamente a la posesión o administración de los terrenos extrictamente necesarios para el establecimiento y servicio de los fines a que fuera a dedicar sus actividades. "La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, decía en su exposición de motivos, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas." Esta maniobra decimos nosotros, la había empleado en varias partes del país y ejemplo típico de ella, fué la Compañía de Enseñanza Industrial y Científica, S. A. que operaba en Durango para manejar los bienes de la Iglesia, los que fueron nacionalizados en junio de 1914 por el Gobierno Provisional que estuvo a mi cargo, según el decreto que figura en el apéndice de esta obra, decreto que es interesante conocer porque pone de manifiesto la ingénua simulación con que el Clero pretendía ocultar sus capitales y sus propiedades.

Además, no era sólo la Iglesia la que estaba aprovechando el parapeto de las sociedades anónimas para resguardar sus bienes, eran también los extranjeros y los terratenientes mexicanos los que tomaron y tomarían en el futuro la sociedad anónima real o simulada para conservar la propiedad de fincas rústicas en zonas prohibidas o para evitarse traslación de dominio, juicios sucesorios y hasta responsabilidades personas.

En el párrafo VI que se refería a los bancos, completamos las ideas que apuntara el Primer Jefe, expresando claramente que podían tener capitales impuestos sobre propiedades rústicas y urbanas; pero no tener en propiedad o administración más bienes raíces que los indispensables para su objeto directo. Esta medida también se imponía, porque en los últimos tiempos los bancos, desvirtuando los fines de su institución, habían hecho préstamos de gran cuantía a hacendados

y propietarios, que solo podrían cubrirlos entregando sus fincas, como estaba aconteciendo ya, y si la Revolución no hubiera llegado, la "Santa Madre Iglesia" del pasado era de menos peligro para la economía nacional que los bancos latifundistas del porvenir. El Banco de Londres, por ejemplo, poseía y explotaba, entre otras propiedades, un enorme latifundio de 700,000 hectáreas en Quintana Roo.

El inciso VII de nuestra iniciativa, idéntico en su texto al aceptado en definitiva, ha dado motivo a confusiones por la contradicción que aparentemente, hay entre sus conceptos y el espíritu general del artículo, pues dice en su primera parte, que ninguna otra corporación civil fuera de las ya indicadas, podrá tener en propiedad o administración, por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, lo que podría interpretarse como referente a cualquier clase de sociedades civiles, quedando en contraposición con el postulado básico de las prescripciones del artículo 27, que establece que solo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones. Al recapacitar sobre la redacción de esta cláusula, comprendo que nos faltó claridad en ella y que resultó incorrecta y redundante, defectos que provinieron de la festinación con que tuvimos que laborar, tanto la voluntaria comisión iniciadora, como la comisión oficial del Congreso, que estuvo siempre abrumada por excesivo trabajo, careciendo ambos de tiempo bastante para hacer una reconsideración general del conjunto, que armonizara entre sí los varios postulados que se implantaban.

La primera idea de ese párrafo fué expresada por D. Venustiano Carranza en su proyecto y lo aceptamos casi con su redacción original, porque deseábamos conservar su obra y sólo la modificamos aclarando que los gobiernos de los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios, tenían capacidad plena para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos, aclaración indispensable, pues dada la generalidad del precepto, hubieran quedado esas entidades incluídas en la prohibición; aún cuando, tácitamente, no quedaban exceptuadas de incapacidad para poseer y explotar fincas rústicas y urbanas y tener capitales impuestos sobre ellas, cuando no cumplieran los requisitos de un servicio público. Por otra parte, al referirse el párrafo en cuestión a "corporaciones" y no a sociedades civiles, creímos que este vocablo debía entenderse en su clásica acepción jurídica, de instituciones de interés público constituidas por leyes especiales, distintas de las agrupaciones de carácter par-

ticular, como eran las sociedades mexicanas que se citaban al principio.

El párrafo VIII de la iniciativa era la confirmación constitucional de los preceptos que establecía la Ley de 6 de enero de 1915, sobre la nulidad de todas las enajenaciones de tierra, aguas y montes pertenecintes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por autoridades locales, en contravención de la ley de 25 de junio de 1856; sobre la de las concesiones, composiciones o ventas hechas por autoridades federales, que hubieran invadido y ocupado ilegalmente los ejidos o terrenos comunales y finalmente, la nulidad de todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas por compañías o autoridades, con las cuales se hubieran invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos y terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; se decretaba además, que todas esas propiedades perdidas por los pueblos deberían ser restituidas con arreglo a la misma ley de 6 de Enero. Este precepto era de fundamental importancia en la Constitución, porque sin él, la ley de restitución de las tierras a los pueblos carecería de todo valor jurídico, puesto que el simple decreto de un Jefe del Ejército, dado en momentos de conmoción revolucionaria, no podría estar por encima de hechos consumados al amparo de disposiciones legales, ejecutadas por gobiernos legítimos, por injustas o perjudiciales que hubieran sido, para los intereses populares.

Ya dijimos que nuestro párrafo IX fué colocado por la Comisión del Congreso, con todo acierto, en tercer lugar y ya tratamos sobre la enorme importancia de su contenido.

La fracción X contuvo otro de los principios más trascendentales para el futuro de la Patria, al establecer como bases constitucionales el derecho de propiedad absoluta de la Nación sobre todos los minerales y substancias que ocultara el subsuelo, distintos de los componentes naturales de las tierras, incluyendo entre ellas el carbón de piedra, el petróleo y los carburos de hidrógeno similares a él. Esta disposición era sólo la confirmación constitucional de una propiedad indiscutible, que había figurado en la legislación colonial desde la conquista y que había regido a la República Mexicana en la totalidad de sus preceptos hacia el año de 1884, cuando combinaciones torcidas de un gobierno protector del latifundismo, cedió el derecho de propiedad a los terratenientes en lo referente al carbón y al petróleo, por medio de una simple ley dictada por el Congreso, ley que seguramente estaba afec-

tada de nulidad original, pues ningún gobierno puede tener facultades para ceder en general y perpetuamente, los derechos que corresponden a una Nación sobre los bienes que forman y han formado siempre el acervo de su patrimonio. Para impedir en el futuro abusos semejantes, propusimos, y el Congreso de Querétaro aceptó de plano, que en el artículo 27 Constitucional constara una enumeración completa de los bienes de la Nación sobre los que ejercía, además del dominio eminente, el dominio directo, y de los que jamás podría desprenderse, porque se hacía constar su carácter de inalienables e imprescriptibles y sólo podría conceder la explotación de ellos a particulares y sociedades mexicanas mediante concesiones administrativas del gobierno federal y sujetándolos a las condiciones que fijaran las leyes.

Una prescripción de esta naturaleza que iba a afectar intensamente, no sólo el régimen económico interno del país, sino sus relaciones internacionales por ser capitales extranjeros de gran cuantía los explotadores del petróleo, con intereses creados al amparo de leyes anteriores y contratos vigentes, se comprende que, al ser propuesta por un Secretario de Estado, como era el que esto escribe, lo hacía porque contaba con la aquiescencia y autorización previa del Jefe de la Nación. En los capítulos primeros expusimos ampliamente los antecedentes de este asunto y las disposiciones que la Secretaría de Fomento, por acuerdo expreso de la Primera Jefatura había dictado como preliminares para alcanzar la nacionalización total del subsuelo, por lo que el mérito que ante la Patria tenga el Congreso Constituyente en este caso, lo comparte con el C. Venustiano Carranza que fué el autor de esa política de reivindicación de derechos conculcados, que ahora confirmaba y afirmaba el Congreso.

La ley minera de 25 de noviembre de 1909, vigente entonces, había sido más explícita que las anteriores en lo relativo a los derechos de propiedad, pues hacía constar en su artículo primero que era bienes del dominio directo de la nación los minerales y substancias que señalaba, que son los mismos que citamos en este párrafo décimo y en su artículo 2º decía que eran de la propiedad exclusiva del dueño del terreno, entre otros, los combustibles minerales y criaderos y depósitos de materias bituminosas, declaración que no habían contenido las leyes de 1884 y 1892 que sólo indicaban que las primeras substancias eran el objeto de dichas leyes y que las segundas podían ser explotadas libremente por el dueño del suelo.

En la fracción siguiente completamos la lista de las propiedades que correspondían al dominio directo de la Nación, que eran las aguas de los mares territoriales, de las lagunas y esteros de las playas, de los ríos y arroyos y de los cauces y riberas que estuvieran dentro de los requisitos que se marcaban. Esta enumeración figuraba en la ley de Bienes Inmuebles de la Federación de 1902, que era la norma a que se sujetaba la Secretaría de Fomento para las concesiones de aguas; pero se consideró indispensable que constara en el artículo constitucional que especificaba propiedades y derechos, ya que formaba parte de los bienes inalienables de la Nación.

El párrafo XII complementaba el principio de la expropiación por utilidad pública y ya nos referimos a él al tratar ese asunto. La Fracción XIII de nuestra iniciativa fué tomada del bosquejo que nos presentó el Lic. Molina Enríquez, siendo esta la única idea que aceptamos de él, porque, como ya dijimos, trataba asuntos ajenos al programa que debía desarrollarse; se establecía en ella la prescripción de los derechos de propiedad que la Nación tuviera sobre tierras y aguas, cuando hubieran sido poseídas por particulares en forma contínua y pacífica por más de treinta años. Aún cuando este precepto, en realidad, podría implantarse por medio de una ley administrativa, creímos que tendría cabida en el artículo 27 y que sería de utilidad para el proletariado, porque existen mltiples casos de pequeños agricultores que han vivido por generaciones en lotes de terrenos nacionales, algunos enajenados ya a terceras personas, que nunca han podido legalizar su posesión y adquirir la propiedad, por ignorancia, la falta de recursos y la lejanía de las oficinas federales. Como veremos después, la comisión dictaminadora no aceptó esta cláusula y no figuró ya en su dictamen.

Colocamos como último precepto de nuestra iniciativa el procedimiento a que debían sujetarse las acciones que correspondían a la Nación para hacer efectivos los postulados del artículo, que debía ser judicial; aún cuando correspondiera a las autoridades administrativas la realización del programa que fuera a realizar.

Rápidamente hemos expuesto los fundamentos, causas y razones que tuvimos presentes al formar la iniciativa para la obra que habíamos emprendido, que con gran satisfacción la vimos terminada en un lapso de tiempo que, desgraciadamente, fué muy corto con relación a su trascendencia, pues en esos días el Congreso tenía dos sesiones diarias, y festinado por la urgencia de que la tarea estuviera concluída

con oportunidad, para que pudiera ser dictaminada y discutida por la Asamblea, cuyo período expiraba el 31 de enero. Obligados el Lic. Macías y el Ing. Rouaix, que formábamos el núcleo coordinador, a asistir a las largas sesiones de las últimas semanas, que comenzaban a las tres y media de la tarde y se levantaban a la media noche, estaban imposibilitados para redactar la exposición de motivos que debía preceder al proyecto, por lo que me permití suplicar al Lic. Molina Enríquez que tomara a su cargo esta parte, lo que hizo con empeño y agrado y fruto suyo exclusivo fué el texto del discurso expositivo, que se presentó a la consideración de los diputados que concurrieron a la última junta que celebró la benemérita comisión extra-oficial y voluntaria, que con patriotismo y entusiasmo, había laborado en tan grandiosa empresa.

El Señor Molina Enríquez fué uno de los abogados mexicanos más eruditos en la legislación colonial y más apegados a la tradición jurídica, por lo que en su discurso expositivo buscó el fundamento de las disposiciones innovadoras del artículo 27 en el derecho absoluto de propiedad que se habían atribuído los Reyes de España sobre las tierras, aguas y accesiones de las colonias, como consecuencia del descubrimiento y conquista de ellas y del origen divino de su autoridad. Seguramente, si los diputados que formamos el artículo hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición, no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista, que no había sido más que un despojo en suprema escala y que precísamente, eran sus efectos los que trataba de arrancar y destruir la Revolución popular que representábamos en aquellos momentos: no hubiera bastado la consideración de que un Estado como representante, director y organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares. Este punto es indiscutible y ha sido puesto en práctica por todas las naciones en el pasado y especialmente en los tiempos actuales en que ha sido la base orgánica sobre la que han desarrollado su política, tanto los países totalitarios como los comunistas, al igual que las naciones democráticas que han necesitado aplicarlo para sonstener las exigencias de la guerra. La tesis

anterior del Lic. Molina Enríquez ha dado origen a interpretaciones, refutaciones y discusiones que embrollan sin necesidad un principio fundamental que por sí solo, tiene fuerza bastante para constituir las bases del derecho que asiste a un Estado sobre la propiedad individual.

Firmada la iniciativa por los diputados que con más asiduidad concurrieron a las juntas, pudimos presentarla al Congreso Constituyente el miércoles 24 de enero, al día siguiente de haber sido aprobado el ya entonces, famoso artículo 123 sobre "El Trabajo y la Previsión Social". Nuestra empresa se había iniciado, según dijimos, el domingo 14 con la presentación del ante-proyecto que se había encomendado al Lic. Molina Enríquez, que al no haber sido aceptado, obligó a los iniciadores a formular rápidamente un nuevo bosquejo en el que constaran ideas preliminares para sujetarlas a la consideración de los diputados agraristas, que tan justificada impaciencia demostraban. Aparentemente dispusimos de diez días para este trabajo, plazo bastante para desarrollarlo correctamente; pero acabamos de indicar que en esas últimas semanas, el Congreso efectuaba dos sesiones diarias para poder cumplir su encargo por el término fijado, desde las tres de la tarde a las doce de la noche, por lo que el núcleo coordinador integrado por los diputados Macías, Rouaix y De los Ríos, apenas disponía de apremiantes minutos para formular sus iniciativas y para condensar y redactar las resoluciones aprobadas en las juntas matinales, las que, por el número considerable de diputados que concurrían y por la exposición que cada uno hacía de sus ideas y propósitos se prolongaban largamente.

Presentamos los motivos y razones anteriores como un exculpante ante la Nación, por las fallas e incorrecciones con que resultó el artículo 27 en su texto, que han sido aprovechadas por el despecho del partido vencido para apoyar ataques fundados, en su apariencia, que hasta ahora, sólo han podido hacer mella en su coraza; pero que dejan inmune el cuerpo y el espíritu del Artículo 27, que perdura y perdurará en el cielo de la Patria como bandera enhiesta de una Revolución que tuvo representantes que la comprendieran y la afirmaran.

Va a continuación el texto de nuestra obra, que en el párrafo final de su exposición, hice constar por ser de justicia, la valiosa colaboración de los licenciados Andrés Molina Enríquez y José Inocente Lugo, ajenos al Congreso.

Las frases y párrafos subrayados fueron los que modificó o suprimió la Comisión en el dictamen presentado a la consideración del Congreso.

INICIATIVA

Sobre el artículo 27 del proyecto de Constitución, referente a la propiedad en la República, presentada por varios C. C. diputados en la sesión celebrada el día 25 de enero de 1917.

"C. Presidente del Congreso Constituyente:

"El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En ese artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que puedan tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del Territorio Nacional. Porque en el estado actual de las cosas, no será posible conceder garantía alguna a la propiedad, sin tener que determinar con toda precisión los diversos elementos que la componen, dado que dichos elementos corresponden a los elementos componentes de la población Nacional y en la Revolución que felizmente concluye, cada uno de estos últimos ha levantado para justificación de sus actos, la bandera de la propiedad en demanda de protección para sus respectivos derechos, habiendo, por lo tanto, variadas banderas de propiedad que representan intereses distintos.

"La propiedad, tal cual ha llegado hasta nosotros, se formó durante la época colonial, y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dió a la propiedad sobre todos esos bienes, el carácter de precaria: todo podía ser de dichos súbditos, en tanto que la voluntad del Rey no dispusiera lo contrario. La necesidad de coordinar los intereses de los varios elementos constitutivos de las colonias, hizo que los reyes españoles dieran al principio supremo de su autoridad sobre todos los bienes raíces de las expresadas colonias, la forma del derecho de propiedad privada. El rey era, en efecto, el dueño, a título privado, de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición, concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio, que tomaban todas las formas de derechos territoriales entonces en uso. Los derechos de dominio concedidos a los españoles eran individuales o colectivos; pero en grandes extensiones y en forma de propiedad privada perfecta; los derechos de dominio concedidos a los indios eran alguna vez individuales y semejantes

a los de los españoles, pero generalmente eran dados a comunidades y revestían la forma de una propiedad privada restringida, que se parecía mucha al dominio útil de los contratos censuales de la Edad Media.—Aparte de los derechos expresamente concedidos a los españoles y a los indígenas, los reyes, por el espíritu de una piadosa jurisprudencia, respetaban las diversas formas de posesión de hecho que mantenían muchos indios, incapaces todavía, por falta del desarrollo evolutivo, de solicitar y obtener concesiones expresas de derechos determinados.

"Por virtud de la independencia, se produjo en el país una reacción contra todo lo tradicional y por virtud de ella, se adoptó una legislación civil incompleta, porque no se refería más que a la propiedad plena y perfecta, tal cual se encuentra en algunos pueblos de Europa. Esa legislación favorecía a las clases altas, descendientes de los españoles coloniales, pero dejaba sin amparo y sin protección a los indígenas.

"Aunque desconocidas por las leyes desde la independencia, la propiedad reconocida y la posesión respetada de los indígenas, seguían, si no de derecho, sí de hecho, regidas por las leyes coloniales; pero los despojos sufridos eran tantos, que no pudiendo ser remediados por los medios de la justicia, daban lugar a depredaciones compensativas y a represiones sangrientas. Ese mal se agravó de la Reforma en adelante, porque los fraccionamientos obligados de los terrenos comunales de los indígenas, si favorecieron la formación de la escasa propiedad pequeña que tenemos, privó a los indígenas de nuevas tierras, puesto que a expensas de las que tenían, se formó la referida pequeña propiedad. Además en los últimos años la política económica resueltamente seguida por la dictadura, favoreció tanto a los grandes propietarios, que éstos comenzaron a invadir por todas partes los terrenos de los indígenas y, lo que fué peor, protegió por medio de las leyes de baldíos, los despojos de la pequeña propiedad. Al anunciarse la Revolución, los grandes propietarios habían llegado ya a ser omnipotentes: algunos años más de dictadura habrían producido la total extinción de las propiedades pequeñas y de las propiedades comunes. Tal había sido el efecto natural de haber adoptado, sin discernimiento, la legislación europea. Por fortuna, el instinto de las clases bajas del país, determinó la Revolución cuyo fin señalará la nueva Constitución que se elabora.

"Precisamente, el conocimiento exacto de los hechos sucedidos, nos ha servido para comprender la necesidad indeclinable de reparar los errores cometidos. Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, como hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún, que la ley constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda, como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad, por miedo a las consecuencias. Es preciso abordar todos los problemas sociales de la Nación, con la misma entereza y con la misma resolución con que han sido resueltos los problemas militares interiores y los problemas políticos internacionales. Si, pues, la Nación ha vivido durante cien años con los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legislación extraña e incompleta en materia de propiedad, preciso será reparar ese error, para que aquellos trastornos tengan fin. ¡Qué mejor tarea para el H. Congreso Constituyente, que reparar un error nacional de cien años! Pues bien, eso es lo que nos proponemos con la proposición concreta que sigue a la presente exposición y que pretendemos sea sometida a la consideración del mismo H. Congreso.

"Creemos haber conseguido lo que nos hemos propuesto. La proposición concreta a que acabamos de deferirnos, anuda nuestra legislación futura con la colonial en el puto en que esta última fué interrumpida, para implantar otra, no precisamente mala, sino incompleta. Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su Territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado, y permite a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas. La primera parte del texto que proponemos para el artículo 27, da clara idea de lo que exponemos, y las fracciones X y XI, expresan con toda precisión la naturaleza de los derechos reservados. La

principal importancia del derecho pleno de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la Nación, no está, sin embargo, en las ventajas ya anotadas, con ser tan grandes, sino en que permitirá al Gobierno, de una vez por todas resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar los latifundios, sin perjuicio de los latifundistas. En efecto, la Nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá en todo tiempo, disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes. El texto de la fracción IX de nuestra proposición, no necesita comentarios.

"Volviendo a la legislación civil, como ya dijimos, no conoce más que la propiedad privada perfecta; en los códigos civiles de la República, apenas hay una que otra disposición para las corporaciones de plena propiedad privada permitidas por las leyes constitucionales: en ninguna hay una sola disposición que pueda regir ni la existencia, ni el funcionamiento, ni el desarrollo de todo ese mundo de comunidades que se agita en el fondo de nuestra constitución social: las leyes ignoran que hay condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, etc., y es verdaderamente vergonzoso que, cuando se trata de algún asunto referente a las comunidades mencionadas, se tienen que buscar las leyes aplicables en las compilaciones de la época colonial, que no hay cinco abogados en toda la República que conozcan bien.

"En lo sucesivo, las cosas cambiarán. El proyecto que nosotros formulamos, reconoce las tres clases de derechos territoriales que ral y verdaderamente existen en el país; la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas, o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restrigida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad; y la de las posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y su condición. A establecer la primera clase van dirigidas las disposiciones de las fracciones I, II, III, V, VI y VII de la proposición que presentamos; a restablecer la segunda, van dirigidas las disposiciones de las fracciones IV y VIII; a incorporar la tercera con las otras dos, van encaminadas las disposiciones de la fracción XIII.

"El texto de las disposiciones de que se trata, no deja lugar a duda respecto de los benéficos efectos y de las dilatadas disposiciones. Respecto de las últimas citadas, o sea de las disposiciones referentes a la fracción XIII, mucho habría que decir, y sólo decimos que titulará

todas las posesiones no tituladas hasta ahora, incorporándolas a los dos grupos de propiedad que las leyes deberán reconocer en lo de adelante; el de las propiedades privadas perfectas, y el de las propiedades privadas restringidas, en tanto que estas por supuesto, no se incorporan a las otras por la repartición, para que entonces no quede más que un solo grupo que deberá ser el de las primeras.

"Al establecerse en las disposiciones de referencia la prescripción absoluta por treinta años, fijamos indirectamente el principio de que bastará un certificado expedido por la oficina respectiva del Registro Público y que abarque ese tiempo para tener la seguridad de la fijeza y firmeza de los derechos de propiedad, sin necesidad de más títulos con lo cual se barrerá de un soplo todo ese fárrago de más títulos primordiales, que arranca de la época colonial y que ni siquiera pueden ser ya leídos, ni entendidos, ni aprovechados.

"El texto que proponemos, cada una de las fracciones, y en éstas cada párrafo, cada frase y hasta cada palabra, tienen una importancia digna de atención: nada en dichas fracciones sobra, y todo cuanto en ellas se consigue servirá para producir en la práctica los más benéficos resultados. Pero no queremos hacer demasiado larga la presente exposición. Esperamos que el H. Congreso Constituyente sabrá comprender y apreciar todo el valor de nuestro trabajo.

"Por nuestra parte, estamos más que satisfechos de haber contribuído a que el H. Congreso Constituyente, de una vez por todas, pueda resolver las cuestiones de propiedad que durante cien años han cubierto de ruinas, han empapado de lágrimas y han manchado de sangre el fecundo suelo del territorio nacional, y preparar para la Nación una era de abundancia, de prosperidad y ventura, que ni en nuestros más vivos deseos nos hemos atrevido a soñar.

"Réstanos sólo hacer constar que en esta labor hemos sido eficazmente ayudados por el señor licenciado Andrés Molina Enríquez, Abogado Consultor de la Comisión Nacional Agraria y por el señor general licenciado José I. Lugo, jefe de la Dirección del Trabajo en la Secretaría de Fomento.

"Nuestro proyecto es el siguiente:

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el

dominio directo de ellàs a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"La propiedad privada no podrá ser expropiada por la autoridad sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"La capacidad para adquirir el dominio directo de las tierras y aguas de la nación, *la explotación de ellas y las condiciones a que deberá sujetarse la propiedad privada* se regirán por las siguientes prescripciones:

"I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten a la Secretaría de Relaciones que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus Gobiernos en todo a lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos respecto de ellos a las leyes y autoridades de la Nación. *En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.*

"II. La Iglesia, cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deban continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios religiosos de asociaciones religiosas o cualquiera otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasará desde luego de pleno derecho al dominio de la Nación para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicicones. Los templos que en lo sucesivo se erigen para el culto público, serán propiedad de la Nación, si fueren construídos por subscripción pública; pero si fueren construídos por particulares quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada.

"III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que

los indispensables para su objeto, inmediata y directamente destinados a él, pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso, las instituciones de esa índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieren en el ejercicio.

"IV. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán en común el dominio y la posesión de tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, ya sea que los hayan conservado después de las leyes de desamortización, ya que se les hayan restituído conforme a la ley de 6 de enero de 1915, *ya que se les den en lo de adelante por virtud de las disposiciones de este artículo. Los bienes mencionados se disfrutarán en común; entre tanto se reparten conforme a la ley que se expida para el efecto, no teniendo derecho a ellos más que los miembros de la comunidad, quienes no podrán obligar ni enajenar sus derechos respectivos a extrañas personas, siendo nulos los pactos y contratos que se hagan en contra de la presente prescipción. Las leyes que se dicten para la repartición, contendrán las disposiciones necesarias para evitar que los parcioneros pierdan las fracciones que les corresponden y que con ellas se reconstruya la comunidad o se formen latifundios inconvenientes.*

"V. Las sociedades civiles o comerciales de títulos al portador no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea extrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijará en cada caso.

"VI. Los Bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

"VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad

o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir, y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

"VIII. Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enagenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existen todavía en estado comunal, desde la ley de 25 de junio de 1956; y del mismo modo serán nulas todas las diligencias, disposiciones resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido despojadas las corporaciones referidas, serán restituídos a éstas con arreglo del Decreto de 6 de enero de 1915 *y demás leyes relativas o las que se expidan sobre el particular*, exceptuando únicamente las tierras y aguas que hayan sido tituladas ya, en los repartimientos hechos por virtud de la citada ley de 25 de julio de 1856 o cuando su superficie no exceda de cien hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de esta fracción se decreten, serán de carácter administrativo y de inmediata ejecución.

IX. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la dotación de terrenos a los pueblos, rancherías y congregaciones existentes y para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, así como para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir este objeto, se considerará de utilidad pública y por tanto, se conforman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915.

"X. La Nación se reserva el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos o masas o yacimientos cualquiera que sea su forma, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes del terreno; minerales y substancias que en todo tiempo tendrá el carácter de inalienables e imprescriptibles, y sólo podrán ser explotados por los particulares o sociedades civiles o comerciales constituídas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesión administrativa federal y con las condiciones que fijen las leyes correspondientes. Los minerales y substancias que necesiten concesión para ser explotados, son los siguientes: los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, *como los de platino, oro, plata, cobre, hierro, cobalto, niquel, manganeso, plomo, mercurio, estaño, cromo, antimonio, zinc, vanadio, bismuto, magnesio, azufre, arsénico, teluro, estroncio, bario y los metales raros,* los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de rocas, *como el asbesto, el amianto, el talco, cuando afecten la forma de vetas, mantos o bolsas* y su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos suceptibles de ser utilizados como fertilizantes *ya sea en su estado natural o mediante procedimientos químicos,* el carbón de piedra, y cualquier otro combustible sólido *que se presente en vetas, mantos o masas de cualquier forma.* El petróleo o cualquier otro carburo de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso, *yasea que brote a la superficie o se encuentre en el suelo y las aguas extraídas de las minas.*

"XI. Son de la propiedad de la Nación y *estarán a cargo del Gobierno Federal:* las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que previene el Derecho Internacional; la de las lagunas y esteros de las playas; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes de corrientes permanentes desde el punto donde ésta comience; la de las corrientes interminentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las de los ríos, arroyos o barrancos cuando sirven de límite al territorio nacional o al de los Estados y las aguas de las minas. Igualmente serán de la propiedad de la Nación los cauces, lechos y riberas de los lagos y corrientes en la extensión que fije la ley. *Para el aprovechamiento de estas aguas, por particulares, en irrigación, fuerza motriz o cualquier otro uso, podrá el Ejecutivo Federal hacer concesiones y confirmar los derechos anteriores, de acuer-*

do con lo que prevenga la misma ley. Cualquier otro arroyo, barranco o corriente de aguas no incluído en la enumeración anterior, se considerará como formando parte integrante de la propiedad privada en que se encuentre y el aprovechamiento de las aguas, cuando pase su curso de una firma rústica a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados, *respetando siempre los derechos adquiridos.*

"XII. *La necesidad o utilidad de la ocupación de una propiedad privada, de acuerdo con las bases anteriores,* deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio parcial o a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

"XIII. *Desde el día en que se promulgue la presente Constitución quedará prescripto el dominio directo de la Nación sobre las tierras y aguas poseídas por particulares o corporaciones permitidas por la ley, en favor de los mismos particulares o corporaciones, cuando la posesión haya sido por más de treinta años pacífica, continuada y pública, siempre que la superficie poseída no alcance el límite que se fije para cada Estado, el cual no podrá exceder de diez mil hectáreas, y que las tierras y aguas no estén comprendidas en las reservas de este artículo. Este mismo derecho tendrán en lo sucesivo los poseedores de tierras y aguas que no sean de uso común para prescribir contra el Estado o contra los particulares.*

"XIV. El ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso

pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria.

"Querétaro de Arteaga, 24 de enero de 1917.

"Pastor Rouaix, Julián Adame, Lic. D. Pastrana, J., Pedro A. Chapa, José Alvarez, José N. Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones B., S. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, E. A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar, Rubén Martí."

LA LABOR PERSONAL DE LOS DIPUTADOS EN LA FORMACION DE LA CARTA MAGNA

En capítulos anteriores procuré exponer el proceso que siguieron los artículos 5, 123 y 27 constitucionales, para llegar a su redacción final; y ahora para completar nuestro estudio, he creído conveniente hacer una síntesis de la labor desarrollada por el Congreso en su conjunto y por los diputados en lo particular, para rendir el justo homenaje que merecen los que pusieron mayor inteligencia, eficacia y patriotismo en la grandiosa tarea de transformar el régimen político y social de nuestra nacionalidad, por medio de los preceptos radicales que implantaron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Dijimos antes, que desde que se iniciaron los trabajos preliminares del Congreso, se manifestaron dos tendencias entre sus componentes, que descubrieron el germen de los dos partidos que años después iban a emprender enconada campaña de política electoral, que como todas las nuestras en el pasado, debía terminar en contienda sangrienta para la conquista del poder; un partido moderado en sus propósitos, que reconocía como caudillo al Primer Jefe del Ejército, D. Venustiano Carranza y un partido que proclamaba radicalismo en los procedimientos, y se agrupaba en derredor de la prestigiada figura militar del Gral. Alvaro Obregón. El primero estuvo representado en el Congreso por los cinco ex-diputados renovadores que seguían conservando las tradiciones de la XXVI Legislatura y por el grupo de hombres reposados, amigos personales del Sr. Carranza; el otro estaba formado por los militares que habían combatido en los campos de batalla por los ideales revolucionarios, a los que rodeaban los jóvenes diputados, que en-

traban a la vida llenos de ilusiones para el porvenir, creyendo que sólo con drásticas medidas podría ser destruído el pasado. Dijimos también que el corto tiempo que duraron las sesiones del Congreso, no permitió la formación de verdaderos bloques parlamentarios que pudieran afiliar sólidamente, en uno o en otro grupo, a los diputados noveles, por lo que quedaba libre una gran masa de independientes para decidir las votaciones con la aprobación o el rechazo del punto a debate.

La pugna entre los elementos extremos de ambas tendencias se manifestó con suma acritud al discutir la credencial del Ing. Felix F. Palavicini, y en escala menor, al tratarse la del Lic. José Natividad Macías, porque se comprendía que el dinamismo y espíritu combativo del uno y la competencia jurídica del otro, los tendría que llevar al puesto de directores del grupo carrancista. Esta división entre los diputados constituyentes, se ponía de relieve en todos los debates parlamentarios, siendo digno de notarse, que con excepción del artículo 3º sobre la libertad de enseñanza, en cuya discusión hubo divergencias radicales de criterios, en todas las demás cuestiones que se suscitaban, las opiniones de los líderes antagónicos, variaban en los detalles, pero no en lo fundamental y a pesar de ello, la saña en contra de los carrancistas iba en aumento,exasperada por los triunfos políticos que éstos obtenían con el apoyo que les daba la Primera Jefatura, como lo demostró la destitución del Ministro de Gobernación, Lic. Jesús Acuña y sostenida en los otros, por el respaldo ostensible que encontraban en el Ministro de Guerra, Gral. Obregón, quien presentó una requisitoria ante el Congreso haciendo cargos concretos a los renovadores Palavicini, Macías, Rojas y compañeros por su colaboración con Victoriano Huerta, la que terminaba con esta frase oratoria "que se mutilen y sucumban los hombres por los principios; pero que no sucumban ni se mutilen los principios por los hombres."

La antipatía que los diputados izquierdistas manifestaron a esas personas era de igual radicalismo que sus convicciones políticas, y por ello, al terminar las labores del Congreso, el 31 de diciembre, quisieron hacerla constar pública y perdurablemente, en un "Manifiesto a la Nación", en el que volcaron la inquina que tenían en contra de los licenciados José N. Macías y Luis Manuel Rojas y de los Sres. Félix F. Palavicini y Gerzayn Ugarte, a quienes tildaban de "retardatarios, aduladores y obstruccionistas", que "sólo se ocuparon de hacer labor de calumnia, labor de obstruccionismo, labor de desorientación", califi-

cando a cada uno de ellos con epítetos de gran virulencia. El manifiesto estuvo suscrito por 94 diputados entre los 207 que aparecen firmando la Constitución.

Para comprender todo el alcance futurista de estos ataques, es conveniente recordar que los Lics. Macías y Rojas habían sido los auxiliares escogidos por el Primer Jefe para el estudio y redacción del proyecto de Constitución que se discutía; que el Ing. Palavicini había sido su Ministro de Instrucción Pública y el comisionado para preparar la opinión del país, por medio de vigorosos editoriales periodísticos, sobre la necesidad de llevar a cabo un Congreso Constituyente que tomara a su cargo la reforma total del Código de 1857, y que Gerzayn Ugarte tenía entonces el carácter de secretario particular del Sr. Carranza y por lo tanto, las cuatro personalidades, de hecho, llevaban ante el Congreso su representación particular y su confianza.

De entonces acá han transcurrido veintiocho años y el recuerdo de la obra grandiosa que realizamos, nos ha unido con lazos de fraternidad; pero la pugna subsiste latente como lo han puesto de relieve los dos libros con pretensiones históricas que se han escrito sobre las labores de aquella memorable Asamblea: el titulado "Crónica del Constituyente" es autor el Ing. Juan de Dios Bojórquez (Dejd. Bórquez) diputado por Sonora, amigo personal del Gral. Obregón y su ferviente partidario político, a quien su juventud y su sincero revolucionarismo, lo convirtió en uno de los más fogosos paladines de las izquierdas; y del otro, que lleva mayores pujos históricos, pues se titula "Historia de la Constitución de 1917" es autor el Ing. Felix F. Palavicini.

Estos libros ponen de manifiesto la honda separación que se iniciaba entre el pre-obregonismo de entonces y el carrancismo y su lectura en la actualidad, trae una desorientación para el público respecto a la participación que cada uno de los grupos tuvo en la obra realizada, pues el primero, sistemáticamente, hace aparecer como únicos autores de la Carta Magna a los elementos radicales, negando toda colaboración útil a los renovadores, a los que tilda, como en el Manifiesto de retardatarios y obstruccionistas; mientras que el segundo, en sus dos voluminosos tomos, copia íntegros todos los discursos de Palavicini, Macías, Rojas, Cravioto y Ugarte, y en síntesis expone las opiniones que vertieron los diputados izquierdistas o transcribe solamente fragmentos de sus discursos, por lo que al terminar su lectura, queda la impresión de que fueron los diputados renovadores los principales autores de la Constitución.

Para apreciar las tendencias con que están escritos esos libros, reproduzco a continuación, el resumen que el ingeniero Bojórquez hace de la labor de los diputados en lo referente a los artículos 27, 5º y 123, a que contrae el estudio que hemos presentado en los capítulos anteriores de este trabajo: [5]

"¡Cómo desearon manejar aquella Cámara los seguidores del licenciado Macías! Se estrellaron, afortunadamente, ante nuestras inflanterías. Siempre oímos con prevención las frases elegantes de Cravioto, los retruécanos de Palavicini y las oraciones melosas de Gerzayn. Teníamos material de sobra para oponer a la oratoria insinuante de Don José Natividad Macías; ahí estaban, esperando el momento de lanzarse, Espinosa Luis, Martínez de Escobar Rafael, y Manjarrez Fraylán C. y ¡sobre todo, Múgica!

"Nada pudieron ni la experiencia ni la preparación de los viejos, ante la juventud arrolladora y el impulso revolucionario de quienes fuimos al Constituyente, apenas con la edad reglamentaria. Lo grave de toda esta cuestión, es que muy contadas personas conocen a fondo lo que pasó en Querétaro. Todavía hay quienes creen que el licenciado Macías hizo la Constitución, cuando "Monseñor" tuvo que batirse en retirada y sufrir una enfermedad —quizá— por la bilis derramada en los instantes en que se debatían cuestiones de gran interés en el seno de la Cámara.

"Ahora han pasado los años, por ahí andan personas que se atribuyen la paternidad del artículo 27 y 123 de la Carta Magna. La verdad es que al 123 llegamos por iniciativa de la diputación veracruzana, dentro de la cual había gente bien enterada de la cuestión social: Góngora, Jara, Gracidas, etc. Ya recordamos antes que fué el poblano Froylán C., quien propuso que se reunieran los artículos sobre el trabajo en un mismo Título de la Constitución. Si seguimos examinando a los más interesados en dar forma y resolver las cuestiones sociales, encontraremos que todos ellos pertenecieron a las mayorías del Constituyente. Esas mayorías "jacobinas" no tuvieron líder; pero si recordamos a quienes mejor expusieron su manera de pensar, de seguro que llegaremos a esta conclusión: el batallador general Múgica, fué el abanderado de las izquierdas de Querétaro.

"Si escudriñamos con el afán de definir quiénes contribuyeron más para la redacción del artículo 27, encontraremos que sus principales

[5] "Crónica del Constituyente", págs. 230 y siguientes.

autores están dentro de las mismas mayorías. La simple lectura del proyecto de Constitución del Sr. Carranza, y su cotejo con la aprobada, demuestra la diferencia que hay entre las ideas allí expuestas y las que triunfaron en Querétaro. El 27 es precisamente uno de los artículos que mejor prueban este aserto. Además de la comisión especial surgida de las izquierdas, trabajaron empeñosamente en forjar el artículo relacionado con la cuestión agraria: el ingeniero Pastor Rouaix, que se hallaba al frente de la Secretaría de Agricultura y Fomento y en cuya casa se celebraban las juntas; y los licenciados José Inocente Lugo y Andrés Molina Enríquez, colaboradores del señor Rouaix en su Ministerio. A las juntas celebradas en la casa del Secretario de Fomento asistí dos veces y me consta que fueron como treinta personas (en su mayoría diputados) los que intervinieron en la confección del 27.

"Todas estas aclaraciones no habría que hacerlas ahora, si desde los días de la celebración del Congreso se hubiera dicho la verdad. Pero entonces Palavicini se despachaba con la cuchara grande y transformaba en victorias, para su diario "El Universal" todas las vapuleadas que a él y a sus amigos les proporcionábamos tarde a tarde.

"Eso fué entonces. Ahora ya todos los constituyentes, como nos vamos haciendo viejos y cada día somos menos, tenemos igual cariño y simpatía por todos los que estuvieron muy a la izquierda o demasiado a la derecha. Nos une cada día más la responsabilidad común. Juntos hicimos una obra más o menos perfecta, que sirvió para unir a los revolucionarios de diferentes matices. Nuestra labor rindió los frutos apetecidos y se ha estimado en lo que justamente vale. Ya no es tiempo de pelearnos. Pero es bueno —eso sí— recordar la forma en que estuvimos divididos en Querétaro, para impedir que los más retrasados ayer, pretendan ser ahora los radicales o se escuden con nuestra obra, para decir que ellos hicieron lo que de avanzado tiene nuestra Constitución en materia social."

Con referencia al artículo 123, el Sr. Bojórquez en su obra citada, páginas 444 y siguientes, se expresa en los términos que a continuación copiamos:

"Viene ahora uno de los dictámenes más trascendentales de la comisión que presidió el diputado Múgica, sobre el trabajo y la previsión social. Como hemos visto anteriormente, este asunto se vino conociendo desde que se hizo el primer estudio sobre el artículo 5º. comprendido en el capítulo de las garantías individuales. El artículo 5º, por su importancia y el interés que pusieron los constituyentes en dejar sen-

tadas las bases sobre legislación del trabajo, dió lugar a que surgiera el famoso artículo 123.

"Las sugestiones anotadas al margen de la discusión del artículo 5º, sirvieron de base al estudio de uno de los capítulos más importantes de la Carta Magna, para llegar después a la formación del título VI, o sea el artículo 123.

'Muchas personas han pretendido hacerse pasar como autores del título sobre el Trabajo, que no es obra de un diputado, sino de un grupo considerable de representantes. Ya oímos, desde que se trató al artículo 5º, quiénes fueron los iniciadores de varias reformas tendientes a dejar sentadas, dentro del texto mismo de la Constitución, las bases legislativas del trabajo y la previsión social.

"Desde luego se notó que los diputados veracruzanos, seguidos de los yucatecos, fueron los que mayor interés pusieron por esas reformas. Dentro de la diputación de Veracruz, el general Jara fué seguramente el que tuvo más entusiasmo y laboró con más ahínco por la legislación obrera. Había llegado al ejército saliendo de entre los trabajadores de Orizaba y conocía bien los principios de la organización a que perteneció, así como sus altos ideales. En mi opinión Jara fué el constituyente que hizo más por el artículo 123. Dentro de los veracruzanos hubo otros a quienes preocupó mucho este artículo, pudiendo señalar entre los más distinguidos a Victorio Góngora y Cándido Aguilar. De los yucatecos se señalaron Enrique Recio y Héctor Victoria. Pero sobre todo, había que reconocer esto: el artículo 123 surgió al afán que pusieron las mayorías de Querétaro, en hacer que la nueva Constitución respondiera a las ansias populares de reforma social. Sin ese empeño decidido de los "jacobinos" no hubiéramos llegado a tener un artículo 123 ni tampoco un artículo 27.

"Bastaría establecer la comparación entre el proyecto de reformas de D. Venustiano y el texto de la Carta Magna surgido del Constituyente para ver las diferencias fundamentales entre una y otra. Se evidenciaría entonces, que el texto del Primer Jefe se quedaba en un liberalismo quizás avanzado; pero muy lejos de las reformas sociales que en la Constitución preparan el advenimiento del socialismo en México. Es muy fácil establecer la diferenciación leyendo los dos textos.

"Obra de las mayorías fué el artículo 123 y al presentar el dictamen correspondiente, la primera comisión de reformas interpretó el sentir de las izquierdas, a las cuales pertenecían los cinco miembros de

la comisión. "He aquí el texto del referido dictamen:" (Lo copia íntegro).

Después de hacer una ligera crónica de las sesiones en que fué aprobado el Capítulo "El Trabajo y la Previsión Social", el ingeniero Bojórquez se ve obligado a citar el crisol en que se forjó la magistral reforma social, diciendo: "Durante estos debates no ha habido propiamente discusión. El artículo 123 se ha presentado al congreso después de haberse discutido ampliamente en "petit comité", por una representación numerosa en la que estuvieron: la primera comisión de reformas en pleno; varios diputados de Veracruz, el licenciado Macías y otros representantes muy interesados en el artículo sobre el Trabajo. Las juntas se celebraron en la casa del ingeniero Rouaix, quien también participó en ellas. Por eso al presentarse el texto del 123 a la cámara sólo se le hicieron aclaraciones o alguna corrección de estilo, si acaso. La aprobación de las fracciones de este artículo se hizo en armonía."

A esta somera referencia que hace de la labor de la Comisión extraoficial, tengo que hacerle la pequeña corrección de que la benemérita Primera Comisión, no asistió a las juntas ni en pleno, ni en parte, por la sencilla razón de que sus miembros estaban abrumados por el trabajo que representaba el dictámen de todos los artículos constitucionales que pasaban a su estudio, por lo que su participación efectiva, inteligente y patriótica, se manifestó en el estudio del proyecto que presentamos, con los aumentos y modificaciones que ya hicimos constar y con la formación del dictamen que fué presentado al Congreso para su discusión en las sesiones.

En páginas anteriores el autor a que nos referimos, presentó la copia íntegra de la iniciativa que habíamos formulado, en un capítulo que tituló "Un Proyecto Memorable", expresando que lo hace "por la trascendencia que ese documento alcanza."

Claramente se desprende de los párrafos anteriores el propósito que guió al diputado Bojórquez al redactar su libro, que era hacer aparecer como verdaderos autores de la Constitución de 1917 al grupo obregonista del Congreso, que formaba las izquierdas, al que atribuye exclusivamente todo el mérito que encierra la realización de una empresa que ha merecido la gratitud de la Patria.

Antítesis de la obra de Djed Bórquez es el libro escrito por el diputado Palavicini, con la diferencia de que el primero, con su franqueza norteña, arremete con ataques directos y vehementes; mientras Palavicini, con su temperamento de viejo político, los disfraza y oculta tras

de ficticia imparcialidad. En su "Historia de la Constitución de 1917" el autor no hace comentarios, no expresa opiniones, ni sustenta criterio personal, únicamente copia del "Diario de los Debates del Congreso Constituyente", todo lo que conviene a la tesis que pretende imbuir en la opinión pública, pasando por alto todo lo que pudiera ser contrario a ella.

La discusión del artículo quinto fué, en lo referente a los artículos que tratamos, el único que tuvo un debate público substancioso, en el que los diputados expusieron sus ideas y sus propósitos con toda amplitud, según se habrá visto en la crónica que contiene el capítulo III de este libro, en la que hemos relatado todos los incidentes de las sesiones con todas las iniciativas presentadas, con todas las opiniones vertidas y con todos los alegatos formulados por los diputados que intervinieron en el debate, dando a la transcripción de sus discursos la amplitud necesaria para que se conociera el origen y el proceso del artículo 123, que fué la consecuencia.

Los oradores prominentes de las izquierdas, fueron: el Gral. Heriberto Jara, con su extensa y correcta alocución; el coronel Porfirio del Castillo, que se expresó con elocuencia, y el C. Froylán Manjarrez, que propuso la formación de un capítulo entero en la Constitución para que se pudiera abarcar todos los problemas del proletariado en sus relaciones con el capital. También formaban parte de ese bloque, todavía en embrión, los diputados Héctor Victoria, Von Versen, Fernández Martínez y Gracidas principalmente, que llenaron con sus alegatos las dos primeras sesiones de los días 26 y 27 de diciembre. Pues bien, el libro de Palavicini condensa esos largos y jugosos debates en cuatro páginas, incluyendo el discurso de Martí, y en cambio al relato de la sesión del día 28, en la que hablaron sus compañeros Cravioto y Macías le dedica 14 páginas, porque la trascendencia de los discursos "requiere su inserción íntegra" [6] según dice.

Para apreciar mejor los límites extremos en que se colocan ambos autores al pretender historiar el proceso que tuvo en su elaboración nuestro glorioso Código Supremo, nos bastará citar los juicios de cada uno sobre la participación del Gral. Heriberto Jara en la formación del artículo, que Bojórquez lo expresa diciendo que "en su opinión Jara fué el constituyente que más hizo por el artículo 123"; mientras Palavicini resume toda la actuación que tuvo en este asunto, en el siguiente pá-

[6] Historia de la Constitución de 1917. Capítulo "Trabajo y Previsión Social", págs. 285 y siguientes.

rrafo: "El Gral Heriberto Jara apoya el dictamen de la comisión precisamente en la parte relativa a la protección del trabajador, apoya la limitación a ocho horas de trabajo y a que las mujeres y niños no desempeñen trabajos nocturnos". Por supuesto que Palavicini no hace antes ni después, la menor referencia a la iniciativa suscrita por Jara, Aguilar y Góngora, que como dijimos, fué uno de los gérmenes del glorioso artículo 123, en la Asamblea de Querétaro.

Digno de notarse también, es la inserción casi completa que hace de la alocución del diputado Rubén Martí en la sesión del día 26, que no sólo careció de importancia, sino que el giro jocoso con que pretendió expresarse, ameritó la protesta de los diputados y que el Presidente del Congreso lo llamara al orden, recomendándole más seriedad. El C. Martí fué fiel amigo de los renovadores. En contraste con la extensión que se da a ese discurso, que no trajo ningún dato de interés para el asunto de debate, está el laconismo con que trata las opiniones vertidas por los otros doce diputados izquierdistas en su mayoría, que ocuparon la tribuna en esas dos memorables sesiones.

Se comprende que la persona que busque fuentes de información histórica en el libro del ingeniero Palavicini, llevará la convicción de que los renovadores Cravioto y Macías fueron los principales iniciadores del artículo 123, puesto que todos los demás diputados apenas expusieron razones secundarias sobre el artículo 5º, en pro o en contra del dictamen de la comisión que se discutía.

A continuación de lo anteriormente expuesto, la obra a que nos referimos copia casi en su totalidad el correcto discurso del Presidente de la Comisión, General Múgica y refiere en forma completa los incidentes finales de la sesión del día 28, en lo que quedó designada la comisión extraoficial que concibió y redactó el proyecto del artículo 123, que el ingeniero Palavicini transcribe íntegramente con todas las firmas que lo calzaron, lo mismo que inserta el dictamen total de la comisión que fué presentada al Congreso para su debate en las sesiones.

Esta extrema divergencia de criterio de los dos libros que se han escrito sobre la historia del Congreso Constituyente de Querétaro del que brotó la gloriosa Constitución que nos rige ahora, creo que hace de mayor utilidad la publicación de este trabajo, que ha sido redactado con la más completa imparcialidad y ayuno de cualquier prejuicio, pues como antes lo dije, mi actuación en el Congreso fué la de un diputado independiente que tuvo la satisfacción de haber servido de lazo de unión entre exaltados extremos, con lo cual pudo dar cima a una obra

grandiosa que vió realizada con el más completo éxito. Mi participación en esa obra me llena ahora de legítimo orgullo y de profunda satisfacción.

Los artículos referentes al trabajo y el artículo que norma los derechos de la propiedad fueron el fruto de ideas extraordinariamente avanzadas y atrevidas en equel entonces, y fueron aprobados por el voto unánime de los diputados y casi por aclamación, lo que demuestra el espíritu de radicalismo que guiaba a la masa total que formaba el Congreso sin distinción de partidos políticos, por lo que no están en lo justo mis buenos y distinguidos amigos, los ingenieros Bojórquez y Palavicini, al considerarlos como obra exclusiva de determinado sector político, puesto que ambos artículos fueron el resultado del radicalismo revolucionario, ya inteligentemente condensado en ideales precisos, que estaba en todas las conciencias después de las sangrientas luchas que habían transformado a la sociedad mexicana. En la discusión del artículo 27 solamente el licenciado Hilario Medina expresó una opinión que pudiera considerarse contraria a los anhelos de destrucción radical de un pasado asfixiante; pero al hacerlo, iba guiado por escrúpulos jurídicos que era indispensable que fueran expuestos para que la aprobación de sus preceptos se hiciera con entero conocimiento de causa y al licenciado Medina nadie lo tachó entonces de retardario, porque su labor en el Congreso fué la de un revolucionario consciente y su labor posterior ha demostrado la solidez de sus opiniones en la vanguardia radical. Seguramente que si estas observaciones hubieran sido vertidas por algún diputado renovador, se habrían tomado como una maniobra de obstrucción, cargo que nadie intentó, ni ha intentado hacer al Lic. Medina, porque se vió el sentido de responsabilidad que lo guiaba y la buena intención con que lo hacía.

Quisiera exponer los nombres de los diputados que con mayor inteligencia y entusiasmo contribuyeron a la realización de nuestra Carta Magna, para que tuvieran con mi libro un recuerdo perdurable en la gratitud nacional; pero la cita de personalidades sería incompleta, por lo que sólo me limito a hacer ferviente homenaje a los diputados que formaron la primera comisión de Constitución, General Francisco J. Múgica, Lics. Enrique Colunga y Enrique Recio, profesor Luis G. Monzón y Dr. Alberto Román, a qcienes correspondió el estudio de los más delicados dictámenes en los problemas fundamentales, descollando entre todos el general Múgica, a quen debe considerársele como lo considera Bojórquez, como el más activo y eficaz de los constituyentes.

Igual homenaje merece la Segunda Comisión que estuvo formada por los licenciados Paulino Machorro Narváez e Hilario Medina, por el Gral. Heriberto Jara y por el Dr. Arturo Méndez y Agustín Garza González.

Con respecto a los artículos básicos, que dieron personalidad a nuestra Constitución de 1917, cuya génesis es la materia de este libro, ya citamos en páginas anteriores los nombres de los ciudadanos que con más asiduidad asistieron a las juntas privadas, que en lo general, son los mismos que calzaron con su firma las iniciativas presentadas. Por ellas se puede ver, que no fueron exclusivamente los radicales izquierdistas los autores de los proyectos, sino que fueron principalmente los diputados independientes de todo partidarismo político, radicales en sus propósitos de reforma social, los que los redactaron, los sostuvieron y tuvieron la gloria de verlos implantados en nuestra legislación, mereciendo por ello la gratitud de sus conciudadanos. El entusiasmo, patriotismo y eficiencia que puso de manifiesto el Gral. Múgica, que todos le reconocen, fué el mismo que guió la actuación del licenciado José Natividad Macías, como diputado constituyente y principal autor del Art. 123.

Sobre todas las personalidades que formaron aquella famosa Asamblea, descuella la egregia figura de D. Venustiano Carranza como el progenitor de la Constitución que nos rige; porque de él fué la idea primordial de convocar a un Congreso especial para la reforma de la Carta de 1857; él llamó al pueblo para que eligiera sus representantes; él fué el autor del proyecto original que fué presentado para que sirviera de base a las discusiones, y él marcó los principios que debía contener la reforma social en su inmortal decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe y en el mensaje que precedió al proyecto; siendo uno de los Secretarios de Estado de su Gobierno el que organizó la comisión extra-oficial que tomó a su cargo la condensación de esos principios en preceptos constitucionales, contando con su tácita autorización; finalmente, fué él quien promulgó la Nueva Carta Magna aprobada por el Congreso y la puso en vigor, siendo el primero en respetar sus ordenamientos. La Historia le ha hecho justicia a Venustiano Carranza y ha nimbado con aureola de gloria su recuerdo.

Réstame sólo hacer constar que al citar la participación que mi persona tuvo en la redacción de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, no me ha guiado la presunción de hacerme aparecer como autor de ello, pues claramente la he expresado: fuí solamente uno

de los varios diputados que contribuyeron a su elaboración, llevando a la pequeña asamblea que formábamos, el contingente de mis ideas reformistas y la experiencia y los conocimientos que había adquirido en el ejercicio de mi profesión y en el desempeño de altos puestos, en los que había comprendido las necesidades que era preciso satisfacer y las leyes que era imprescindible modificar, para conseguir la consolidación de una firme estructura social, en un país que había vivido como colonia de explotación. El mérito que reclamo para mi persona es el haber coordinado las buenas voluntades que en el Constituyente había, para el logro de los altos ideales que perseguía la Nación entera, manifestados por el gran movimiento revolucionario recién triunfante. Las juntas que en mi casa habitación se efectuaron a mi llamado, fueron la amalgama fraternal de jacobinos y moderados, de renovadores y militares, de carrancistas y obregonistas, unidos por una sola bandera: LA BANDERA DE LA PATRIA.

En defensa de la Constitución de 1917,
México, Publicaciones de la Asociación de Diputados
Constituyentes de 1916-1917, 1947

por
José María TRUCHUELO

DISCURSO DICTADO POR EL DIPUTADO CONSTITUYENTE LIC. JOSE M. TRUCHUELO, PARA LA VELADA EN EL PALACIO DE LAS BELLAS ARTES DE LA CIUDAD DE MEXICO, CON MOTIVO DEL XXVIII ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PROMULGADA EL 5 DE FEBRERO DE 1917

*
* *

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.

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

*
* *

PRECURSORES DE LA CONSTITUCION

Voy a recordar nuevamente con fervorosa admiración y aplauso a dos caudillos que en sus diferentes campos de actuación se han comple-

mentado 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 saberanía 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 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.

*
* *

MADERO APOSTOL

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.

*
* *

CARRANZA, GUIA 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 esclarecido 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 escu-

do 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 fué 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 vió 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 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.

*
* *

FRUTO DE LA REVOLUCION 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.

Fueron excluídos del derecho de ser electos los que habían extraviado el sendero de la revolución para guiarse por ambiciones perso-

nales 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.

¿Quién no calificaría de insensatez que al triunfo de la democracia en esta guerra mundial se convocara 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?

*
* *

LA CONSTITUCION 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 esfuero 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 protegimos 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 latino-americanos, 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.

*
* *

LA CONSTITUCION 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 Avila 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.

*
* *

REFORMAS A LA CONSTITUCION 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 substitído 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 período 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 períodos 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.

Eduardo 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 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.

*
* *

REFORMAS QUE MEJORAN LA CONSTITUCION

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 dió 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 prohibe 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.

*
* *

REFORMAS INDEBIDAS

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

*
* *

LA CONSTITUCION PUEDE REFORMARSE

Admitimos, por tanto, que en nuestra Constitución pueden algunos preceptos ser perfeccionados, y por ello estatuímos 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 fué 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.

*
* *

RESPETABILIDAD DEL ARTICULO 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 beneficieron 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 fuí 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 fué aceptada y figuró como precepto positivo en la reforma de la ley secundaria. La suspensión desde entonces fué siempre negada.

*
* *

REFORMA QUE MUTILO 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 fué la actitud de esos reformadores y así es fácil comprenderlo, porque los constituyentes destruímos 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 dió 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.

*
* *

EL EJIDO Y LA PEQUEÑA PROPIEDAD, OBRA INDESTRUCTIBLE DE LA REVOLUCION

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, 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.

*
* *

LOS ACUERDOS Y REGLAMENTOS NO PUEDEN REFORMAR LA CONSTITUCION

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 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.

*
* *

EL MINISTERIO PUBLICO 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.

*
* *

PROCEDE EL AMPARO CONTRA ACTOS U OMISIONES DEL MINISTERIO PUBLICO

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 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 americano, 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 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.

*
* *

DENEGACION 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 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.

*

* *

LA ADICION DEL ARTICULO 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 destituído, indudablemente queda obligado al Ejecutivo de la Unión y ha perdido su independencia. El que con dignidad y decoro no acepta condiciones de sumisión se expone a ser consignado y destituído, porque el fundamento o pretexto dado, que es el de mala conducta, tiene tal elasticidad que puede caer sombre 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.

*

* *

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 ahinco 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 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.

*
* *

DEFORMACION DEL ARTICULO 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 fué 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, etc.

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 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 nú-

mero 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.

*
* *

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 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 tes-

tigo que vele el cadáver de nuestro sistema democrático, representativo, federal, a base de la división de poderes.

*
* *

LA DOCTRINA EN CONTRA DE ESA REFORMA

Story, el gran jurisconsulto de fama mundial, precisa la importancia del respetable poder judicial en 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 restricciones 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, etc., 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 re-

glas más diversas sobre los asuntos más importantes, y de esta manera, los ciudadanos se encontrarían imbuídos 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 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.

*
* *

MEDIDAS INUTILES 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.

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.

*
* *

PROYECTO PARA QUE LA ADMINISTRACION 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, etc., y la otra sala con jurisdicción para resolver todos los amparos directos contra los jueces de paz, etc. 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.

*
* *

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.

*
* *

UNIDOS POR LA CONSTITUCION

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.

*
* *

JAMAS DEBE RESTRINGIRSE EL AMPARO. JUSTICIA, POSTULADO ESENCIAL DE LA REVOLUCION

¿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?

¿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 comprenderé 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 ahinco. Sin justicia no hay paz social.

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

He aquí las doctrinas de Jaime Bryce reproduciendo e invocando como prestigiada autoridad a Marshall, Presidente que fué 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 Suprema 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.

*
* *

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, UN PODER DE EQUILIBRIO EN LAS DEMOCRACIAS

Todo amparo, sea contra la inconstitucionlidad de una ley, sea contra la interpretación de alguna ley secundaria por cuya interpre-

tación 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 Eduardo Laboulaye sustenta esta doctrina tratando de la legislación 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.

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 americanos 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 aque-

lla la que prepondera, debiendo los jueces desacatar, desobedecer, la ley llamada secundaria".

*
* *

OBLIGACION DE LOS CONSTITUYENTES DE DEFENDER LA CONSTITUCION 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 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 norteamericano, que con indomable carácter hicieron grande para siempre a su patria. Oigamos a Laboulaye: "Sin la Constitución, la América se habría 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 la 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, fué 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, Madisson, 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 la América de esta Constitución, hoy tan querida, fué 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".

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 Dipuptados 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!

LIC. JOSE M. TRUCHUELO.

México, D.F., a 5 de febrero de 1945.

NOTAS

[1] Los subtítulos, que indican los diversos temas que se estudian en este discurso, fueron puestos con posterioridad, para facilitar su lectura.

[2] A iniciativa del Presidente de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación Correspondiente de la de España, se leyó este discurso según la orden del día de dicha asociación científica y determinó el nombramiento de su autor como socio supernumerario de la expresada corporación.

"Efectos del Art. 27 de la Constitución de 1917 y las propiedades petroleras", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Nº 8, Vol. I, México, Escuela Libre de Derecho, 1984 *

por

Agustín RODRIGUEZ

* Se publicó por primera vez en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho*. Tomo III, Nº 5, noviembre de 1920.

EFECTOS DEL ART. 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917 Y LAS PROPIEDADES PETROLERAS *

Por AGUSTÍN RODRÍGUEZ

La nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, entre otras disposiciones, contiene las siguientes:

«La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada».

«Esta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización».

«Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales y substancias que en ventas, mantos o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal gema (sal de goma, dice la edición que tengo a la vista), y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos».

«En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales, constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes».

SE PREGUNTA:

Primero. ¿Qué efecto producen estas disposiciones en los derechos que actualmente tienen los propietarios de terrenos petrolíferos o en cuyo subsuelo exista carbón de piedra?

Segundo. ¿Cómo afectan las mismas disposiciones a los derechos, que actualmente tienen las empresas o corporaciones e individuos, que han celebrado contratos con los poseedores de los predios para explorar y explotar el subsuelo de sus terrenos?

I

¿Qué efecto producen esas disposiciones en los derechos que actualmente tienen los propietarios de terrenos petrolíferos, o en los que se encuentre carbón de piedra?

Hasta hoy, los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno no sólidos, líquidos y gaseosos, han sido propiedad privada de los dueños del terreno, donde se encuentran.

Es bien sabido que, por derecho de conquista, aceptado y reconocido unánimamente por las legislaciones antiguas, la Corona de España, adquirió la propiedad de las tierras de este país.

El Rey de la Península transmitió por diversos títulos, a particulares, la mayor parte de las tierras conquistadas.

Los diversos gobiernos que México ha tenido desde su independencia, siguieron desapoderándose en favor de particulares, del dominio de los terrenos de que no había dispuesto la Corona Española.

Al hacerse esas enajenaciones, la Corona de España y los gobiernos que le sucedieron, se reservaron, como de su propiedad, algunos criaderos minerales del subsuelo, que por lo mismo no pasaron a ser propiedad privada.

La Legislación de la época colonial, así como todas las leyes, desde la independencia de México, hasta la fecha, han reconocido y confirmado la propiedad privada, concedida por los gobiernos sobre las tierras, con cuanto exista en la superficie o en el subsuelo, excepción hecha de los criaderos, vetas, mantos y yacimientos de minerales de cierta especie.

Todas las leyes han amparado constantemente a los dueños del suelo en el ejercicio de ese derecho de propiedad; a su sombra se han

creado grandes empresas para la explotación del petróleo y demás combustibles minerales, que se encuentran en el subsuelo del país; y se han invertido en esos negocios grandes sumas de dinero.

El Código de Minería de 1884 en su art. 10, de manera clara, expresa y terminantemente establece que el carbón de piedra es propiedad exclusiva del dueño del suelo, «quien puede explotarlo sin necesidad de denuncio o concesión especial».

La Ley Minera de 1892, en su art. 4º reconoció el mismo principio, declarando que se explotarían libremente, sin necesidad de concesión especial, EN NINGUN CASO: «Los combustibles minerales, los aceites y aguas minerales...»

La nueva Ley Minera, de 1909, reproduce terminantemente el principio de los anteriores.

Su art. 29 dice: «Son de la propiedad exclusiva del dueño del suelo: I. Los criaderos o depósitos de combustibles minerales, bajo todas sus formas y variedades. II. Los criaderos o depósitos de materias bituminosas».

Las leyes citadas no establecen el principio de la propiedad privada, en los casos enumerados, como innovación al derecho anterior.

Ellas no han vuelto a cambiar el estado de cosas existentes con anterioridad respecto a los propietarios de combustibles minerales.

Esas leyes han venido sólo a reconocer un principio legal que ya existía; a ratificar el derecho de propiedad que desde mucho antes tenían los dueños del suelo, no a concedérselos.

Es oportuno citar las palabras del Sr. Lic. D. Manuel Calero, al discutirse la ley de 1909, en la Cámara de Diputados.

Dice el orador: «Conforme a nuestras tradiciones jurídicas en materia de minería, en general, todos los criaderos minerales y substancias inorgánicas del subsuelo en este país, pertenecieron primero a la Corona Española. Las Ordenanzas, las leyes diversas que se expidieron durante la época colonial, que amalgamaron las ordenanzas de 1773, constantemente fortificaron los derechos de la Corona Española, para disponer de todos estos criaderos en el subsuelo. La Corona Española, sin embargo, concedía a los particulares el derecho de explotar esos criaderos, a trueque de determinadas prestaciones que se pagaban al Rey».

«El sistema se perpetuó durante nuestra época independiente, y el Código de 1884 es la primera legislación federal mexicana completa sobre la materia de minerías; no es más que un eco, un trasunto de

nuestras tradiciones jurídicas derivadas de la época colonial. Tuvo sin embargo este Código de 1884 una innovación verdaderamente importante. En su artículo 10, declaró que pertenecían exclusivamente al dominio del dueño de la superficie del suelo, los criaderos de combustibles minerales incluyendo el carbón de piedra, petróleo, aguas termales y medicinales, las salinas y algunas otras substancias que se enumeran aquí. Desde entonces quedó bien sentado, que el Legislador Federal, sucesor de la Corona Española y árbitro soberano de esta materia, en virtud del concepto expreso del art. 72 de la Constitución, no podía tocar esas substancias, estos criaderos declarados del dominio del dueño del subsuelo que habían entrado al patrimonio individual».

«Nulificar este estado de cosas, habría sido chocar contra un precepto constitucional, y evidentemente que en tal caso, tendríamos una sanción de la Suprema Corte de Justicia, poniendo un hasta aquí a esta invasión».

La misma Constitución de 5 de febrero de 1917, reconoce que la Nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras y aguas, a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Es claro, entonces, que si la Corona de España, primero, y después, los gobiernos independientes de México, es decir, la Nación, ha transmitido el dominio de las tierras, sin incluir en lo que se reserva el carbón y el petróleo, transmitió la propiedad de esas substancias, que pasaron a constituir propiedad privada; usando para hacerlo, el derecho que le reconoce la última Constitución, en la primera parte del art. 27.

Queda pues, definitivamente sentado, que el petróleo y demás combustibles minerales han sido en México, desde la Conquista, propiedad exclusiva del dueño del suelo.

«Corresponde a la Nación el dominio directo de... los combustibles minerales solos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos», dice la nueva Constitución.

Es, entonces preciso, fijar el concepto de dominio directo de que hace uso la ley.

Es evidente que, en derecho, el dominio es la propiedad. Tenemos en dominio las cosas de que somos dueños, que nos pertenecen en propiedad.

Adquirir el dominio de una cosa, es adquirir el derecho de propiedad sobre ella. Transferir el dominio es transferir la propiedad.

Si procurator rem mihi ex mandato meo, eique sit tradita meo nomine, dominiun mihi, id est proprietas adquiritur, etiam ignoranti. XLI. I. 13.

La distinción entre dominio directo y dominio útil, nacida del régimen feudal, consiste: en que el primero es el que corresponda al dueño del predio, al señor, que había cedido el derecho de gozar y aprovecharse de sus tierras, mediante el pago de un canon; y el segundo, el del vasallo, que adquiría el derecho de disfrutar de las tierras, pagando el canon al señor.

Esta diferencia, que desaparecido el feudalismo, tuvo aplicación durante algún tiempo sólo en la enfiteusis, se borró desde que ese censo dejó de tener el carácter de perpetuidad. La diferencia entre el dominio directo y el útil, no existe en el derecho moderno. Laurent. T. 8º 341,-345.

Veamos cómo se expresa este ilustre jurisconsulto, al condenar la distinción que, por mucho tiempo, hicieron los Comentadores, al estudiar la enfiteusis, entre dominio directo y dominio útil.

«Es tiempo de colocar la verdad en el lugar de ese derecho y de esa historia de fantasía. La dictrina romana había sido expuesta desde el siglo XVI por dos jurisconsultos eminentes, Cujacio y Donean. Este último sobre todo, pone gran cuidado en establecer los verdaderos principios; tenía contra él la tradición medieval y todos los intérpretes del derecho consuetudinario, que era feudal en su esencia. Le es fácil demostrar que el arrendador era propietario; los jurisconsultos y las constituciones imperiales, nunca le asignan otro nombre. Ahora bien, si el arrendador es propietario, es imposible que el enfiteuta lo sea. ¿No está escrito en las leyes romanas, y no nos dice la razón que no podría haber dos propietarios de una sola y misma cosa, ya que el derecho absoluto del uno excluye el derecho absoluto del otro? También se ha dicho que los enfiteutas, aunque su derecho es perpetuo, no adquieren la propiedad del fundo enfitéutico, a pesar de que tengan una acción reivindicatoria útil, aun contra el arrendado. ¿No se diría que esta ley ha sido hecha para prevenir la confusión entre la *acción útil y el dominio útil?* Se diría también ¿qué es una propiedad del arrendador? Una vana palabra; todo lo que hay de útil en la propiedad pertenece al enfiteuta, luego es él quien, hablando con verdad, posee el dominio útil. La objeción confunde la división de la propiedad con el desmembramiento de la propiedad. Sin duda, el arrendador, no tiene la propiedad completa del fundo que ha dado en enfiteu-

sis; el poseedor tiene derecho de hacer ciertos actos de propiedad, actos que se han desprendido del derecho de dominio; pero eso mismo prueba que el derecho de dominio continúa con el arrendador. Y ese derecho no es una palabra vana. El arrendador recibe en rendimiento anual: ¿con qué título? Precisamente porque es propietario y en reconocimiento de su derecho de propiedad. Cuando el enfiteuta enajena su derecho, debe denunciar la enajenación al propietario, que tiene la preferencia, en todo caso éste tiene derecho a la cincuentésima parte del precio. ¿Por qué? Porque él es el dueño. De esta manera entra en su pleno derecho de dominio si el enfiteuta no cumple sus obligaciones. Es propietario cuando constituye el arrendamiento conserva el dominio de propiedad durante toda la duración de él. He aquí por qué tiene acción reivindicatoria, se le llama directa porque es la consecuencia de su derecho de propiedad y su sanción. El enfiteuta no tiene más que una acción útil, es decir, ficticia, esa misma ficción atestigua contra él, puesto que prueba que, en la realidad de las cosas, no es propietario. Es verdad que muchas constituciones imperiales le dan ese título, pero es cuando se trata de fundos que pertenecen al patrimonio del príncipe, por consiguiente cuando se trata de contratos particulares, es una excepción al derecho común y la excepción confirma la regla.»

«La demostración es decisiva, pero los prejuicios se transmiten más fácilmente que las verdades. Veremos adelante que el error se ha perpetuado en la jurisprudencia francesa; para extirparlo de la ciencia del derecho romano, se han necesitado nuevos esfuerzos. Los nombres que ilustran la ciencia alemana en el Siglo XIX, hacen a veces olvidar las grandes figuras del XVI; la justicia quiere que se reconozca que Thibaut y Vangerow no han hecho sino repetir lo que había dicho el incomparable Doneau; el enfiteuta no es propietario, no tiene más que un derecho real en el fundo enfitéutico, cuya propiedad queda siendo del arrendador». Laurent. T. 8º Núm. 344.

Quizá la ley ha confundido el dominio directo con el dominio eminente. Dominio eminente quiere decir no que el Estado tenga un derecho de propiedad sobre todos los bienes de su territorio, sino que el poder público tiene el derecho de reglamentar la disposición de los bienes por leyes civiles, de imponer impuestos sobre esos bienes, en proporción a las necesidades públicas, y de disponer de esos bienes por causa de utilidad pública». Laurent. T. I. Núm. 78.

Puede, como consecuencia de lo dicho afirmarse que, la Constitución, al decir, «Corresponde a la Nación el dominio directo de ... los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos, o gaseosos», establece que la Nación es propietaria de esas materias.

Los criaderos de combustibles minerales, que hasta hoy han sido de propiedad privada de los dueños del suelo, derecho consagrado y protegido por todas las leyes del país, pasan, a virtud de las nuevas disposiciones constitucionales a ser propiedad de la Nación, quiéranlo o no, los antiguos dueños.

Se quita la propiedad de las manos en que actualmente se encuentra, para pasarla a otras.

Es claro, entonces, que se trata de una expropiación, en el sentido jurídico de la palabra.

Que la expropiación tenga carácter general: que no se refiera al criadero de combustibles minerales de dueño determinado, no obsta para que el efecto de las nuevas leyes sea el de expropiar a los antiguos propietarios.

Sea que se me quite mi propiedad por una disposición general, o por una aplicable sólo en el caso mío, se produce el mismo efecto: dejo de ser propietario. El resultado de la disposición general, en cada uno de los casos que abarca, es el mismo que si se hubieran expedido tantas disposiciones especiales, como casos existan.

Es evidente que la ley, al decretar la expropiación, se funda en motivos de utilidad pública; de otro modo no se concebiría que se hubiera dictado, porque la utilidad pública es la única razón que puede invocarse para hacer excepciones al principio de que la propiedad es inviolable, admitido siempre y en todas partes.

El estudio de si existen realmente, en el caso, motivos de utilidad pública será del todo ocioso; porque para hacer esa apreciación, el legislador es soberano; cuando expropia implícitamente declara que estima que existen razones de pública utilidad.

Llegamos, pues, a concluir que las disposiciones constitucionales, transcritas, vienes a producir una expropiación por causa de utilidad pública.

La expropiación no puede tener efecto sin que previamente se indemnice al expropiado. Este principio basado en la moral y en la justicia y reconocido por todos los pueblos del mundo, ha sido consignado en la nueva Constitución. «Esta» (la propiedad privada) dice

el artículo 27 en su segundo párrafo, «no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización».

Como resultado de lo expuesto contestamos la primera pregunta en los términos siguientes:

1º Los dueños de terrenos en cuyo subsuelo existan criaderos de petróleo o de carbón mineral, son propietarios de esas sustancias.

2º Esa propiedad ha estado constantemente garantizada y protegida por todas las leyes que han regido en México, anteriores a la Constitución promulgada en febrero último.

3º La Nación, al promulgar la nueva ley, lo que hace es adquirir la propiedad de las expresadas substancias, desprendiéndolas de las manos de sus legítimos dueños, es decir, establece un sistema general de expropiación de esas materias.

4º La expropiación no puede llevarse a cabo, sin que el expropiante haya indemnizado previamente a los expropiados.

II

¿Cómo afectan las mismas disposiciones a los derechos de las empresas o personas, que han celebrado contratos con los dueños de los predios, para explorar y explotar el subsuelo?

Es efecto que se produce en todo caso de expropiación que la cosa expropiada pase al expropiante, libre de toda carga y de todo gravamen. Por la expropiación se extinguen las servidumbres, acaban los derechos del usufructuario y del arrendatario; en una palabra, desaparecen los derechos de cualquiera clase que existan sobre la cosa expropiada.

Ese efecto es consecuencia lógica de la causa a que obedece toda expropiación. Si se priva al dueño de su propiedad, porque el interés público exige que se le dé diversos destinos del que tenía; es claro que el expropiante debe quedar en condiciones de poder destinar la cosa expropiada al cumplimiento de los motivos de utilidad pública que dieron origen a la expropiación. Así, si se expropia una casa para abrir una calle, el derecho del arrendatario, debe terminar, porque si continuara haciendo uso de la casa, no se podría abrir la calle y el objeto que determina y justifica que se haya privado al dueño de su

derecho de propiedad, no se llenaría, habiéndose causado, una lesión inútil.

En caso de que quienes tuvieran derecho en la cosa expropiada, siguieran haciendo uso de ella después de la expropiación, esto no sería en virtud de esos derechos, que se extinguieron: sino sólo por tolerancia del expropiante y simplemente a título de precario, que terminaría en el momento en que el nuevo dueño lo pidiera, cualesquiera que hayan sido los derechos que con anterioridad tenía el titular de ellos.

Como los despojados de ese derecho sufren perjuicio en sus intereses, debido es que, lo mismo que los dueños, sean indemnizados. Sus derechos, que se extinguen, quedan sustituidos por un derecho de crédito contra el expropiante, se convierten en acreedores del nuevo dueño por una suma que compense las pérdidas que la expropiación les ocasione.

La doctrina y la jurisprudencia han confirmado este efecto de la expropiación, que se funda en la naturaleza de las cosas y en el buen sentido.

«Los inmuebles expropiados por causa de utilidad pública, quedan libres de todas las cargas que los gravan porque esas cargas serían incompatibles con el destino que los fundos expropiados deben recibir». Laurent T. 8º 339.

«El inmueble expropiado se transmite al expropiante libre de todas las cargas, de cualquiera naturaleza que sean. Los derechos que pesan sobre el inmueble y que lo gravan, son reemplazados por un derecho de crédito». Carpentier. (Expropiation. 1004).

«En términos más generales, el arrendamiento de una propiedad sujeta a expropiación, por causa de utilidad pública, se resuelve de pleno derecho, y el derecho a indemnización se adquiere independientemente de toda desposesión efectiva. (1 bid. 1011).

«Si el locatario permanece en los lugares arrendados sin que exista nuevo convenio, su goce no resulta de un contrato, es precario, sin duración cierta, si permanece en posesión no es en virtud de arrendamiento». (L.C. 1016).

Innumerables sentencias de distintos tribunales, que consagran estas doctrinas, podrían curarse; para no hacer la lista inútilmente larga, me limitaré a las dos siguientes: (D. 62. 1. 300). (D. 65. 1. 458).

El principio establecido por la doctrina y la jurisprudencia, ha sido aceptada por nuestras leyes.

El artículo 1,925 del Código Civil dice: «Las hipotecas se extinguen... VI. Por la expropiación del predio hipotecado por causa de utilidad pública».

El 3,026 del mismo ordenamiento está concebido en estos términos: «Si la transmisión se hiciera por causa de utilidad pública, el contrato se rescindirá; pero el arrendador y el arrendatario deberán ser indemnizados por el expropiador, conforme a las reglas que establezca la ley respectiva».

Con sólidos fundamentos en la doctrina, en la jurisprudencia y en las leyes, y con apoyo en la justicia y la recta razón, puede resolverse la segunda pregunta con absoluta seguridad.

Los derechos de las empresas o personas que hayan celebrado contratos con los dueños de predios, se extinguen cuando la nueva Constitución entre en vigor.

Tienen, como los dueños, derecho a ser indemnizados previamente.

RESUMEN

I. La Constitución de 5 de febrero de 1917, entraña una expropiación de los combustibles minerales;

II. La propiedad de los combustibles minerales sólidos, líquidos o gaseosos, en virtud de la nueva Constitución, pasa de los dueños actuales a la Nación;

III. Los contratos celebrados para la exploración del subsuelo y explotación de las substancias referidas, acaban;

IV. Tanto los dueños, como quienes hayan celebrado contratos con ellos, para beneficiar el petróleo y demás substancias enumeradas en la Constitución, tienen derecho de ser indemnizados.

México, D.F., veintinueve de marzo de mil novecientos diecisiete.

"El procedimiento penal según la Constitución de 1917", en
Memoria del Primer Congreso Jurídico Nacional
México, Imprenta Manuel León Sánchez, 1922

por

Miguel S. MACEDO

IV

EL PROCEDIMIENTO PENAL SEGUN LA CONSTITUCION DE 1917

(Art. 21 y párrafo 2º del art. 102.)

Lic. Miguel S. Macedo

1. La Constitución de 1917, en su capítulo "De las Garantías individuales", establece que "la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquél" (art. 21), y en capítulo "Del Poder Judicial" agrega: "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... y pedir la aplicación de las penas" (art. 102, párrafo segundo).

La sanción de estos preceptos ha introducido un elemento perturbador en el organismo, desde antes no muy sano, de la justicia penal. La situación creada por las nuevas disposiciones amenaza producir la disolución del sistema de defensa social contra el delito sin reemplazarlo por institución alguna que sea capaz de reprimir la actividad criminal. Urge, pues, conocer exactamente la situación y buscarle el adecuado remedio.

I. LA TEORIA DEL PROCEDIMIENTO PENAL

2. Los tratadistas contemporáneos enseñan que en el transcurso de los siglos el procedimiento penal ha estado organizado bajo tres formas, o más propiamente, bajo tres sistemas: el acusatorio, el inqui-

sitorial y el mixto, resultado de la combinación de los dos anteriores y generalmente aceptado en la actualidad.

El sistema acusatorio se caracteriza por la necesidad de un acusador privado, que ejercita una acción popular; cada parte presenta las pruebas que favorecen su pretensión y el debate es oral y público, ante el juez, que se conserva imparcial, sin tomar partido por el acusador ni por el acusado.

En el sistema inquisitorial no hay acusador. El juez procede por denuncia, delación secreta, fama pública o simples sospechas, y practica una averiguación en que por sí o por medio de funcionarios subalternos (escribanos, por ejemplo), examina testigos, practica cateos, inspecciona lugares e investiga por cuantos medios están a su alcance, haciendo constar los resultados en actas que se guardan en secreto, como todo lo que se hace. No hay acusación; el reo, incomunicado en un calabozo, ignora la causa del procedimiento y no conoce los cargos que se le han hecho, sino hasta que el proceso está concluido. En Francia el sistema se extremó hasta el punto de suprimirse los alegatos o debates, y el secreto continuaba hasta pronunciarse la sentencia y a veces hasta la ejecución de la condena.

De la combinación de los diversos elementos de estos dos sistemas salió el procedimiento penal moderno, el generalmente aceptado en la actualidad, y que se divide en dos partes principales: la averiguación sumaria o sumario como se llamó en el viejo derecho españoy, y que hoy se designa con el nombre de instrucción preliminar, o sencillamente instrucción, parte que es del tipo inquisitorial, aunque con modificaciones profundas; y la segunda, el plenario español, y ahora el juicio, el verdadero juicio, con pruebas y debates públicos, orales y contradictorios, correspondiendo el ejercicio de la acción no al ofendido ni a otro particular, sino a un acusador público que pertenece a una gran institución ligada con el Poder Ejecutivo y designada con el nombre de Ministerio público y cuyo jefe es el apoderado o representante del Jefe del Estado, por lo que se llama el Procurador de la República o de la Nación, e Imperial o del Rey, en las monarquías.

3. Aunque generalmente se dice que el procedimiento contemporáneo tiene sólo dos partes, la instrucción y el juicio, un análisis detenido hace ver que en rigor sus partes son tres: la primera, de simple policía, en que por medio de una encuesta inicial, las primeras diligencias, según el nombre usado en nuestras leyes, se comprueba el cuerpo del delito, es decir la presunción de haberse cometido un hecho

punible; la segunda, que es la instrucción a cargo de un funcionario que ejerce jurisdicción, con facultad de decretar la formal prisión, conceder libertad de varias clases y aun la de sobreseer por no haber delito, haberse desvanecido los datos contra el inculpado o resultar probada alguna exculpante, pero cuya misión principal es la de reunir las pruebas del delito y de la culpabilidad de sus responsables; dándose a este funcionario el nombre de juez de instrucción. La tercera parte es el juicio propiamente dicho.

Estas tres partes del procedimiento suelen confundirse en los procesos de escasa importancia, en que la ley autoriza simplificaciones con el fin de facilitar la labor judicial y apresurar la decisión definitiva; pero en cambio, se ve muy clara en los casos en que la pena es grave y en que, por lo mismo, la ley establece que se guarden todas las formas tutelares y se sigan todos los trámites que la ciencia aconseja para asegurar el acierto del fallo. En los casos de competencia del jurado, por ejemplo, distinguimos sin esfuerzo las primeras diligencias, practicadas ordinariamente por un comisario de policía, la instrucción, formada por un juez, y la sentencia dictada, en cuanto a la culpabilidad, por el jurado, y en cuanto a la pena, por un juez de derecho.

En teoría, las dos primeras funciones, encuesta e instrucción, pueden ser desempeñadas por el mismo funcionario que tiene a su cargo la instrucción, y así se hace de hecho en los lugares en que los juzgados trabajan con desahogo y disponen de tiempo para practicar por sí mismos las primeras diligencias; pero en ciudades como la capital, es imposible que los mismos jueces instructores practiquen la averiguación desde las primeras diligencias, lo que exigiría diez o doce jueces en turno diariamente, y se impone la necesidad de que otros funcionarios se encarguen de esa labor.

4. Las tres fases del procedimiento tienen a la vez un objeto especial y otro común. Su objeto especial es suministrar sucesivamente los elementos para incoar el proceso, para formular la acusación y para dictar la sentencia. El primer período, que los franceses llaman de la policía judicial, investiga los primeros elementos de la instrucción caracteriza los hechos y reune las pruebas que deban servir para ción; la instrucción caracteriza los hechos y reúne las pruebas que deban servir para el debate, y el debate aprecia las pruebas y los hechos, conduce a la sentencia. Las primeras diligencias o período de policía judicial son una especie de instrucción preliminar que precede a la ins-

trucción completa hecha por el juez; comienza en el momento que se descubre el delito y concluye cuando el juez empieza a actuar, o sea, cuando la justicia procede por sí misma; su objeto es hacer constar los delitos luego que se cometen o descubren, recibir las denuncias, recoger los indicios y pruebas, y transmitir a la autoridad judicial esa encuesta preliminar para que le sirva de base de su labor.

5. A las funciones que ya quedan expuestas agregan los tratadistas otras dos que vienen a completar la justicia penal: la ejecución de las condenas y lo que llaman la función de acción o de los juicios, promover que las otras autoridades ejecuten los actos que tienen a su cargo y pedir que se apliquen las leyes. Inútil es decir que esta última función es la encargada al Ministerio público, magistratura acerca de la que vamos a tener que hacer muy pronto extensas consideraciones. En cuanto a la ejecución, no entra en el cuadro de este breve trabajo, y sólo ha sido mencionada para no dejar incompleta la exposición.

6. En la organización de la justicia penal, a cada una de las funciones fundamentales tiene que corresponder una autoridad o funcionario especial.

A los funcionarios que tienen a su cargo la encuesta preliminar o primeras diligencias, y la instrucción propiamente dicha, se les designa con el nombre genérico de policía judicial, y con el de jueces o tribunales a los llamados a pronunciar la decisión final, el jurado inclusive.

Como en las operaciones de instrucción se necesita rapidez y unidad, se aconseja que se encomienden a un solo funcionario, y como en cuanto a la sentencia el concurso de varias opiniones contribuye ordinariamente al acierto de la resolución, se recomiendan de preferencia los tribunales colegiados.

7. La breve exposición que precede basta para comprender la enorme diferencia que hay entre la policía judicial y la administrativa o preventiva. Esta tiende principalmente a evitar los delitos, tomando medidas generales de previsión que dificulten a los delincuentes el ejercicio de su antisocial actividad, o protegiendo el derecho cuando se halla amenazado. Así, pues, la policía preventiva y las ramas de la administración que la complementan, son valiosos auxiliares de la justicia, ya que cooperan con ella a la conservación del orden jurídico y aún se le debe asignar un carácter preeminente si se consi-

dera, como es debido, que más importante para la sociedad es la prevención que la represión de los delitos.

Cuando se ha consumado ya una violación del derecho, la correspondiente reacción social sale del terreno de la policía administrativa y entra en el de la justicia penal; pero como la policía constituye un cuerpo de sólida organización secular que en más de un respecto recuerda la militar, se considera, en general que sus principales o altos funcionarios pueden ser aprovechados sin inconveniente para la práctica de las primeras diligencias de la instrucción, con lo que la justicia se hace más expedita, rápida y eficaz, viendo multiplicados prodigiosamente su personal y medios de acción. ¿Qué número de jueces sería necesario para que en cada lugar en que se cometa un delito, lo mismo de noche que de día, haya listo uno que compruebe su existencia, detenga a los presuntos responsables y reúna los indicios y pruebas, tanto más valiosos cuanto más pronto sean recogidos? El auxilio de la policía administrativa es indispensable para la justicia. Por eso a ciertos funcionarios de policía se les confiere el carácter de policía judicial, como auxiliares y delegados del funcionario judicial a quien la ley encomienda la instrucción.

Ese funcionario judicial, es decir, el juez de instrucción, es quien propiamente ejerce la policía judicial y tiene la plenitud de sus poderes. Los otros funcionarios, aun Ministerio público, no la ejercen sino en determinados casos, con ciertos límites y en virtud de una delegación especial de la ley. El juez la ejerce por propia autoridad, en razón de su función judicial, siempre que sea competente la jurisdicción a que él pertenezca, sin otros límites que los marcados al Poder Judicial mismo.

Los poderes de los otros funcionarios de la policía judicial que practican las primeras diligencias, están contenidos dentro de los del juez, en cuyo auxilio o colaboración obran y a quien suplen. Si el juez pudiera estar presente en todas partes, no necesitaría de estos auxiliares.

8. La doctrina de los tratadistas fija como principales caracteres del juez de instrucción, en primer lugar, el de que no persigue los delitos, sino que sólo comprueba su existencia y busca y reúne sus pruebas, pues la persecución constituye el ejercicio de la acción pública, que corresponde exclusivamente al Ministerio público, principio que sólo se puede derogar en casos excepcionales y por razones de grande interés público.

El otro carácter esencial del juez de instrucción es su imparcialidad. La dirección del procedimiento no debe ser confiada a la parte civil ni a la parte pública, sino que se debe encargar a un funcionario sin interés en el resultado del proceso, imparcial entre el acusador, y el acusado. Pero se debe entender bien que no se trata de una imparcialidad que prive al juez de iniciativa y lo deje inmóvil, suspenso, entre las imputaciones del cargo y las recriminaciones de la defensa. La imparcialidad no perjudica a la iniciativa; solamente asigna el objeto a que se ha de atender y que debe ser único y supremo, el de hacer triunfar la verdad y no una pretensión determinada. El instructor es un juez y como tal necesita la firmeza de carácter y la grandeza de alma que no permiten transigir con la justicia, que se sobrepone lo mismo a los impulsos de la falsa piedad que a los de la severidad injustificada y que todo lo pospone al cumplimiento del deber.

Todos sabemos desgraciadamente, que muy pocos hombres tienen el temple de alma que necesita el juez digno y justo; pero estamos en el campo de la teoría y en él debemos señalar los desiderata de la ciencia, puros y limpios, dejando para el momento de las aplicaciones el cuidado de hacer las modificaciones, las transacciones, mejor dicho, que la práctica impone por la triste necesidad de contar con las debilidades humanas.

9. Por lo que hace al Ministerio público, la doctrina de los tratadistas es clara y precisa; instituido para promover la función de los tribunales y ejercitar la acción penal, es decir, desempeñar las funciones de acusador, ese carácter lo inhabilita para dirigir la instrucción y en general para formar, parte de la policía judicial, porque necesariamente tiene que carecer de la imparcialidad que debe presidir a la instrucción. Al discutirse en Francia el proyecto de Código de Instrucción criminal, se consideró indispensable consignar expresamente la distinción entre ambas funciones, la de instruir y la de acusar, y un distinguido jurista observó "que es difícil que el hombre que persigue conserve su imparcialidad cuando se trata de instruir; que la diferencia que separa al Ministerio público y los oficiales de la policía judicial, es que el primero es parte que persigue, y que todos los ciudadanos deberían temblar si vieran en el mismo hombre la facultad de acusarlos y la de recoger lo que pudiese apoyar su acusación".

La razón es a tal grado poderosa que no hay que insistir en ella. Sin embargo, la teoría admite la posibilidad de que tratándose de

delito infraganti y en ausencia de funcionario autorizado para practicar la encuesta, proceda a ella el Ministerio público, como una medida de conveniencia para que no se pierda un tiempo precioso ni perezcan pruebas de valor para la instrucción. Es decir, se admite que el Ministerio público asuma accidental y momentáneamente la función de policía judicial como suplente de los funcionarios establecidos por la ley.

II. EL SISTEMA DE LOS CODIGOS MEXICANOS

10. Los códigos de procedimientos penales del Distrito Federal se han ajustado a los principios que quedan recordados sumariamente.

El Código de 1894, limitándome a él para no distraer la atención en el examen de cuerpos abrogados, declara que la instrucción comprende todas las diligencias practicadas para la comprobación de los delitos e investigación de las personas que, en cualquier grado, puedan ser responsables de ellos, desde que se comienza el proceso hasta que sea puesto a la vista de las partes para formular conclusiones (art. 51); confía la comprobación del cuerpo del delito a la policía judicial (art. 82 y siguientes), al determinar quiénes ejercen esa policía, enumera a los jueces de paz, menores, correccionales y demás del ramo penal (arts. 8 y 9); dando a los jueces la preeminencia de excluir a cualesquiera otros funcionarios, inclusos los comisarios y el Inspector general de policía (art. 12) y aunque también da al Ministerio público el carácter de policía judicial, acepta expresamente el dictado de la doctrina de que sólo pueda practicar las primeras diligencias cuando no esté presente otro agente de la policía judicial (cit. art. 12).

11. La Ley de Organización de Tribunales del Distrito Federal de 1903, se separó un tanto de los principios teóricos, pues declaró que "la policía judicial tiene por objeto investigar los delitos y descubrir, aprehender y asegurar a las personas responsables de ellos" (art. 189), hizo la distinción de los funcionarios que por jurisdicción propia ejercen funciones de policía judicial, que eran los jueces con jurisdicción penal (arts. 190 y 195), y los que ejercen esas atribuciones solamente como auxiliares de la administración de justicia, entre los que enumeró a los inspectores y jefes de la policía preventiva, a los prefectos y subprefectos políticos, a los presidentes municipales

y al Ministerio público, a quienes colocó en el primer lugar de esta categoría (arts. 191 y 196). Esta ley no modificó las otras disposiciones del Código, relativas a policía judicial, que por lo mismo siguieron considerándose vigentes.

12. La misma Ley de Organización de 1903, contuvo una idea completamente nueva en nuestro derecho: la creación de un cuerpo de policía que, bajo el nombre de Gendarmería judicial, habría de componerse de un jefe, un segundo y veinticinco gendarmes, por lo menos; dependería de la Secretaría de Justicia en lo administrativo y económico, y tendría la obligación de cumplir las órdenes de los jueces que ejercen la policía judicial (art. 192). Esa Gendarmería habría de formar también parte de la policía judicial (art. 191, fr. II) y sus jefes podrían aprehender, detener e incomunicar, dando cuenta inmediata al Ministerio público, y practicar las primeras diligencias (art. 193).

La creación de la Gendarmería obedeció al deseo reiteradamente manifestado por los jueces del ramo penal, de tener a su disposición directa e inmediata agentes de policía a quienes encargaran de la ejecución de sus órdenes; estaban quejosos de que la policía administrativa o común manifestaba poco celo en la ejecución de las órdenes judiciales y especialmente en las aprehensiones que se le ordenaban. Lo que se ha llamado la policía reservada o comisiones de seguridad, que en realidad sólo se distingue de la gendarmería común por la falta de uniforme y alguna mayor cultura en los agentes, era en aquel entonces un servicio muy reducido, casi rudimentario, pues el presupuesto de egresos no asignaba para todos sus gastos sino $25,000 anuales, que habrían sido consumidos en el suelo de sólo veinte agentes que ganarán $100 mensuales. Acaso haya habido en los autores del proyecto alguna confusión entre las funciones del detective, que de una manera inteligente y científica sigue los pasos a los delincuentes, los espías y los acecha, y lo que, según la teoría del procedimiento penal, se designa con el nombre de policía judicial y que tiene por fin encontrar, reunir y registrar los indicios y pruebas sin espionaje ni acechanzas, aunque siempre debiera ejecutar todas sus operaciones conforme a las reglas, por cierto ya muy numerosas, de lo que se llama la instrucción científica de los procesos.

Seguramente las ideas a que acabamos de referirnos determinaron la resolución de crear la Gendarmería judicial, pero sin que esto importara ningún cambio radical en la organización de la policía judi-

cial y menos aún en las funciones del Ministerio público. En realidad el único cambio que se introducía en cuanto al sistema de organización establecido por el Código de Procedimientos Penales para la policía judicial, era agregarle dos nuevos agentes que habrían de ser los jefes de la Gendarmería judicial.

No obstante las disposiciones de la Ley, la idea quedó en la categoría de simple proyecto. La Inspección general de Policía, con el apoyo del Gobierno del Distrito y aun de la Secretaría de Gobernación objetaron el establecimiento de la nueva gendarmería, señalando el peligro de frecuentes conflictos entre ella y la policía común en funciones de judicial, además de la insuficiencia notoria de veinticinco agentes para cumplir órdenes emanadas de todos los juzgados del orden penal, que sólo en la ciudad de México eran entonces ocho correccionales y seis de instrucción, insuficiencia que haría seguro que los jueces continuaran encargando la ejecución de la generalidad de sus determinaciones a la policía común, que por existir la Gendarmería judicial sentiría disminuída su responsabilidad y perdería el empeño por completo. Estas observaciones predominaron en el ánimo del Ejecutivo y la Gendarmería judicial no llegó a establecerse, quedando la situación como antes de expedirse la ley Orgánica. Entiendo que ni aún llegó a autorizarse el gasto correspondiente en presupuesto de egresos alguno.

Se puede decir, en consecuencia, que la idea fué entonces un fracaso, pero su germen estaba arrojado al viento y pocos lustros serían suficientes para colocarla a la mayor altura que puede alcanzar una idea del orden legislativo, incrustándola en la ley fundamental de la República. Ignoro la senda que esa evolución haya seguido, pero los preceptos de la Constitución de 1917, tienen la apariencia de ser la reaparición de la idea rudimentariamente iniciada en la Ley de 1903.

13. Cinco años después de la Ley Orgánica de Tribunales del Distrito fue sancionado el Código Federal de Procedimientos Penales. En él volvieron a predominar las ideas que pudiéramos llamar clásicas en cuanto al sistema procesal y especialmente en lo relativo a funciones del Ministerio público y de la policía judicial.

En su artículo 1° se estableció que la investigación de los delitos del fuero federal, la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de sus responsables constituye el objeto de la policía judicial de la Federación, cuyo ejercicio corresponde a los funcionarios y agentes que el mismo Código designa.

Como funcionarios de la policía judicial se designó a los jueces de distrito, a los magistrados de circuito y, en general, a todos los funcionarios a quienes corresponde formar la instrucción y al Ministerio público; agregándose, como una peculiaridad exigida por el fuero federal, los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero, los capitanes, maestres y patrones de embarcaciones mexicanas, los administradores de aduanas, los comandantes de la gendarmería fiscal y los jefes de secciones aduaneras, los pilotos mayores de los puertos y los empleados públicos locales que desempeñen las funciones de policía judicial en el fuero común (art. 2o.).

Separándose ligeramente del principio de que el Ministerio público sólo debe actuar como policía judicial en defecto de otros funcionarios autorizados, se estableció que podría obrar a prevención con los cónsules y vicecónsules, jefes de embarcaciones, funcionarios aduaneros, pilotos mayores y empleados de policía judicial del fuero común, todos los cuales, incluso el Ministerio público, deben dar cuenta a la mayor brevedad posible al juez de distrito o magistrado de circuito que corresponda.

14. En cuanto a funciones del Ministerio público, los Códigos mexicanos del último cuarto del siglo XIX aceptaron la teoría brillantemente expuesta por los autores franceses y, en consecuencia, las hicieron consistir en la promoción de diligencias, sin asumir la dirección de la instrucción en la vigilancia de la marcha regular de los procesos y de la exacta ejecución de las penas, y sobre todo, en el ejercicio de la acción penal, o sea en la formidable facultad de formular la acusación. El paso del viejo sistema español al sistema propiamente moderno era demosiado fuerte para que se pudiera hacer bruscamente, de un día para otro, y los autores de las primeras leyes en que se hizo la transformación no se atrevieron a reconocer en el Ministerio Público la facultad soberana de acusar o no, sino que concedieron a los tribunales cierta facultad de revisión en los casos en que el juez instructor creyera procedente la acusación y el Ministerio público no la hubiera formulado. Antes de mucho esa cortapisa desapareció y quedaron bien separadas las funciones del acusador y del juez, al menos en los procesos por delitos graves.

15. En general, el sistema de enjuiciamiento penal aceptado por nuestros Códigos se ha inspirado en las enseñanzas teóricas de los autores franceses, si bien fueron adaptadas a nuestro medio con buenos conocimientos de los precedentes del derecho español y con notable

tino. Un estudio siquiera algo detenido hace ver que el procedimiento de principios del siglo XIX sufrió serias modificaciones en virtud de las leyes emanadas del movimiento liberal cuyas ideas cristalizaron en la Constitución española de 1812, y que al hacerse independiente México no heredó ya un sistema del tipo inquisitorial completo.

Además, en el seno de la misma legislación mexicana continuó la evolución antes de la codificación, pues en la primera mitad del siglo pasado se encuentra ya en nuestras leyes lo que se llamó el juicio criminal verbal, y sobre todo, se operó una transformación radical en las leyes emanadas de la Revolución de Ayutla, y particularmente en la Constitución de 1857. La codificación continuó el movimiento evolutivo y, como ya se ha dicho, aproximó considerablemente el juicio mexicano al sistema francés.

III. LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCION DE 1917

16. En el proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe al Congreso de Querétaro, el art. 21 decía: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio público y de la policía judicial, que estará a la disposición de éste."

El segundo párrafo del art. 102, fue redactado en ese proyecto como sigue: "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 (la Orgánica del Ministerio público) determinare".

En la parte expositiva del proyecto se asienta que se propone una innovación que revolucionará el sistema procesal, que la adopción de la institución del Ministerio público había sido meramente nominal y que los jueces mexicanos desde la Independencia hasta 1916, habían sido iguales a los de la época colonial, pues "encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas se habían considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos para obligarlos a confe-

sar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura." Se agrega todavía que el Ministerio público, con la policía judicial a su disposición, quitaría a los presidentes municipales y a la policía común la facultad de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular, y que "la libertad individual quedará asegurada, porque según el art. 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige".

Lo relativo al párrafo segundo del art. 102, no se funda especialmente en el proyecto; pero con lo que se dice acerca del art. 21 queda muy en claro el motivo de la reforma propuesta y el alcance que tenía a juicio de su autor: quitar a los jueces la función de hacer la instrucción buscando y reuniendo las pruebas y la de tener o mandar aprehender a los presuntos responsables, no dejándoles otra función que la de resolver sobre las peticiones formuladas por el Ministerio público, a quien debe corresponder exclusivamente la iniciativa en todo el procedimiento.

17. Los debates en el Congreso constituyente, lejos de aceptar y confirmar los términos del proyecto, vinieron a introducir notable confusión oscureciendo sus miras.

La 1a. Comisión de Constitución (Diputados Francisco J. Múgica, Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga), en su dictamen consideró aceptar las ideas del Primer Jefe y mejorarlas en la forma, y propuso que, en lo conducente al presente estudio, se dijera: "La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al Ministerio público en lo que se refiere exclusivamente a dichas funciones" (Sesión de la mañana del 5 de enero de 1917.)

El dictamen fué atacado por no aceptar el proyecto del Primer Jefe; se hicieron largas explicaciones y, aunque uno de los miembros de la Comisión sostuvo que en muchos casos conviene que la policía común ejerza también funciones de policía judicial, el dictamen fue retirado. (Sesión de la tarde del mismo día 5.)

En la sesión de la tarde del 12 de enero, la mayoría de la Comisión presentó nuevo dictamen en que daba a la última parte del art. 21 esta redacción. También incumbe a la propia autoridad (la administrativa), la persecución de los delitos por medio del Ministerio público y de la policía judicial que estará a la disposición de éste".

El señor licenciado Colunga formuló voto particular en que propuso que esa parte quedara así: 'La persecución de los delitos incumbe al Ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél". El autor de este voto consideró que en el proyecto del Primer Jefe había incongruencia entre los fundamentos expuestos y la redacción que se daba al precepto y agregó que "la policía judicial debe existir como una rama de la autoridad administrativa, de la cual debe tener cierta independencia, y todas las autoridades de la policía ordinaria no deben utilizarse sino como auxiliares de la policía judicial".

Este voto particular fue aprobado por una mayoría abrumadora (ciento ochenta y cuatro contra tres), repitiéndose en el curso del debate que el objeto de la nueva disposición es quitar a la autoridad judicial la persecución y averiguación de los delitos para que quedé única y exclusivamente a cargo del Ministerio público, con el auxilio directo y y eficaz de la policía judicial y con el accidental de la policía común, por cuanto que en muchos lugares ésta hace las veces de la justicia.

18. En cuanto al párrafo segundo del art. 102, la discusión en el seno del Congreso Constituyente no arroja luz alguna. Presentado el artículo en unión de los demás relativos a organización del poder judicial, los debates versaron sobre el sistema de elección de magistrados de la Suprema Corte y lo concerniente al Ministerio público paso en silencio, quedando aprobado todo el art. 102 por unanimidad de ciento cincuenta y ocho votos, en los términos propuestos por el Primer Jefe.

19. Veamos ahora cómo se han entendido las nuevas disposiciones constitucionales en las leyes sobre administración de justicia dictadas después que entró en vigor la Constitución de 1917.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de 2 de noviembre de 1917, omite tratar de la policía judicial y sólo se refiere a la Suprema Corte, a los Tribunales de Circuito y a los Juzgados de Distrito. ¿Cómo se debe entender ese silencio? ¿Será, acaso, que se haya querido ordenar que las funciones de policía judicial dejan de corresponder a los jueces encargados de la instrucción de los procesos? De ninguna manera. Las leyes orgánicas de los Tribunales comunes expedidas desde 1903, habían tratado de la policía judicial; pero la orgánica del Poder Judicial Federal de 1908, omitió ocuparse en esa materia, porque expedida al mismo tiempo que el Código federal de Procedimientos Penales, allí se había colocado lo relativo a policía

judicial, y habría sido, por lo mismo, una repetición inútil y chocante incluir las mismas disposiciones en la ley. En consecuencia, la nueva Ley Orgánica de 1917, que abrogó la de 1908, no derogó tácitamente sino las disposiciones de las leyes anteriores que le eran opuestas, y como ella nada dispuso sobre policía judicial, claro es que no hubo derogación tácita, y no habiéndola hábido tampoco expresa, es notorio que continuaron en pleno vigor las leyes anteriores.

La Ley Orgánica del Ministerio público federal, de 1º de agosto de 1919, define la institución señalándole por objeto ejercitar ante los tribunales las acciones correspondientes para la persecución, investigación y represión de los delitos (art. 1); ordena que todas las querellas y consignaciones que hagan "las autoridades que tengan conocimiento de una infracción penal" se presenten "precisamente al Ministerio público para que éste, recogiendo con toda prontitud y eficacia los datos necesarios para la comprobación del cuerpo del delito y determinación de los responsables, formule desde luego la acusación correspondiente pidiendo la aprehensión de los culpables, si no hubieren sido detenidos en flagrante delito, o que se les cite, cuando dicha aprehensión no sea procedente" (art. 2), y que el Ministerio público; para los efectos expresados, tendrá a su disposición y bajo sus órdenes inmediatas a la policía judicial, pudiendo utilizar en caso necesario los servicios de la común.

Esas disposiciones contienen dos modificaciones a las reglas de procedimiento establecidas en el Código:

I. La obligación que tiene el Ministerio público de practicar por sí mismo y con toda rapidez una averiguación que compruebe el cuerpo del delito;

II. Hecha esa comprobación debe pedir la aprehensión de los presuntos culpables, o que se les cite por lo menos; en otros términos, debe designar desde luego al juez a quien haga la consignación, las personas contra quienes se haya de proceder, y en rigor, esto, que la Ley Orgánica llama "formular acusación", constituye un réquisito necesario para que el juez pueda incoar el procedimiento.

No necesito detenerme a exponer cuán profundamente se transtorna con esas disposiciones el procedimiento establecido en los códigos vigentes.

En el Presupuesto de egresos de 1921, en el Ramo XIV correspondiente a la Procuraduría General de la República, se encuentra una sección bajo la rúbrica de "Policía judicial. Para auxiliar al Ministe-

rio público federal en sus funciones, conforme al art. 102 de la Constitución," y se autorizan los sueldos de un jefe, un subjefe y veinte agentes y, además, $24,000 para gastos secretos, lo que en conjunto importa una erogación de $75,000.

Como no se han expedido otras leyes, se impone la conclusión de que la legislación procesal anterior continúa vigente con sólo las modificaciones que resultan del art. 2 de la Ley Orgánica del Ministerio público y que se ha puesto bajo las órdenes del Procurador General de la República, en la ciudad de México, un pequeño cuerpo de policía, análogo a la llamada policía secreta o reservada, sin perjuicio de que se puedan utilizar fuera de la capital, y aun en ella en los casos necesarios, los servicios de la policía común.

20. En cuanto al Distrito y Territorio federales, hay gran analogía con las leyes expedidas para la Federación; pero se deben notar ciertas diferencias.

La Ley Orgánica de Tribunales, de 9 de septiembre de 1919, suprimió las disposiciones que existían en la ley anterior relativas a policía judicial, y en su art. 7 enumera como auxiliares de la administración de justicia a los funcionarios de la policía común, imponiéndoles la obligación de cumplir las órdenes de los funcionarios judiciales y omitiendo decir que obedezcan las del Ministerio público. Los enumerados como auxiliares en dicho art. 7 son los mismos que en las leyes anteriores tenían el carácter de policía judicial, con excepción, por supuesto, de los jueces encargados de la instrucción de los procesos. Por lo mismo, se puede decir que la nueva ley suprimió la policía judicial, conservando a los jueces todas las funciones que les asignan las leyes, y dando a los otros funcionarios un carácter nuevo, el de simples auxiliares de la justicia.

La Ley Orgánica del Ministerio público del Distrito y Territorios, que también es de 9 de septiembre de 1919, reprodujo en todas sus partes las disposiciones de la Ley federal de 1º de agosto de 1919, ya extractadas en el párrafo anterior.

El Presupuesto del Distrito Federal, para 1919, autorizó los sueldos de un jefe y cinco agentes de la policía judicial y posteriormente ese personal ha sido aumentado a un total de veinticinco, más o menos.

21. Del examen de las disposiciones emanadas del Poder Legislativo sobre administración de justicia y Ministerio público, tanto en el fuero federal como en el común, resulta que el Congreso no ha considerado necesario cambiar la organización judicial para adaptarla a la

nueva Constitución, sino que ha estimado que la vieja organización de los tribunales es compatible con los nuevos preceptos, y que por lo tanto, el cambio introducido no es tan profundo ni radical como lo pensó el Primer Jefe al formular su iniciativa de Constitución y lo preyeron los constituyentes que dieron su forma definitiva al art. 21 y al párrafo segundo del art. 102.

Si el Congreso se hubiera simplemente abstenido de expedir las leyes necesarias para reformar los Códigos vigentes en el sentido de las nuevas disposiciones, se podría considerar que había descuido en el cumplimiento de sus deberes, como sucede en el caso de no haber expedido las leyes que la Constitución le impuso la obligación de dictar desde luego. Peno no es ese el caso; el Congreso ha ejercitado su facultad de legislar en lo relativo a administración de justicia y a Ministerio público, pues que tanto en lo federal como en lo común ha expedido las correspondientes leyes orgánicas y las ha informado en criterio que no concuerda con el de las ejecutorias del Poder Judicial. Se podrá decir que el Congreso se ha separado del criterio del Constituyente; pero haya hecho bien o mal, es notorio que ha ejercitado su facultad de legislar en términos que dejan subsistente el sistema de enjuiciamiento, que autoriza a los jueces de instrucción para incoar el procedimiento de oficio y para practicar todas las diligencias de instrucción que a su juicio sean conducentes a la averiguación de la verdad.

22. Determinemos ahora la inteligencia que el Poder Judicial ha dado a las nuevas disposiciones. Las ejecutorias de la Suprema Corte han establecido ya dos tesis de la mayor importancia.

Enfáticamente ha declarado que una de las innovaciones más trascendentales que ha hecho la Constitución en el régimen judicial de la República, es la de que los jueces dejen de pertenecer a la policía judicial y sean exclusivamente jueces, y que es una garantía constitucional que todo reo deba ser juzgado por jueces que no pertenezcan a la policía judicial, porque estando ésta subordinada al Ministerio público, resultaría que los jueces le quedarían subordinados. La Corte ha agregado que, siendo esta reforma tan trascendental que todavía no ha podido entrar en los espíritus ni cristalizar en todas las leyes, estando el procedimiento penal sujeto actualmente en todo a las leyes anteriores, conviene que se obligue a los jueces a atenerse al texto de la Constitución, que es la ley suprema que está por encima de la legislación local (ejecutorias de 9 de enero y 26 de marzo de 1918, "Semanario Judicial", tomo II, págs. 84 y 1026).

La segunda tesis establecida por la Corte es la de que los tribunales no pueden proceder, es decir, incoar ni continuar los procedimientos, sin petición del Ministerio público, porque eso equivale a proceder sin que se ejercite la acción penal, y que la apelación interpuesta por el Ministerio público contra el auto de formal prisión, es suficiente para que el procedimiento tenga que detenerse (ejecutoria de 10 de junio de 1918, "Semanario Judicial", tomo II. pág. 1553).

Como tesis secundarias lógicamente deducidas de las anteriores, se encuentran varias en las ejecutorias de amparo. Sólo mencionaré la de que la ley que faculta a los tribunales para condenar al inculpado sin acusación del Ministerio público, es contraria al art. 21 pues importa la facultad proceder como agente de la policía judicial para emprender de oficio la persecución, averiguación y castigo de los delitos, lo que es exclusivo del Ministerio público (ejecutoria de 5 de diciembre, "Semanario Judicial", tomo V, pág. 877).

Ignoro cuál sea en los momentos actuales la jurisprudencia dominante. Después de las ejecutorias mencionadas, no encuentro otras hasta el tomo VI del "Semanario Judicial", último concluido, que sólo alcanza al fin de 1920, pero es extraño que en todo ese año no se haya presentado caso alguno en que la Corte haya podido confirmar o reformar su jurisprudencia, lo que parece no tener otra explicación lógica que el haberse ya aceptado en todo el país las tesis fijadas en las ejecutorias arriba mencionadas, y que por lo mismo, no se interpusieron ya amparos por individuos perseguidos judicialmente sin acusación o pedimento del Ministerio público.

Resumiendo las tesis sostenidas por las ejecutorias, se vé que la interpretación de la Suprema Corte a las disposiciones de la Constitución son más radicales que las que resultan de la obra del Poder Legislativo, al grado de que es racional temer que, generalizada esa interpretación todos los jueces penales no sólo se abstengan de incoar por sí mismos procedimiento alguno, sino que aun abierta la instrucción se abstengan también de practicar diligencias que no sean solicitadas por el Ministerio público, lo que conduciría a la suspensión de la justicia penal.

IV. LA SITUACION CREADA

23. Lo que como un temor acabamos de enunciar, es ya un hecho, por lo menos en parte. El señor Ministro de la Suprema Corte, licen-

ciado don Benito Flores, en informe sobre una visita oficial a Juzgados de Distrito de esta capital, asienta que por una parte el Ministerio público se limita ordinariamente a formular conclusiones cuando se le pasan los procesos, absteniéndose de hacer otra clase de promociones, y los jueces, por su parte, se abstienen de desempeñar las funciones de instructores, precisamente acatando las resoluciones de la Corte ("Semanario Judicial", tomo VII, pág. 64).

Con notable buen juicio y profundo sentimiento de las necesidades sociales, el mismo señor Ministro Flores declara que no está de acuerdo con la interpretación dada a los arts. 21 y 102, aunque sigan su texto literal, porque de ella resulta el imposible de que el mismo funcionario que lleva la voz de la acusación sea quien deba instruir el proceso a su arbitrio, ya que la policía depende de él; por lo que considera necesario que se varíe la jurisprudencia. Y como según resulta del informe, la llamada policía judicial que el Ministerio público tiene a sus órdenes, carece de los elementos necesarios para practicar debidamente una instrucción, el distinguido Magistrado concluye: "La situación actual es de tal naturaleza que o los jueces siguen violando el art. 21 constitucional, haciendo el papel de instructores, o los procesos quedan estancados indefinidamente, ya que no existe la policía encargada de instruirlos. Uno y otra cosa es inaceptable" (Ibid, página 67).

24. En el fuero común, la policía preventiva continúa funcionando lo mismo que antes de regir la nueva Constitución, es decir, deteniendo a los delincuentes cuando los gendarmes logran hacerlo, practicando las primeras diligencias y consignando en seguida sus actas al Ministerio público, quien las turna al juzgado competente, "para el efecto de que se abra la averiguación", lo que se considera como bastante para constituir el ejercicio de la acción, o por lo menos, el ejercicio de la facultad de perseguir los delitos y promover su castigo. En cuanto a los detenidos, son consignados en calidad de presos, o simplemente expide el Ministerio público cita para que se presenten al juzgado. En el curso de la instrucción suele promover diligencias el Ministerio público; pero generalmente sólo se practican las que el juez instructor va considerando conducentes, según el curso de la averiguación.

Respecto de los Estados, los miembros del Congreso saben mejor que yo cómo deba apreciarse la posibilidad de que en ellos asuma el Ministerio público la jefatura efectiva de la policía judicial y la direc-

ción de todas las instrucciones. Tengo informes de que en algunos Estados no se ha organizado todavía el Ministerio público.

Se puede decir, en consecuencia, que el nuevo sistema implantado por la Constitución no ha llegado a funcionar, y que subsiste el sistema establecido por los Códigos anteriores, sin más que leves modificaciones, más de forma que de fondo.

Y esto, tratándose de la capital de la República, donde residen el Procurador de la República y el del Distrito, con sus respectivos cuerpso de agentes auxiliares y oficinas de numeroso personal. ¿Qué pasará en los municipios foráneos del Distrito y particularmente en los Estados? El Ministerio público federal tiene en la ciudad de México diez y ocho agentes para el servicio auxiliar de la Procuraduría y del Tribunal de Circuito y Juzgados de Distrito que en ella funcionan, en tanto que para todo el resto del país hay sólo cuarenta y siete, adscritos a los Tribunales y Juzgados federales, que desempeñarán sus funciones en las correspondientes poblaciones, ordinariamente las capitales. ¿No es seguro que fuera de ellas, la policía común y la judicial del Estado procederán a averiguar los delitos federales y a perseguir a sus responsables, espontáneamente y sin esperar órdenes del Ministerio público federal, cuyas funciones ejercen los administradores del Timbre y de Correos? (Ley Orgánica del Ministerio público, art. 13).

V. LA INTERPRETACION RACIONAL

25. Según ya hemos visto, las pretensiones de innovación radical de los preceptos de la Constitución sobre persecución de los delitos por el Ministerio público y autoridad de éste sobre la policía judicial, han sido apoyadas resueltamente, y aun exageradas por la jurisprudencia de la Corte, al mismo tiempo que han sido contrariadas, o mejor dicho, atenuadas, de manera indirecta por la acción legislativa del Congreso, que aceptó el Ejecutivo, cuyo personal era el mismo que inició la introducción de los preceptos que figuran en la Constitución.

¿Cuál de las dos interpretaciones formuladas debe considerarse la buena? La una conduce necesaria y fatalmente a la disolución social por el funesto camino de la impunidad de los criminales y del aumento de los delitos, obra cuya consumación se ha aplazado porque la inteligencia de los preceptos constitucionales en ese sentido no se ha generalizado y el sistema antiguo sigue funcionando de hecho. La otra

interpretación tiende a conservar la organización de la justicia penal, es decir, de la acción represiva del delito. Basta esta comparación para decidirse en favor de la segunda, ya que todas las leyes, y en particular las constituciones, deben entenderse en el sentido necesario para la organización del poder público y nunca de manera que conduzca a la disolución.

26. En el momento actual hay un grupo de distinguidos penalistas sociólogos que intentan renovar el derecho penal, o más propiamente, la política penal, dando nuevas orientaciones a la acción del poder público encaminada a evitar el delito. Uno de los más fuertes pensadores de España, don Pedro Dorado Montero, trabaja hace años en constituir un "Derecho protector de los criminales', para hacer que la administración de justicia penal se convierta en una verdadera cura de almas, y el Reino de Italia estudia la reforma de su código, que ha confiado a una comisión que preside el ilustre Enrico Ferri, con quien colaboran el también ilustre Garofalo y otros muy distinguidos penalistas. Soy el primero en reconocer que estamos en una época de transformación, y por lo tanto nadie debe pensar que abogo por el mantenimiento de principios tradicionales nada más por la fuerza de la tradición. Pero destruir una institución producto del trabajo secular, impone el deber de sustituírla con otra que sí no valga más, pueda siquiera suplirla en el desempeño de la correspondiente función social. Si lo nuevos preceptos constitucionales de 1917 se encontraran en tal caso, deberíamos respetarlos y aplaudirlos; mas como su efecto tiene que ser la disolución de las ya debilitadas fuerzas del cuerpo social en su lucha contra el delito, hay que proclamar la necesidad de su reforma o abolición, no por nuevos, sino por inconvenientes.

27. El autor de este trabajo estima que la exposición que precede, acaso ya demasiado larga, le permite formular sus conclusiones, que respetuosamente somete a la consideración del Primer Congreso Jurídico Nacional.

I. En el texto del art. 21 constitucional, el término policía judicial, no significa autoridades o funcionarios encargados de practicar la instrucción y de las primeras diligencias de los procesos penales, sentido que le dan los códigos de procedimientos penales y las leyes de organización de tribunales, sino que significa solamente un cuerpo de agentes (gendarmes o detectives) que tengan por objeto ejecutar las órdenes de los jueces del ramo penal.

II. El párrafo segundo del art. 102, si bien confiere al Ministerio público el ejercicio exclusivo de la acción penal, no le concede con igual carácter de exclusiva la facultad de promoción en todo lo relativo a los procesos, y por tanto, los jueces del ramo penal pueden incoar el procedimiento y practicar las diligencias de instrucción que estimen convenientes, aun sin pedimento especial del Ministerio público.

III. Cuando sea posible, convendrá reformar el art. 21 y el párrafo segundo del art. 102 de la Constitución, en el sentido de las dos conclusiones precedentes, o mejor todavía, en el de suprimir de su texto las disposiciones perturbadoras relativas a persecución de los delitos y policía judicial, que en sí mismos son impropios, por secundarios, de figurar en la Constitución política de la República.

México, septiembre 26 de 1921.

"Organización de la Suprema Corte
de Justicia y Juicio de Amparo", en
Memoria del Primer Congreso Jurídico Nacional
México, Imprenta de M. León Sánchez, 1922

por
Emilio RABASA

ORGANIZACION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y JUICIO DE AMPARO

Lic. Emilio Rabasa

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 atrivo a creer que no hay miembro de este Congreso que no tenga la respuesta 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 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 art. 103 de la Constitución (es decir, los que fueron motivo y materia del juicio constitucional cuando este era puro); van a ella todos los negocios que específicamente le asigna, como tribunal común, el art. 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 al de contener el rebose del estanque sin reducir el surtidor, cuando es imposible ampliar el desagüe. Lo que la Constitución de 1917 hizo fué 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 art. 107 hizo constitucional y expresó lo que había sido hasta entonces malamente consuetudinario o interpretativo, y quizá pueda yo decir que dió 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 fué 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. Fué instituída con autoridad coextensa al lado del Poder que dicta las leyes y del que impulsa y rige la acción del Estado, y revestido 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 atribuicones específicas que la Constitución le dió en el art. 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 ventilan ante un tribunal administrativo: la Court of Claims. En cuanto a las demás atribuciones que enumera el artículo citado, podrín 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 única 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 norteamericano, 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 57 y sistemaron 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 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 representa un Poder. La Corte de Vallarta, de respetabilísima memoria, no fué más sabia que las que la han sucedido, no; lo que la elevó a una altura a que no ha llegado otra alguna, fué 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 psicológia 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 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 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 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 prohibidad, 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 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 norteamericano 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 abogados 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 porcedimientos, 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 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 rije 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". (Garsonet.—Traité Rheorique et Pratique de Procedure.—Vil. I, Parr. 85 y 89).

Otra vez palabras que parecen escritas para nosotros, que entramos sin escrúpulos por el amparo en el fondo de todas las cuestiones, cuando debiéramos examinar exclusivamente si ha habido exacta aplicación de la ley invocada; para nosotros, que hemos hecho principio constitucional invadirlo todo y tratarlo todo en el juicio de amparo, cuando en Francia se ha hecho tan fuerte como un precepto de la Constitución la limitación de la Corte a su estricto papel.

La Suprema Corte norteamericana 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 a los hechos aceptados e irremediables; es dar forma legal a lo subrepticio, substituir 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 fariseismo de la qjusticia, el fariseismo de la política y no pocas veces el fariseismo 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.

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 sustituído eficazmente en la iniciativa de la legislación, siempre se deplorará la ausencia del Departamento que produjo la codificación civil, penal y mercantil y dió 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 del desprestigio 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.

Una reforma constitucional que exigen la economía y el decoro de México, México, Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, 1940 *

por

Toribio ESQUIVEL OBREGON

* Conferencia sustentada por su autor en la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación.

UNA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE EXIGEN LA ECONOMIA Y EL DECORO DE MEXICO

T. Esquivel Obregón

La fracción II del artículo 27 de la Constitución dice:

"Las asociaciones religiosas denominadas iglesia, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos etcétera".

La fracción III del mismo artículo 27 continúa diciendo:

> "Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquiera otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediato directamente destinados a él".

El antecedente de esta disposición es el artículo 27 de la Constitución de 1857, y el de éste la ley de 25 de junio de 1856, la cual se fundaba en las siguientes razones: "Considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública ..... he tenido a bien decretar lo siguiente:

> "Art. 1º Todas las fincas rústicas o urbanas que hoy tienen o administran como propietarias las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tierras arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual".

Todavía el antecedente de este artículo se halla en el proyecto de ley presentado al Congreso por el Diputado don Juan José Espinosa de los Monteros, en 17 de febrero de 1834, en que de una manera más radical y exclusivamente dirigida contra la Iglesia, se ordenaba en los artículos 52 y 55 la ocupación por el gobierno de los bienes de temporalidades de los jesuitas, las fincas pertenecientes a obras pías, conventos y comunidades de religiosos de ambos sexos y los capitales impuestos en favor de las mismas instituciones.

El objeto ostensible de ese proyecto de ley era el pago de la deuda pública, enormemente aumentada por la imprevisión e impreparación de nuestros gobernantes; en tanto que el de la ley de 1856 era el aumento de la circulación de la riqueza.

En ambos casos, pues, se invoca una razón de carácter económico.

El proyecto de 1834 encontró decidida oposición en la opinión pública, que vió en la medida un ataque a la Iglesia; y el gobierno cayó; por tal motivo en 1856 se invocó un principio científico y para que no se creyera en un plan antirreligioso se englobaron todas las corporaciones civiles y religiosas. El mal era de mayor trascendencia; pero aparentemente menos venenosos.

Nada ha sido más perjudicial para México que el afán de aplicar a nuestro medio principios abstractos de un carácter científico más o menos discutido, y que muchas veces no pasan de ser una generalización festinada.

En este caso se trataba, más que de un principio científico de una premisa del plan judaico de la industria de la usura y del capitalismo.

Y como nuestros legisladores salen las más veces de las clases incultas, o, lo que es peor aún, de las semicultas, de los fracasados en todo género de trabajos, resulta que de la manera más ligera entran en peligrosísimos experimentos, como efecto de aquella sabia observación de Alejandro Bain, que los ignorantes son tremendos generalizadores, y eran instrumentos de planes por ellos ignorados.

Veamos si la ley de 25 de junio de 1859, complementada como fué por la de 12 de julio de 1859, facilitó la circulación de la riqueza y con ello aumentó ésta.

Sabido es que la ley de 12 de julio nacionalizó los bienes de la Iglesia.

Esta, antes de la desamortización, había sido dueña de numerosas fincas rústicas y urbanas que daba en arrendamiento, y con su producto y el de los diezmos y obvenciones mantenía el culto y las obras de

propagación de la fe y cultura española por medio de misiones en las regiones ocupadas aún por naciones salvajes como pasaba con los colegios franciscanos de San Fernando, de la Cruz de Querétaro y de Guadalupe de Zacatecas; el sobrante de esas empresas era prestado con rédito de cinco por ciento anual, para fomento de las mismas.

Respecto de las fincas urbanas el hecho de que estuvieran arrendadas no agregaba ni quitaba nada a la circulación de los capitales circulntes; antes bien los dejaba libres en las manos de sus poseedores para que los invirtieran en el fomento de otras fuentes de riqueza, o en la construcción de nuevos edificios.

En cuanto a las fincas rústicas su posesión por el clero era más bien benéfica; pues él las daba con arrendamiento y éste pasaba de padres a hijos, mientras se cumpliera con el contrato, y de esa manera el agricultor no necesitaba tener dos capitales: el fijo de la tierra y el móvil para el cultivo. Sólo necesitaba tener este último. De ahí que los arrendatarios de las fincas del clero llevaban generalmente una vida más desahogada que los propietarios de las haciendas; con tanta más razón cuanto que si el capital circulante que el arrendatario tenía para el cultivo no le era bastante, la Iglesia le prestaba la refacción al cinco por ciento.

Jamás el dinero ha sido más barato en México; y ningún banco o empresa particular de crédito pudo surgir porque nadie podía prestar con un interés, tan bajo.

Fué necesaria la nacionalización de los bienes de la Iglesia para que surgiera el Banco de Londres México y Sudamérica, que comenzó a prestar al doce por ciento anual.

Mientras la ley se limitó a desamortizar los bienes de las corporaciones civiles y religiosas, el agricultor no fué grandemente afectado, porque lo que antes pagaba de renta, después lo pagó de réditos del valor de la hacienda adjudicada, y sólo careció de la refacción a rédito barato. Pero al venir la nacionalización la situación asumió el carácter de una verdadera catástrofe nacional.

El artículo 11 del reglamento de la ley de 12 de julio de 1859 previno que todos los capitales que se habían quedado debiendo al clero por los adjudicatarios de las fincas que le habían pertenecido, podían ser pagadas con una bicoca. Pero en cuanto a los otros dos tercios la diblica, cualquiera que fuera su origen y denominación y las dos quintas partes restantes en efectivo en abonos mensuales durante cuarenta meses.

Los bonos de deuda pública corrían en el mercado a precios bajísimos, así es que las tres quintas partes del precio de las fincas podían ser pagadas con una ficoca. Pero en cuanto a los otros dos tercios la dificultad era grande. El antiguo arrendatario, ya dueño de la finca, no contaba más que con el dinero necesario para el cultivo, y dispuso de éste hasta donde fué posible, reduciendo naturalmente aquél; quedaba por conseguir el resto, y en aquel momento en que desaparecía el dinero del clero, y ni aún se fundaba, el banco de Londres, cuando todos salieron al mercado para pagar los dos quintos en efectivo, el dinero subió al dos y tres por ciento mensual. Es decir, que antes por todo el arrendamiento o por el rédito de todo el capital tenía que pagar cincuenta pesos al año, por cada millar, y ahora, por las dos quintas partes de cada millar, o sea por cada cuatrocientos pesos que quedaba debiendo al agiotista paar pagar el rescate de su finca, tenía que pagar noventa y seis pesos o ciento cuarenta y cuatro pesos. La industria de la usura había triunfado.

La agricultura siempre había necesitado la ayuda del minero, que, por tendencia romántica de raza se convertía en agricultor e iba a derramar sus riquezas en el seno de la tierra, no siempre remunerador. Era clásica la cita de Abad y Queipo de que la hacienda hipotecada nunca podía liberarse por sí misma. Y esto cuando el dinero corría en el mercado al cinco por ciento anual. ¡Podría librarse de la hipoteca al veinticuatro y treinta y seis?

Las leyes de desamortización y nacionalización fueron la oportunidad mejor que pudo darse a los agiotistas de las ciudades; y las haciendas que fueron del clero, los propios de las poblaciones de españoles y las tierras de comunidad de los pueblos de indios vinieron a dar así a poder de los que, más con su cultivo, habían de gozar con su posesión, y la agricultura decayó al extremo de que comenzó a no ser ya capaz de producir lo necesario para alimentar a la población, y a poco fué un mal crónico de nuestra economía que tuvimos, casi año por año, en la época porfiriana, la necesidad de que se decretara la libertad de derechos de importación al maíz y al trigo; nosotros que en tiempos pretéritos habíamos tenido como ramo importante de nuestro comercio la exportación de harina para España.

Así fué como ayudaron a la riqueza pública las leyes de desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia.

Y adviértase que sólo estudiamos el asunto desde el punto de vista estrictamente económico.

Veamos ahora lo que hizo la desamortización de los bienes de comunidades no religiosas.

Conforme a nuestra antigua legislación todas las ciudades, villas y pueblos de españoles, desde el tiempo de su fundación, tenían asignados terrenos en la traza de la plaza para que en ellos se construyeran tiendas y casas cuyas rentas servían para erogar los gastos del servicio público, y fuera de la traza tenían aparte del ejido, terrenos más o menos extensos que se cultivaban por cuenta de la población o daba ésta en arrendamientos, destinado al dinero al mismo propósito. Estos bienes tanto rústicos como urbanos, se llamaban propios, y debido a las rentas que producían, los vecinos no necesitaban pagar contribución alguna para fines municipales. Sólo cuando había alguna obra o servicio extraordinario y aquellos fondos no alcanzaban a cubrirlos, se autorizaba el ayuntamiento, por tiempo limitado, a allegar recursos por medio de cisas o derramas entre los vecinos; estos recursos supletorios eran llamados arbitrios. De suerte que sólo por excepción tenían los vecinos que contribuir para los gastos públicos.

Por su parte los pueblos de indios, además del fundo legal y del ejido, de que tanto se habla ahora, sin saberse muchas veces qué era, destinado este último a beneficio particular de los vecinos, tenían los bienes de comunidad, consistentes también en predios rústicos o urbanos que se rentaban o se administraban directamente por el pueblo, y de cuyo producto se hacían los gastos públicos y se acudía con préstamos a los vecinos que los necesitaban para el cultivo de sus tierras, o se gastaban en el solaz de las fiestas votivas.

Tales bienes, no pocas veces aumentados con donativos de personas generosas, daban una independencia completa a los municipios, respecto a las autoridades superiores, en el orden económico, y a la vez un objeto práctico y un estímulo eficaz a la vida municipal. Todos tenían interés en el mayor rendimiento de aquellos bienes, cuyo buen manejo los libraba de toda carga de carácter local. Y el remate de los arrendamientos, así como el de la carne y el pan, daban a la municipalidad vida, movimiento y dirección práctica y honrada, en que, se quisiera o no, se seleccionaba lo mejor del vecindario para las funciones públicas.

Al venderse los propios y los bienes de comunidad, y entrar a las arcas municipales dinero efectivo, ya no se pudo vigilar la inversión de éste la tentación fué demasiado próxima, y muy pronto no quedó huella alguna de aquellos capitales. Desde ese momento los municipios

vivieron de contribuciones decretadas directa o indirectamente por las legislaturas de los estados, compuestas de serviles prosélitos de los gobernadores y éstos llegaron a ser así los árbitros y señores de los fondos municipales, y los funcionarios de los pueblos solamente eslabones en la cadena de concusiones y peculados que arruinan y degradan.

Tal es el efecto que la ley de desamortización de bienes de las corporaciones civiles produjo al poner en circulación los capitales de los municipios.

A los que nos objeten que aquel sistema era anticuado, nosotros les contestaríamos que ello era un timbre para el respeto de los legisladores, pues la antigüedad implica la costumbre, y la costumbre es la expresión más genuina de la voluntad popular; pero diríamos también que es un criterio muy estrecho y muy malo el que sólo se base en el cómputo de los años, y desatiende a los méritos y a los resultados de las instituciones; pero si siquiera se empleara un método comparativo podría saberse que hay ciudades prósperas en Inglaterra que ostentan como una de las bases de su riqueza y de la comodidad de sus habitantes ese sistema de propios despreciado por nuestros legisladores.

No sólo barrió la ley Comonfort con los bienes municipales y acentuó la miseria de los pueblos de indios; otros bienes nobilísimos por el fin a que estaban destinados desaparecieron también: los de la beneficencia y la instrucción.

Ocupándome sólo de éstos últimos podemos ver el desastre ocasionado.

Universidades, colegios y escuelas habían sido fundadas y se mantenían con decoro, sobre la base de la cooperación voluntaria.

Por precepto de ley municipios y pueblos de indios habían de tener escuelas de primeras letras, y se sostenían con el producto de los propios o de los bienes de comunidad. Había colegios en todas las poblaciones importantes del virreinato, fundados con dinero de los particulares, y existían universidades en México y Guadalajara.

El nefasto Poinsett manifiesta en su libro "Notes on Mexico" la sorpresa que le causó ver, a raíz de nuestra separación de España, que hombres en la mayor miseria, cubiertos de harapos, leían los periódicos en las calles.

Y sin embargo, si vemos la lista de gastos del gobierno virreinal encontramos que no había una sola partida destinada a la instrucción pública, de donde el hombre semiinstruido, que es el que más males ha hecho a México, se ha apresurado a inferir de ahí el deliberado pro-

pósito de España de mantener en la ignorancia a sus reinos de América, o, por lo menos, la criminal incuria del gobierno virreinal.

Es necesario estudiar un poco más para saber que esa falta de partida en el presupuesto de gastos del reino de la Nueva España, significaba, al contrario, la independencia de las instituciones de enseñanza. Las universidades, los colegios, y las escuelas se sostenían decentemente con sus propios bienes donados por personas generosas, entre las cuales no era raro encontrar al rey mismo. Con esos bienes se fundaba la Universidad, el colegio o la escuela y de sus rentas vivían; pero luego se aumentaba con nuevos donativos de capitales vinculados para pagar el sueldo del profesor de una cátedra o para la construcción de un edificio o la dotación de una biblioteca.

Por eso entonces la Universidad de México no se llamaba Autónoma, porque lo era en verdad, y vivía de las rentas de sus fincas rústicas y urbanas, donadas unas, en un principio, por el rey para su fundación, después por particulares deseosos de contribuir al progreso de su país. En proporción que el medio social se elevaba y eran mayores las exigencias de la cultura, aumentaba también el valor de aquellas propiedades, y la magnanimidad de los habitantes que los hacía acudir con nuevas dotaciones.

Lo mismo sucedía con los otros colegios en el resto del país.

La seguridad que se tenía de que los fondos destinados a tan laudable objeto eran respetados y no se distraerían en otros propósitos, estimulaba la liberalidad de los mexicanos, que siempre demostraron tenerla en alto grado. Y en ello cifraban su orgullo.

Enemigo mortal de nuestra cultura debió ser el que destruyera esa fuente fecunda de cooperación de los ciudadanos en una labor tan importante para el bien general y la grandeza de México, que no solamente privó a las instituciones de enseñanza de sus bienes, sino que, lo que es peor, acabó con la confianza de los ciudadanos y con ello con toda clase de cooperación y de buena inteligencia entre ellos y el gobierno.

Los Estados Unidos, de donde nos han venido esas y otras ideas destructoras, se cuidan muy bien de adoptarlas ellos mismos, y nada puede entristecer más el ánimo de un mexicano culto que comparar las enormes riquezas de los establecimientos de instrucción y de beneficencia de aquel país, con la miseria de los nuestros.

Solamente las universidades de los Estados Unidos poseen cien veces más, por lo menos, de bienes raíces que los que jamás poseyó en

México la Iglesia Católica; y a nadie le ha ocurrido allá que por eso se disminuya la riqueza nacional, y todavía habría que agregar el valor de las fincas que posee la misma Iglesia, las diversas y numerosísimas posesiones protestantes, judías, budistas, mahometanas, los hospitales, escuelas, museos, bibliotecas, la Young Men's Christian Association, y otras muchas instituciones que adquieren sin cesar bienes raíces y los administran y disfrutan elevando la cultura del país, sin que jamás se haya ocurrido que aquello es un mal económico para la nación; sino al contrario, pues con ello se aumenta la capacidad productora y a la vez la capacidad consumidora, y se eleva el nivel de la vida.

Es esa facultad consumidora que tanto necesitamos en México la más directamente afectada, desde un punto de vista económico, por la miseria de nuestros establecimientos educativos.

Con sólo las fincas que en la ciudad de Nueva York poseen la universidad de ese nombre y la de Columbia, habría para dotar ampliamente todos las universidades y colegios que existen hoy en México, y esa inmensa riqueza es el resultado de donativos particulares, cada vez más considerables, a medida que se eleva la cultura por los mismos establecimientos.

Al fundarse la universidad de Texas, el gobierno del Estado le asignó como dotación muchos miles de acres de tierras que tenían poquísimo valor. La Universidad era muy pobre, tal vez tan pobre como es hoy la de México; pero el estado prosperó, las tierras comenzaron a subir de valor a medida que el cultivo se extendía, y comenzó a mejorar la renta de la institución; luego, por su buena suerte, se encontró petróleo en aquellos terrenos, y hoy la Universidad de Texas es una de las más ricas de los Estados Unidos. Sus grandiosos edificios son el más preciado adorno de la ciudad de Austin, y su biblioteca hispanoamericana ha podido acaparar los tesoros de nuestras bibliotecas y de nuestros archivos, que la indigencia de nuestras universidades y de nuestras bibliotecas las hace ver con tristeza salir de nuestro país, porque no pueden comprarlos.

La ley de 25 de junio de 1856 nos obliga a ser tristes espectadores de la fuga de nuestra vieja cultura.

Es tiempo ya de adquirir plena conciencia del mal, de posponer todos los prejuicios y todas las pasiones de partido, al honor y a la prosperidad moral e intelectual de nuestro país.

Es tiempo ya de que abramos los ojos y veamos que nuestros enemigos nos han estado aconsejando hagamos aquello que ellos más cui-

dadosamente evitan, nos están enseñando a despreciar aquello que ellos más altamente estiman.

Toca a las asociaciones culturales de México, a la Academia de Jurisprudencia y Legislación, a la Barra Mexicana, a las Asociaciones de Médicos e Ingenieros, a las Universidades y Escuelas, que son las que más directamente y más conscientemente perciben el mal que se ha hecho, promover su remedio.

Pero la juventud universitaria, la generación próxima a tomar su puesto de responsabilidad y de honor en la conducción de los negocios de nuestro patria, necesita prestar su apoyo a la iniciativa que aquellas instituciones tomen, pues esa juventud es la directamente afectada en la contienda que se empeñe.

La reforma del artículo 27 de la Constitución es exigida por la economía nacional; pero más aún la reclaman el honor y la dignidad de México, y ya que no pueda por el momento pedirse una reforma radical que pudiera dar a la iniciativa un alcance que no se propone, debería sugerirse que las fracciones II y III de dicho artículo se fusionaran en una en los siguientes términos:

> "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, excepción hecha de las instituciones de enseñanza y de beneficencia, y de aquellas otras que exima una ley especial, cuando el bien general lo requiera".

T. Esquivel Obregón

"El espíritu de la Constitución de Querétaro", en
El artículo 27 de la Constitución Federal,
Boletín de la Secretaría de Gobernación,
México, Imprenta de la Sría. de Gobernación,
Septiembre 1922

por

Andrés MOLINA ENRIQUEZ

INTRODUCCION

Por acuerdo expreso de la Superioridad, el presente Volumen del Boletín se refiere exclusivamente al Art. 27 de la Constitución. En él se publican los estudios, documentos y glosas que más han podido contribuir a fijar el espíritu, el texto y la interpretación de dicho artículo.

De todos los artículos que contiene la Constitución de Querétaro, seguramente el más importante, es el Art. 27. El Art. 27 en efecto, resume y condensa todos los principios jurídicos que deben presidir la realización práctica de las aspiraciones populares que han determinado la serie de revoluciones interiores que comenzaron con el Plan de San Luis.

En todos los países y en todos los tiempos, todas las revoluciones profundas son en el fondo cuestiones jurídicas de propiedad. Es natural que así sea, por cuanto a que en la propiedad radica la satisfacción de las necesidades dealimentación que son fundamentales para la vida humana. Y como entre la propiedad general, la propiedad del suelo es la más directamente vinculada a la expresada satisfacción de las necesidades de alimentación, todas las revoluciones son en el fondo cuestiones de propiedad territorial.

Desde la Independencia hasta la Constitución de Querétaro, la propiedad territorial había sufrido en el país, tan graves trastornos, que éstos haciéndose sentir en todas las clases sociales determinaron la serie de revoluciones a que me referí antes, habiendo aparecido en éstas, las tendencias que indicaron las reformas que el estado de la propiedad requería. Formuladas esas reformas, en el Art. 27 de la expresada Constitución, han comenzado a ser llevadas al terreno de la realidad, siendo de notoria evidencia, que las convulsiones revolucionarias que han tenido lugar después de promulgada dicha Constitución, y las que les tengan que suceder todavía, han sido y serán incidencias sin importancia del proceso de acomodación de los diversos intereses sociales afectados, a los nuevos principios impuestos por las reformas de que se trata.

Por mucho que las convulsiones de referencia, produzcan confusiones de criterio en el público, errores de interpretación en las autoridades ejecutoras, y hasta negaciones, alteraciones y derogaciones parciales o totales de los textos que expresan los principios jurídicos que acerca de la propiedad contiene el Art. 27 de la Constitución de Querétaro, es absolutamente seguro, que esos principios se salvarán y regirán hasta que en el país se efectúen cambios sociales cuyas condiciones por ahora no se alcanzan a ver en la infinita inmensidad de lo porvenir.

Todos los principios jurídicos que contienen las disposiciones expresas que acerca de la propiedad se encuentran en el Art. 27 de la Constitución de Querétaro, concurren a la realización práctica de seis fines principales: es el primero, el de asegurar a la Nación en conjunto, el dominio cierto y real del territorio que ocupa: es el segundo, el de que de ese dominio como primordial, se deriven los derechos de dominio privado que puedan tener las personas sobre porciones de dicho territorio, en toda la amplitud de lo que el Derecho Común llama bienes raíces: es el tercero el de que como consecuencia de los dos anteriores, ningún derecho de dominio privado sobre bienes raíces pueda estar fuera ni mucho menos por encima del dominio supremo de la Nación, ejercido por sus leyes, de modo que todos los bienes raíces que componen en conjunto el territorio nacional, estén sujetos a lo que el Derecho Internacional llama Estatuto Real, o sea, en todo caso sometidos a la Soberanía de la Nación: es el cuarto, el de que dependiendo fundamentalmente del dominio de la tierra, el sostenimiento de la vida, en ningún caso los derechos de dominio individual puedan llegar en un individuo a estorbar el ejercicio de los derechos individuales de los otros, por lo que los derechos sociales deben ser antes y estar por encima de los individuales en materia de bienes raíces: es el quinto, el de que precisamente por el carácter fundamental que para la vida tiene el dominio de la tierra, la distribución del territorio nacional debe hacerse entre el mayor número posible de los individuos componentes de la Nación; y es el sexto y último, el de que la distribución del territorio debe hacerse en beneficio de los individuos componentes de la Nación en relación con el desarrollo evolutivo de esos individuos, o sea en relación con la capacidad de los mismos individuos para tener, aprovechar y defender los bienes raíces en que deba consistir su respectiva porción.

Saltan a la vista desde luego, las razones que justifican la persecución de los seis fines a que me acabo de referir: ningún pueblo puede existir sin tener el pleno dominio del territorio que ocupa, siendo el

derecho de tener y de ejercer ese dominio, o sea el derecho de propiedad de la Nación en conjunto, sobre su territorio, el derecho de propiedad fundamental de todos los pueblos: del derecho de propiedad de la Nación en conjunto, sobre el territorio que ocupa, debe derivarse el derecho de cada individuo sobre las porciones de ese territorio que conforme a las leyes interiores pueda adquirir, tener y transmitir: si los derechos de propiedad privada, sobre porciones del territorio nacional no se derivan del derecho de propiedad de la Nación en conjunto, todas las naciones que abran sus puertas a los extranjeros, tendrán que ver algún día, que algunas de esas porciones adquiridas por algunos de dichos extranjeros, están sujetas a leyes extrañas que escapan a la soberanía de la Nación y destruyen por su base esa soberanía: como el derecho de propiedad sobre la tierra es primordial para la vida, es claro que los derechos que a título de propiedad privada, pueda cada individuo adquirir y tener para su subsistencia y beneficio, sobre una porción cualquiera del territorio total, que es y tiene que ser el patrimonio fundamental de todos, deben estar limitados por los derechos que los demás puedan adquirir y tener, también para su existencia y su beneficio, sobre otras porciones del mismo territorio, siendo natural que este último se divida, si no matemáticamente entre todos los individuos de la Nación por no exigirlo la diversidad de ocupaciones a que se dedican, por lo menos entre todos los que pretendan adquirir y tener por medios legítimos su porción, de modo que el derecho de los unos no impida el de los otros: el hecho de que no obstante la diversidad de ocupaciones a que se dedican los individuos componentes de una Nación, el derecho de propiedad que cada uno pueda adquirir y tener sobre una parte del territorio total, sea primordial para la vida, impone la necesidad de que dicho territorio se divida entre el mayor número posible de individuos, debiendo considerarse como gravemente perjudicial para esa Nación, que el mismo territorio llegue a convertirse en patrimonio de los menos, porque ello significa la indigencia de los más; y por último, para que el conjunto de todos los individuos de la Nación, o sea la sociedad que ellos forman, pueda aprovechar bien el territorio en que vive, es absolutamente necesario que cada uno de los individuos que ese conjunto compone, pueda servirse de la porción que pueda adquirir y tener en dicho territorio, conforme a las facultades de su mentalidad y a las posibilidades de su acción, o en otros términos, es indispensable que los derechos de dominio que sobre el territorio de la Nación puedan tener las personas, estén en precisa relación con las

capacidades de esas mismas personas, y como no sería posible que hubiera tantas modalidades del derecho de dominio, cuantas personas puede haber en una Nación, es preciso cuando menos, que haya las que correspondan a los grupos de población que se consideren bien diferenciados.

El Art. 27 de la Constitución de Querétaro, no quiso imponer determinado sistema de propiedad, ni cambió en manera alguna el sistema establecido desde la época colonial y desde esa época consentido, dentro y fuera del país, por todo el mundo. El cargo de haber pretendido establecer un sistema radicalmente comunista, en nada se funda. El Art. 27 no hizo sino reconocer los hechos tales cuales los encontró, referir a ellos los principios jurídicos que les eran aplicables y estaban vigentes, equilibrar en lo posible esos principios para evitar conflictos entre los intereses por ellos creados en los hechos, y poner las bases sobre las cuales podían evolucionar los mismos principios en lo futuro, para que puedan adaptarse sin mayor esfuerzo a las condiciones en que tenga que evolucionar la población total del país.

El derecho de propiedad primordial de la Nación sobre todo el territorio nacional existía antes en el rey de España: los derechos de dominio en calidad de propiedad privada de los particulares, dentro de los derechos de propiedad de la Nación, constan en los títulos primordiales expedidos a los particulares en la época colonial, que son los títulos que amparan todavía los mismos derechos de los particulares: la sumisión de los derechos de dominio de los particulares en calidad de propiedad privada a los derechos sociales, que ahora representa la Nación, viene también de la época colonial, puesto que la Nación ha sustituido al rey: la aplicación de los derechos sociales que ahora representa la Nación, para imponer a los derechos de dominio de los particulares, las modalidades que exija el interés público, viene de la época colonial igualmente: la división de los derechos de dominio a los particulares, entre los derechos de carácter individual de muchos individuos aislados, y los derechos de carácter comunal de las agrupaciones de población genéricamente llamadas pueblos, viene asimismo de la época colonial: las disposiciones de ejecución inmediata que para equilibrar los derechos de dominio individual y los de dominio comunal, como las restituciones y dotaciones en favor de los pueblos, tienen del mismo modo precedentes coloniales. Ninguno de los elementos jurídicos que componen el Art. 27 era nuevo ni desconocido en el momento de que dicho artículo se elaboró.

La reforma principal, profunda y trascendental que se hizo en el Art. 27, consistió en restablecer el principio jurídico de que tratándose de la tierra o sea de los bienes raíces que comprende el territorio nacional, los derechos sociales, o sea los derechos de la Nación o sea los derechos que fueron del rey, son antes y están por encima de todos los derechos privados. El restablecimiento de este principio que fue la base de la legislación colonial, no significa una regresión sino al contrario, porque, sujeta a todos los derechos privados sobre la propiedad raíz, a las leyes nacionales futuras, sean cuales fueren. Dicho restablecimiento hasta ahora no ha producido cambio alguno en el sistema de propiedad privada existente en las dos modalidades que presenta, y son la individual, y la comunal de los pueblos; pero abre un extensísimo campo para que leyes posteriores, corrijan, modifiquen o abroguen ese sistema para mejorarlo, transformarlo o cambiarlo por otro, según lo requieran las necesidades de la evolución general, porque todas las leyes que puedan derivarse de dicho principio por regresivas o por avanzadas que se supongan, cabrán dentro del Art. 27. El principio de que se trata, y que abarca todos los fines que los ilustres Constituyentes de Querétaro, se propusieron alcanzar, se asienta firmemente sobre una experiencia de siglos, y se prepara a dirigir una nueva legislación de siglos también.

México, D. F., julio de 1922.

Andrés Molina Enríquez.

EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION FEDERAL, SEPT. 1922
MEXICO, IMPRENTA DE LA SRIA. DE GOBERNACION

Andrés Molina Enríquez

Boletín de la S.G.

El Espíritu de la Constitución de Querétaro

En la Nación Mexicana, desde la proclamación de la Independencia, hasta el momento actual, no ha tenido lugar un acontecimiento de tanta

magnitud, por la alta idealidad de su intención, por la asombrosa fecundidad de sus principios y por la universal trascendencia de sus resultados, cuanto lo ha sido la promulgación de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917, elaborada por el Congreso Constituyente de Querétaro. En efecto, la expresada Constitución, resumen concreto de los propósitos de las revoluciones, que en tremendas sacudidas y profundas perturbaciones, se han sucedido desde la proclamación del Plan de San Luis en 1910, fue inspirada a la vez, por el más desapasionado discernimiento de nuestros antecedentes históricos, por el más exacto conocimiento de la realidad de nuestras condiciones sociales, por la más atinente comprensión de las aspiraciones de mejoramiento que se manifiestan en nuestra población, por la más acertada intuición de la posibilidad de reducción al terreno de la práctica de las ideas de reforma social que agitan en la actualidad a todo el mundo, y por el más alto sentimiento de la justicia y de la moral que deben regir las relaciones humanas en el estado social evolutivo que en el presente momento llamamos de civilización.

La Constitución de 5 de febrero de 1917, debe considerarse desde luego, como la expresión más exacta de la voluntad nacional. Cuando después de una serie de revoluciones, un grupo social se impone a los otros, y dicta en cláusulas imperativas, una ley que los demás no tienen fuerza bastante para evitar, ni energía suficiente para resistir, esa ley es ley en el más alto sentido, porque su imperio es una realidad y su ejecución es un hecho. Si no responde por completo a las ideas y a los deseos de todos, representa en todo caso, la fórmula del consentimiento del conjunto por cuanto a que en ella se enlazan y coordinan las coacciones de los unos y las sumisiones por disciplina voluntaria o por impotencia irremediable de los otros.

En virtud de lo que acabamos de exponer, las revoluciones propiamente dichas, son la forma suprema de legislar, y tan es así que entre nosotros todos los planes revolucionarios que han logrado triunfar, han sido las fuentes de donde han brotado nuestras leyes constitucionales. Y si pues por la vía de las revoluciones, la voluntad popular ha podido imponer una Constitución absolutamente nueva, con más razón ha podido imponer una reforma de la inmediata anterior vigente. La Constitución absolutamente nueva o la reforma de la vigente, sería en todo caso impuesta por la voluntad nacional y representaría de un modo completo esa voluntad. Así ha sido y es tratándose de la reforma que de la Constitución de 1857 hizo en la de 1917, el Congreso Constituyente

de Querétaro. Porque la Constitución de 1917 no es una Constitución nueva, sino una reforma de la de 1857.

Las palabras no pueden jamás variar los hechos. Por mucho que se diga que el Congreso Constituyente de Querétaro no hizo reformas a la Constitución de 1857, sino que hizo una nueva Constitución, el hecho real y verdadero, es que la Constitución de 5 de Febrero de 1917, elaborada por el expresado Congreso, no es una ley hecha con materiales distintos de los que formaban y componían la de 1857, y construída conforme a un plan de conjunto en que no se pudiera reconocer esta última, sino que por el contrario, ha conservado de ella, el plan general de su construcción, levantando sobre la base fundamental de las garantías individuales el sistema de la organización política de la Nación, dando cuerpo a los Gobiernos de los Estados, y sobreponiendo a ellos el Gobierno Federal; ha conservado de la otra, la distribución de la autoridad tanto de los Estados cuanto de la Federación, en los tres poderes ideados por Montesquieu: ha conservado de la otra también, la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, lo mismo en la Federación que en los Estados: ha conservado asimismo de la otra, como medio de ligar a todas las partes del sistema, el recurso de amparo; y en suma ha dejado de la anterior, todo lo substancial. Hasta la numeración de los artículos es en la nueva y en la antigua casi igual. ¿Cómo puede decirse que una y otra no son la misma, y que la nueva no es la antigua reformada?

El hecho de que la Constitución de 1857 haya determinado con precisión el procedimiento por seguir para hacer sus reformas, y que la de 1917, se haya hecho sin seguir ese procedimiento, nada importa para la validez de esta última, dado que sobre las prescripciones de la de 1857 y hasta sobre ella misma, está la voluntad nacional impuesta por una revolución triunfante, y dado que como antes dijimos, en nuestro país, y en todos los demás de la tierra, las revoluciones son la forma suprema de legislar. Si pues la revolución impuso que al reformar la Constitución de 1857, se hiciera la Constitución de nuevo, directamente y sin más trámites, pudo hacerlo así y su decisión fue plenamente legal.

Aunque en lo substancial poco es lo que la Constitución de 1917 ha modificado la de 1857, hay algo que es completamente diferente en las dos, y es su espíritu: ambas son casi una misma ley, pero de la una a la otra ha tenido lugar un cambio muy importante, y es el del principio dominante que las preside: en la una el principio dominante es

el de que el individuo debe ser antes y más que la sociedad, y en la otra el principio dominante es el de que la sociedad debe ser antes y más que el individuo.

Lo que ha determinado el cambio del principio dominante de una y otra Constitución, determinando el cambio de espíritu de una a otra, es el tiempo. Las ideas jurídicas, como todo lo que se relaciona con la vida, evoluciona sin cesar.

Los españoles verdaderos herederos de los romanos en cuanto a capacidad de legislación, al organizar las colonias de América encontraron la fórmula más adecuada para establecer en materia de propiedad territorial los derechos sociales de los particulares, sin perjuicio de los derechos sociales que por entonces representaba el Rey. El Rey tenía el derecho de propiedad sobre todas las tierras y aguas de las colonias, y los particulares sólo tenían el dominio. El mismo Rey por supuesto, consideraba sus derechos como personales, sin tener noción alguna de que como Rey representaba a la sociedad en conjunto y de que sus derechos eran los derechos de la sociedad. Tales eran entre nosotros los antecedentes de la propiedad, cuando se hizo la Independencia. A raíz de consumada ésta, como consecuencia de la reacción que entonces tuvo lugar contra todo lo que recordaban la dominación española, tales antecedentes fueron deliberadamente apartados: habían sido casi olvidados cuando se elaboró la Constitución de 1857. Por entonces nuevas ideas ya hoy en desuso, formaban el ambiente jurídico. Apenas comenzaban a aparecer los primeros vislumbres de las ciencias sociales. Comte acababa de esbozar la Sociología, pero nadie en México conocía las obras de tan ilustre filósofo.

En el momento en que fue elaborada la Constitución de 1857, la teoría científica de la evolución no había llegado a formularse de un modo preciso: el concepto de las sociedades como organismos vivientes no había sido formado, y la verdadera naturaleza de las sociedades, no había podido conocerse. Se creía por entonces que el derecho de propiedad privada individual formado originalmente por la ocupación, o por la invención, o por la creación, y trasmitido a travéz de las generaciones sucesivas, era lo que formaba las sociedades humanas: hasta la vida humana misma, se creía que dependía de ese derecho, y se creía que la negación de este último, destruía por su base la sociedad y que las alteraciones que en él pudieran hacerse, la perjudicaban. Se daba por consiguiente al derecho de propiedad, un origen individual que era antes y que tenía que estar por encima de la sociedad, y por consiguiente

de toda ley que emanara de ésta, hasta de la ley que presidiera a su organización, es decir hasta de la misma ley constitucional. Con la inviolabilidad dogmática de la propiedad, se pretendía evitar que los individuos hicieran desaparecer a la sociedad y que la sociedad hiciera desaparecer a los individuos.

Natural era que la Constitución elaborada en 1857, tuviera por punto capital el reconocimiento de la propiedad privada preexistente, y la garantía de su inviolabilidad. Así se desprendía del texto del artículo 27 de la expresada Constitución, y todas las demás disposiciones de la misma Constitución, tanto las de las garantías de la vida, cuanto las institutivas de los poderes públicos, tenían por objeto sostener y asegurar los postulados de dicho artículo. Como dentro de la Constitución no se definía la naturaleza ni el alcance de los derechos en que consistía la propiedad privada preexistente, podía darse a esos derechos la mayor latitud, no sólo sin que la misma Constitución pudiera impedirlo, sino teniendo la propia Constitución que ampararlos cualesquiera que fuesen. Por eso el citado artículo dió al individuo una fuerza tal, que en los conflictos entre el individuo y el Estado, prevalecía el individuo.

El efecto fatal de ese estado de cosas, era que ningún adelanto pudiera hacerse en el país si tropezaba con la propiedad privada. La propiedad era más que la ley: el propietario podía más que el Gobierno. La Constitución de 1857, hecha en apariencia para favorecer a las clases populares, favorecía en realidad a la oligarquía de los grandes propietarios.

Al reunirse el Congreso Constituyente de Querétaro, las ideas eran completamente distintas de las que se tenían en 1857. El concepto orgánico de las sociedades estaba ya formado: la noción de la Soberanía como representativa de la voluntad y del poder del conjunto social, estaba ya hecha: la naturaleza del derecho originario de propiedad como derivación de la existencia social, estaba ya definida: la necesidad de resolver el conflicto de los derechos de propiedad que a la sociedad deben corresponder y de los que deben corresponder a los particulares, era ya manifiesta. Faltaba sólo encontrar el principio fundamental que pudiera reunir a la vez el reconocimiento de los derechos ya adquiridos para dar sanción a lo pasado, y la previsión de los derechos nuevos susceptibles de ser adquiridos, para dar ocasión a la satisfacción de los anhelos que buscan su realización en lo porvenir. La sapientísima legislación colonial, hizo fácil encontrar el principio buscado. La Constitución de 1917, hizo el milagro de llenar el abismo que

una mala observación de los hechos había abierto en nuestro país entre el pasado y el porvenir de nuestras instituciones, al formular el primer párrafo de su artículo 27.

En efecto, el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución de Querétaro, cambió radicalmente el principio dominante de la Constitución de 1857. Al declarar, de acuerdo con los precedentes coloniales, vigentes aún, que la propiedad de las tierras y de las aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación y que de ellas se deriva el derecho de dominio que en forma de propiedad privada pueden tener los particulares, se estableció como principio fundamental, que sobre los derechos de dominio de los particulares, está el derecho de propiedad de la Nación; esto es, que el derecho de la Nación como derecho de propiedad, está antes y por encima de los derechos de dominio de los particulares; o en otros términos, que el ejercicio de los derechos de dominio de los particulares en que consiste lo que se llama la propiedad privada, está sujeto a las limitaciones y modalidades que imponga a esos derechos, el derecho primordial y superior de la Nación, o sea de la sociedad en conjunto. Los derechos sociales han quedado así antepuestos y sobrepuestos a los derechos del individuo.

Lo anterior no quiere decir que los derechos de propiedad de los particulares hayan variado en cuanto a su naturaleza ni en cuanto a su seguridad. En ninguna parte del mundo y en ninguna época de la humanidad los derechos de propiedad privada han dejado de estar sujetos a las limitaciones de las leyes, que representaban por sí mismas la voluntad social; pero entre nosotros la oligarquía de los grandes terratenientes para asegurar con más firmeza su definitiva consolidación, consagrando las depredaciones con que se habían formado los latifundios en que apoyaba su fuerza, y poniendo a salvo esos latifundios de las futuras reivindicaciones que podían provocar dichas depredaciones, pretendió reducir tales limitaciones a sólo el caso teórico en que pudieran encontrarse juntas e indisolublemente unidas la utilidad pública y la imprescindible necesidad (puede consultarse sobre el particular la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, anterior al Plan de San Luis), deduciendo del texto del artículo 27 de la Constitución de 1857, que fuera del caso de la expresada limitación, los derechos de dominio de los particulares, que se consideraban como de propiedad perfecta, niguna otra le podían imponer, ni las leyes civiles, pasadas, presentes ni futuras, ni la Constitu-

ción misma con todo su carácter fundamental y con toda su autoridad de ley suprema. De ello resultaba que la Nación quedaba sujeta a arrastrar de por fuerza en lo porvenir, como grillete del que no se podría nunca desprender, la oligarquía de los grandes terratenientes.

El principio de que la propiedad primordial corresponde a la Nación, no hizo más que volver el dominio de los particulares en que consistían los derechos que éstos podían tener sobre las tierras y aguas del territorio nacional, a la condición jurídica natural de dominio sujeto al derecho anterior y superior de la sociedad, para que ésta en vista de las necesidades sociales que siempre deben ser preferentes a las individuales, pudiera imponer a dicho dominio, las limitaciones y modalidades que requiriera el interés social en el curso del proceso evolutivo de la Nación.

En nada como dijimos antes, se varió en el principio a que acabamos de referirnos, el estado jurídico de los derechos de dominio que se consideraban como propiedad privada, porque esos derechos eran los mismos que se habían formado en la época colonial, no eran derechos de propiedad plena y perfecta supuesto que éstos en la época colonial pertenecían al rey, sino derechos real y verdaderamente de dominio, concedidos a los particulares en calidad de mercedes y sujetos a ser revocados por el derecho de reversión que como medio de ejercer en caso dado su derecho de propiedad plena y perfecta, se había reservado el rey.

Lejos de perjudicar a los derechos de dominio en que ha consistido siempre entre nosotros la propiedad privada, el artículo 27 de la Constitución aseguró en su párrafo segundo, el interés que podían tener los particulares en esos derechos, estableciendo que de dichos particulares ninguno podía ser privado de los que pudiera tener, sino en el caso de la utilidad pública, franca y abierta, y mediante la correspondiente indemnización.

El principio, pues, en que venimos ocupándonos, dejó las cosas como estaban en cuanto a los derechos de los particulares sobre las tierras y aguas del territorio nacional, pero estableció, o mejor dicho restableció, el hecho de que antes y por encima de esos derechos, estaba el de propiedad que en la sociedad reside, y que antes representaba el rey y ahora representa la Nación. Así en lo sucesivo los derechos privados no podrán oponerse a la marcha evolutiva de la Nación dificultando su progreso.

Una vez fijado el punto de partida de la naturaleza social de la propiedad sobre las tierras y aguas del territorio de la Nación, la Constitución dividió dicha propiedad entre la del suelo superficial o superior, y la del suelo inferior o subsuelo, declarando que esta última quedaba bajo el dominio de la Nación, y por tanto, que los derechos de dominio que en forma de propiedad podían tener los particulares, sólo podían referise al suelo superficial o superior. Esa división, aunque se desprende de antecedentes precisos de la época colonial, puede considerarse como original en la ciencia jurídica y es una de las más felices inspiraciones de los ilustres constituyentes de Querétaro.

La división a que acabamos de referinos, es tan racional, tan exacta, tan ajustada a los principios de la jurisprudencia tradicional y tan fecunda en resultados prácticos y positivos, que ha traspasado las fronteras de la Nación, y ha sido punto de discusión en los pueblos más adelantados de la tierra influyendo no poco en la legislación posterior de dichos pueblos.

De la propiedad del suelo superior o superficial, la Constitución pudo desprender los diversos derechos privados de dominio que debían corresponder a los diversos grupos que en la población nacional marcan de hecho las diferencias de estado evolutivo. Tres son en general dichos grupos: el de los individuos capaces de comprender, de tener y de defender los derechos de dominio individual, que forman el grupo que en el lenguaje jurídico se llama de propiedad privada individual: el de los individuos incapaces de comprender, de tener y de defender los derechos de dominio individual, pero capaces de comprender, de tener y de defender el dominio colectivo en las comunidades genéricamente llamadas pueblos por nuestro derecho colonial, que forman el grupo que en el lenguaje jurídico se llama de propiedad comunal; y el de los individuos incapaces de comprender, de tener y de defender los derechos de dominio individual y los de dominio colectivo, pero que tienen un dominio de forma especial, que si bien es indefinido, indeterminado e inconsistente, es real y efectivo y que jurídicamente no puede ser considerado sino como de ocupación.

La Constitución de referencia en el ya citado artículo 27, abandonó el grupo de propiedad privada individual al derecho civil común, si bien imponiendo a dicha propiedad las limitaciones de interés social necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola, para el fomento de la Agricultura, para el cuidado de los

elementos naturales, y para el aseguramiento de la propiedad misma contra los daños que pudiera sufrir en perjuicio de la sociedad.

En lo que respecta al grupo de la propiedad privada colectiva, la Constitución en el mismo artículo 27, reanimó las disposiciones coloniales que aunque casi muertas y olvidadas en la legislación posterior a la Independencia, mantenían la existencia precaria y miserable de las comunidades genéricamente llamadas pueblos, reconociendo el hecho real y palpitante de esa existencia dentro de la vida nacional, y estableció las bases con arreglo a las cuales podrán las comunidades de que se trata continuar su progresiva evolución.

Sólo respecto del grupo de la simple ocupación, la Constitución no logró hacer lo que era indispensable para incorporar una gran parte de la población a la vida general de ella.

El hecho de que por virtud del artículo 27 de la Constitución, el dominio en que consiste la propiedad individual que se había substraído de la acción de las leyes, hubiera vuelto a quedar dentro de ellas, haciendo desaparecer el punto de apoyo de las resistencias que se venían oponiendo a la expansión natural de las fuerzas sociales, produjo el efecto de hacer posible la resolución de los complicados problemas del trabajo. Porque es claro, que si tratándose de la propiedad territorial que representa la cristalización de mayor solidez de los derechos humanos, la acción social podrá hacerse sentir hasta el punto de poder modificar las formas de dicha cristalización, con más razón podrá hacerse sentir sobre la propiedad mobiliaria que es la materia con que se constituyen las empresas industriales, haciendo que esa propiedad actúe en condiciones de satisfacer no sólo los intereses de los capitalistas, sino los de los trabajadores. Los ilustres constituyentes de Querétaro lo entendieron así, y dictaron los postulados que formula y desenvuelve el artículo 123. Dichos postulados por su generosa intención y por su facilidad de ejecución práctica, constituyen una de las mejores páginas de la nueva suprema ley.

Se han hecho a la Constitución de 1917 diversos cargos, que pueden reducirse a dos fundamentales: es el primero, el de que lleva en sí disposiciones contradictorias que mutuamente se paralizan haciendo muy difícil su ejecución en la práctica; y es el segundo, el de que ha instituido los poderes públicos en forma tal, que el Poder Ejecutivo aparece con facultades excesivas, en detrimento de los otros poderes.

Respecto del primero de los cargos a que acabamos de referirnos, se comprende desde luego que no tiene razón de ser, puesta el solo encade-

namiento de las ideas que confieren los artículos de la Constitución, por el orden en que están colocados, basta para comprender que si un artículo contiene una prescripción general, el hecho de que después aparezca otro limitando dicha prescripción, indica con claridad que se tuvo la intención precisa de reducir el alcance de uno para que pudiera hacerse efectivo el otro, puesto que al redactarse el último se tuvo forzosamente en cuenta al anterior.

Respecto del segundo cargo, es evidente que la Constitución quiso que la forma total del Gobierno de la Federación, fuera la forma de Gobierno Presidencial en toda su amplitud, es decir, una forma de Gobierno en que el Presidente de la República tuviera cierta suma de facultades discrecionales. Esas facultades son indispensables para que las reformas prevenidas por los artículos 27 y 123, puedan hacerse efectivas con rapidez, a fin de que causen los menores daños posibles.

Muy especialmente tratándose de las reformas indicadas en el artículo 27 para el acomodamiento de las comunidades de población, genéricamente llamadas pueblos, y para la ejecución de las reformas que que se desprendan de los postulados del artículo 123, los ilustres constituyentes de Querétaro tuvieran en cuenta, que tanto las expresadas comunidades para contender con los grandes propietarios, cuanto los trabajadores para contender con los empresarios industriales, estaban en tales condiciones de inferioridad, que era indispensable que la acción oficial se hiciera sentir en su favor, para equilibrar las fuerzas de las dos partes y poder lograr resultados de plena justicia, desempeñando en uno y en otro caso la acción oficial, el mismo papel que desempeña el Ministerio Público en todos los asuntos en que son partes los menores de edad. Cuando el artículo 27, en su párrafo tercero, dice que para la ejecución de las reformas agrícolas que enumera, se dictarán las medidas necesarias, indica claramente que esas medidas son y tienen que ser medidas de administración, semejantes a las que en idénticos casos y fuera de la acción de las Tribunales de Justicia, se dictaban en la época colonial; y cuando el artículo 11 transitorio dice expresamente que las reformas agrarias y del trabajo, se pondrán en vigor desde luego sin esperar a la expedición de las leyes derivadas relativas, afirma la idea de que la ejecución de las referidas reformas debe hacerse efectiva del modo más rápido, por la vía de las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la administración.

Ahora bien, tratándose de las reformas de referencia, como los Gobiernos de los Estados deben reproducir la forma del Gobierno Federal,

debe concluirse, que en la parte que corresponda a los Gobernadores de los Estados, deben éstos obrar con facultades discrecionales semejantes a las del Presidente de la República. Cuanto más grandes y más profundas son las reformas que tienen que hacerse en un país, tanto más rápidas deben ser, para que los daños y los trastornos que produzcan, duren lo menos que sea posible.

En conclusión, la Constitución de 1917 debe ser considerada como un verdadero monumento de legislación. El interés que ha despertado, las discusiones que ha producido y las nuevas orientaciones que ha abierto, no dejan duda alguna sobre el particular. Los buenos mexicanos deben de corazón cumplirla y hacerla cumplir.

Lic. Andrés Molina Enríquez.

Postulados Generales de la Constitución de Querétaro, que sirven de base al artículo 27

De los antecedentes de la Constitución de 1917, de la estructura de la misma Constitución, y del sistema funcional que ella ha adoptado para el Gobierno, se desprenden los postulados que siguen.

1. Toda Constitución Política fundamental, emanada de una revolución victoriosa, aunque haya sido impuesta por una escasa minoría, debe ser considerada, como la más exacta expresión de la voluntad nacional, porque resume la acción de los que la imponen, la sanción de los que la consienten, y la impotencia de los que la resisten.

2. La voluntad popular expresada por una revolución, lo mismo puede hacer una Constitución nueva, que una reforma de la existente, y lo mismo puede hacer esa reforma, modificando parcialmente la Constitución existente que rehaciéndola en su totalidad.

3. Para que un pueblo reforme parcial o totalmente su Constitución, lo mismo dá que lo haga por medio de los procedimientos que ella misma indique, que por medio de una revolución, supuesto que del uno o del otro modo, la reforma se hace por la suprema voluntad nacional.

4. La Constitución de 1917, es una reforma de la de 1857, porque conserva de ella, la forma jurídica, la estructura construccional, las formas de Gobierno, y los procedimientos de acción de la autoridad pública, que en conjunto, son lo principal.

5. El espíritu de la Constitución de 1857 era esencialmente individualista: el de la de 1917 es eminentemente colectivista.

6. Conforme a la Constitución de 1857, en los conflictos entre la persona y la sociedad, o sea entre el individuo y el estado, debía prevalecer el primero: conforme a la Constitución de 1917, deberá prevalecer el segundo.

7. Conforme a la Constitución de 1857, en los conflictos entre los intereses y las personas debían prevalecer los intereses: conforme a la Constitución de 1917, deberán prevalecer las personas.

8. La Constitución de 1917, se apoya en la realidad, toma como punto de partida la legislación colonial perfectamente adaptada a los hechos en el curso de los siglos, relaciona esa legislación con el estado social presente, y desenvuelve la misma legislación orientándola a la realización de los principios jurídicos más avanzados: dicha Constitución deriva su fuerza de que enlaza en estrecho abrazo, al pasado, al presente y al porvenir.

9. La Constitución de 1917, forzosamente afecta a las personas y a las cosas tales cuales se encuentran en el momento en que ella ha comenzado a regir. Toda ley constitucional en su aplicación y en su ejecución, abarca forzosamente tiempos pasados, presentes y futuros: el enlace evolutivo de los sucesos no deja solución de continuidad entre los hechos materiales que los determinan, no permite que se tracen líneas precisas de separación entre esos hechos, y no hace posible por los mismo que se puedan separa con exactitud las relaciones jurídicas que se desprenden a la vez de hechos que fueron, que son y que serán.

10. Los artículos de la Constitución de 1917, siguen el orden y tienen el enlace de los de la Constitución de 1857: entre ellos los posteriores, suponen, amplían o limitan los anteriores: los nuevos, completan o rectifican los antiguos: ninguno de ellos tiene por objeto anular ni paralizar a los otros: en el conflicto entre los anteriores y los posteriores, deben prevalecer los posteriores: en el conflicto entre los antiguos y los nuevos, deben prevalecer estos últimos.

11. Siempre que un artículo se refiere en lo general a las leyes, sin expresar de un modo claro, preciso y concluyente que se trata de la Constitución, debe entenderse que se trata de leyes derivadas de la misma Constitución y no de ella.

12. Todos los artículos llevan en sí mismos el imperio de su aplicación y de su ejecución: en ningún caso pueden hacerse depender esa aplicación y esa ejecución de la existencia o de la falta de leyes

derivadas. No habiendo leyes derivadas, debe entenderse que la aplicación y la ejecución de los artículos constitucionales está comprendida en las facultades del Presidente de la República como ejecutor supremo de la Constitución.

13. La diferenciación del Gobierno entre el de la Federación y de los Estados, no hace a aquél independiente de éstos, en el sentido de absoluta separación de funciones: por el contrario los Estados y la Federación, están obligados a desarrollar una acción concurrente, de modo que para la realización de los propósitos de interés nacional, lo que los Estados no puedan hacer, puede hacerlo la Federación, y lo que la Federación no pueda hacer, pueden hacerlo los Estados; y cuando los unos y la otra, puedan a la vez hacer la misma función, sin perjuicio de sus respectivas atribuciones, será para bien del país.

14. Lo mismo el Gobierno Federal que los de los Estados, se dividen en tres poderes, pero tanto en la Constitución de 1857, cuanto en la de 1917 se considera preponderante el Poder Ejecutivo, su puesto que se considera al Jefe de él como Jefe de la Nación o del Estado, y solo él tiene fuerzas armadas a su disposición: los poderes legislativo y judicial, son autónomos, pero no independientes: son complementarios del Ejecutivo y están obligados a una acción concurrente con él.

15. Todos los imperativos categóricos de la Constitución deberán cumplirse, y cuando ella no establezca procedimientos especiales para que sean cumplidos, deben considerarse comprendidos en las facultades discrecionales que supone la institución misma del Poder Ejecutivo Federal supuesto que dicho Poder es el ejecutor supremo de la Constitución: en ese caso, la ejecución de dichos imperativos, deberá hacerse por medidas directas de administración.

16. La falta de cumplimiento de los preceptos imperativos, precisos y categóricos de la Constitución, es y tiene que ser forzosamente un delito de acción o de omisión, oficial o común.

Al margen de la Constitución de 1917,
Los Angeles, Wayside Press, s.a.
[1920]

por
Jorge VERA ESTAÑOL

AL MARGEN DE LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917

CAPITULO I

El Congreso Federal, integrado por sus dos Cámaras, y las Legislaturas de los Estados, eran en los términos de la Constitución de 1857, el único poder legítimo, ortodoxo y genuino, capacitado para revisar y reformar dicho código.

Después de dos años largos de "pre-constitucionalismo," Carranza convocó, no obstante, a una asamblea especial, que se reunió en Querétaro y cuya única misión fué aprobar el Código fundamental que hoy rige en México.

Curándose en salud, Carranza anticipó en su primer decreto de 19 de septiembre de 1916, que la Nación —o para emplear su propia dialéctica, la "reacción"— no dejaría de señalar esta bastardía de orígen, y se apresuró a argüir que la revolución de Ayutla, encendida para derrocar la tiranía de Santa-Anna, también había convocado a un Congreso Constituyente y sancionado una carta fundamental, sin atenerse a las disposiciones de la Constitución de 1824.

¡Vana ignorancia o malicia en la cita del precedente!

Según reza el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, "aquéllos de sus buenos hijos que se lanzaban en esta vez los primeros a vindicar sus derechos, tan escandalosamente conculcados, no abrigaban ni la más remota idea de imponer condiciones a la soberana voluntad del país, restableciendo por la fuerza de las armas el sistema federal, o restituyendo las cosas al mismo estado en que se encontraban cuando el Plan de Jalisco, pues todo lo relativo a la forma en que definitivamente hubiere de constituírse la Nación, *deberá sujetarse al Congreso que se convocará con ese fin, haciéndolo así notorio muy explícitamente desde ahora.*"

Consecuente con este programa, la cláusula Quinta del expresado Plan ofreció al país que "a los quince días de haber entrado a ejercer sus funciones el Presidente Interino, convocará a un Congreso extra-

ordinario, conforme a las bases de la ley que fué expedida con igual objeto el 16 de diciembre de 1841, el cual se ocupará exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de república representativa popular, y de revisar los actos del actual Gobierno, así como también los del Ejecutivo Provisional de que habla el artículo Segundo. Este congreso constituyente deberá reunirse a los cuatro meses de expedida la convocatoria."

Ya se ve que la Revolución de Ayutla no ofreció a la nación restaurar cierto orden constitucional previo, sino convocarla a asamblea constituyente, en forma de antemano señalada, para darse libremente una constitución representativa, republicana, popular.

Este era el compromiso explícito de la Revolución de Ayutla y lo cumplió a la letra. Ni engañó al pueblo para arrastrarlo a la lucha armada, ni lo defraudó después de la victoria.

La revolución carrancista procedió diferentemente.

Desde su origen se anunció "restauradora del régimen constitucional," el que declaró conculcado por el derrocamiento de Madero, régimen que no era otra que el de *la Constitución de 1857*. Si en el curso de su desarrollo, se sintió arrastrada a proclamar la necesidad de reformas políticas, económicas y sociales, no por eso prescindió, al menos públicamente, de su tendencia restauradora; y hay documentos a granel —sin contar con el engañoso nombre de *constitucionalismo*— en que expresa o implícitamente da prendas de mantener en observancia la Constitución de 1857, salvo sancionar además las decantadas reformas.

No es menester mencionar, en comprobación de lo que precede, las declaraciones oficiales o confidenciales trasmitidas por los agentes de Carranza al gobierno de los Estados Unidos. Bastaría aducir, al efecto, que el manifiesto de Carranza a la Nación, de 11 de junio de 1915, de que después hablaré, fué resultado de compromisos contraídos en Washington durante el curso de las negociaciones relativas al reconocimiento del gobierno *de facto*, pues sobre tal hecho no cabe la menor duda desde que Richard H. Cole, uno de los emisarios confidenciales de Carranza, hizo público, en comprobación de ese mismo aserto, el siguiente telegrama, enviado a él por Carranza el 23 de mayo de 1915, al cuidado de la Embajada de México en Washington: "RECIBIDO SU ATENTO MENSAJE. LA PROCLAMA SERA LANZADA EN TIEMPO OPORTUNO."

Bastará, asimismo, citar la crónica siguiente que la prensa periódica americana publicó respecto a la sesión de la Comisión Mixta mexicano-americana, reunida en New London, el 12 de septiembre de 1916: "Los comisionados mexicanos esperan que simultáneamente con las elecciones locales, tendrá lugar la del *Congreso que debe formular y someter a las varias Legislaturas de los Estados la nueva Constitución.*" Este informe, como todos los que publicó la prensa, se dió a luz previa aprobación de los mismos comisionados, de suerte que su autenticidad es indiscutible. Y por él se ve que en opinión de los representantes oficiales del *gobierno carrancista de facto,* era necesaria la aprobación del Congreso, esto es, de las Cámaras de Diputados y Senadores, y la de las Legislaturas de los Estados, para sancionar cualquiera innovación en el código fundamental.

Mas he de hablar, no precisamente de los compromisos internacionales de Carranza, sino de los que contrajo con el pueblo mexicano, y ellos fueron numerosos y explícitos.

El artículo 2 del decreto de 19 de febrero de 1913, expedido por la Legislatura del Estado de Coahuila, como *acto inicial* de la insurrección carrancista, autoriza al Ejecutivo de dicha entidad "a armar fuerzas para coadyuvar *al sostenimiento del orden constitucional en la República*". El orden constitucional en la República no era otro que el de *la Constitución de 1857.*

La circular que con la misma fecha dirigió Carranza, "en la que se excita al movimiento *legitimista,*" asienta que "es el Congreso general a quien toca reunirse para convocar inmediatamente a elecciones extraordinarias, según lo previene el *artículo 81 de nuestra Carta Magna*". Nuestra Carta Magna no era otra que *la de 1957.* Y la misma circular agrega que el "gobierno del Estado se ve en el caso de desplegar la bandera de la legalidad *para sostener al gobierno constitucional* emanado de las últimas elecciones." Ese gobierno a que Carranza se refería no podía ser otro que el que había sido electo de acuerdo con *la Constitución de 1857.*

En el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 no se dice una sola palabra de reconstituir a la nación bajo un nuevo código político, y por el contrario, se invoca para justificar sus cláusulas "que los poderes Legislativo y Judicial han reconocido y amparado *en contra de las leyes y preceptos constitucionales* al General Victoriano Huerta". Esos preceptos constitucionales eran *los de la Constitución de 1857.*

El decreto de reformas al Plan de Guadalupe, de 12 de diciembre de 1914, asienta que por los sucesos de 19 de febrero de 1913 "*se interrumpió el orden constitucional,*" esto es, el dimanado de *la Constitución de 1857*, y como el "Gobernador Constitucional de Coahuila tenía protestado solemnemente *cumplir y hacer cumplir la Constitución general* — la cual no era otra que *la de 1857*...estaba en la forzosa obligación de tomar las armas para *restablecer el orden constitucional* en la República Mexicana," es decir, el de *la misma Constitución de 1857*, por lo que, "al triunfo de la revolución...el Primer Jefe...convocará a elecciones al Congreso de la Unión," y "le someterá las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, con el objeto de que el Congreso ratifique, enmiende o complemente, y para que eleve a preceptos constitucionales, aquéllas que deban tener dicho carácter, antes de que se restablezca el orden constitucional". Ese Congreso de la Unión no podía ser otro que la *Cámara de Diputados y la de Senadores*, constituídas de conformidad con *la Carta Fundamental de 1857*.

Más explícito es aún el manifiesto a la nación que el propio Carranza expidió en 11 de junio de 1915, para propiciar su reconocimiento como gobierno *de facto*, según telegrama a Richard H. Cole, arriba inserto, pues en él se leen los siguientes inequívocos conceptos: "Yo entonces, como Gobernador del Estado de Coahuila, y en acatamiento a los preceptos constitucionales *121 y 128 de nuestra ley fundamental —la de 1857—* asumí la representación de nuestra República, en los términos en que este derecho me es reconocido por *la misma Constitución*" *—la de 1857.* No contento con la simple cita de los mencionados preceptos, el Primer Jefe hizo la siguiente transcripción textual de ellos: "Todo funcionario, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta *de guardar esta Constitución —la de 1857—* y las leyes que de ella emanen." "*Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor*, aunque por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por algún trastorno público se establezca un nuevo Gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, *se restablecerá su observancia...*"

Carranza, pues, de manera explícita apoyó la revolución contra el gobierno de Huerta en los preceptos de la *Constitución de 1857;* llamó al pueblo a la lucha armada con esa bandera; *ofreció restablecer la referida Constitución de 1857*, y reconoció también *explícitamente*

que, como en ningún caso podría perder su fuerza y vigor, tan luego como el pueblo recobrara su libertad, se restablecería la observancia de la misma *Constitución de 1857.*

Ahora bien, ésta contiene el siguiente precepto:

"Artículo 127. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el *Congreso de la Unión,* por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por *la mayoría de las Legislaturas de los Estados.*"

Por tanto, bajo el triple aspecto jurídico, político y revolucionario, la Asamblea de Querétaro fué bastardo brote de un golpe de estado, y su obra —la Constitución de 1917— espuria también, está irremisiblemente condenada a desaparecer *cuando el pueblo recobre* su libertad, como ordena el artículo 128 de la Carta de 1857, citado por Carranza en su manifiesto de 11 de junio de 1915.

CAPITULO II

Si la Constitución de 1857 establece la forma en que puede ser reformada; si ella también determina los procedimientos por cuyo medio han de erigirse los poderes públicos, ¿por qué razón Carranza, en lugar de crear una asamblea constituyente bastarda, no convocó desde luego a elecciones de Congreso Federal y Presidente de la República, ni hizo que los Gobernadores Militares de los Estados expidieran convocatorias semejantes para el restablecimiento de los poderes locales? ¿Por qué no esperó a que estuvieran instalados el Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados, a fin de someterles las reformas a la Constitución que la revolución había ofrecido?

La respuesta es sencilla.

A observarse sinceramente las prescripciones de la Carta de 1857, habrían podido tomar parte con voto activo y pasivo en los comicios todas las clases sociales; no habría sido posible excluir de la prerrogativa electoral, ni a la facción villista, disidente del carrancismo, ni a la facción agrarista, representada por el zapatismo, ni a los elementos dispersos del antiguo régimen, ni en general a todas las clases

pasivas o quietas de la sociedad, capaces por su educación de entender la importancia del momento.

Semejante participación de todas las clases sociales en el próximo sufragio auguraba con absoluta certidumbre la derrota de la facción dominante y su eliminación del poder.

Los carrancistas eran, con efecto, una porción mínima de las clases proletarias de todos los órdenes sociales; con tal o cual excepción, en sus filas figuraban como intelectuales profesionistas fracasados y despechados, profesores de instrucción primaria, la mayor parte de provincia, estudiantes truncados y reporteros de periódicos; los jefes y oficiales de la casta neo-militar habían sido reclutados entre capataces de trabajadores, arrieros, gendarmes, mancebos de botica, lecheros y no pocos ganapanes, jornaleros, peones y criminales de presidio.

Semejante casta se había adueñado del gobierno por medio de la fuerza, estaba apoderada de la fortuna pública y particular, se había enriquecido fácilmente con el producto de las confiscaciones, requisiciones y rapiñas concomitantes y subsecuentes a la campaña militar, y naturalmente estaba decidida a seguir explotando el botín de la victoria, pues consideraba que la nación era patrimonio suyo y nada más que suyo.

Sabían muy bien que en lid política libre serían eliminados, no sólo por su ignorancia y antecedentes, sino porque representaban escasísima minoría.

En el seno del Congreso Constituyente, Machorro Narváez, uno de los más conspícuos miembros de la casta, decía textualmente lo que sigue: "La revolución actual *todavía no es popular en México. La mayoría del pueblo mexicano está todavía contra la revolución;* las clases altas, las clases medias en gran parte y el elemento intelectual antiguo, están contra la revolución; las clases trabajadoras de cierta categoría, los empleados particulares, los que forman principalmente la clase media, están contra la revolución. *Todavía somos la minoría*". (Diario de los Debates, tomo II, pág. 71).

Cuanto a la ignorancia de esta casta, de sobra es conocida de todos y reconocida de los mismos órganos de la opinión carrancista.

Bojórquez, otro de los diputados al Congreso Constituyente, declaraba: "Yo puedo decir, y conmigo muchos señores diputados, que no solamente no tenemos esa preparación, sino que ni en derecho constitucional ni en ninguno de los otros derechos la tenemos; por tanto, y en vista de que nosotros resolvemos estas cuestiones de trascendencia

después de oir el pro y el contra (algunas veces sin oírlos siquiera), porque para votar, más que nuestros conocimientos nos lleva *nuestro instinto revolucionario...*" (Diario de los Debates, tomo II, pág. 367).

Y para muestra del decantado *instinto revolucionrio,* oigamos, con ocasión del artículo sobre la libertad de enseñanza, a una de las grandes columnas del carrancismo, el general Nafarrate, también diputado al Constituyente: "Estimo en la parte declaratoria que es la de las garantías individuales, que declara a México libre, porque declara a México libre y de restricción de esos derechos que el pueblo declara por su propia iniciativa libre y soberana, es la parte representativa del Ejecutivo de la Unión, el Ejecutivo de la Unión para informar su política, es el único que puede pisar esa tribuna para decirnos: yo necesito para sostener esta polémica se supriman estas garantías y no venir a invadir, señores oradores, el lugar del primer magistrado de una nación para decir de una manera particular a las ideas. Las ideas se sacrifican, señores, como nos sacrificamos todos los soldados. Yo estoy dispuesto a justificar que los señores diputados están invadiendo el lugar del Primer Jefe, del Primer Magistrado de la nación, que es el único que puede pedirle al poder legislativo si es de concederse o nó la supresión de garantías, en total o en parte, porque estamos en la sesión declaratoria en que se dice que el hombre es libre. Pido, señor, que se considere mi dicho, porque se está invadiendo el honor de los hogares." (Textual!) Diario de los Debates, tomo I, pág. 470.

Así hablaban y pensaban, si nó los *electos* del pueblo, si los *selectos* de la facción triunfante!

Mas si ignorante y en minoría esta facción no podía esperar nada de la libre expresión del sufragio nacional, en cambio contaba con la fuerza material para seguirse imponiendo. Puesto que a ello obstaba la Constitución de 1857, había que darle el golpe de muerte; puesto que también obstaba la bandera constitucionalista, había que rasgarla.

El proletariado en armas se declaró, en consecuencia, el único habilitado para ejercer la ciudadanía, el dueño de la nación, el árbitro de sus destinos.

Reunidos los jefes de la casta militar, en lo que llamaron el "Partido Liberal Constitucionalista", comprometiéronse a sostener la candidatura de Carranza a la Presidencia de la República y la de los miembros de la misma casta militar o sus sectarios, para la Asamblea Constituyente.

Las listas de diputados fueron formados por los jefes militares y revisadas y ordenadas por su lugarteniente en la Secretaría de Gobernación; los diputados fueron designados en las casillas bajo la presión armada de los destacamentos locales y de los gobernadores militares de los Estados, dentro de una atmósfera de muerte y opresión. Si alguno que otro diputado —por ejemplo los del Partido Renovador de la Vigésimo-sexta Legislatura maderista— logró entrar en el Congreso Constituyente, fué debido a empeños especiales de Carranza y contra la oposición del jefe supremo de esa casta militar, el General Alvaro Obregón, quien llegó a pedir a la misma asamblea desechara las credenciales de dichos renovadores.

"Vengo a demostrar a la Asamblea —decía Cándido Aguilar, prometido yerno de Carranza— que está siendo víctima de intrigas ministeriales, vengo a decir la verdad, aun cuando amigos míos son el General Obregón y el Lic. Acuña (Ministro de Gobernación)... La intriga contra el señor Palavicini —uno de los renovadores— la han tramado el señor General Obregón, y esta intriga, vosotros lo sabéis, nada más que pocos tienen valor civil para enfrentarse; siempre se enfrentan con los caídos; esa intriga viene, señores, *desde las juntas del partido liberal constitucionalista...*" "...yo no vengo a provocar crisis ministeriales, vengo a decir que se trataba de intrigas personales, porque efectivamente de eso se trataba en Chapultepec. Estando con el señor Acuña y con el señor Obregón, persona que admiro, que estimo y que considero que es una gloria nacional, me dijjeron estas palabras: 'ese Palavicini está dando mucha guerra; pero ya va a ver, no irá al Congreso'." (Diario de los Debates, tomo I, págs. 154 y 227).

Cuando el Ministro de la Guerra y el de Gobernación así obraban con los de casa, ¿era posible pensar en que dejarían penetrar al Congreso Constituyente a nadie que no perteneciera al proletariado armado de la facción carrancista?

En el decreto de 15 de septiembre de 1916 se leen las siguientes disposiciones: "...no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución (la de 1857), los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista". (Art. 40).

En la convocatoria de 19 del mismo septiembre se agrega que se considerarán vecinos del Estado —requisito necesario para el voto pa-

sivo— a los que hayan residido en su territorio "cuando menos desde seis meses antes de la fecha de las elecciones" (Art. 8, frac. III); y a "los que hayan tenido la calidad de ciudadanos o vecinos del Estado respectivo en los diez días del cuartelazo de la Ciudadela, siempre que hayan demostrado después con hechos positivos su adhesión a la causa constitucionalista". (Art. 8, frac. IV).

Y en la ley electoral de igual fecha se previene que se tomarán como base "los padrones que se formaron para las últimas elecciones municipales". (Art. 20).

Ya los expresados padrones habían expurgado de las listas de sufragáneos a buen número de elementos activos no identificados con la causa carrancista.

Sin embargo, como se ha visto, no se consideró bastante y se excluyó a los que habían apoyado a los gobiernos o facciones hostiles al carrancismo.

Tampoco esta eliminación satisfizo a la casta, y se exigió la residencia de seis meses inmediatamente anterior a la elección, lo que despojaba de la franquicia electiva a cientos de miles de ciudadanos que, huyendo de las atrocidades de las chusmas revolucionarias, se habían trasladado de la aldea a la villa, de la villa a la ciudad inmediata, de la ciudad a la capital de Estado, y de ésta a la Metrópoli.

Y para que la exclusión fuese absoluta, se declaró *no-residentes a todos los residentes* que no hubiesen demostrado con hechos positivos su adhesión al carrancismo, o lo que es igual, a la casta proletaria dominante.

Así, la Asamblea de Querétaro, aparte de su usurpado poder constituyente, no tuvo por origen siquiera la voluntad de todas las clases sociales manifestada en los comicios.

Las chusmas carrancistas, *y sólo ellas*, organizadas bajo la dirección de sus generales en el llamado Partido Liberal Constitucionalista, elaboraron las planillas de diputados y obtuvieron credenciales para éstos en fementidas elecciones, valiéndose de la fuerza pública que manejaban los Secretarios de Guerra, Relaciones y Gobernación, los Gobernadores Militares de los Estados, los Comandantes Militares y los Jefes de guarniciones y destacamentos.

La misión constitucional del Procurador General de la República,
2ª ed., México, Botas, 1963 *

por

Luis CABRERA y Emilio PORTES GIL

* Primera edición, México, 1932, con motivo del Congreso Jurídico Nacional, celebrado en la ciudad de México en septiembre de 1932.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Señor Presidente del Congreso Jurídico:

Señores compañeros:

Señoras y señores:

El espíritu que ha inspirado la reunión de este Congreso Jurídico hace que la Asamblea a quien me dirijo esté constituída 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 el Lic. 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 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 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 cada quien lo suyo; se necesita la lucha por el derecho, que diría Ihering, 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 (fisco, 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 del 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: 1ª—La de defender los derechos del Estado ante los tribunales. 2ª—La de proteger a la sociedad contra la delincuencia y 3ª—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 e 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 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 semi-Secretario de Estado.

En 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.

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.

NOCION HISTORICA DEL MINISTERIO PUBLICO

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 le llamó, asumiera el carácter de promotor de la justicia en los casos en que había que pedir el castigo de los delincuentes.

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 (Art. 188), que durarían en sus funciones cuatro años (Art. 184), y que tendrían el tratamiento de "señoría" mientras permanecieran en ejercicio (Art. 185).

La Constitución de 1824 atribuyó al Presidente de la República la facultad de cuidar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente 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 (Arts. 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 (Art. 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 (Art. 16, fracs. 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 (Art. 116) disponiéndose el establecimienao de fiscales generales cerca de los tribunales para los negocios de Hacienda y los demás que fueran de interés público (Art. 194).

La ley de don Juan Alvarez, de 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* (Art. 91).

Esta es la primera vez que la Ley Constitucional mexicana distingue entre el Fiscal y el Procurador General.

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.

Esta es la primera vez que se emplea el término Ministerio Público en nuestros textos constitucionales.

Hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica del Ministerio Público, de 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 independer 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:

a) La persecución de los delitos federales.

b) La defensa de los intereses de la Nación ante los Tribunales Federales.

c) El auxilio al Poder Judicial en asuntos del orden civil y penal.

d) La representación del Ejecutivo en juicio como actor y como reo.

e) La intervención del Ministerio Público en todas las controversias a que se refería el artículo 97 de la Constitución de 1857.

f) Por último, la ley de 1908 dio intervención al Ministerio Público en todas las controversias con motivo del amparo.

EL MINISTERIO PUBLICO EN LA CONSTITUCION DE 1917

Para comenzar este capítulo se hace necesario recordar ante todo el texto del artículo 102 Constitucional:

> "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: 1º Es el representante de la sociedad en materias penales. 2º Es el vigilante de los intereses privados de carácter general o de ciertas personas que no pueden defenderse por incapacidad o ausencia. 3º Es el representante de la ley en los casos de interés público. 4º Es parte en los juicios de amparo. 5º 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. 6º 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.

I. 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 ejer-

cicio de las acciones penales, habiéndose llegado en la práctica al extremo de que queda 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.

II. 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 encontrase refundidas en el Ministerio Público.

III. 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 incluída 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 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.

IV. 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.

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 de 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.

V. 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.

VI. El Procurador General de la República es, además, conforme a la nueva Constitución, el Consultor Jurídico del Gobierno.

Esta novedad tan importante se debe a los sesudos estudios hechos por el señor Lic. Dn. José Natividad Macías, como preparación al proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente por el C. Dn. Venustiano Carranza.

Sobre la amplitud que estas funciones deben tener se ha discutido mucho, y algunos constituyentes, como el Lic. Dn. Luis Manuel Rojas

y el Lic. Dn. 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.

El señor Lic. Dn. 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 opoderado de las diversas ramas del Ejecutivo, gerente 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 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 disímbolas, 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 complemento 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 nuestro Derecho Constitucional.

El Ministerio Público sirve lealmente al Ejecutivo, del que forma parte, defendiendo los intereses materiales y morales del Gobierno; pres-

tando 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 ese 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.

Esta es la causa por la cual los pedimientos 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 resultandos.

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, y muchas veces contra su propio parecer, 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 preconstituídos 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 oficialmente a la Secretaría o Departamento interesado, estaría desempeñando con más atingencia y con más rectitud sus funciones de procurar la justicia y de aconsejarla.

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".

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 sus 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 puede hacerse sino cuando se haya reformado la composición de la Suprema Corte de Justicia.

I. El Ministerio Público debe ser una institución encargada exclusivamente de vigilar por el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes.

II. El Ministerio Público debe ser el guardián de los derechos del hombre y de la sociedad y el defensor de las garantías constitucionales, interviniendo en todos los asuntos federales de interés público y ejercitando las acciones penales con sujeción a la ley.

III. 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.

IV. El Jefe del Ministerio Público debe formar parte de la Suprema Corte y hacerse oír en sus sesiones personalmente o por medio de delegados.

V. 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.

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 órgano 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 este 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 forma 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 abajo 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.

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.

"El Estado y la Iglesia", en
Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen,
2ª ed., México, 1933

por

Miguel LANZ DURET

"EL ESTADO Y LA IGLESIA"

Intervención de los Poderes Federales en Materia de Culto Religioso

Si el Constituyente de Querétaro no hubiese incluído 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 garantizar de un modo absoluto la libertad religiosa. Nada más alto y más 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 inciso 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 República, 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.

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 sólo los sectarios fanáticos imaginan que sea posible impedir la libertad de creencias y aún 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 disminuír 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 de 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.

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 17 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 es evidente que no se necesita obtener permiso para abrir 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 57, 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 sólo 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, como 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 pri-

mero, el concerniente a la separación de las entidades civil y eclesiástica, ha sido derogado en la Ley constitucional de 17, 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 constituír 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 idas 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 fué 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, ante el Estado, no tengan carácter colectivo. La ley respeta la creencia en el individuo y las practicas 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 aún 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.

"La Iglesia Católica sostiene que es divina por su origen y por su fin. Sin duda, toda Iglesia pretende lo mismo, puesto que reune 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 sólo 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 formulado 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 instituída por Jesucristo para ser el medio exclusivo de la salvación de los hombres".

Por su parte el gran Constituyente de 57, 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, 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 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. Asímismo 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 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 el número máximo de ministros de los cultos que debe haber según las 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 lo 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 imprescindibles, e intocables a pesar de todo, de la 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 57 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 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 apaciguen, 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 exijen 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 los creyentes para la intervención que 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 instituído 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.

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.

"En honor de Carranza", en
Isidro Fabela, un gobernante intelectual (1942-1945)
Recopilación y notas de Mario Colín.
Toluca, Ediciones del Instituto Científico
y Literario Autónomo de México, 1946

por
Isidro FABELA

EN HONOR DE CARRANZA [1]

Corpulento, fuerte de pecho, ancho de espaldas, frente espaciosa y límpida, boca de labios delgados que denotaban la fuerza de su carácter; de andar pesado y grave, de voz pausada de medios tonos, jamás estridente; sus ojos, buenos, de mirada noble; su cabeza, con luenga barba florida, como la de un apóstol de Rafael Sanzio; barba fluvial que el artista ha interpretado admirablemente, haciéndola un símbolo, símbolo que es el río de las ideas revolucionarias cuyas linfas llegan como en el Moisés de Miguel Angel a las Tablas de la Ley, y en Carranza a la Constitución de Diecisiete que fué su ideal y después su obra imperecedera.

Su espíritu era como su cuerpo, vigoroso; era el espíritu de una gran voluntad. Su carácter fué su mayor fuerza. "Parecía una fuerza de la naturaleza". Si, señor Islas Bravo: Carranza era un genio, un genio del carácter. Carácter indomable, imperturbable, incorruptible; carácter sereno como la verdad y firme como el honor. A carranza jamás lo oímos quejarse de los avatares de la suerte. Jamás lo miré cabisbajo ni aparentemente triste. El siempre era el hombre erguido por dentro y por fuera.

Sufrió mucho e innúmeras veces; pero jamás conocimos su dolor: lo escondia en las profundidades de su almario para ser ante los demás lo que realmente era: la autoridad suprema de la Revolución jamás doblegada; el hombre que simbolizaba la fortaleza de la patria.

Era también bondadoso; pero de una bondad que no se transformaba en sentimentalismos. Era de una bondad que nunca traspasaba los linderos de la estricta justicia y de la ley. Porque era un justo y un legalista.

Y cuando él fué la Ley porque la Constitución no existía, porque la Constitución estaba gestándose para después surgir en Querétaro;

[1] Versión taquigráfica del discurso pronunciado el 28 de agosto de 1945, con motivo de la inauguración del Monumento a don Venustiano Carranza en Toluca, Estado de México.

cuando él era la Ley entonces sus actos fueron siempre la representación de la equidad.

Era un valiente. En los días de mayor peligro, en los campos de Anhelo o de Torreón, en plena batalla, cuando las balas le silbaban por todas partes, él permanecia inalterable. No conocía el miedo, pero tampoco era temerario. Sin embargo, algunas veces su valentía llegóo a tal punto que sus ayudantes lo tuvieron que apartar del peligro para que no pereciera irremediablemente. Y era que pensaba que tenía que ser un ejemplo de valor ante sus huestes. Nadie puede decir que lo haya visto temblar ni de miedo, ni de rencor, ni de odio. No, él siempre fué sereno y severo Sereno y severo en todos los actos de su vida: en la vida pública y en la vida privada. Porque Carranza era siempre el Primer Magistrado de la Nación. Donde quiera que él ponía su planta, ahí estaba el Jefe del Estado.

No tenía familiaridad con nadie, no tenía ironías de ninguna especie para nadie. Era respetable y respetado; y cuando alguien, como Francisco Villa, faltándole el respeto intentó imponérsele, entonces él, con lo dureza en la voz y energía en el ademán, le dijo: —"Usted, General, hace lo que yo mando; y si no lo hace usted por la buena lo hará por la mala". Y tomó la pistola que tenía junto.

Villa, entonces, no tuvo más que decir: "—Está bien, Jefe, usted manda, yo obedezco".

Qué bien ha recordado el Licenciado Islas Bravo aquellos pasajes de su vida que demuestran que respetaba la vida humana. No quiso matar a Villa cuando Chao se lo pidió; no quiso matar a Chao cuando Villa se lo exigía; habiendo salvado así, el mismo día, la vida de aquellos dos hombres que eran enemigos irreconciliables y que después lo traicionaron.

Un amigo mío de Chihuahua me fué a ofrecer que mataría a Villa porque Villa, me dijo, "era un peligro para el porvenir de la patria". "Dígale usted al señor Carranza que me deje obrar con libertad y no se arrepentirá; porque Villa pondrá en peligro la paz de la República".

Y cuando di a conocer al señor Carranza aquella propuesta, el señor Carranza me costentó rápido: "¿Y que le contestó usted, señor Licenciado?" "Le dije, señor, que usted era incapaz de aceptar semejante proposición". "—Hizo usted bien —me contestó—, el día que yo aceptara el que se cometiese un asesinato semejante, ese día se perdería el principio de autoridad de mi Gobierno, la confianza que el pueblo tiene

en mí. Se menoscabaría la responsabilidad del Jefe de la Revolución, se perdería la Revolución misma".

Carranza era un varón de la más absoluta probidad; Carranza no se enriqueció con los caudales que como ríos de oro pasaron por sus manos. Murió pobre, murió con su hacienda hipotecada; a tal punto, que sus hijos tuvieron que vender algunos de los muebles que les dejara su padre, para poder vivir.

A sus hijos no les dejó más herencia que la de su patriotismo y de su gloria. Porque Carranza antes que todo, y después de todo, era un patriota. El patriotismo era su ideal, su ocupación, su preocupación, su vida.

Nació cuando debió haber nacido. Actuó en la historia de México en el momento más oportuno. Cuando Huerta había arrojado en un charco de sangre a la Constitución de Cincuenta y Siete, Carranza la levantó con su mano redentora. México necesitaba, después de un apóstol como el Mártir Madero, un revolucionario y un hombre de estado cabal; un espíritu militar que, después de imponerse sobre su ejército bravío para vencer a la tiranía, realizara la transformación social del pueblo mexicano.

Venustiano Carranza fué entonces el hombre que necesitaba la Nación y la Historia de México. Como Gobernador y coco ciudadano cumplió con su deber organizado la Revolución al amparo del Plan de Guadalupe que no era un plan revolucionario sino simplemente un breve plan político que tenía por objeto tumbar a la Dictadura. Y lo consiguió; lo consiguió con la potencia de su prestigio, con la oportunidad de su conducta, con la autoridad, el carácter, la inteligencia, la habilidad, la respetabilidad y el dominio de su vigorosa personalidad.

Venció a la tiranía porque supo organizar y dirigir al puñado de valientes que se le unió en Coahuila y que fué aumentado como una inmensa ola humana en toda la República, porque era la masa popular la que estaba con él. Y era natural que estuviera con él.

La República no podía quedar sumida en la ilegalidad, el oprobio y la ignomia. Si Carranza no hubiese protestado en Saltillo, si otros revolucionarios no hubieran protestado en el resto del país, México se habría deshonrado ante su propia historia y ante la historia del género humano. Porque la muerte de Madero necesitaba un castigo para que todos los mexicanos pudiéramos decir que éramos ciudadanos dignos.

Carranza fué el hombre que, levantando la Constitución y la bandera tricolor, salvó a México de la vergüenza de dejar impune el más nefando de los crimenes.

Pero Carranza hizo algo más, de una trascendencia no medida todavía, en beneficio de nuestro país. Madero había dejado trunca la idea revolucionaria. Carranza tenía que continuar aquella obra. Y él la realizó. La Revolución, en un momento dado de la Historia de México, fue él, la penso, él la gestó, él la hizo, él proyectó el código político que vive y palpita en el alma nacional mexicana. La revolución tenía muchas facetas; él las entendió todas. El entendió el problema del obrero, del campesino, el problema del hogar, el económico, el financiero y el problema internacional.

Carranza ha sido el más grande, el mejor, y el más comprensivo internacionalista que ha tenido nuestra Patria.

El comprendió que México no tenía la personalidad internacional que debía tener; que no había seguido la conducta exterior que debía haber seguido durante la Dictadura. Y por eso, en sus discursos —grandes discursos— sentó las ideas de la Doctrina Carranza, que son éstas, sintéticamente:

"Todos los Estados son iguales ante el Derecho. En consecuencia deben respetar mutua y escrupulosamente, sus iniciativas, sus leyes y su soberanía".

"Ningún país tiene derecho de intervenir en asuntos internos o externos de otros".

"Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del Estado donde se encuentran. De consiguiente, ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país donde reside, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y privilegio".

"La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal y no debe servir para la protección de intereses particulares ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad nacionales. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los Gobiernos de los países débiles a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a súbditos de países poderosos".

Maestro, Apóstol, Jefe, Mártir, Amigo:

Yo no podía abandonar el Gobierno del Estado de México sin dejar un recuerdo imperecedero a tu memoria.

Antes de estar en esa piedra admirable, estuviste siempre en mi pensamiento y en mi corazón. Mi modesta obra de hombre de Estado es tuya, porque yo fui tu discípulo. Tú me enseñaste a amar al bien y la justicia. Me enseñaste a respetar la Ley, me enseñaste que la primera de las virtudes es el amor a la Patria. Me enseñaste a querer al pueblo como a un hermano. Si algo bueno hice a mi Patria Chica, es obra tuya.

Como amigo, fuiste el mejor de mis amigos, el más noble, el más bueno, el más comprensivo.

Apóstol, yo seguí tus pasos calladamente, respetuosamente, aprendiendo de tus labios tus ideas revolucionarias en bien de la tierra y del pueblo que tanto quisimos: que tanto quisiste tú y que tanto quiero yo.

Jefe, te obedecí vivo, te sigo obedeciendo muerto. Y cuando esté próximo a marcharme de este mundo, tu nombre será pronunciado por mis labios como el de un padre, como el de un mártir, como el de un maestro, con admiración, agredecimiento y amor.

Mártir, tu sangre ha fecundado el porvenir de México. El México futuro en obra tuya, Carranza. ¡La felicidad del pueblo mexicano, del campesino y del obrero, son obra tuya, Carranza!

Tú iniciaste la autonomía interna de México, que es casa tuya; y tú fundaste la verdadera independencia internacional de la Nación Mexicana, que también es obra tuya.

¡Bendito seas!

"Organización ejecutiva", en
Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia,
enero-marzo 1940, Tomo II, N° 5 y N° 6, abril-junio

por
Salvador URBINA

ORGANIZACION EJECUTIVA

Por el Lic. Salvador Urbina

Son bien conocidas las ideas que informaron para su adopción, en la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, 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 de 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.

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, ciñiéndose 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 las 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 de Norte América 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 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 establezcan, 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 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 disfrutar el Presidente de la República, y lo que puede llevar a cabo sólo el nombramiento de miles y miles de funcio-

narios 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 responsabilidad durante el tiempo de su encargo la limita todavía más 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 le da 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 y administrativa del Ejecutivo se ha visto, por lo tanto, reforzada grandemente por estas 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.

ORGANIZACION EJECUTIVA

Por el Lic. SALVADOR URBINA

En anterior artículo sobre este tema, esbosé 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, 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 regimenes 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, peron 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 influído 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 doctrinistas.

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 los Estados Unidos de Norteamérica 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, etc., 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 dió tal suma de facultades y de poder, que podría asegurarse y aun demostrarse desde el punto de vista científico y del político, que ello fué 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 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 sin ningún género de duda, que la intervención, conocimiento y resolución de todo asunto sólo 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, y

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 sobre 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 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 fué 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 por traición a la patria y delitos graves del orden común, sabiendo como sabían perfectamente que el primero de dichos delitos es tan excepcional que sólo 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 se han cometido en el ejercicio de su encargo la mayoría de nuestros Presidentes de la República y que aun la Constitución de 1857 los había 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 Repúlica, 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 sólo por los que por su gravedad amerite ser enjuiciado por las Cámaras Legislativas; pero de esto e inmunizar al propio Presidente en la forma en que lo hace la Constitución vigente, media una enorme distancia con concecuencias 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 instituídos por la Constitución como funcionarios que auxilian al Presidente en la absurda labor de ser el 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 seguiente 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 veraderas funciones ejecutivas que a ellos no les están encomendadas.

Es fácil recordar que en los períodos presidenciales subsecuentes a la expedición de la Constitución de 1857, se procuraba seguir efectivamente 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 C. 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?

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.

"El sentido social de la Constitución de 1917", en
Foro de México, Nos. 4 y 5, 1953

por
Eduardo PALLARES

EL SIGNIFICADO SOCIAL DE LA CONSTITUCION DE 1917

Por el Lic. Eduardo Pallares

Proemio

La Constitución política de un pueblo tiene necesariamente un sentido más hondo que el conceptual-jurídico que se desprende de sus preceptos. En ella se reflejan con mayor o menor fidelidad, según los casos, los diversos problemas históricos, económicos y sociales que de urgencia ha de resolver la nación de que se trate si quiere subsistir en la lucha por la vida con los demás pueblos, y sobre todo, si tiene el anhelo respetable de cumplir la misión que le está encomendada en el constante devenir de la humanidad.

Un Código político que no responde a estos fines elevados y que sólo organiza a los altos poderes públicos y enuncia las garantías individuales, es ineficaz e incompleto, y fácilmente ha de dar lugar a serios conflictos que se desenvuelven al margen de sus disposiciones, los que, en casos extremos, se convierten en verdaderos cataclismos que ponen en peligro la vida misma del ser social.

La Constitución de 1917 afortunadamente no adolece de este defecto, y por lo contrario, a causa de haber nacido como consecuencia de una revolución que abrió nueva era en nuestra historia, tiene un sentido trascendental más hondo que el literal-jurídico que dimana de sus preceptos. Ponerlo en claro, darlo a conocer a los lectores de esta revista, es la labor que me ha sido encomendada, y que realizo con placer y desinterés porque al hacerlo cumplo con un deber patriótico y rindo culto a la verdad, tal como la percibe mi mente y la siente mi corazón.

No me será posible analizar nuestra ley fundamental, ni aún superficialmente, en las múltiples facetas que presenta y que están relacionadas con el tema de mi trabajo. A otras plumas más doctas y mejor cortadas que la mía, les ha sido encomendado el estudio de proble-

mas tan importantes como los concernientes al derecho fiscal, al internacional público, al administrativo, al penal, etc. Limitando así la materia de mis investigaciones, divido esta exposición en los siguientes capítulos:

LOS CONSTITUYENTES DE QUERETARO

NACIÓ DESPRESTIGIADA. La Constitución de 1917 nació sin prestigio alguno. No fueron sus progenitores sabios jurisconsultos ni publicistas de renombre, ni célebres estadistas. Hija de una revolución popular integrada por las clases proletarias, cuya cultura intelectual y moral nadie había cuidado, fue engendrada en medio de pasiones violentas, apetitos desencadenados y en un ambiente en el que no reinaba la ciencia ni la serenidad de los principios filosóficos. Fue hija de las necesidades y de los instintos de un pueblo convulsionado por la guerra civil y ansioso de encontrar nuevos horizontes en los que pudiera dar expresión a sus ímpetus vitales.

Sus enemigos la miraron con desprecio y se burlaron de ella y de quienes la engendraron. La llamaban el almadrote de Qurétaro, y cuistres a los jurisperitos que colaboraron en su formación. Los doctos jurisconsultos de la época porfiriana no perdonaban a los constituyentes de Querétaro el sacrilegio que habían consumado al abrogar la Constitución de 1857, y, sobre todo, al no utilizar la sabiduría y el talento de aquéllos en el importantísimo acto de la formación de la nueva ley. ¿Cómo era posible, pensaban, que la turbamulta de revolucionarios iletrados, sin preparación alguna, que venían de remotas regiones donde imperaban la ignorancia y la incultura, fuesen los que dieran a México una nueva Constitución? Fácil les era demostrar a los enemigos de ésta, por medio del diario de debates, que aun algunos constituyentes se expresaban sin lógica de ningún género, atropelladamente, y, a veces, sin que fuera posible dar sentido inteligible a sus expresiones. Además, los mismos autores del Código de Querétaro confesaban su ignorancia y falta de preparación, lo que fué motivo para que sus enemigos les echaran en cara la audacia de convertirse de campesinos o trabajadores iletrados, en legisladores del pueblo mexicano.

PROFESIONISTAS FRACASADOS Y DESPECHADOS. Un libro que refleja muy bien ese estado de cosas fue escrito dos años después de que la Constitución de 1917 viese la luz. Se intitula "Al Margen de la Cons-

titución de 1917" y su autor es el Sr. Lic. Jorge Vera Estañol uno de los mercantilistas más eminentes de la época porfirista. En él caracteriza a los constituyentes en los siguientes términos: "Los carrancistas eran, con efecto, una porción mínima de las clases proletarias de todos los órdenes sociales; con tal o cual excepción, en sus filas figuraban como intelectuales, profesionistas fracasados y despechados, profesores de instrucción primaria, la mayor parte de provincia, estudiantes truncados (?) y reporteros de periódicos; los jefes y oficiales de la casta neo-militar habían sido reclutados entre capataces de trabajadores, arrieros, gendarmes, mancebos de botica, lecheros y no pocos ganapanes, jornaleros, peones y criminales de presidio. Semejante casta se había adueñado del gobierno por medio de la fuerza, estaba apoderada de la fortuna pública y particular, se había enriquecido fácilmente con el producto de las confiscaciones, requisiciones y rapiñas concomitantes a la campaña militar, y naturalmente estaba decidida a seguir explotando el botín de la victoria, pues consideraba que la nación era patrimonio suyo y más que suyo". "Cuanto a la ignorancia de esta casta de sobra es conocida de todos y reconocida de los mismos órganos de la opinión carrancista. Bojórquez, otro de los diputados al Congreso Constituyente, declaraba: "Yo puedo decir, y conmigo muchos señores diputados, que no solamente no tenemos esa preparación, sino que en derecho constitucional ni en ninguno de los otros derechos la tenemos; por tanto, y en vista de que nosotros resolvemos estas cuestiones de trascendencia después de oír el pro y el contra (algunas veces sin oírlos siquiera), porque para votar, más que nuestros reconocimientos nos lleva nuestros instintos revolucionarios"... (Diario de los Debates. Tomo II. Pág. 367). Y para muestra del decantado instinto revolucionario, oigamos con ocasión del artículo sobre la libertad de enseñanza, a una de las grandes columnas del carrancismo el general Nafarrate, también diputado al constituyente..." En seguida transcribe el Sr. Lic. Vera Estañol parte de dicho discurso que realmente no tiene sentido inteligible.

PLATÓN TAMBIÉN FRACASO. Fue, pues, un hecho comprobado que la mayoría de los constituyentes carecían de la ciencia que supone el difícil arte de legislar. Con decir que en él han fracasado cerebros tan excelsos como el de Platón que forjó en su famosa República el modelo de los Estados totalitarios en el que las mujeres debían ser comunes, los hijos pertenecer a la comunidad, y se prescribía el infaticidio! A

tales extremos llegó en esa concepción, que muchos calificarían de bolchevique, que él mismo hubo de rectificar al escribir posteriormente "Las Leyes" en las que imperan la moderación y el buen juicio. Sin embargo, de esos errores en que incurrió, no vacilaba en sostener que la humanidad sería feliz cuando "los filósofos gobernasen a los reyes filosaofasen!

El Milagro se Hizo. Si Platón incurrió en errores graves ¿qué esperar de los constituyentes de 1917 cuya capacidad intelectual estaba muy lejos de ser platónica?. Sin embargo el milagro se hizo porque lo que brota de las entrañas de un pueblo que se debate en la miseria y en el dolor, y que se había revelado contra un crimen monstruoso cometido por una minoría ambiciosa y desalmada, tiene un valor histórico y vital mucho mayor que el de las lucubraciones de los doctos y los bisantinismo de los eruditos que, de espaldas a las realidades más apremiantes, sólo consultan a su ciencia y a su cerebro para forjar utopías o elaborar códigos atiborrados de doctrinas extranjeras. Ahora bien, nadie que esté ciego o apasionado, discute el valor jurídico social de la Constitución, no obstante los defectos que tenga y su radicalismo antirreligioso que denuncia un gran miedo, una especie de fobia histórica: el temor de que el pueblo mexicano, víctima de la herencia hispánica, vuelva a ser víctima de la teocracia.

Hace unos cuantos días, el Sr. Arzobispo de México hizo una hermosa declaración porque constituye un noble tributo a la verdad, por encima de toda clase de partidiarismos y de visiones unilaterales. Dijo su Ilustrísima, estas palabras: "La doctrina social de la revolución mexicana, en sus relaciones obrero patronales, es la misma de la Iglesia Católica, salvo algunas cosas muy peculiares de México". Indudablemente que el señor Arzobispo se refirió al artículo 123 constitucional en el que está incorporada dicha doctrina, artículo que ha sido elogiado en los congresos sobre cuestiones obreras celebrados en Chile y Bogotá, y que algunos publicistas han considerado como norma a seguir en los pueblos de Sud-América.

El Pueblo Mexicano Ama su Constitución. Independientemente de estas opiniones personales, hay un hecho histórico que purifica a la Constitución de cualquier pecado de origen que pudiera tener sea de orden técnico o de mayor enjundia política. Me refiero a la realidad innegable de que el pueblo mexicano, en su mayoría, ama a la Constitución porque ve en ella una ley que protege a las clases pro-

letarias y que fué promulgada para emancipar al trabajador urbano, lo mismo que el campesino que vive perdido en regiones alejadas de los centros de civilización y de cultura. Estoy convencido de que cualquier movimiento social que tuviese por objeto abrogar el Código de Querétaro, provocaría una inmensa revuelta, un movimiento sísmico social que evidenciaría hasta qué grado la nación mexicana venera dicho Código. Las mismas clases conservadoras, sobre todo los católicos más eminentes, no le perdonan los artículos 3º y 130, pero abstracción hecha del radicalismo que ellos contienen, seguramente que en los demás la aceptan, y no quisieran volver al régimen que estableció la Constitución de 1857. Naturalmente, que hay espíritus retrasados, conciencias apergaminadas que sueñan todavía con la época porfiriana y abominan de lo actual, pero ésto no constituye un argumento contra la Constitución como tampoco nada significa contra los automóviles y los aeroplanos, el hecho de que en algunos Estados de la República todavía se usen las vetuscas carretelas tiradas por viejos y cansados jamelgos. Ya lo dijo un filósofo mexicano, "la evolución no es una sombría hecatombe en la que se aniquilen las viejas formas de la vida; es más bien un lento trabajo de superposición de formas" que permite subsistir a las que representan estadios muy atrasados del progreso universal.

JUSTICIA A QUIEN LA MERECE. Si una buena parte de los constituyentes de Querétaro carecían de la preparación necesaria para ser legisladores, no por eso ha de creerse que no había personas cultas, profesionales que después se han distinguido en el seno del gobierno o en otras actividades sociales. Fueron los padres de la criatura, y sus nombres deben pasar a la historia porque así es de justicia, en un sentido o en otro. He aquí los más connotados que recuerdo. En primer término, Don Venustiano Carranza que elaboró o bajo cuya dirección se elaboró el proyecto de la Constitución que fue sometido al Congreso de Quer'taro. En seguida, sin orden de méritos o importancia, anotó los siguientes nombres: Lic. José Natividad Macías, Lic. Manuel Aguirre Berlanga, Lic. Manuel Acuña, Lic. Enrique Colunga, Antonio Ancona, Alberto Juan de Dios Jojórquez, Alfonso Gravioto, Lic. Hilario Medina, Marcelino Dávalos, Carlos Duplán, Manuel Cepeda Medrano, Lic. Fernando Lizardi, Lic. Paulino Machorro Narváes, Jesús López Lira, Froilán Manjarrez, Lic. Rafael Martínez Escobar, Rafael Nieto, Lic. Jaime Pastrana, Pastor Rouaix, Antenor Sala, Lic. Jorge M. Truchuelo y Gerzaín Ugarte.

LEGITIMIDAD DE LA CONSTITUCION

Aspectos de Ilegitimidad

Los adversarios de la Constitución sostienen que es ilegítima porque no fue la expresión de la voluntad del pueblo mexicano ni se elaboró en la forma prevista por el Código Político de 1857. Hacen hincapié en que fue impuesta por medio de la fuerza y por una minoría de mexicanos. Subrayan el hecho de que el grupo carrancista que le dio vida, ni siquiera representaba a todos los hombres de la revolución que se levantaron en armas en contra del usurpador Victoriano Huerta. Fué una de las tres facciones en que aquéllos se dividieron, y las otras dos, la zapatista y la villista, no estuvieron representadas en el Congreso Constituyente de Querétaro.

El ya citado jurisconsulto Jorge Vera Estañol, es radical en sus afirmaciones a este respecto: "La Constitución de 1917, dice, es ilegítima desde el triple punto de vista jurídico, político y revolucionario, porque la asamblea de Querétaro no representó la voluntad de la nación sino a la minoría armada de las clases proletarias". Llama al congreso constituyente de 1917 "brote bastardo de un golpe de Estado", y en la introducción de su libro propugna que se someta la Constitución a una revisión democrática para purgarla del vicio de ilegitimidad, y corregir los graves errores que contiene.

Los mismos defensores de la ley, no desconocen su origen espúreo. El Lic. Octavio A. Hernández, entre otros, así lo declara... "hay, pues, que convenir en que la Constitución de 1917 fué en sus orígenes una Constitución impuesta", lo que equivale a decir que no expresó la auténtica voluntad del pueblo mexicano. Podría citar a otros letrados que opinan de igual manera, pero no lo creo necesario porque no trato de formular un argumento de autoridad, sino de presentar a mis lectores un aspecto de la cuestión.

Todos han Pecado

Si en México solamente tuviesen fuerza de ley las constituciones que representasen la voluntad auténtica del pueblo mexicano, no habría modo de que nuestra nación se organizara constitucionalmente. En tal caso, deberíamos poner una loza funeraria sobre derecho cons-

titucional, y confesar humildemente que hemos vivido al margen de él. Como antes de que México conquistara su independencia no vivió ni pudo vivir democráticamente, era imposible que al día siguiente de realizarla, se hiciera el milagro de convertirnos en una nación democrática. La libertad se conquista paulatinamente y al precio de esfuerzos y sacrificios, de allí que todas las constituciones que han regido en México han sido el fruto de imposiciones más o menos violentas de golpes de Estado, revoluciones y cuartelazos. Liberales y conservadores, revolucionarios y reaccionarios, han pecado de la misma manera siempre que han podido hacerlo, y probablemente seguirán pecando en lo futuro. Jamás un partido vencedor ha llamado a los vencidos para pedirles que los dos juntos elaboren una nueva Constitución. El ejemplo de Francisco I. Madero que permitió a quienes lo odiaban, infiltrarse en su gobierno, fue una excepción cuyas consecuencias trágicas han servido de ejemplo para no seguir el mismo camino.

La misma Constitución de 1824 fué hija de un movimiento revolucionario que tuvo su origen en el Plan de Casa Mata. El jurisconsulto Jacinto Pallares, dice a este respecto: "Hijo del nuevo Congreso del espíritu que inspiró el Plan de Casa Mata (que echó por tierra el simulacro del imperio de Iturbide), fueron elegidos para diputados individuos en su mayoría liberales, y el primero de sus actos fué el establecimiento del sistema federal, de acuerdo con el sentir de las Providencias". Gran parte de sus preceptos se inspiraron de la Constitución Americana, y es evidente que la forma federal que dió a la nación no expresada la voluntad del pueblo mexicano que ignoraba por completo qué es una Federación, y no estaba preparado para adaptarse a ella de ninguna manera. Es mucho pedir a un pueblo que apenas inicia su vida independiente, que practique los métodos avanzados de la democracia. Además, el sistema representativo supone que la mayoría de los ciudadanos tengan voluntad política, y sepan lo que quieren en orden a las leyes constitucionales, pero esa voluntad y ese querer son imposibles de hecho, cuando la mayoría no sabe leer ni escribir, ni tiene conciencia ciudadana, ni medios para expresar sus ideas o actos volitivos. Si es fácil inscribir en los códigos políticos la democracia, es muy difícil realizarla. Aún hoy día, el Lic. José Vasconcelos en el hermoso discurso que pronunció ante el monumento levantado al General Alvaro Obregón, declara que es un adelanto democrático el hecho de que las pugnas electorales no se conviertan en

lucha armada, aunque en ellas haya fraudes y maniobras sucias. Este último no lo dice expresamente, pero lo da a entender con claridad meridiana.

La Ratificación Popular

Si se admite que la Constitución de 1917 tuvo un origen espúreo, no se sigue de ello que en la actualidad sea ilegítima y no constituya una ley con fuerza obligatoria. Seguro estoy de que los mismos que hacen hincapié en ese vicio, no por ello sostienen que hoy en día carezca de fuerza jurídica. La Constitución tiene a su favor más de treinta años del reconocimiento tácito, y expreso en muchos casos, de su legitimidad, porque el pueblo mexicano en su inmensa mayoría la considera válida, la ha hecho suya, la ha defendido con las armas en la mano, y sobre todo, ha vivido constantemente bajo el régimen jurídico que de ella dimana. Esa ratificación popular vale más que cualquier argumento teórico y librezco que se formule en su contra, entre otras razones, porque los pueblos viven políticamente, no para confirmar las teorías y los principios rigurosos del derecho constitucional, sino para abrirse paso en la lucha por la existencia y progresar en los diversos órdenes de la vida colectiva.

Nadie que no sea esclavo de la pasión sectaria y esté en su sano juicio, niega en la actualidad la legitimidad de la Constitución.

El citado jurisconsulto Octavio A. Hernández, dice a este respecto: "...en su vigencia (de la Constitución) nadie la discute, sus preceptos están en la base de toda nuestra estructura jurídica y son invocados por todos para combatir los actos de los gobernantes. La Constitución impuesta ha sido, de ese modo, ratificada tácitamente por el pueblo mexicano y reconocida como su ley suprema por los países extranjeros".

Las Predicaciones Políticas son Peligrosas

El Conde J. de Maistre tan hábil en el manejo del sofisma, se preguntaba si la República Francesa podía durar, y resolvió la cuestión negativamente, por medio de un curioso argumento del que echó mano para dar satisfacción a sus arraigados sentimientos monárquicos. Nuestra inteligencia obedece, más de lo que imaginamos, a los sentimientos, pasiones y afectos que se agitan en lo más profundo de nues-

tra alma. En realidad, lo que creemos y pensamos repretsenta la proyección íntegra de nuestro ser, no sólo psíquico sino también biológico.

"Si se nos dijera, argumentaba el Conde de Maistre, que un dado arrojado cien millones de veces, sólo ha presentado cuando entra en reposo, los números uno al cinco, ¿podríamos creer que tiene el número seis en una de sus caras? Indudablemente no; y con tal experiencia quedaría demostrado como si lo hubiéramos visto, que uno de sus lados está en blanco o que alguno de esos números está repetido. Y bien, recorramos la historia, veremos en ella que lo que se llama la Fortuna, arrojando dados sin descanso desde hace 4,000 años, no ha producido nunca una gran república". De ésto infiere que la democracia, como régimen político de un nación grande, no está inscrita en los dados de la historia y que la Francia republicana con los 24 millones de habitantes que tenía entonces, no podía subsistir.

Si el Conde hubiese vivido hasta fines del siglo XIX, hubiera visto el error en que incurrió, con sólo visitar los Estados Unidos que en la actualidad tiene más de 150 millones de habitantes, y, sin embargo, constituyen una república.

Es peligroso hacer predicciones políticas porque fácilmente la realidad histórica demuestra su falsedad. He aquí un ejemplo que comprueba esta tesis: en 1919 el Sr. Lic. Vera Estañol formuló un brillante apotegma: "... bajo el triple aspecto jurídico, político y revolucionario, la Asamblea de Querétaro fue bastardo brote de un golpe de Estado, y su obra —la Constitución de 1917— espúrea, también, está irremisiblemente condenada a desaparecer cuando el pueblo recobre su libertad". Es evidente que el pueblo ya no sufre la opresión de los carrancistas, y, sin embargo, la Constitución está en pie y ha sido aceptada de hecho y de derecho. El mismo letrado ha interpuesto numerosos amparos fundándose en sus preceptos, con lo cual ha colaborado en la ratificación de que se trata.

El Problema del Individualismo

La Constitución de 1917 señala en la historia de México, la declinación del individualismo político que estableció a la de 1857. ¿Qué es el individualismo? Difícil es contestar esta pregunta si se quiere formular una respuesta que comprenda todas las doctrinas, a las por

numerosas y variadas, que contienen principios individualistas, y a la pléyade de filósofos y pensadores que las propugnan. La palabra individualismo no se emplea unívocamente, y comprende sistemas y teorías que se oponen una a otras en cuestiones de importancia. Una rápida mención de sus representantes más destacados, nos mostrará la rica y matizada gama de opiniones, programas y mejoras sociales que se han formulado bajo la égida del individualismo.

De 1650 a 1750, se llevó a cabo una crítica severa de las doctrinas mercantilistas en voga en los años anteriores. La crítica apuntó hacia el individualismo y preparó el triunfo de los fisiócratas. En ella figuraron economistas, sociólogos, filósofos y políticos de importancia, como lo fueron Claudio Dupin, (el abuelo de Jorge Sand), Josiah Tucker, William Petty, Boisguilebert, Dudley North, Gregory King, Locke, Montesquieu, Cumberland, Shaftesbury, Hutchenson, Hume, A Smith Bastiat, con sus "Harmonías Económicas", Th. Paine, Condorcet, Godwin, y otros muchos que sería cansado mencionar, propugnaron ideas individualistas en el siglo XVII. La lista de los que hicieron otro tanto en el XIX, es tan grande y tan variada, que debe omitirla.

La Sustancia del Individualismo

Parece, pues, que no sea posible definir el individualismo por la mismo riqueza y variedad de las doctrinas en que se contiene. Sin embargo, el obstáculo no es insuperable si sólo se pretende exponer los puntos esenciales de la filosofía individualista. "El individualismo, dice Litré, es un sistema de aislamiento de la existencia, es una teoría que hace prevalecer los derechos del individuo sobre los de la sociedad". No está en lo justo en el primer enunciado de su definición. Se puede ser individualista sin necesidad de propugnar y practicar el aislamiento. La segunda parte, por lo contrario, da en el blanco. La esencia del individualismo consiste en otorgar preferencia a los derechos del individuo frente a los de la sociedad, hasta convertir en el centro de las instituciones sociales; pero antes de ahondar en este concepto, es necesario hacer hincapié en el hecho de que, en realidad, no existe un sólo individualismo sino varios de índole diversa, tales como el económico, el político y el moral. Este último puede servir de base y razón de ser a los otros dos. A causa de ello, quiero referirme a él en primer término, para la mejor comprensión de lo que, en la

historia de nuestras instituciones políticas, significan la constitución de 1857 y la que ahora nos rige.

La Integridad de la Personalidad

El individualismo, en general, está desprestigiado, lo que se debe en gran parte a los abusos que se cometieron a su sombra y al hecho de que no se tiene de él una noción clara y verdadera. Se le identifica erróneamente con el egoísmo, y a veces, hasta con la forma degenerada de este último, que se ha dado en llamar egotismo de esencia. La verdad está en extremo opuesto, aunque ello parezca a primera vista paradójico. El progreso de la humanidad apunta al individualismo, entendido como el pleno desarrollo de la personalidad humana en sus diversas facultades espirituales. Lejos de identificarse con el egoísmo, presupone que se estrechan o deben estrecharse los vínculos de solidaridad social, porque la personalidad humana no puede lograr su más elevada integración sino en el medio social y en armonía con los demás hombres.— "En cuanto al egoísmo, es decir, en cuanto a la condición del egoísmo, es decir, en cuanto a la condición del individuo que se repliega en sí mismo y se desinteresa de sus semejantes, es el peor de los obstáculos que encuentra el individualismo que desea obtener de cada persona su desarrollo completo, haciéndose comprender que no es nada, que no puede nada sin el concurso de los demás hombres". Parece evidente que el único medio de lograr que la humanidad progrese es el perfeccionamiento de los individuos que la forman. El género humano no constituye una entidad substancial diversa e independiente de cada uno de nosotros. Hasta ahora, se ha insistido demasiado en mejorar los sistemas, las instituciones, los organismos colectivos o las formas económicas y jurídicas, sin ir al fondo del problema que consiste en la transformación radical del individuo, sin la cual no hay esperanzas de verdadero progreso.

Jesucristo fue Individualista

Los grandes moralistas así lo entienden, y de ello tenemos un ejemplo notable en Jesucristo, cuyo individualismo moral, entendido en la forma dicha, es evidente. No existe en los Evangelios, una sola palabra

que se refiera a la reforma de las instituciones sociales. Jesús siempre tuvo presente al individuo, siempre se dirigió a él, siempre aconsejó su transformación moral y religiosa. La frase tantas veces repetida. "El reino de Dios dentro de vosotros está" es una hermosa síntesis de individualismo moral. ¿Y qué decir de esta otra que pone de relieve la inutilidad de las reformas meramente objetivas y materiales?: "¿de qué te sirve conquistar al mundo si pierdes tu alma"? La humanidad está conquistando al mundo material, pero ha perdido el alma de millones de seres esclavos de una civilización igualmente material. Jesús no exhortó a las multitudes para que reformasen las instituciones sociales, conquistaran el derecho de huelga, modificaran el régimen de propiedad, y así sucesivamente. Lo que anhelaba era la salvación espiritual del individuo, su perfeccionamiento moral, de manera que se abriera para cada uno el reino de los cielos. Por lo contrario, nosotros somos víctimas, sin saberlo, de lo que el Conde Keyserlin llama institucionalismo, el cual finca la idea de que el progreso se obtiene con sólo modificar las instituciones sociales.

Insuficiencia del Progreso Objetivo

No son los sistemas de gobierno, ni la expansión industrial, ni la pequeña propiedad, las que salvarán a la humanidad del caos en que se debate, sino el perfeccionamiento individual, en su doble aspecto, moral y religioso. El carácter de las personas no se modifica por medio de leyes y reglamentos. Ningún gobierno hará a los individuos más trabajadores, más honrados, más íntegros, mientras cada uno de ellos en lo personal, no luche para conquistar su propio perfeccionamiento. No hay que culpar al individualismo de los excesos que a su amparo se han cometido, porque una cosa es la esencia de una doctrina y otra las malas interpretaciones y peores aplicaciones que de ella se hagan. Si por individualismo ético debemos entender el sistema que sostiene que la base fundamental del progreso humano, es el perfeccionamiento del individuo bajo la ley de la libertad, entonces no cabe duda de que en esa doctrina, radica la salvación de nuestra especie. "El fin de la vida, ha dicho Oscar Wilde, es el desenvolvimiento de la propia personalidad. Realizar lo que hay en nosotros de mejor, es lo que debemos hacer. Lo malo es que los hombres están hoy día asustados de sí mismos. Han olvidado el más sagrado de todos los deberes, el deber para

consigo mismos. Son naturalmente caritativos. Alimentan al hombre y visten al andrajoso, pero dejan morir de hambre a sus almas y van desnudos. El más valiente de nosotros, está asustado de sí mismo. Ignora que la negación de nuestra vida es, de modo trágico, semejante a la mutilación de los fanáticos". El Conde Keyserling enfoca el problema con mayor precisión y sostiene que todo progreso, meramente objetivo, no constituye ninguna ganancia, mientras lo más íntimo de nuestro ser permanezca en las tinieblas y en la ignorancia. Acusa por igual a los comunistas y a los burgueses de que sólo anhelan el bienestar material y el progreso objetivo, pero descuidan el reino de Dios que predicaba Jesús: "El progreso posible consiste, pues, en la personalización progresiva de la vida. Cuando hoy leo las utopías, casi todas americanas, que se proponen como ideal la insectificación del hombre, me siento verdaderamente sumergido en la noche de los tiempos: en la época lejana en que el impulso creador no había resuelto aún si elegiría el camino que lleva al hombre o al termita futuro. El confort ha sido la última palabra de muchos pueblos: egipcios, cretences y romanos del bajo imperio, se acercaban a su ruina cuando sólo aspiraron el bienestar material".

INDIVIDUALISMO POLITICO

La debida inteligencia del individualismo político, exige que se le contemple en sus diversos aspectos, porque es un todo de naturaleza heterogénea que no puede ser definido por una sola nota esencial.

a). Aparece en la historia como ideal de libertad que luchó esforzadamente contra las viejas formas de la tiranía y de la opresión sociales: rebeldía frente al Estado, "Libertad de la persona individual frente al poder público. Este es el razgo decisivo que caracteriza al Estado liberal cualquiera que sea la estructura política de su gobierno, y esta es la singularidad que intruímos desde el principio y que coloca a la sociedad liberal fuera de parangón con cualquiera otra creación política que la Historia pueda ofrecernos". (Francisco J. Ayala. El Problema del Liberalismo).

b). Pero ese anhelo de libertad debe tener un fundamento racional para que haya podido servir de base a un ideario que produjo en Europa y América movimientos sociales irresistibles, que echaron por tierra a monarquías arraigadas en el pasado con siglos de existencia.

¿En qué descansa? En la firme convicción de que el individuo como ser humano, tiene derechos sagrados, inalienables, anteriores al Estado y superiores a él, derechos que derivan de su naturaleza misma, y, por ende, del Hacedor Supremo. El estado no los otorga sino sólo los reconoce, y al obrar así crea una zona de protección jurídica del ser humano ideológicamente considerada a la misma soberanía política. De esta manera aparece la estrecha vinculación del individualismo a las doctrinas del derecho natural a la ley eterna de la que hizo soberbio panegírico Cicerón. También las llamadas "declaraciones de derecho", que aparecen en las más notables de las constituciones políticas individualistas, son el corolario natural de aquél. "El elemento característico, y por decirlo así la nota distintiva del Estado liberal, que lo aísla y señala frente a otro tipo de Estados, son las llamadas garantías constitucionales de la libertad individual. Se denomina por antonomasia Estado constitucional, el que basa su constitución en el reconocimiento de esos derechos fundamentales del individuo, que se garantizan y afianzan, incluso de un modo primordial, contra el propio Estado". (Ayala).

Las constituciones escritas que mejor tipifican al individualismo, llevan esa nota distintiva. La nuestra de 1857, es un ejemplo clásico de ello. En su primer artículo dice que "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución". Hacer de los derechos de la persona humana la base y el objeto de las instituciones sociales, fue la gran revolución que llevó a cabo el liberalismo individualista, con sus naturales consecuencias, buenas en un sentido, malas en otro, pero no hay que olvidar para juzgarlo con serenidad e imparcialidad, que surgió como una legítima protesta contra las opresiones de que he hecho mérito.

El jurisconsulto L. Duguit dice: "Las Declaraciones de los Derechos de 1789 y 1793 y del año III, particularmente, la de 1789, que ha servido de modelo, son la expresión muy clara, muy exacta de la doctrina individualista. El hombre que ha venido al mundo trae consigo ciertas prerrogativas que tienen su fundamento en la naturaleza de aquél, en su cualidad de hombre".

La Declaración de los Derechos del hombre de 1789 preceptuaba: "El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos

naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión".

"La libertad consiste en poder hacer todo lo que no dañe a otro; por lo tanto, el ejercicio de los derechos naturales de cada uno de los hombres, no tiene más que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad, el goce de los mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados sino por la ley".

c). Otra de las notas esenciales del individualismo político, es la división de poderes y su mutua ponderación de fuerzas, a las que dió tanta importancia Montesquieu, impresionado por el mecanismo de la constitución inglesa y los magníficos resultados que produjo en el gobierno del pueblo inglés: "Libertades individuales y división de poderes fueron ya definidas como las dos notas características del Estado constitucional, es decir, liberal, en el documento auténtico y solemne de la formulación práctica de esa ideología, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuyo artículo 16, dice: "Toda sociedad, en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene constitución". Ambas notas coinciden en reducir las posibilidades de actuación del poder político, y su sentido sería el de sustituir éste en la sociedad por el régimen de la economía". La frase que emplea el artículo 16 mencionado es muy significativa: sin la separación de poderes, la nación carece de constitución política o lo que es igual, vive al margen del derecho. ¿En la anarquía, en la arbitrariedad, en el despotismo?. Cualquiera que sea la modalidad en la que caiga una sociedad o un pueblo sin constitución, en cualquiera de ellas está al margen del derecho. Montesquieu pensaba de igual manera, cuando declaraba que la separación de poderes era necesaria para evitar el despotismo.

d). Todo pensamiento político presupone una filosofía determinada que le sirva de base y le de vida, y el liberalismo individualista no escapa a esta regla. ¿Cuál es el ideario filosófico en el que arraiga? No puede ser otro, que una filosofía que exalta a la persona humana en grado superlativo, que la considere de tal manera valiosa y sagrada, que por sí misma independientemente de atributos o cualidades contingentes, sea acreedora a que la sociedad y el Estado la respeten, y la consideren como el centro de las instituciones sociales. El citado Ayala subraya esta nota esencial pero no la vincula, como debió hacerlo, al cristianismo. Dice: "Dentro del Estado constitucional, y junto

al pensamiento de libertad política en su aceptación rigurosa, hay otro ilustre en la historia del espíritu y peculiar de nuestro ciclo de cultura: el de la libertad humana, EL DEL VALOR ABSOLUTO DEL HOMBRE; el de la incondicionada libertad del individuo humano en el Estado, por encima del Estado, y por lo tanto, suceptible de afirmarse eventualmente, aún contra el Estado. Este pensamiento corresponde a una concepción total del Universo y de la posición que en él tenga el hombre". Todo esto está muy bien dicho con excepción de la afirmación de que la idea del valor absoluto del Hombre, sea exclusiva de "nuestro ciclo de cultura". Mucho antes de que los racionalistas, y especialmente Kant, sustentaran la tesis de que la persona humana nunca debe ser tratada como un medio sino siempre como un fin en sí, (formula ésta que equivale al reconocimiento de la dignidad humana como categoría primaria y absoluta), ya el cristianismo había formulado el dogma de la redención, en el cual se da tal valor a la persona humana, que para salvarla de su eterna condenación, se afirma que Dios mismo encarnó en su ser humano. Al lado de ese punto de vista religioso, las doctrinas metafísicas de Kant palidecen. Sostener como lo hizo San Pablo que el ser corpóreo del hombre es el templo de Dios, supone una valoración religiosa del ser humano insuperada.

Mucho se ha declamado en contra del liberalismo y son pocos los que no lo consideran como doctrina definitivamente muerta, causante de muchos males. Que se abusó de él es innegable, pero lo esencial que contiene no ha muerto y da vida a la mayor parte de las instituciones y de los derechos que existen y se practican en el mundo civilizado. Vivimos en un ambiente de libertad, y gracias a él, quienes lo injurian y menosprecian pueden hacerlo, lo que en otros tiempos no les sería posible, porque entonces no existían las libertades fundamentales de pensamiento, expresión y prensa, de que hoy gozan los enemigos de aquél. Sólo en los Estados totalitarios", el liberalismo ha muerto o está sofocado por una dura represión, pero fuera de ellos, es el fondo común de las actividades políticas y sociales que han servido de base a la cultura actual. Tan no es cierto que el individualismo liberal ha muerto, que la U.N.A. le ha dado gran actualidad, al formular la declaración ya famosa de los Derechos del Hombre, declaración que amplía el sentido de esa doctrina y le otorga una modalidad social que faltaba en ella.

La Constitución de 1917 no es enemiga del individualismo, sino que comprendiendo los defectos y puntos de vista falsos que lo hacían unilateral, conservó de él la idea esencial, ampliándola y dándole mayor sentido social.

EL FRACASO DEL LIBERALISMO POLITICO

La Constitución de 1857 estaba condenada a desaparecer o a transformarse radicalmente, porque el individualismo político, del cual era encarnación, había cumplido su misión histórica y demostrado al mismo tiempo su impotencia para resolver los problemas sociales que produjeron la revolución carrancista. Fué un mérito indiscutible de los constituyentes de Querétaro comprenderlo así y propugnar abiertamente el establecimiento de un nuevo orden de cosas.

Dejaba aquélla, sin embargo, una institución que fue obra maestra de sus creadores y que otorgó a México un timbre de gloria internacional: el juicio de amparo. Los legisladores de Querétaro no sólo lo respetaron, sino que desenvolvieron técnicamente algunos aspectos del mismo que en 1857 no habían sido analizados y ni siquiera percibidos.

Los años han pasado en número suficiente para que se pueda enjuiciar en debida forma la Constitución del 57, y formular estas preguntas esenciales: ¿Por qué a su sombra, pudo desenvolverse y arraigar la dictadura de Don Porfirio Díaz, ¿Por qué no fué obstáculo para que la desigualdad de las clases sociales aumentara a tal grado, que produjese la convulsión política de 1914? En una palabra ¿qué causas determinaron el fracaso del liberalismo en México? Pienso que las más importantes, son las siguientes:

El fetichismo legalista.

Los legisladores de 1857 como doctrinarios que eran, fueron víctimas del fetichismo legalista. Creían en la omnipotencia de la ley. Todos los liberales, en general, padecieron de la misma enfermedad. Estaban convencidos de que era suficiente con que la ley declarase los derechos del hombre, estableciera las garantías constitucionales correspondientes, y organizare a México democráticamente, para que

todas estas hermosas y nobles instituciones, surgieran en la realidad social, sin percatarse de que la -historia -demuestra la impontencia del legislador cuando el medio sobre el cual actúa, no está preparado suficientemente para dar la luz al nuevo orden de cosas que se quiere establecer. El optimismo de los legisladores del 57 es evidente en este respecto, y los años no han enseñado a no creer en la omnipotencia de la ley, y a inclinarnos del lado opuesto. Ahora somos crudamente pesimistas, y tal vez, con demasiada razón porque hemos sido testigos de los males que produce la abundancia de leyes, cuya ineficacia social es evidente.

El hombre abstracto y el conceptualismo jurídico.

Los legisladores del 57 siguieron el mismo método de sus maestros europeos y americanos a quienes imitaron: en sus lucubraciones y en su manera de resolver los problemas sociales, partieron del hombre abstracto y general, del individuo considerado como un mero concepto, y olvidaron las realidades sociales que tenían a la vista, realidades de tal indole, que eran muy diferentes de las abstracciones racionales que servían de base al individualismo constitucional. No consideraron la situación del campesino miserable, del peón de las haciendas, del obrero víctima de la explotación capitalista, de los millones de indígenas que vivían sumidos en el salvajismo o en estados más primitivos aún. A pesar de que estos males sociales eran evidentes, los constituyentes del 57 lucubraban en un mundo de abstracciones, de conceptualismo jurídico, que los colocó de espaldas a tantas tragedias que clamaban redención. Sabios de gabinete muchos de ellos gozaban construyendo ideológicamente un mundo nuevo, y dando libertad al hombre en general, al individuo abstracto que sus mentes habían forjado sin atender a los sufrimientos de sus congéneres que se debatían en el dolor, la miseria y en la opresión.

Garantías ilusorias.

Es indiscutible que la garantía de un derecho, supone la existencia de ese derecho y la posibilidad de ejercitarlo. Cuando ninguno de estos presupuesto se dan, lan garantía se convierte en una falsedad

jurídica, y, en ocasiones, hasta en un verdadero escarnio. ¿De qué puede servirle a una persona que vive en la mayor miseria, se le garantice el derecho de propiedad? ¿Qué utilidad puede tener para él, que la ley declare que nadie puede ser expropiado sin la debida indemnización? Mientras millones de ciudadanos no sólo vivan en la mayor pobreza sino que les sea imposible salir de ella, las garantías concernientes a la propiedad, o la justa retribución de sus trabajos, no tienen sentido, nada valen y pueden ser consideradas como un escarnio de que son víctimas, y lo que se dice de esas garantías, puede hacerse extensivo a otras de las que estableció la Constitución de 1857. En su artículo 5o. preceptuaba que nadie puede ser obligado a prestar servicios personales sin su pleno consentimiento y su justa retribución. Hermoso precepto que no era obstáculo para que el infeliz jornalero de los campos, el peón acasillado, el obrero de las grandes fábricas viviesen en la servidumbre, explotados y envilecidos. Libertad de trabajo cuando el trabajador se muere de hambre y ve morir de hambre a los suyos, si no acepta la asclavitud que le ofrece el empresario, es una burla despiadada. Esta ineficacia de algunas de las garantías constitucionales existe todavía en nuestros días. El ejemplo de la libertad de prensa es irrecusable. Si el periódico se ha convertido en una empresa que exige grandes capitales y que no puede vivir sin las enormes cantidades de papel que consume, ¿de qué puede aprovechar al ciudadano, en general, el precepto constitucional que garantiza la libertad de prensa, cuando sólo una muy reducida minoría está en condiciones de establecer y fomentar una empresa periodística? Tal garantía, en último análisis, equivale a esta otra: se garantiza a los millonarios que no serán perturbados en la posesión y disfrute de sus millones de pesos. Con ésto no quiero decir que las garantías constitucionales deban ser suprimidas, sino que constituyen verdaderas ficciones y no están exentas de amarga ironía, cuando se refieren a derechos utópicos o de los que sólo pueden ser titulares unos cuantos.

Democracia política y democracia económica.

El gran error del liberalismo en el cual incurrieron nuestros legisladores -consisti en suponer que la democracia política puede existir sin la democracia económica, o sea, en desvincular las reformas

e imperativos políticos del substrato económico sobre el cual, en toda clase de sociedades descansa. Sin incurrir en las exageraciones marxistas, y pretender que sólo de pan vive el hombre, es un hecho que donde existen desigualdades económicas, opresiones y violencias de la misma índole, la democracia sólo puede ser una hermosa utopía sin ninguna vitalidad social. Los constituyentes de 1857, embriagados de individualismo filosófico, de espaldas a la realidad, intentaron una empresa quimérica, la de establecer la democracia política en México, sin propugnar la económica. Poco o nada hicieron en orden a la distribución de las riquezas o de las fuentes de trabajo, ni respecto de regímenes de la propiedad, y pensaron que con sólo expedir una constitución democrática, la democracia surgiría hermosa y fuerte en un medio económico en el que imperaban las vinculaciones, las desigualdades, la opresión e incluso la esclavitud. Su obra debía necesariamente conducir al desastre.

No los condenemos ni dejemos de admirarlos. La sociología política de entonces, no había evidenciado lo que ahora constituye una verdad elemental, que se enseña hasta en las escuelas secundarias: que la democracia política sin la económica es una utopía que no puede tomarse en serio. La libertad, la igualdad y la fraternidad que ofreció el liberalismo, eran falsas, meramente conceptuales, porque no correspondían a ninguna realidad social. La libertad, que sólo es jurídica, carece de eficacia y produce resultados inicuos.

Demasiado burguesa.

La democracia del 57 era demasiado burguesa. Fue hecha por burgueses y con ideales de la misma índole. Se olvidaban de los oprimidos, de los débiles, de todos aquellos que vivían en la miseria y en tales condiciones que no podían salir de ella. Y por ésto, muchos de los constituyentes traicionaron a la clase social a la que pertenecían, y si así pecaron, fue porque no hicieron obra nacionalista e imitaron a los liberales de Europa y Norte-América, pecado del que se libraron los legisladores de Querétaro y en el que tantas veces han incurrido nuestros jurisconsultos.

Tuvieron aquélos, sin embargo, una gran excusa. Por encima de todo amaban la libertad y confiaban en ella demasiado. Todo lo esperaban de la libertad, creían que a su conjuro la sociedad podría reor-

ganizarse económicamente dentro de la justicia y el bienestar comunes. Fueron víctimas de las utopías de Bastiat, y del clásico "dejad hacer y dejad pasar" de la Escuela de Mánchester. No previeron el infierno que se produce cuando la maldad de los hombres encuentra plena libertad para demostrar la verdad del viejo aforismo: "El hombre es lobo del hombre". Porque el liberalismo que desearon implantar carecía de bases sólidas sobre las cuales sustentarse, tuvieron que fracasar.

Si se comparan las dos constituciones, la de 1857 y la de 1917, fácilmente se podrá apreciar la labor que realizaron los constituyentes de Querétaro, y lo que en su obra es progreso social que no está su jeto a discusión sería.

Analizando la cuestión sin prejuicios, se llega a las siguientes conclusiones:

a). Llama la atención, desde luego, la importancia que los legisladores de Querétaro dieron a los problemas sociales con respecto a los de orden político. La Constitución de 1857 es casi totalmente política, y sólo en parte mínima social. Después de leerla queda uno con la impresión de que cuando fue expedida no preocupaban a la nación mexicana sino problemas políticos, lo que a todas luces es falso, como quedó manifestado posteriormente, al expedirse las leyes de reforma, cuyo contenido económico-social es indiscutible. Por lo demás, a *priori*, puede afirmarse que en la organización y funcionamiento, de una sociedad, figuran necesariamente factores sociales de carácter económico, democrático, religioso, pedagógico, etc., por lo cual es erróneo sostener que la ley constitucional no se ocupe de ellos y únicamente se refiera al problema político. ¿Cómo ha de constituirse integramente una nación, si el Código que la constituye no toma en cuenta cuestiones tan importantes como son los de orden social? Por esta razón, son dignos de elogio los constituyentes de Querétaro, en la materia de que se trata.

b). Otro de los razgos característicos de la ley que analizo, es que no se inspiró en leyes extranjeras ni en doctrinas abstractas de aplicación dudosa en nuestro país. Los autores de ella no pretendieron realizar una obra especulativa, doctrinal, de fisonomía científica. Fueron ciento por ciento mexicanos, y obraron al impulso de necesidades y exigencias del medio en el que vivían. Su obra puede tener defectos de redacción y de técnica legislativa. Carece de la concisión y elegancia de la que vió la luz en 1857, pero por encima de estas irregularidades y compensándolas suficientemente tiene méritos indiscutibles

que han provocado el elogio de las naciones extranjeras. Ello se debe a que fue hija, no de concepciones especulativas ni de pedantismos académicos y universitarios, sino de los sufrimientos de un pueblo, de su sed de justicia, de sus legítimas aspiraciones a una vida mejor, lo que debe servir de lección a nuestros jurisconsultos que con tanta frecuencia se obstinan en copiar leyes extranjeras y realizar obras doctrinales y abstractas, sin tener en cuenta las realidades concretas y los problemas palpitantes que tienen a la vista.

c). La Constitución de 1917 no abandonó del todo los principios individualistas, pero los despojó del sentido radical que tenían en la ley de 1857, e hizo predominar sobre ellos los intereses de la sociedad y del Estado. Al mantener en pie las garantías individuales, sobre todo las concernientes a la integridad, libertad y seguridad del individuo, y a la igualdad ante el derecho de todos los habitantes de la República, prohijo los ideales y las doctrinas individualistas, pero siguió otra dirección en lo que establece respecto de la propiedad, libertad de educación, libertad religiosa, monopolios, concentraciones de artículos de primera necesidad, sindicatos, huelgas y patrimonio de familia. En otras palabras, la Constitución vigente es al mismo tiempo individualista, en algunos capítulos de importancia, y socialista en otros igualmente trascendentales. Puede afirmarse que está a medio camino del individualismo y del socialismo, aunque más inclinada a este último en lo que respecta a los problemas económicos y del trabajo. Tal vez, a causa de ello, deba ser considerada como una legislación de transición, que anuncia una nueva era y, sin embargo, refleja los resplandores del pasado. La socialización del derecho mexicano y la creciente intervención del Estado en la vida económica y social, que han tenido lugar en los últimos veinte años, sólo han sido posibles, gracias a los preceptos constitucionales vigentes en los que, en última instancia descansan.

d). Los constituyentes de Querétaro pueden estar orgullosos de que, en lo concerniente a la libertad y seguridad personales y a las garantías de que goza el individuo frente a las autoridades policiacas judiciales y administrativas, perfeccionaron la obra del constituyente del 57. Los artículos 14 al 23 de la ley vigente, consagran derechos esenciales y muy importantes a favor del acusado y de todos los habitantes de la República en general, para impedir las detenciones y prisiones arbitrarias, los cateos ilegales, los procedimientos que coarten en cualquier forma la defensa del reo, y así sucesivamente.

No es culpa de los legisladores de Querétaro que muchas de las garantías importantísimas que establecieron, no sean respetadas por las autoridades correspondientes, -y -se continúan cometiendo abusos y arbitrariedades indignas del estado jurídico en el que vivimos. Puede decirse, sin exageración, que en la materia de que se trata, México está a la altura de las naciones más civilizadas, y que su legislación constitucional, ha de considerarse como de las más progresistas. Tal vez, el cargo que se puede formular en su contra, es el de que protege demasiado a los delincuentes y deja a la sociedad indefensa.

e). Si la constitución de 1857, fue obra de la clase media, representaba sus ideales burgueses y apuntaba esencialmente al individuo, sin tener en cuenta las clases sociales y los grupos intermedios entre aquél y el Estado, el Código de Querétaro se caracteriza por las notas contrarias: es hijo de la clase proletaria, a ella concierne principalmente, y formula preceptos cuyo fin es ayudarla en la lucha por la vida, sacarla de la opresión secular de que fue víctima, obligar al Estado a que vele por ella y a otorgarle derechos que les han permitido conquistas gradualmente una posición respetable y fuerte en la vida política y social de México.

Si la Constitución de 57 representa un serio esfuerzo para emancipar políticamente al individuo, la de 1917 pretende emancipar política, económica y socialmente a las masas proletarias. Tal es el sentido de los artículos 27 y 123 claramente expresado en el reconocimiento del derecho de huelga, en la constitución del patrimonio familiar, en la formal acogida que da a los sindicatos, en el establecimiento del salario mínimo, y así sucesivamente.

Los constituyentes de Querétaro fueron en este capítulo más realistas que los de 57. Mientras que estos últimos analizaron el problema social desde un punto de vista abstracto, general, en cierto modo metafísico, teniendo en cuenta sólo el individuo al ser humano en su función de celdilla aislada del gran organismo al que pertenece, los legisladores de 1917 impresionados por los males profundos que padecía la nación, los consideraron concretamente de una manera realista y no conceptual, y llevaron a cabo una revolución económica que hasta la fecha no concluye. Elaborada por proletarios, y para proletarios, la Constitución de 1917 tiene un sentido humanístico y católico que más adelante subrayaré.

f). También es evidente la transformación en el concepto del derecho de propiedad. El Código de 57 es esencialmente individualista

en este capítulo. Fiel a la tradición romana, declaró a ese derecho como absoluto en sus tres manifestaciones clásicas: las de usar, disfrutar y abusar de la cosa sobre lo que recae, o lo que es igual, le dio una fisonomía a la par egoísta e individualista. En sentido contrario, los constituyentes de Querétaro socializaron y nacionalizaron el derecho de propiedad. No consintieron en que se erigiese en enemigo del Estado y en la encarnación de móviles y sentimientos meramente egoístas. En esas dos palabras, *socialización y nacionalización* de la propiedad, se contiene una revolución económica de primer orden, que todavía está en vías de realización. De otra manera, no hubieran sido posibles, la nacionalización del petróleo, de los ferrocarriles, del cable, y así sucesivamente.

g). El "dejad-hacer" y "dejad-pasar" de la "escuela de Manches ter", murió en México en 1917. La Constitución de Querétaro autorizó al Estado para intervenir en la lucha económica y condenó por ende al abstencionismo frío y liberal, que le permitía cruzarse de brazos mientras que las clases y los individuos luchaban entre sí, los poderosos oprimían y explotaban a los débiles, los ricos a los pobres, y las víctimas de esa pugna sin cuartel, en vano pedían justicia.

h). Estatismo y nacionalismo, son también evidentes en el Código de Querétaro. El Estado y la nación tienen más derechos frente al individuo que aquellos que les fueron reconocidos en 1857. La órbita de sus atribuciones se ha ensanchado considerablemente, de lo que dan fe los artículos 3, 4, 27, 28, 123 y 130. ¿Para bien o para mal? Todo depende del uso que de esas facultades hagan los gobernantes de México. Gobernantes probos y bien intencionados, pueden hacer muchas cosas útiles y buenas.

El artículo 123 y las doctrinas de la iglesia católica.

Para determinar hasta que punto el artículo 123 Constitucional contiene disposiciones, cuyo origen más o menos remoto, hay que buscarlo en la filosofía social de la iglesia católica, es indispensable comparar sus preceptos con la *Encíclica* Rerum Novarum, cuya importancia histórica nadie discute y que por proceder de quien procede tiene autoridad evidente. Como se sabe, la Encíclica fue dada en Roma el 15 de mayo de 1891, y su autor es el, por tantos conceptos eminente Papa León XIII.

He aquí una síntesis de las tesis más importantes que aparecen en la Encíclica, sobre el problema social.

a). El derecho de propiedad es legítimo, incluso cuando recae sobre bienes inmuebles y especialmente sobre la tierra. Esta tesis se repite con cierto énfasis en la Encíclica.

b). La propiedad privada es de derecho natural: "Con razón, pues, la totalidad del género humano, haciendo poco caso de las opiniones discordes de unos cuantos, y estudiando diligentemente la naturaleza de la misma ley natural, halla el fundamento de la división de bienes y de la propiedad privada, tanto que, como muy conformes y convenientes a la paz y la tranquilidad de la vida".

c). Este derecho deriva, si bien se miran las cosas, del derecho al salario, o lo que es igual del fruto del propio trabajo: "Luego, si gastando (el trabajador) poco del salario, ahorra algo, y si para tener más seguro este ahorro, fruto de su parsimonia, lo emplea en una finca, síguese que tal finca *no es más que aquel salario bajo otra forma*".

d). El que trabaja la tierra y la hace producir, tiene derecho a convertirse en su propietario.

e). Por ser el hombre racional, la propiedad debe ser un derecho perpetuo: "De donde se sigue que debe el hombre tener dominio, no sólo sobre los frutos de la tierra, sino además, sobre la tierra misma, porque de la tierra ve que se producen para ponerse a su servicio las cosas que él ha de necesitar en lo porvenir... Y por ésto, por ser el hombre el único animal dotado de razón, hay que concederle necesariamente al hombre no sólo el derecho de usar, como los demás animales, sino el de poseer un derecho *estable y perpetuo*, así sobre las cosas que se consumen con el uso, y las que no acaben aunque usemos de ellas".

f). La familia es una sociedad anterior al Estado, "y que por tanto, debe tener derechos y deberes propios, que de ninguna manera dependan del Estado". De ésto, se sigue que debe existir el patrimonio familiar vinculado en la persona del padre de la familia, para que sea posible que ella realice sus fines naturales.

g). "Los hijos son algo del padre" y deben estar sujetos a su potestad.—"Es un grande y pernicioso error que el poder civil se entrometa hasta en lo íntimo del hogar". La patria potestad no puede ser extinguida ni debe ser absorbida por el Estado.

h). La familia debe tener, para realizar sus fines, *por lo menos*, derechos iguales a los de la sociedad civil.

i). El comunismo perjudica a los proletarios a quienes quiere proteger, "porque quita al ingenio y diligencia de cada uno todo estímulo", y seca las mismas fuentes de la riqueza: "Quede, pues, sentado que cuando se busca el modo de aliviar a los pueblos, lo que principalmente y como fundamento de todo se ha de tener, es ésto: que se debe guardar intacta la propiedad privada y evitar la indebida intromisión del Estado más allá de los límites convenientes exigidos por la razón y la justicia".

j). La igualdad social que propugna el socialismo, es contraria a la naturaleza: "Sea, pues, el primer principio y como la base de todo, que no hay más remedio que acomodarse a la condición humana, que en la sociedad civil no pueden ser iguales los altos y los bajos. Afánanse, e nverdad, por ello, los socialistas, pero es en vano, y contra la misma naturaleza de las cosas es ese afán". De lo que se infiere que las clases sociales deben subsistir, y las doctrinas que expone la Encíclica presuponen dicha subsistencia.

k). Las clases socialistas no son, por su naturaleza misma, enemigas las unas de las otras "como si a los ricos y a los proletarios los hubiera hecho la naturaleza para estar peleando entre sí en perpetua guerra". Las clases sociales se necesitan recíprocamente y deben vivir en la concordía, "porque ésta engendra en las cosas hermosura y orden".

l). Los deberes de los trabajadores para con los patrones son los siguientes: "Poner de su parte íntegra y fielmente el trabajo que libre y equitativamente se ha contratado: no perjudicar en manera alguna al capital ni hacer violencia personal a sus amos; abstenerse del uso de la fuerza al defender sus derechos, y nunca armar sediciones ni hacer juntas con hombres malvados, que mañosamente les prometen esperanzas desmedidas que no se ven cumplidas". La Encíclica condena, pues, la acción directa, el sabotaje y el ejercicio de la violencia.

m). Los patronos tienen para con los obreros, estos deberes: respetar la dignidad de la persona humana en los trabajadores y no tratarlos como esclavos; no imponerles más trabajo del que las fuerzas de los trabajadores, según su edad, sexo y circunstancias personales, pueden soportar; pagarles el justo salario; evitar con gran cuidado perjudicar en lo más mínimo los ahorros de los proletarios, y respetar su religión procurando al mismo tiempo que el obrero pueda, en tiempo oportuno, practicar las obras de piedad que la religión ordena.

La Encíclica insiste mucho sobre el justo salario y transcribe esta sentencia bíblica: "Mirad que el jornal que defraudasteis a los rtabajadores, clama; y el clamor de ellos suena en los oidos del Señor de los Ejercitos".

n). La posesión de las riquezas no es, por sí misma, condenable, lo que puede serlo es el mal uso que se hace de ellas: "En cuanto a ésto, no debe tener el hombre las cosas externas como propias sino como comunes; es decir, de tal suerte, que fácilmente las comunique con otros cuando éstos las necesiten. Por lo cual dice el apóstol: "Manda a los ricos de este siglo que den y que repartan francamente". Verdad es que a nadie se ordena socorrer a otros con lo que para sí o para los suyos necesita, ni siquiera dar a otros lo que para el debido decoro de su propia persona ha menester; PUES NADIE ESTA OBLIGADO A VIVIR DE UN MODO QUE A SU ESTADO NO CONVENGA. Pero satisfecha la necesidad y el decoro, deber nuestro es, de lo que sobra, socorrer a los indigentes. Lo que sobra dadlos de limosna. No son éstos, EXCEPTO EN CASOS DE EXTREMA NECESIDAD, deberes de justicia, sino de caridad cristiana, a la cual no tiene derecho de contradecir a las leyes.

o). La Encíclica condena el abstencionismo del Estado, que según los principios liberales debe regir en la lucha económica. Quiere aquélla, y lo manifiesta con insistencia, que el Estado intervenga para evitar que los poderosos y los ricos opriman a los proletarios: "...si en los talleres peligrase la integridad de las costumbres, o por la mezcla de los dos sexos o por otros incentivos de pecar, oprimieren los amos a los obreros con cargas injustas o condiciones incompatibles con la persona y dignidad humanas; si se hiciera daño a la salud con un trabajo desmedido o no proporcionado ni al sexo ni a la edad, en todos estos casos, es claro que se debe aplicar, aunque dentro de ciertos límites, la fuerza y autoridad de las leyes". Como se ve, la Encíclica propugna un intervencionismo moderado.

p). También se encuentran en ella conceptos favorables al descanso dominical, a la limitación de las horas de trabajo, al derecho que tienen los obreros para formar asociaciones (sindicatos) que tengan por objeto la defensa de sus derechos y la ayuda mutua. En general, propugna ostensiblemente porque el Estado haga respetar los principios de la justicia distributiva en la cuestión obrera. En cambio, parece negar el derecho de huelga: "Una mayor duración o una mayor dificultad del trabajo, y la idea de que el jornal es corto, da a los obreros

no pocas veces el pretexto para alzarse en huelga y entregarse a su voluntad al ocio. A este mal frecuente y grave, debe poner remedio la autoridad pública, porque semejante cesación del trabajo, no sólo daña a los amos y aún a los mismos obreros, sino que perjudica al comercio y a las utilidades del Estado".

Por último, son notables los conceptos de la Encíclica respecto del justo salario. Condena enérgicamente la tesis de que debe considerarse como tal el que se estipula bajo una libertad ficticia el obrero y el patrono, porque la experiencia demuestra que el segundo abusa de las condiciones de pobreza en que se encuerta el trabajador para convenir con el salario de hambre. No me es posible extenderme más sobre este punto. Naturalmente, que la Encíclica afirma que las medidas susodichas para ayudar al trabajador, no bastarán mientras no imperen en la sociedad la caridad cristiana y los sentimientos y las prácticas de la religión católica.

Los artículos 5o., 27 y 123 de la Constitución tienen mayor alcance moral, político y social que el contenido de la *Encíclica Rerum Novarum* y en las posteriores a ésta, dadas por los Papas Pío XI y Benedicto XV. Fácil es demostrarlo con sólo enunciar los derechos, franquicias y privilegios que aquellas disposiciones constitucionales consagran:

a). El contrato de trabajo sólo obliga al trabajador a prestar el servicio convenido sin poder durar más de un año en perjuicio de aquél;

b). En ningún caso se hará coacción al trabajador para compelerlo a cumplir lo convenido en el contrato de trabajo;

c). La jornada máxima se fija en ocho horas, y la ley establece jornadas más cortas para los menores de edad;

d). Están prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres, y en general para los menores de dieciséis años;

e). Las mujeres en estado interesante gozan de privilegios especiales dignos de alabanza;

f). Se establece el salario mínimo en forma liberal;

g). La Frac. VII formula un principio de justicia natural: "Para trabajo igual debe corresponder igual salario, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad";

h). El salario mínimo está exceptuado de embargo, compensación o descuento;

i). Se prohíbe pagar los salarios en tiendas de raya, centros de recreo, cantinas y se ordena que por las horas extraordinarias de trabajo se abone el 100/100 más del salario ordinario;

j). Se impone a los empresarios una serie de obligaciones que demuestran el carácter humanitario de la ley, tales como proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, escuelas, enfermerías, centros de recreo, y de indemnizarlos por los accidentes que sufran en el trabajo, y otra clase de prestaciones análogas a las anteriores;

k). Se reconoce plenamente el derecho de huelga y el de constituir sindicatos para la defensa de los derechos de los trabajadores. La huelga únicamente se considera ilícita cuando la mayoría de los trabajadores comete actos de violencia;

l). Se establecen tribunales especiales para dirimir las contiendas entre los trabajadores y los patronos;

m). Se declara la responsabilidad de los patronos por el despido injusto del obrero o por los actos de hostilidad hacia el trabajador;

n). Los créditos en favor del trabajador por concepto de salarios, gozan de preferencia en el pago en caso de quiebra;

o). Se crea un sistema especial de nulidades para evitar que se estipulen en el contrato de trabajo condiciones inhumanas o faltas de equidad con respecto al trabajador;

p). Finalmente, se crea el Seguro Social, cuyos frutos son indiscutibles hoy día.

No es sólo por el contenido concreto de los derechos que se conceden a la clase proletaria, por lo que se puede asegurar que los artículos mencionados no tienen su fuente doctrinal en las encíclicas de León XIII, y sobrepasan las de Pío XI y Benedicto XV. Por encima de diferencias de detalle, existen otras más profundas y en cierto modo insuperables. El espíritu que da vida a las encíclicas es substancialmente diferente al que anima la Constitución de 1917 en las disposiciones que analizo. Las encíclicas no pretenden emancipar a la clase obrera del estado de inferioridad y sujeción social en el que se encuentra. Lo que se predica en ellas tiene otro fin, el de aliviarlas de su miseria, ayudarlas en sus dolores, derramar sobre ella el bálsamo de la caridad cristiana, y alentarlas con la promesa de que en la vida futura encontrarán la compensación que en ésta no han de hallar. Las encíclicas no apuntan acabar con las diferencias de clases ni menos con la propiedad privada. Por lo contrario, los consejos y exhor-

taciones que en ellas se dan, presuponen que en todo tiempo tendrá cumplimiento la predicción de Cristo que dijo: "Siempre habrá pobres entre vosotros". No quieren que el rico deje de ser rico ni que el pobre se emancipe definitivamente. Aconsejan al primero, como deber de caridad que no de justicia, que dé a los desvalidos lo superfluo. Menos se exige a los ricos, como Jesús lo pidio a uno de ellos, que vendan sus bienes y distribuyan el producto entre los pobres. Tampoco abominan de las riquezas y consideran su posesión como fuente de tantos males sociales e individuales, según el sentir de muchos místicos, moralistas y filósofos. El ideal franciscano de absoluta pobreza, no inspira sus preceptos. Lo malo, según ellas, no es ser rico, sino el hacer uso indebido de las riquezas. Sin embargo, no hay que olvidar que Jesús consideró de tal manera peligrosa, desde el punto de vista de la moral y de la religión, la posesión de las riquezas, que pronunció su célebre frase: "Es más fácil que un camello pase por el ojo de una aguja, que un rico se salve", y tenía razón, porque la posesión de las riquezas, el afán de adquirirlas, crea en la conciencia un estado de codicia, de egoísmo, de dureza de corazón, en el que naufragan los ideales religiosos y la caridad se extingue. En síntesis, el ámbito en el que se mueven las encíclicas, es favorable social y políticamente hablando, a las clases poseedoras y no apunta a ninguna reforma trascendental que modifique sustancialmente la propiedad, a tal extremo, que en las encíclicas se condenan aquellas doctrinas que quieren que la propiedad sea función social. En la Encíclica sobre la Democracia Cristiana de 18 de enero de 1901, se menciona a la clase proletaria con el epíteto de plebe, y se insiste en que el problema social es fundamentalmente moral y religioso y no podrá resolverse nunca sin la intervención de la Iglesia "a la cual corresponde (textual), el sagrado deber de avisar a cada uno de sus obligaciones según los preceptos cristianos, de estrechar con la caridad fraternal a los ricos y a los pobres y de levantar y confortar los ánimos en las adversidades humanas". En la propia encíclica se encuentra esta frase que confirma lo ya dicho sobre que la diferencia de clases ha de subsistir. "Nada, pues, para ella tan santo (para la democracia cristiana) como que la justicia mande que se conserve *íntegro* el derecho de propiedad, *defiende la diversidad de clases, propia de todos o de toda sociedad bien constituída,* y quiere la que el mismo Dios, su autor, ha constituído. De donde claramente se infiere que nada hay de común entre la democracia social y la cristiana". Lo que pretenden las encíclicas no es

emancipar al proletariado sino sólo aliviarlo de los males que padece y ayudarlo para que pueda practicar las virtudes cristianas: "Porque prescindiendo —dice— del parecer de algunos sobre la naturaleza y eficacia de esta democracia cristiana, en lo cual hay exageración o error, nadie habrá quien censure esa acción, que sólo aspira según la ley natural y divina a ayudar a los que viven del trabajo de sus manos, a *hacerles menos penoso su estado,* y a proporcionarles medios para atender a sus necesidades: a que fuera, como dentro de sus hogares, cumplan libremente los deberes de las virtudes y de la religión... y de esta manera se dirijan con facilidad a *aquélla única cosa necesaria* (la encíclica es la que subraya, no yo), al último bien para el que todos nacimos", ésto es, la salvación eterna.

Muy distinto es el espíritu que anima los diversos preceptos de la Constitución de 1917, que tienen por objeto resolver la llamada cuestión social. Dicho espíritu puede sintetizarse en la siguiente forma:

a). Otorgar a los trabajadores auténticos derechos para que puedan conquistar un lugar preferente en la economía, en la política y en la vida social de la nación mexicana;

b). No impone a las clases poseedoras deberes de misericordia y de caridad, sino obligaciones jurídicas bien definidas y adecuadamente sancionadas en la mayoría de los casos;

c). Carece en lo absoluto de base religiosa, y es 100/100 laica. Nada de esperar que se haga justicia en la vida futura. La quiere en la actual, y en lo posible inmediata;

d). Pretende que en lo futuro desaparezcan las diferencias de clases y convierte a la propiedad en un derecho socialiizado, que esté al servicio, menos de los intereses egoístas y personales, que de fines colectivos, nacionales y patrióticos;

e). Pretende que tanto los poseedores de las riquezas como quienes carecen de ellas, se consideren ante el derecho personas jurídicas sujetas a un régimen de igualdad, y, en todo caso si inclina la balanza de la justicia, lo hace a favor del débil;

f). Finalmente, ha dado lugar a que los proletarios, organizados en sindicatos, federaciones y confederaciones, se conviertan en una fuerza social y política de primer orden en la que ha de apoyarse el Estado, para poder cumplir su misión.

La misión constitucional del Procurador General de la República,
2ª ed., México, 1963

por

Emilio PORTES GIL y Luis CABRERA

* Primera edición, México, 1932.

1. ANALISIS DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO

La evolución del Ministerio Público se ha caracterizado por el acrecentamiento de sus funciones, tanto por lo que se refiere a la defensa de los intereses del Gobierno como de los intereses sociales. Si originariamente su función era de defensa del Fisco, más tarde adquiere la tutelar a favor de los intereses de individuos que, por sí solos, ya sea por su edad o ya por su estado mental, no pueden defenderse para culminar esa evolución con la de ser encargado de vigilar el exacto cumplimiento de las leyes.

En una época en que el Soberano es el más alto representativo de los intereses sociales, y por lo mismo en sus manos está la dirección de todas las actividades, se explica que sólo tuviera la función de defender al Fisco; pero a medida que se van democratizando las instituciones públicas y el poder para su ejercicio se va subdividiendo hasta la época actual, en que se oriente hacia un régimen funcional, el Ministerio Público adquiere mayor importancia por tener que ser regulador de dos funciones al parecer incompatibles y antagónicas, o sean las de velar por los intereses del Gobierno, y al mismo tiempo por los intereses de los gobernados.

Está en lo justo el señor licenciado Cabrera cuando señala como funciones del Ministerio Público, en la actualidad, las siguientes:

I. La de defender los derechos del Estado ante los tribunales.

II. La de proteger a la sociedad contra la delincuencia, y

III. La de vigilar en general por el cumplimiento de las leyes.

Tratadistas contemporáneos definen la función del Ministerio Público como el oficio activo que tiene por misión fundamental promover el ejercicio de la función jurisdiccional en interés público, y determinar acerca del modo de ejercerla; en otras palabras, lo caracterizan como el órgano del interés público en la actuación concreta de la ley.

De estas tres funciones señaladas en el trabajo del licenciado Cabrera conviene analizar, en primer lugar, la que se refiere a proteger a la

sociedad contra la delincuencia, ya que sin ella es inconcebible el Ministerio Público.

La Constitución de 1917 confió al Ministerio Público, además de su función de parte acusadora, la de ser policía judicial en el sentido técnico de la palabra, y por lo mismo dejó a su cargo la investigación de los delitos.

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Dn. Venustiano Carranza, preocupado por la acción arbitraria de los Jueces, pensó que la función de juzgar y la de instruir eran incompatibles y que, por lo mismo, había que conservar al Juez sólo su alta y trascendental misión de juzgador, dejando a otro órgano la función instructora en los procesos.

Y así fue como el Ministerio Público completó su función de parte con la de instructor en los procesos, aportando toda clase de pruebas en la averiguación de los delitos y de los responsables de delitos comunes. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, invariablemente ha interpretado el artículo 21 Constitucional de acuerdo con el sentido auténtico del mismo, o sea que el Juez dejó de ser policía judicial y el Ministerio Público adquirió esa función.

Hay que reconocer que esta materia ha sido debatida y que no han faltado serias opiniones en el sentido de que el Ministerio Público ha adquirido atribuciones, a veces exageradas, en relación con las de los Jueces.

Efectivamente, las atribuciones del Ministerio Público, de acuerdo con los artículos 21 y 102 de la Constitución, son tan amplias que sólo pueden ejercitarse ventajosamente estando integrado el Ministerio Público con personal idóneo y responsable.

Esa función represiva sólo la esboza el señor licenciado Cabrera, pero es debido analizarla, porque ha sido el aspecto más interesante para los litigantes en la vida diaria de los tribunales, sobre todo en materia del orden común.

Adoptando por nuestra ley el sistema exclusivo de acusación por el Ministerio Público, a diferencia de algunos países en que se vive un sistema mixto, que implica que los particulares hacen uso de un derecho subsidiario de acusación, deben constantemente, tanto la ley como los funcionarios, dar facilidades a los particulares a fin de que coadyuven eficazmente con el Ministerio Público en la aportación de las pruebas; por eso la Circular número 1 de la Procuraduría de la República indica que, 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, y repudia la acusación sistemática, por inquisitorial, y al mismo tiempo sugiere y aun exige de los funcionarios que de ellas dependen, que no procedan ligeramente al consignar o acusar.

Y en cuanto a los desistimientos de la acción penal ya se estudia el problema para fijar las bases a que deban sujetarse, pues si el Ministerio Público, por la ley, tiene el ejercicio de la acción penal, ésta no debe entenderse arbitraria e ilimitada, sino racional y justa.

2. LA INCOMPATIBILIDAD DE FUNCIONES

El señor licenciado Cabrera, en cuanto a las otras dos funciones, en relación con la ya analizada, sostiene:

El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, Procurador de Justicia en todos los órdenes, y por otra parte como Consejero Jurídico y Representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando esas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas.

Así planteado el problema se advierte desde luego que la oposición a que el señor licenciado Cabrera se refiere viene a ser en realidad la afirmación de la tesis, por desgracia muy difundida, de que la gestión administrativa del Gobierno supone siempre, en mayor o menor grado, la inobservancia de preceptos legales.

En efecto, de no ser así, esto es, de pensarse que la administración, según fórmula de algún tratadista, constituye en todo caso la realización del interés público dentro del marco del derecho, no parece que haya incompatibilidad entre la atribución que el Ministerio Público tiene, de defender ante los tribunales la actuación de los órganos del Ejecutivo, y por otra el deber, también a su cargo, de procurar la defensa del interés social.

Sin embargo, como tampoco se puede desconocer, ni en nuestro ambiente ni en ningún otro, que la labor administrativa con frecuencia trae consigo la infracción de la ley, y no en todos los casos por mala fe de los funcionarios, sino en muchas ocasiones por falta de ajuste entre las necesidades colectivas y los principios legislativos, conviene

examinar el valor práctico de los remedios propuestos por el licenciado Cabrera.

3. ES INEFICAZ EL REMEDIO PROPUESTO

Sugiere dicho letrado que, desvinculándose, con toda claridad, las funciones que actualmente desempeña la Procuraduría al lado de los Agentes del Ministerio Público, se creen los abogados del Gobierno, teniendo aquéllos la misión de defender los intereses sociales y de velar por la estricta observancia de la ley, y ocupándose éstos de la defensa de los actos de autoridad ante los órganos jurisdiccionales.

En suma se pretende, en gran parte, volver al sistema contenido en el texto inicial de la Constitución de 57, que colocaba entre los integrantes de la Suprema Corte de Justicia a un Fiscal y a un Procurador de la República con atribuciones distintas.

Esta prevención contitucional se reformó en 1900; y como el primer Código procesal de la Federación fue de 1897, prácticamente puede decirse que, durante la mayor parte del tiempo en que rigió el precepto a que aludo, no tuvo desarrollo legislativo propio.

Esto no obstante, resulta de interés examinar en qué forma se pensó dar vida, en textos secundarios, a la doble función del Procurador y del Fiscal, en el más serio de los proyectos sobre el procedimiento federal que hubo hasta antes del Código de 97, es decir, el proyecto de los señores licenciados Ignacio L. Vallarta, José María Lozano y Velasco.

En ese proyecto tanto el Fiscal como el Procurador General se sitúan dentro de la Institución del Ministerio Público, a la cual se le define como una Magistratura especial con organización propia e independiente, aunque agregada a los tribunales como parte integrante de ellos, para mejor proveer a la administración de justicia.

En el desarrollo del proyecto se hace del Procurador el Representante del Gobierno Federal, y del Fiscal un órgano independiente, facultado para actuar aun en contra de la propia Federación cuando así estime que corresponda en justicia.

Dos amplios preceptos contiene el Código a este respecto, pero de la lectura de diversas disposiciones, especialmente de las relacionadas con el vínculo que debe existir entre el Ejecutivo y el Fiscal, así como de la forma de suplir a éste se ve que, por grande que fue el es-

fuerzo de los autores del proyecto, no pudieron dejar de desconocer que no hay manera de negar que la dirección del Estado, en lo que respecta a la satisfacción de los intereses públicos, corresponde el Ejecutivo, y por lo mismo resulta imposible crear un órgano que pudiese obrar, en gestión de esos intereses, en contra de instrucciones precisas del Presidente de la República.

Lo más que lograron los autores del proyecto fue establecer que, en caso de oposición expresa del Fiscal a las instrucciones del Presidente, quedaba facultado para objetar dichas instrucciones que, de confirmarse, producirían la excusa automática del citado fiscal, pasando a suplirlo el Procurador, es decir, el Representante del Gobierno.

En otras palabras, a pesar de que el texto Constitucional, cuyo alcance se reglamentaba, establecía terminantemente que el Fiscal formaba parte de la Corte, cuando se trataba de realizar ese precepto en ley secundaria, la autonomía del representante social hubo de subordinarse a aquellos casos de oposición manifiesta con el Jefe del Estado.

Se ve por lo dicho que la proposición del señor licenciado Cabrera, cuando lo que él busca estuvo acogido, a lo menos en gran parte, en preceptos constitucionales, no pudo realizar la autonomía completa por la que él se decide.

Esto, por lo demás, resulta perfectamente explicable por la consideración ya apuntada de que, si dentro de nuestro sistema Contitucional, el Presidente de la República tiene a su cargo y bajo su responsabilidad la realización de los intereses públicos, no haya manera de crear un funcionario distinto que sin tener la responsabilidad en la realización de esos intereses tenga autonomía absoluta para actuar por ellos ante los Tribunales.

Como lo afirma el licenciado Cabrera, el Ministerio Público, en la mayor parte de los países del mundo, es "una mera derivación del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial", porque no puede ser ajeno al Ejecutivo, en gobiernos revolucionarios, la función de prevención de la delincuencia, que está superando en importancia a la de represión, y que precisamente está encomendada en gran parte a la acción tutelar del Ministerio Público. Divorciar las funciones sociales del Ministerio Público de la acción del Ejecutivo, a quien compete la "Política CRIMINAL" en materia de delincuencia, es hacer renunciar al Ejecutivo a una de sus más altas funciones, como es la de dirigir la obra de profilaxis social, no sólo en el aspecto penal sino en el aspecto ético y educativo, de cárceles y penitenciarías, de instituciones de beneficencia

para los menores moral y materialmente abandonados; patronatos de beneficencia y demás instituciones cuyo funcionamiento es indispensable para contrarrestar la ola del crimen. El Ministerio Público es por naturaleza un órgano de Poder Ejecutivo, y la independencia del Poder Judicial no proviene necesariamente, como quiere el señor licenciado Cabrera, de la independencia del Ministerio Público, pues supeditar la libertad del Poder Judicial a la del Ministerio Público, afirmando que la falta de independencia y autonomía en esta Institución es la causa de que no haya una verdadera independencia en la otra, y luego sostener que el Ministerio Público será independiente cuando forme parte del Poder Judicial, aunque designado su jefe por el Congreso General, implica pensar que el problema es de mera técnica formal en la estructura de los poderes, cuando es elemental que la ley, por sí misma, no realiza el milagro de la buena integración de una judicatura, sino que son causas sociales más hondas las que determinan la existencia de funcionarios capaces e ignorantes, honrados o pillos y con conciencia de su responsabilidad, o meros subordinados del Poder Ejecutivo a pesar de que sean designados por el Poder Legislativo.

Dentro del sentido de realidad mexicana, en que quiere colocarse el licenciado Cabrera, proponiendo un Jefe del Ministerio Público inamovible, por elección del Congreso de la Unión, no se resuelve un problema que es necesariamente de hombres que puedan y quieran dar vida a las instituciones públicas con sapiencia y probidad.

4. FUNCIONARIOS RESPONSABLES

La Procuraduría de la República sostiene categóricamente que esa incompatibilidad de funciones en el Ministerio Público, que señala el licenciado Cabrera, sólo puede dejar de existir estando integrado con personas que tengan arraigada la convicción de que son servidores, no de determinados individuos que integran transitoriamente el Gobierno, sino de la colectividad, ante la que tienen que responder moral y legalmente de su actuación; que como se expresó en la Circular, amablemente comentada por el licenciado Cabrera, no hay institución, ni pública ni privada, que pueda realizar fines de verdadera utilidad para la colectividad, si no está dirigida por personas responsables.

En México, en que la regla, casi invariable, ha sido la de que no se exijan responsabilidades a ningún funcionario, la tesis más honda y

más humana por la que debe propugnarse es la de la necesidad de que existan funcionarios responsables, primero ante la ética y después ante la ley.

Habla el señor licenciado Cabrera de la independencia del Poder Judicial, y no menciona que una de las causas que influye poderosamente en la irresponsabilidad de los funcionarios es la conducta pasiva de los litigantes en cuanto a su espíritu de lucha para que las responsabilidades sean efectivas, y en cambio activa con frecuencia para fomentar la corrupción de esos funcionarios. En nuestro ambiente es muy débil el espíritu de lucha por el derecho, y como consecuencia débil también el sentido de responsabilidad.

La vida institucional en México no es posible sino mediante una lucha intensa por el derecho, la que no debe esperarse toda del Gobierno, sino que los particulares con iniciativa privada, intensa, deben ser solidarios en la obra social que circunstancialmente dirigen y coordinan determinados hombres.

5. LA ACTITUD DEL MINISTERIO PUBLICO EN LOS JUICIOS DE AMPARO

Con gran acierto el licenciado Cabrera indica que 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.

Completamente de acuerdo con esta afirmación, que permite a la Procuraduría de la República exponer de modo categórico su criterio firme sobre el particular.

El Ministerio Público tiene y debe tener sólo como norma el cumplimiento de la ley, ya que, como se expresó en la Circular de orientación general, la responsabilidad no se afirma sino cuando el funcionario sabe que sólo la ley es su norma de actuación, y que hay que subordinarse a los mandatos jurídicos realizando la función de representante social, ajena a cualquiera influencia de particulares o de autoridades.

Si con la intensidad de esfuerzo con que nos dedicamos a reformar las leyes, nos dedicáramos a velar por su cumplimiento, nuestros problemas jurídicos se simplificarían y la realidad jurídica mexicana se elevaría para bien y prosperidad del país.

Si se atiende a los datos de la estadística, en cuanto al porcentaje de amparos, determinando cuáles tienen como origen actos del Ejecutivo y cuáles actos de autoridades locales o judiciales, no puede concluirse que el porcentaje mayor deba ser atribuído al Poder Ejecutivo, en los términos en que lo hace el licenciado Cabrera al decir: que el Poder Ejecutivo es la fuente más prolífica en atentados contra las libertades o contra los derechos de los individuos y de la sociedad.

Es preciso afirmar en la conciencia pública el culto a la ley, y que los particulares tengan la entereza de exigir su cumplimiento.

Si el Ministerio Público es el representante de la Hacienda Pública, y el Procurador el personero de la Federación, cuando ésta litiga ante la Suprema Corte, bien está que se salvaguarde al Fisco, pero como se expresa en la Circular varias veces citada, sería grave error que la Institución se solidarizara por sistema con los intereses de las autoridades, defendiendo a todo trance al Fisco, aun en los casos en que su actitud fuera voraz, pues no hay que olvidar que es preferible para un gobierno ganar en justicia ante la opinión pública, aunque se pierda en dinero al no ingresar determinadas sumas al tesoro nacional, a que gane el dinero con menqua del sentido de la justicia ante la colectividad, cuyos intereses hay que proteger.

El Procurador General de la República, como Consejero del Gobierno, tiene el deber no sólo de asumir una actitud ajustada a la ley en los casos en que deba darse la razón a los particulares y no a las autoridades, sino procurar que cesen los efectos de los actos atentatorios para que el mal sea corregido, de ser posible extrajudicialmente, y no tener que esperar la sentencia judicial.

Entendemos, como el licenciado Cabrera, que cuando se habla de garantías individuales, a las que él llama personales, no sólo se hace referencia a las garantías de los derechos del hombre, sino también a las que la Constitución da a las nuevas personalidades de carácter social que vienen formándose al lado de las personas civiles.

La interpretación tradicional de las garantías individuales se orienta en esta época hacia el concepto de garantía social, a fin de que los derechos del hombre se supediten a los derechos de la colectividad, para la conservación y acrecentamiento de sus intereses vitales, en relación con las ncesidades de la época. Ya el Código Penal de 1931, en varias materias, plantea a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la necesidad de una interpretación nueva que modifique la tradicional en cuanto a las garantías individuales.

De acuerdo con la noción fundamental de responsabilidad, como base de la actuación de los funcionarios, no creo que necesariamente el Procurador sea siempre solidario de los intereses del gobierno, aun en menoscabo de los intereses sociales, de conformidad con la tesis del licenciado Cabrera.

6. EL PROCURADOR GENERAL COMO CONSEJERO JURIDICO DEL GOBIERNO

Al lado de las atribuciones de naturaleza jurisdiccional, que cumple el Procurador como Jefe del Ministerio Público, es preciso hacer hincapié en la misión que desempeña, dentro de la marcha administrativa del Poder Ejecutivo, como Consejero Jurídico de éste, en los términos del artículo 102 constitucional.

Innovación sin duda de vital trascendencia en el Código Político de 1917 fue la de crear un funcionario que, colaborando activamente en la marcha del Gobierno tenga, sin embargo, como más alta preocupación el cumplimiento de la ley y el aspecto jurídico de todos los asuntos del Ejecutivo.

Esta innovación, que arranca directamente de antecedentes americanos, no ha logrado hasta ahora el desarrollo que esperaban sus autores.

Esto es explicable porque corresponde al Procurador, como Consejero Jurídico del Gobierno, sólo el aspecto legal de los negocios de la administración, y el desempeño de esa misión supone que la marcha de las Secretarías de Estado, que dentro de la Constitución de 57 tenían a su cargo exclusivamente el despacho de los actos del Ejecutivo, se ajuste a esta modalidad, consistente en acudir a un funcionario distinto de las mismas Secretarías, que se ocupará de la cuestión legal solamente.

Empero, es explicable que los quince años de vida de nuestro Código Político no hayan sido suficientes para ver la realización plena del pensamiento que orientó el artículo 102 constitucional.

En Estados Unidos, país que, según antes se expresa, fue tomado como modelo por los constituyentes de 17, el desarrollo de la Procuraduría hasta crear un departamento autónomo y de importancia similar a las Secretarías de Estado abarcó casi un siglo.

En efecto, de ser el Procurador un abogado postulante, que por carta y en forma privada opinaba ante el Presidente en puntos de derecho, la ley de 1887 lo hace, según expresión de un autor americano, el Superintendente del aspecto jurídico de todos los asuntos del Ejecutivo.

Lento fue ese desarrollo; toda cuestión legal es siempre abstrusa, y sobre todo su definición exige el que sea desvinculada cuidadosamente de otras materias, sobre todo tratándose de puntos administrativos, sin embargo, aunque lento, y a través de la obra constante de los Procuradores americanos, llegó a construirse una doctrina precisa, según la cual toda cuestión de derecho que surja en la administración pública, antes de alcanzar la sanción definitiva del Jefe del Estado debe contar con la opinión del Procurador o de sus Agentes.

Es así como en un mensaje al Congreso el Presidente Jackson dijo: "Estoy convencido de que el interés público se consideró mejor concediendo a este funcionario —el Procurador— la supervisión general de la labor de los diversos abogados del Gobierno y de todos los procedimientos, ya sean civiles o penales, en los que los Estados Unidos están interesados".

Los constituyentes de 17, al referirse sólo a la Constitución Americana, sin expresar que intentasen variarla en ningún punto, sino acogiéndola de acuerdo con los frutos que esta Constitución había logrado ya, vinieron a dar apoyo de fuerza indiscutible a la tesis, ya sostenida con vigor en nuestros círculos jurídicos, de que el Procurador General de la República, como Consejero Legal del Gobierno, tiene una función propia, definida, autónoma, en la marcha de la administración pública, y que esa misión, en manera alguna opuesta a la de los Secretarios de Estado, o absorbente de las atribuciones de ellos, constituye un elemento de coordinación, de ponderación, de justicia, que ha de significar un elemento de valer incalculable para realizar en México un verdadero estado de derecho.

Hasta el año de 17 las Constituciones mexicanas, especialmente a partir del Acta de Reformas de 47, se habían preocupado por otorgar al Poder Judicial, mediante el juicio de amparo, el papel de velar porque los órganos del Poder se mantuviesen dentro de sus atribuciones.

Sin embargo, el amparo, procedimiento técnico que queda siempre a la iniciativa privada, con todos los peligros que entrañan esas circunstancias en medios en que, como el nuestro, es débil el espíritu de lucha por el derecho, puede ser, en multitud de ocasiones, verdadera

fuente de injusticias al sancionar situaciones notorias de desigualdad en casos idénticos, según que el perjudicado haya o no acudido a los tribunales.

Por el contrario, la Constitución de 17, al establecer el Consejo Jurídico, dentro de la actuación del Ejecutivo y antes de que esa actuación se concrete en manifestaciones precisas de autoridad, dio la base para iniciar una autolimitación de las órdenes del Poder, mucho más ventajosa e indudablemente mucho más justa, en cuanto que puede ser más general por el control previo de todo acto lesivo del derecho.

Debe confesarse que hasta ahora la función consultiva del Procurador, en asuntos concretos de Gobierno, ha sido débil.

Legislación secundaria deficiente, Ley de Secretarías anticuada y ordenamiento reglamentario del Ministerio Público, notoriamente insuficiente, pueden señalarse como las causas más notorias de lo defectuoso y casi nulo que es el Consejo Jurídico del Procurador en asuntos del Gobierno.

Términos administrativos arraigados han completado esos obstáculos, y por ello hay que reconocer que esa función consultiva del Procurador, en asuntos concretos del Gobierno, constituye una tarea que debe realizarse plenamente en lo futuro.

Con el propósito de conseguir un puente para el logro del objeto a que se viene refiriendo, por decreto de 14 de diciembre del año último se creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, bajo la presidencia del Procurador e integrada por respresentantes de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, la cual ha venido ocupándose, en los términos de ese mismo decreto, del estudio de los proyectos de leyes y reglamentos que han elaborado las distintas dependencias del Ejecutivo.

El examen de tales proyectos, hasta ahora, se ha realizado desde un triple punto de vista.

Primero:—De la constitucionalidad de los preceptos legislativos consultables;

Segundo:—De si esos preceptos invaden o no la esfera de una dependencia del Ejecutivo, distinta de la que los haya formulado; y

Tercero:—De la técnica jurídica de tales proyectos.

Ya se orienta el esfuerzo a fin de entrar a discutir las cuestiones de fondo de esos proyectos para que se pueda lograr una verdadera coordinación legislativa sobre la base de la simplificación tan necesaria de nuestras leyes que, hechas por entregas y con un sistema de ca-

suísmo exagerado, han llegado a convertirse en un utilaje jurídico difícil de entender y de manejar.

Cuando esta coordinación se logre, el Procurador de la República afirmará su carácter de Consultor Jurídico, y podrán prevenirse controversias entre los particulares y las autoridades por la intervención previa que el Consejero Jurídico tenga en la elaboración de las leyes para poder ser, además, un defensor más decidido de las leyes.

Es posible así conciliar la actuación de Consejero Jurídico con la de defensor de los intereses sociales y representante del Gobierno.

CONSIDERACIONES FINALES

En suma, pienso que el Ministerio Público ha sido y sigue siendo un auxiliar, un colaborador de la administración de justicia; que la división de las tareas es cuestión de economía y de trabajo racional, y que las tendencias actuales son la de superar las formas legales externas para llegar a la realidad viva y eficaz, de acuerdo con el ritmo de las formas políticas y sociales, que van cambiando con las formas de la producción de la vida geográfica y económica.

La tarea, fundamentalmente, en los diversos aspectos de la vida pública, continúa siendo de reparto de esfuerzos y responsabilidades, de equilibrio de limitaciones mutuas entre los diversos órganos del Poder y de la masa de gobernados.

La orientación de la corriente social y política actual es la de romper con la distinción de intereses privados y públicos para sólo considerar un solo interés, con manifestaciones diversas pero siempre social.

Es la constante tarea de defensa individual y social, al mismo tiempo, para buscar la línea media entre la defensa de la sociedad y los derechos del ciudadano; conciliación del problema del orden y de la libertad, al que llamara uno de nuestros pensadores "la ecuación de los siglos".

La solución del problema planteado por el señor licenciado Cabrera no depende de las fórmulas externas o de la designación, sino de la realidad, lo mismo que el perfeccionamiento de la administración de justicia en general.

Por nombramiento del Ejecutivo, por elección popular, por elección hecha en el Congreso o por sistemas mixtos no se logra nada en el fondo, sino cambiar las fórmulas.

Lo importante esencialmente es la selección atinada, y sobre todo la responsabilidad efectiva.

Responsabilidad ante la ley, ante el Gobierno, ante la sociedad, verdadera y auténtica responsabilidad, esa es la única posibilidad humana de perfeccionamiento del Ministerio Público, lo mismo que de toda la justicia y de todas las instituciones sociales.

Ese es el camino escogido por la Procuraduría de la República al comentar el brillante trabajo del distinguido intelectual don Luis Cabrera, no con el ánimo propiamente de réplica, sino de ampliación del tema y de definición de actitudes ante el serio problema de la organización del Ministerio Público.

¿Tesis conservadora? No lo pensamos así, porque siempre será nueva e inmarcesible la afirmación de que la responsabilidad, lo mismo para los individuos que para los pueblos, es la clave de sus destinos.

"Los principios constitucionales mexicanos", en
La filosofía constitucional mexicana
frente a la crisis política de nuestro tiempo,
México, Jus, 1953

por

Luis CHICO GOERNE

LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES MEXICANOS

1. Corresponde sin duda a la Constitución de México, la gloria insigne de ser el primer documento político, el único documento político del instante, que proyecta sobre la vida social en un Estatuto de principios jurídicos coherentes, la síntesis a donde debe desembocar el debate que le precede entre la tesis socialista y la antítesis individualista; síntesis que la Constitución enriquece con las nuevas verdades que su tiempo aporta al edificio de la humanidad futura.

Así, ella levanta toda la arquitectura de su fábrica sobre los cinco principios básicos que hereda de la tradición, depurada de sus viejos errores y vitalizada por los imperativos nuevos del presente: El valor del pasado cultural y nacional (legado del socialismo, frente al ideal de una humanidad nueva y diferente, sin vínculo con la humanidad que le precede (pretensión neo-individualista). El valor del Ser colectivo (legado socialista) frente a la afirmación del ser individual concebido como la única realidad humana existente (postulado individualista). El valor de los seres humanos individuales y colectivos: el Hombre, la Familia y la Nación (aportación suya y original), frente a la exaltación del Estado concebido como el ser supremo de la convivencia (error socialista). El valor del Estado intervencionista, concebido como medio y nada más al servicio de la dignidad del hombre, de la autonomía de la familia y de la soberanía y la integración de la patria (aportación suya y original), frente a la negación del Estado (error individualista), y a la omnipotencia del Estado (error socialista). Y el valor del internacionalismo (aportación suya y original), frente al Imperialismo opresor (error socialista), y frente al Universalismo antinacional (error individualista). He aquí el cuadro ideológico, dentro del cual se desarrolla su pensamiento social y su doctrina político-jurídica.

2. La Constitución Mexicana afirma rotundamente el valor del pasado, de la tradición occidental, en cuanto consagra para los hombres actuales y para su convivencia actual, los viejos postulados de la

propiedad privada, de la igualdad y de la libertad, que recoge el individualismo, y los valores vitales y autónomos de los seres sociales, que recoge del socialismo:

La Propiedad privada, sin más limitaciones que las que se derivan del interés público y de la necesaria licitud legal de su forma adquisitiva, surge como ideal de la convivencia y como derecho inviolable del ser jurídico: del artículo 4 que consagra la libertad del trabajo y con ella el aprovechamiento de sus frutos; de los artículos 14 y 16 que la protegen contra toda agresión no permitida por la ley; del artículo 27, que la reconoce como la transmisión que de ella hace la nación a los particulares, que la restituye y la protege para las comunidades agrarias, que la crea para las familias campesinas (ley constitucional de 6 de enero) declarándola inviolable para ellas y para los pequeños terratenientes, y que la libra en ese mismo artículo y en el 123 de embargos y de gravámenes, cuando constituye el patrimonio familiar.

El ideal de la igualdad surge: del artículo 1, que otorga todas las garantías individuales a todos los habitantes de la República; del 2, que prohibe la esclavitud; del 12, que niega valor a los títulos, las prerrogativas y los honores hereditarios; del 13, que establece una justicia única y que desconoce el valor judicial de las leyes privativas, de los Tribunales especiales y de los fueros; del 22, que protege la dignidad de todos los hombres prohibiendo las penas infamantes;; del 28, que afirma la igualdad comercial, al condenar los monopolios y al prohibir las protecciones y las exenciones de impuestos; y del 123 sobre todo, que es la más noble y la más apasionada aspiración de cimentar la jerarquía humana de todos los trabajadores, sobre la afirmación, la defensa y el respeto a los valores substanciales que integran la personalidad y constituyen el rango supremo del hombre.

El ideal de la libertad, sin disputa el más amado de los ideales del constituyente, es una vibrante proclama de redención a todo lo largo de la Carta Política, a la vez que es el dibujo del paisaje moral que México quiere para su vida y para la vida del mundo: Libertad en el trabajo (arts. 4 y 5); libertad en la manifestación de las ideas (art. 6); libertad de expresión pública del pensamiento (art. 7); libertad de petición (art. 8); libertad de asociación (art.9); libertad de portación de armas (art. 10); libertad de tránsito (art. 11); libertad de defensa judicial (arts. 16, 18, 19, 20, 23); libertad religiosa (art. 24); libertad de correspondencia (art. 25).

Y la Constitución Mexicana completa su trascendental obra de la síntesis política del pasado, cuando a la vez que afirma y exalta la tradición liberal de los Derechos del Hombre, afirma y exalta la tradición socialista de la vivencia y de la personalidad jurídica de los Seres Sociales: la Familia, que llega a la vida legal mexicana como sujeto personal y jurídico de derechos, con los artículos 27 y 123 y con la Ley del 6 de enero, que declaran su unidad individual y la inviolabilidad de su patrimonio, y que la sitúan como entidad supraindividual en la base de la construcción agraria, que a su vez es la base de la construcción económico-política de México; y la Nación que es el telón de fondo, delante del cual se desarrolla todo su argumento, para culminar en los artículos 27 y 39, que la declaran propietaria originaria de toda la riqueza mexicana, que le confieren el dominio directo, de los minerales, de los yacimientos de piedras preciosas, de sales, de fosfatos, del petróleo, de los mares territoriales, de las lagunas naturales y de los ríos principales, que la invisten de la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y que hacen de ella, en su pueblo, el único titular de la soberanía interna y exterior de la República.

Y la Constitución al afirmar los postulados básicos de la tradición occidental: la democracia de la era moderna y el socialismo de la era antigua, se sitúa además en la esencia del pasado nacional, de la historia mexicana, al recoger de la Colonia primero y del Liberalismo más tarde, el concepto de la dignidad inviolable del Hombre, que en nuestra tierra sembraran los misioneros y en nuestra tierra convirtieron en ley los liberales; al recoger, de la Dominación española también, el concepto de la unidad y de la solidaridad de la Familia, que es la obra social más valiosa del cristianismo en América; y al recoger de la Insurgencia el concepto de la independencia y de la soberanía de la Nación, que constituye la meta más alta de la aspiración política de su pueblo.

3. La Constitución Mexicana reafirma su obra de síntesis, al traer de nuevo a la vida jurídico-política de la República a los seres sociales que exaltó la antigüedad y degradó el individualismo; formando así, al lado del Hombre, con la Familia y la Nación que adquieren dentro de su sistema normativo la personalidad legal definida y autónoma de los sujetos de derecho, el triple cimiento de su construcción social, jurídica y política (artículos 27 y 123).

4. Pero la Constitución Mexicana va más allá de la simple proclamación de la vigencia de las verdades inconmovibles del pasado; pues la síntesis que con ellas construye se vitaliza y se enriquece con sus propias verdades, con las verdades del pensamiento sociológico-político contemporáneo.

Una de esas verdades, que no existe en Constitución alguna del momento, al menos con la claridad y la definición rotunda de nuestra expresión constitucional, es aquella que no sólo niega al Estado la calidad humano-social del Ser Colectivo que le atribuye el extraviado y falso renacimiento socialista del Estatismo, sino la que además degrada su misión y su destino, a las tareas nobilísimas y necesarias, pero en manera alguna señoriales, de un simple servidor de los verdaderos, de los auténticos Seres Humanos, que únicamente lo son: el individuo, el hogar y la patria. (Art. 39).

5. Otra de esas verdades imperativas de la filosofía social de nuestro tiempo, que la Constitución Mexicana incorpora en el corazón mismo de su cuadro preceptivo, enriqueciendo y fortaleciendo con ello el impulso tradicional de la cultura de su pueblo, es aquella en la que, después de haber negado al Estado la jerarquía de un ser humano, que sólo la reconoce en las entidades individuales, familiares y nacionales; que después de afirmar que el Estado es una mera "forma de Gobierno" que la Nación, el pueblo, tiene el derecho de alterar o modificar, exalta a la jerarquía de lo inviolable a los verdaderos seres humanos, al construir con el juicio del amparo una muralla inexpugnable que les protege contra las agresiones estatales. Circunscripción de la misión del Estado al papel de un simple medio, de una *forma* y nada más, efímera, contingente sin verdadero contenido humano unitario, y sin otro destino que el de servir a los únicos seres que tienen auténtica existencia vital, que adquiere perfiles agregios y rotuntos en el artículo 39, que no sólo lo declara así de manera expresa y rotunda llamándolo por su verdadero nombre: el de una mera "forma de gobierno", sino que además y de manera expresa también, entrega su vida en plenitud sin límites a la Nación, en cuanto preceptúa: que el pueblo tendrá en todo tiempo el derecho de darse la forma de gobierno que estime conveniente y que en él y sólo en él reside la soberanía.

Esta brillante posición constitucional mexicana sería sobrada para definir uno de los principios básicos de su filosofía sociológica-política; pero ella alcanza todavía mucho mayor altura y sobre todo, originalidad sin paralelo en ninguna otra de las Constituciones contem-

poráneas, con los artículos 103 y 107; con el Juicio de Amparo, con el mexicanísimo Juicio de Amparo, que no sólo es la exaltación de lo humano sobre lo formal, que no sólo es el arma que se quiere invencible, para que el hombre pueda defenderse contra la voracidad del Estado, sino que llega hasta la excelsitud, con esa institución conmovedora que es *La Suplencia de la Queja,* en donde más allá, mucho más allá de los límites estrechos de la ortodoxia jurídica, que encierran a la Judicatura dentro del círculo de hierro de lo pedido por las partes, ella, la Suplencia de la Queja, impone a los Jueces de la República la nobilísima misión de obligar al Estado a respetar la dignidad humana, así guarde silencio la víctima, por ignorancia, por desamparo o por cobardía, sobre la violación constitucional que la ha herido en su persona, en sus bienes o en su honor.

6. Otra de esas verdades, con las que México enriquece y vitaliza en su Constitución los ideales de sus tradiciones jurídico-políticas, es la del Intervencionismo del Estado; que si por una parte, al reconocer y proclamar la autonomía y la soberanía de los seres humanos individuales y colectivos, como lo hace en sus preceptos ya invocados, ello significa su condenación moral y legal del Estado absorbente, dictador y totalitario del socialismo; por otra parte, al condenar también al Estado inactivo observador y paralítico del liberalismo, en cuyo seno la libertad y la igualdad fueron palabras pero no realidades, substituyéndole por el Estado actor y creador que respetando las jerarquías, los triunfos y el bienestar legítimamente conquistados por el trabajo, por el talento y por la cultura, desborda las fuerzas en él acumuladas en auxilio de los débiles, de los miserables y de los desvalidos, se sitúa dentro de la única ruta, que con sentido realista se encamina hacia la consecución democrática de un mínimo de dignidad y de decoro, de un mínimo de posibilidades de lucha y de superación para todos los hombres de su patria. Los artículos 123 y 27 y la ley de 6 de enero, son esto y nada más: el más noble y el más apasionado de los esfuerzos por la dignificación y la elevación de los obreros, de los campesinos, de los indios; como esto ha sido también fundamentalmente el esfuerzo, inspirado en la Constitución, de las leyes administrativas y de la conducta del Poder Ejecutivo nacido de la Revolución.

7. Y una verdad también consecuencia necesaria de los principios constitucionales que anteceden, al trascender de lo interior a lo externo, es la que se contiene en la posición internacionalista que México asume dentro del problema mundial, antitética de la misma

manera, al *imperialismo* socialista que subordina la vida de los pueblos débiles a la vida de los pueblos poderosos, como al *Universalismo* individualista, que aspira a la humanidad sin naciones de los Hombres ecuménicos. El ideal *Internacionalista,* que en abierta pugna con el ideal *imperialista* del socialismo, no concibe ni quiere otra humanidad, que aquella en la que puedan vivir dentro de la cordialidad y de la cooperación recíprocas, dentro de la comprensión y el respeto mutuos todos los pueblos de la tierra sea cual fuere su debilidad o su fuerza, es un derivado lógico ineludible del ideal de la igualdad, que es esencia del espíritu humano en todas sus relaciones con su medio circundante, y que es esencia, alma y aspiración suprema además de la Carta Política Mexicana. El ideal *Internacionalista* derivado lógico de la filosofía constitucional mexicana que afirma la existencia real, humana y viviente de los Seres Nacionales, es una antítesis inconciliable con el individualismo que sólo concibe al Hombre como ser viviente, y sólo concibe por tanto a la Humanidad como una masa de hombres sin grupos, homogénea, amorfa e impersonal; pero es además una ilustre y una perfecta articulación con la filosofía general que llega afirmativa y rotunda a nuestros días desde la vieja y la indiscutida ley Spenceriana del evolucionismo; supuesto que dentro de ella, el Internacionalismo, que es la solidaridad entre las diversas Naciones, se nos ofrece como la aspiración hacia lo Heterogéneo, coherente y definido, que es lo *perceptible,* lo unitario y lo viviente; y supuesto que dentro de ella, el universalismo, que es el conglomerado de hombres iguales e inconexos, se nos ofrece, a la inversa, como la aspiración que va hacia lo Homogéneo, incoherente y amorfo, que es lo imperceptible, lo plural y lo inexistente como vivencia unitaria.

"La Constitución de 1917", en
Breve Historia de la Revolución Mexicana,
México, Fondo de Cultura Económica,
7ª reimpresión, 1973, Tomo II

por

Jesús SILVA HERZOG

LA CONSTITUCION DE 1917

Don Venustiano Carranza convoca a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857. El Congreso se reúne el 1º de diciembre de 1916 y termina sus labores el 31 de enero de 1917. El 5 de febrero es proclamada la nueva Carta Magna. Exposición y crítica de los artículos 3º, 27, 28, 123 y 130. Convocatoria para elecciones de diputados, senadores y Presidente de la República. El 1º de mayo ocupa don Venustiano Carranza la silla presidencial. ¿En 1972 se cumple con los ideales de los constituyentes de 1917?

El Señor Carranza, con sorpresa para la mayoría de la nación, convocó a un Congreso Constituyente por medio de dos decretos fechados el 14 y el 19 de septiembre de 1916. El Congreso debía reunirse para reformar la Constitución de 1857, iniciar sus labores el 1º de diciembre y terminarlas el 31 de enero de 1917. Las elecciones de diputados se efectuaron el 22 de octubre; y el 20 de noviembre tuvo lugar en el Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro la primera reunión de los presuntos diputados. En otras de las sesiones previas fue designado presidente del Constituyente el licenciado Luis Manuel Rojas, hombre de limpios antecedentes revolucionarios, quien según podrá recordar el lector escribió en febrero de 1913 la tremenda requisitoria contra el embajador de los Estados Unidos Henry Lane Wilson, acusándolo de complicidad en los asesinatos de los señores Madero y Pino Suárez.

El 1º de diciembre, de conformidad con la Convocatoria, inició sus tareas el Congreso. Don Jesús Romero Flores, testigo presencial de los hechos por haber sido uno de los diputados, escribe lo siguiente:

"El recinto del Congreso estaba lujosamente engalanado: en el fondo se encontraba el estrado de la mesa directiva; al pie del foro la tribuna para los oradores y las mesas de taquígrafos parlamentarios; en todo el salón se instalaron las curules de los diputados; en las plateas, los lugares señalados al cuerpo diplomático, secretarios de Estado, militares y representantes de la prensa; los palcos estaban atestados de

una numerosísima concurrencia de todos los sectores sociales, siendo el pueblo quien en mayor número campesinos y obreros de las fábricas inmediatas a Querétaro, ocupaban los palcos y galerías.

"Una comisión de diputados recibió en el pórtico al señor Carranza, quien entró acompañado de los señores secretarios de Fomento y Justicia, respectivamente, ingeniero Pastor Rouaix y licenciado Roque Estrada, y de los miembros de su Estado Mayor.

"Ocupó en el estrado el señor Carranza el sitio de honor, teniendo a su derecha al presidente del Congreso y distribuidos en los demás sitiales los miembros de la mesa directiva, los secretarios de Estado y el señor general Federico Montes, gobernador de Querétaro.

"El licenciado Rojas, en medio de un silencio general, declaró: 'El Congreso Constituyente abre hoy, día primero de diciembre de mil novecientos dieciséis, su único periodo de sesiones'. Después, el señor Carranza dio lectura a su informe, que fue escuchado con sumo interés y en el cual hacía un sesudo análisis de la Constitución de 1857 que trataba de reformarse; de las causas en que se fundaban esas reformas, y, finalmente, de los artículos que a su juicio deberían ser modificados. Puso en manos del señor presidente del Congreso el Proyecto de Reformas que sometía al estudio y deliberación de la asamblea."

El proyecto de reformas de don Venustiano reproducía buen número de artículos de la Constitución de 1857 sin ninguna modificación, pero contenía cambios más o menos substanciales en varios de los más importantes. Sin embargo, esos cambios resultaron demasiado prudentes o tímidos para el ala izquierda del Congreso que incuestionablemente constituía la mayoría del mismo. Mención especial merecen los artículos 3º, 27, 28, 123 y 130. Fueron y son a nuestro juicio los de mayor significación de la nueva Carta Magna que debía regir y que rige en nuestro país desde hace algo más de diez lustros. Por este hecho seguramente incontrovertible son de tales artículos de los que en forma especial vamos a ocuparnos.

En aquel momento histórico había entre los miembros de la asamblea un grupo numeroso de jóvenes revolucionarios que habían luchado en los campos de batalla y que quería de una vez por todas transformar la estructura económica y las instituciones jurídicas de la nación para que el pueblo de México pudiera marchar hacia adelante y realizar plenamente su destino. Este grupo de inconformes con el proyecto de la Primera Jefatura desempeñó un papel de singular importancia en tan memorable reunión. Ya se sabe bien que el progreso y la

civilización han sido resultado de la inconformidad. ¿Los fundadores de religiones, los descubridores de islas y continentes, los creadores de patrias, los grandes cientistas y los grandes inventores, no han sido acaso grandes inconformes? Pues bien, dentro de un marco modesto, modestísimo, aquellos hombres de izquierda contribuyeron a que la Constitución de 5 de febrero de 1917 fuera la más avanzada del mundo en la fecha en que fue promulgada. Al principio, la criticaron con severidad y acritud no pocos juristas de la vieja escuela porque trataba de resolver en algunos de sus artículos problemas ingentes de carácter económico y social; mas después ha sido imitada lo mismo en América que en Europa al reorganizar u organizarse otras naciones.

Pasemos a examinar los artículos mencionados:

El artículo 3º se discutió durante 4 días y fue votado por 99 votos en pro y 58 en contra. El texto aprobado se copia a continuación:

"*Artículo 3º* La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

"Ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

"Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

"En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria."

El artículo 3º de la Constitución de 1857 se limitaba a estatuir que la enseñanza debía ser libre. Claramente se ve el predominio de la doctrina liberal de fines del siglo XVIII y primera mitad del XIX. En cambio, el mismo artículo de la Constitución de 1917 establece el laicismo en todas las escuelas oficiales y particulares y en todos los grados. Además, prohíbe que las corporaciones religiosas o ministros de cualquier culto puedan establecer escuelas primarias. De suerte que el legislador de 1917 está en contra de la educación religiosa, en forma radical y tajante. El hecho se explica porque en las filas revolucionarias durante la lucha armada fue creciendo un sentimiento anticlerical a causa de que en la mayoría de los casos, como ya lo sabe el lector, los miembros del Clero se habían puesto del lado del huertismo. De seguro también influyó el conocimiento que algunos constituyentes tenían de la dolorosa historia de México.

En el mes de diciembre de 1934 se reformó el artículo 3º redactado por los Constituyentes de Querétaro, para establecer, según se dijo entonces, la educación socialista. Esto fue, incuestionablemente, grave error, por dos razones fundamentales: la primera porque es absurdo educar dentro de moldes socialistas a la niñez y a la juventud de un país en que no existe el socialismo; y la segunda, porque con excepciones que confirman la regla, los profesores de todos los grados de la enseñanza no tenían ni siquiera nociones de tal doctrina. ¿Y cómo iban a enseñar lo que ellos ignoraban? Inevitablemente la protesta fue casi unánime, persistente y sin tregua, hasta diciembre de 1945, en que se impuso la necesidad de reformar la reforma anterior.

El nuevo artículo 3º, todavía vigente, fue seguramente redactado por don Jaime Torres Bodet, entonces Secretario de Educación, con ánimo conciliador. Sin embargo, los sectores más reaccionarios no han dejado de protestar contra dicho ordenamiento, solicitando su reforma cada vez que la ocasión se presenta. Pero para conocimiento del lector vamos a transcribir las cuatro primeras fracciones de dicho artículo que son las más importantes:

"*Art. 3º* La educación que imparta el Estado —Federación, Estados, Municipios—, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia:

"I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

"*a)* Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

"*b)* Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

"*c)* Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el

aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos;

"II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos), deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;

"III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos iniciales I y II del presente artículo, y, además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales;

"IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones, que exclusiva o predominantemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos..."

Como se ve, el artículo 3º por segunda vez reformado, es menos radical que el redactado por los constituyentes de 1857, puesto que permite tácitamente la instrucción religiosa en las escuelas de enseñanza superior: técnicas, universitarias o de otra índole. Cabe decir que fue un paso atrás, una oscilación de la izquierda a la derecha dentro de la terminología y realidad mexicanas. No obstante, es honrado reconocer que en la actualidad —julio de 1970— no se cumple con la letra ni mucho menos con el espíritu del flamante artículo sencillamente porque la Secretaría de Educación Pública permite que se imparta educación religiosa en las escuelas particulares primarias y secundarias, así como también la participación del Clero en tales establecimientos.

El artículo 27 del proyecto de Constitución enviado por el señor Carranza al Congreso Constituyente no satisfizo a los legisladores, según lo refiere el ingeniero Pastor Rouaix en su excelente libro *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. La

redacción que se aprobó fue resultado de largas deliberaciones entre los diputados de la izquierda del Congreso, que conocían bien los problemas más apremiantes del país y a quienes dominaba una pasión encendida para asegurar la independencia y el adelanto de su patria.

A nuestro parecer, los aspectos de mayor alcance político, económico y social del artículo 27 pueden sintetizarse en la forma que vamos a intentar:

Primero. La declaración de que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originalmente a la nación.

Segundo. El principio de que la propia nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Es decir, el legislador se pronuncia a favor de la tesis de que la propiedad no es de derecho natural, sino un derecho eminentemente social.

Tercero. El principio de expropiación por causa de utilidad pública.

Cuarto. El principio de que corresponde a la nación el dominio directo de los recursos del subsuelo y que tal dominio es inalienable e imprescriptible. Como se ve, hay una separación precisa entre la propiedad del suelo y la subterránea, en contra de lo dispuesto por el Código de Minería de 1884, que la había asimilado.

Quinto. La exigencia de que durante el próximo periodo constitucional —1917-1920— debían fraccionarse los latifundios con el fin de crear la pequeña propiedad.

Sexto. La elevación a precepto constitucional de la Ley de 6 de enero de 1915. Los constituyentes quisieron dar mayor fuerza a la obligación de restituir y dotar de tierras a los pueblos.

Séptimo. La prohibición de que las asociaciones religiosas de cualquier índole pudieran adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos. Se ratifica lo dispuesto a este propósito por el mismo artículo de la Constitución de 1857.

El artículo 27 que fue aprobado por unanimidad es, sin duda, el más avanzado de la Carta Magna vigente, no obstante que ha sufrido trece modificaciones en el curso de los cincuenta y cuatro años transcurridos; unas veces en sentido afirmativo para los grandes intereses nacionales, como en la reforma cardenista de 27 de diciembre de 1939 y otras en forma negativa como en la alemanista de 31 de diciembre de 1946. En la primera se establece que la explotación del petróleo sólo puede hacerla el Gobierno Federal, de seguro para evitar que las

concesiones que se otorguen a particulares se traspasen a empresas extranjeras; en la segunda, la alemanista, se favoreció la formación de nuevos latifundios en los distritos de riego, al aumentar la extensión de la pequeña propiedad inafectable, perjudicando así a los campesinos pobres con sus derechos agrarios a salvo.

De todos modos, el artículo 27 ha sido de enorme beneficio para el país, puesto que ha contribuido junto con la reforma agraria a robustecer la nacionalidad y la independencia económica de México. El petróleo es nuestro y la tierra pertenece en la inmensa mayoría de los casos a los mexicanos. Sin embargo, es menester confesar que todavía existen latifundios, grandes propiedades y cientos de miles de campesinos sin tierras.

En relación con la tenencia de la tierra que ha sido históricamente y que es todavía el problema fundamental de México, dimos nuestro parecer en el libro *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica* en los términos que desde luego copiamos:

"Para terminar queremos expresar con sinceridad nuestro parecer sobre el futuro de la reforma agraria. Pensamos que lo fundamental consiste en elevar el nivel económico y cultural de las grandes masas de la población campesina, no sólo por razones humanas, sino también por razones económicas. Es menester incorporar de prisa y definitivamente a los habitantes del campo tanto indios puros como mestizos a la civilización occidental, según hemos convenido en llamarla; es preciso robustecer el mercado interno elevando en alto grado la capacidad de compra del proletariado rural, sin lo cual no será posible la industrialización de México.

"Ahora bien, al abarcar en su conjunto el estado en que se halla el desarrollo de la reforma agraria al comenzar el periodo gubernamental del licenciado Adolfo López Mateos, creemos que ha sido un grave error la parcelación de numerosos ejidos, creando minifundios que imposibilitan su cultivo con técnica y procedimientos modernos y que no han sacado de la miseria o la pobreza a los usufructuarios de ellos. De aquí que tenemos la convicción más firme de que es necesario, urgente e inaplazable reformar la reforma agraria con el fin de que cada ejido se explote colectivamente, sin excepción alguna, a fin de constituir unidades agrícolas organizadas bajo normas cooperativas. De esta manera los ejidos podrán utilizar tractores, camiones, abonos, semillas mejoradas, para ser sujetos de crédito solvente al incrementar la producción y la productividad. Por supuesto que el número de campesinos de cada

unidad ejidal deberá limitarse con el propósito concreto de que cada familia disfrute de un mediano bienestar económico, lejos de la pobreza o la miseria en que han vivido sumergidos sus padres, sus abuelos y todos sus antepasados durante más de cuatro siglos. Los campesinos sobrantes a los que ya no sea posible dotar de terrenos productivos por absoluta carencia de ellos podrán ser absorbidos por la industria del país, cada vez más importante, resultado —bueno es apuntarlo de nuevo— de una creciente demanda interna de mercancías.

"Por otra parte, debe enmendarse la reforma constitucional de diciembre de 1946, pues no encontramos razonable ni justificado que se fije una mayor extensión de tierra inafectable cuando se cultiva con productos de mayor rendimiento, tales como el algodón, la caña de azúcar, etc. Además, es conveniente revisar la legislación sobre explotaciones ganaderas para evitar que una vez conseguido el certificado de inafectabilidad se cultiven las tierras con maíz, frijol, trigo y aun productos de mayor rendimiento. También debe evitarse con decisión y energía la concentración familiar de la tierra que existe en los distritos de riego, con mengua del espíritiu de reforma agraria y de los ideales a que aspira el pueblo de México en la actualidad, es decir en 1959.

"De acuerdo con lo anterior ya no debe permitirse que personajes influyentes por su privanza política, por su riqueza no siempre bien habida o por ambas cosas, a la vez, continúen siendo dueños de 1 000, 1 500 y 2 000 hectáreas y todavía más, mientras miles de campesinos sin tierra esperan desilusionados y hambrientos el cumplimiento de lo que se les ha prometido una y muchas veces.

"Finalmente sintetizamos nuestro pensamiento afirmando que debe reformarse la reforma agraria, si queremos avanzar con paso firme en la historia y acelerar el progreso económico, social, político y cultural de todos los habitantes de la nación."

"El artículo 28 contra los monopolios es una juiciosa y útil ampliación del mismo artículo de la Constitución anterior; mas desgraciadamente no puede afirmarse que no existan monopolios de empresas privadas en México o de clara tendencia monopolística, aun cuando legalmente sea difícil la comprobación. Por supuesto que no nos referimos al petróleo, a los ferrocarriles ni a la industria eléctrica, porque son entidades económicas gubernamentales, distintas de las que tuvieron en mente los legisladores; son producto de nuevas modalidades económicas, de sucesos económicos modernos de organización social.

Pasemos ahora al artículo 123 que es, como se sabe bien, base de la legislación del trabajo. Este artículo no fue en la mayoría de sus fracciones novedad mexicana, puesto que muchas de las normas que establece ya existían en algunas otras naciones: el derecho de huelga, la jornada de 8 horas, la fijación de un salario mínimo, etc. Probablemente la única novedad de importancia se encuentra en la fracción VI en cuanto al reparto de utilidades que las empresas deben conceder a los trabajadores. Por otra parte, vale la pena insistir en lo que ya se apuntó con anterioridad, es decir, que dicho artículo tuvo buen número de antecedentes en decretos, manifiestos, programas, discursos y artículos antes de la Revolución y durante las varias etapas de la contienda armada.

Ahora bien, el artículo 123 se cumple en parte y en algunas partes. Pongamos tan sólo algunos ejemplos:

El salario mínimo fijado para 1970-1971 no es suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia, ni siquiera en la ciudad de México, mucho menos en otras ciudades y todavía menos en pequeñas poblaciones y en el campo. En muchos lugares del país, está por debajo de la Ley de Bronce de Fernando Lassalle. Por otro lado, en relación con el reparto de utilidades, no todas las empresas cumplen con el ordenamiento o acuden a triquiñuelas contables para reducir la parte que corresponde a los trabajadores.

La jornada de ocho horas y las normas relativas al trabajo de los niños menores de doce años, se cumplen en las grandes industrias; mas no siempre en las pequeñas, en el comercio, en diversos servicios y sobre todo, sobre todo, en el campo.

La industria a domicilio continúa siendo explotación inhumana, especialmente de las mujeres costureras, por individuos voraces y sin escrúpulos, lo mismo extranjeros que mexicanos.

En fin, el hecho incontrovertible es que a la distancia de cincuenta y cuatro años de haberse establecido por los constituyentes de 1917 las bases de la legislación del trabajo, no podemos ufanarnos de su pleno acatamiento. Es cierto que las dificultades han sido y son considerables; que muchas veces la realidad se opone a la consecución de los mejores propósitos; pero es cierto también, por una parte, que ha faltado decisión, desinterés, energía honradez e ímpetu creador de los gobernantes; y por la otra, cabe señalar en cuanto a los industriales, comerciantes y hombres de negocios de toda laya, la incomprensión

de sus verdaderos intereses, su egoísmo, su fiebre de lucro y su táctica absurda de creer que lo mejor para ellos es esquilmar sin medida a sus empleados y obreros. Claro está que tratándose de los hombres de Gobierno, lo mismo que de los negociantes —acudimos a un lugar común— hay excepciones que confirman la regla.

El artículo 123 ha sido reformado el 6 de septiembre de 1929 y el 21 de octubre de 1960; en sus fracciones II, III, VI, XXI y XXII el 20 de noviembre de 1462; en su fracción IX, el 4 de noviembre de 1933 y el 20 de noviembre de 1962; en su fracción XVIII, el 30 de diciembre de 1938; en su fracción XXIX, el 6 de septiembre de 1920; en su fracción XXXI, el 5 de noviembre de 1942 y el 20 de noviembre de 1962, y en su apartado B el 21 de octubre de 1960 y el 6 de octubre de 1961. Las reformas de mayor importancia y trascendencia fueron promovidas por el licenciado Adolfo López Mateos en los primeros años de su gestión presidencial.

El artículo 130 permanece teóricamente incólume, sin lesión ni menoscabo en su redacción; es el mismo que redactaron los constituyentes de 1917. ¿Pero hay alguna persona honrada que al leerlo con atención pueda decir que se cumple plenamente? La verdad es que no pocos de sus preceptos son letra muerta. La Secretaría de Gobernación desde hace mucho tiempo no ha cumplido, ni cumple en la actualidad con el deber ineludible que tiene de hacer que se cumpla con la Constitución. Recordemos tan sólo el párrafo siguiente:

"Para ejercer en los Estados Unidos Mexicanos el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexicano por nacimiento."

¿No hay ministros extranjeros de diferentes cultos en México, especialmente del culto católico? Nosotros respondemos categóricamente, despacio y en voz alta que sí los hay. ¿Y por qué se han permitido tamañas violaciones a la ley fundamental de la República? Lo más alarmante es la inmigración de ministros del culto católico de nacionalidad española, enviados a México en el curso de los años de Gobierno franquista. Decimos lo más alarmante porque los clérigos españoles, el hecho es bien conocido, son los más fanáticos e ignorantes, los de criterio más estrecho porque viven en el siglo XVI; y esos clérigos están envenenando la conciencia de la niñez y la juventud.

La Secretaría de Gobernación ha permitido desde hace lustros las violaciones a este artículo constitucional. Los secretarios de Gobernación han sido Miguel Alemán, Héctor Pérez Martínez, Adolfo Ruiz Cortines, Angel Carvajal, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría; tres

ex Presidentes y el actual Presidente. Y ahora parece oportuno citar el artículo 87: "El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: 'Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la nación me lo demande.' " Dejamos al lector que por sí mismo llegue a las deducciones e inducciones que estime apropiadas.

El autor de este libro no está en contra de ninguna religión. Las respeta como el que más; pero sí está en contra de aquellos ministros de cultos que no enseñan, ni conocen bien la esencia de la doctrina que tienen el deber de conocer con profundidad y que, olvidándola con frecuencia lamentable, lo único que les importa es la ceremonia, el rito y lucrar en el ejercicio de su ministerio.

Los dos artículos que exigieron mayor trabajo y más arduas discusiones fueron el 27 y 123. El ingeniero Pastor Rouaix durante varias semanas trabajó sin descanso, fuera de las sesiones del Congreso, en la redacción de dichos artículos. Sus principales colaboradores tratándose del artículo 123, fueron los licenciados José Natividad Macías, José Inocente Lugo y el señor Rafael de los Ríos. A las personas anteriormente citadas al elaborarse el artículo 27 se sumó el licenciado Andrés Molina Enríquez. Pero debe aclararse que también contribuyeron eficazmente en las discusiones de ambos ordenamientos constitucionales varios miembros del Congreso. En consecuencia puede afirmarse de modo categórico que ninguna persona en particular fue el autor de ninguno de los dos proyectos que con pocas modificaciones aprobó el Constituyente; fue obra colectiva en la que participaron predominantemente los diputados izquierdistas. Sin embargo, es justo reconocer que el papel principal lo desempeñó el ingeniero Rouaix, revolucionario sin tacha, injustamente olvidado.

Hay otro hecho que es menester dejar en claro. Nos referimos a que el señor Carranza, independientemente de sus opiniones personales, dejó que los constituyentes discutieran con absoluta libertad, sin ejercer ninguna presión para que se aprobara su proyecto de reformas. Y así lo demuestra la Constitución aprobada y proclamada el 5 de febrero de 1917, que el propio señor Carranza juró cumplir y hacer cumplir.

En la sesión de clausura el presidente del Congreso, don Luis Manuel Rojas, en una parte de su discurso se dirigió al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en los términos siguientes:

"Si en algunos puntos se ha ido un poco más allá de lo que vuestra sabiduría había indicado como un término medio, justo y prudente de las encontradas tendencias nacionales, el calor de la juventud, que ha seguido la gloriosa bandera enarbolada por usted en Guadalupe, su entusiasmo revolucionario, después de la lucha, y su natural afán de romper los viejos moldes sociales, reaccionando así contra inveterados vicios del pasado, explican suficientemente los motivos habidos en el seno de esta Asamblea para apartarse algo de la senda serena y perfectamente justificada que usted nos había trazado...

"De cualquier manera que se piense, es claro que la obra legislativa que surge de este Congreso, como punto admirable de la gran Revolución Constitucionalista, había de caracterizarse por su tendencia a buscar nuevos horizontes y a desentenderse de los conceptos consagrados de antaño en bien de las clases populares que forman la mayoría de la población mexicana, que han sido tradicionalmente desheredadas y oprimidas."

Un día después de haber llegado a su término la obra legislativa, el 6 de febrero, don Venustiano Carranza expidió la convocatoria para elecciones de diputados y senadores al XXVII Congreso de la Unión y para Presidente de la República. Las elecciones se efectuaron el 11 de marzo. De manera obvia fue electo Presidente quien había ejercido las funciones de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión. El 15 de abril tuvo lugar la apertura del nuevo Congreso y el 1º de mayo de 1917, año memorable, ocupó la Presidencia de la República don Venustiano Carranza. A partir de ese momento comenzó una nueva etapa histórica: la de los gobiernos revolucionarios.

El país volvió a tener un Gobierno constitucional, después de cuatro años de sangrienta lucha en la que por la guerra, el hambre y la epidemia de tifo murieron alrededor de un millón de mexicanos. Los cuatro jinetes del Apocalipsis habían cabalgado furiosos e incansables por todo el inmenso territorio de la nación.

Y para honrar a nuestros muertos los revolucionarios sinceros y los que por azar ocupan altos puestos gubernamentales, debemos para celebrar con dignidad cada 5 de febrero la Promulgación de nuestra

Carta Magna, trabajar sin tregua para que se cumplan sus postulados fundamentales. No sólo eso, sino marchar hacia adelante de acuerdo con la realidad de nuestro momento histórico, el progreso tecnológico y las nuevas corrientes del pensamiento contemporáneo. La meta inmediata que debemos alcanzar con urgencia, inaplazable y sin escatimar esfuerzo alguno, y ya lo hemos dicho hasta el cansancio en otros trabajos y hace muchos años, estriba en acabar con la miseria, la ignorancia y las enfermedades de las grandes masas de nuestra población. Todavía hoy, después de más de medio siglo, no obstante los logros alcanzados en el campo social y económico, todavía hoy, repetimos, existen millones de mexicanos con hambre de pan, hambre de tierras, hambre de justicia y hambre de libertad.

Y no son palabras vanas, ni manía de hacer frases. Hay hambre de pan en el sentido de una alimentación insuficiente e inapropiada para más de un 60% de los habitantes del país; hay hambre de tierras, porque miles de campesinos no las tienen y tienen derecho a tenerlas, hay hambre de justicia, entre otras varias y complejas razones, porque no puede haberla cuando la mayor parte del ingreso nacional se distribuye entre la minoría privilegiada o semiprivilegiada; y hay hambre de libertad, porque esta hermosa palabra es mentira si no se disfruta de mediano bienestar económico, base necesaria para ocupar un sitio decoroso en la sociedad.

Sin embargo, no somos pesimistas. Durante largos años el problema fundamental de México fue conocer nuestros problemas. Ahora creemos que por lo tanto, ya conocemos los medios para resolverlos. Para ello necesitamos ser laboriosos, capaces, honrados y amar a México con hondo interés desinteresado.

"La retroactividad de las leyes en la Constitución de 1917", en *La Justicia*, Año I, T. I, Nos. 4 y 6, marzo-abril 1931 *

por
Trinidad GARCIA

* Se publicó por primera vez en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho*, Tomo III, N° 1-6, enero-junio, 1925.

LA RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES EN LA CONSTITUCION DE 1917

1. INTERPRETACION FALSA DEL ARTICULO 14 DE LA CONSTITUCION

En ejecutoria reciente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sentado una nueva tesis respecto del artículo 14 Constitucional, que si puede estar de acuerdo con alguna pseudo aspiración jurídica del momento, lastima hondamente todo principio de interpretación de las leyes, en perjuicio del necesario imperio absoluto de éstas y del buen nombre de nuestro más alto Tribunal.

La ejecutoria susodicha, dictada al revisarse en vía de súplica la sentencia dada por el Tribunal del Primer Circuito en el juicio seguido por la Sra. Luisa Zenner en contra de la Compañía Bancaria de París y México, S.A., consagra la teoría de que la Constitución vigente permite la aplicación de leyes retroactivas, cuando el legislador mismo les ha dado este carácter; limita en consecuencia, la garantía sobre la retroactividad de las leyes, que en la historia jurídica, patria, es una de nuestras mejores conquistas, a que ningún principio legal, que no tenga expresamente carácter retroactivo, sea aplicado a casos anteriores a su existencia.

Dice en la parte relativa, la ejecutoria de la Corte:

> "Considerando Tercero: Dice la señora Zenner, que la "Ley de Pagos no debe ser aplicada porque el contrato cuyo cumplimiento exige, fué celebrado con anterioridad a la vigencia de esa ley, y que, por lo tanto, la aplicación de ésta, resultaría retroactiva. Sobre este particular, debe decirse que, a diferencia de lo que sobre el particular ordena la Constitución de mil novecientos cincuenta y siete, el artículo catorce de la Constitución vigente, no prohibe al legislador que expida leyes retroactivas, pues que dicho precepto se limita a decir que no se dará efecto retroactivo a las leyes, es decir, que se refiere únicamente a la

> aplicación de las mismas, por parte de las demás autoridades, quienes no podrán dar, por sí mismas, efectos retroactivos a las leyes, a menos de que el legislador así lo haya ordenado, expidiendo, él mismo, leyes de carácter retroactivo; de tal manera que, si la Ley de Pagos rige al pasado, por mandato expreso del legislador, los jueces al aplicarla, no cometen ninguna violación constitucional..."

La tesis sustentada por la Suprema Corte de Justicia, lo es en términos demasiado pobres, que hacen ver que no fué objeto de un profundo estudio, como debía haberlo sido, por tratar de cuestión tan importante; por otra parte, la sentencia relativa es la única que se ha dictado hasta ahora, que, sepamos, interpretando el artículo 14 en la forma en que ella lo hace; por tanto, la interpretación dada, no es objeto aún de jurisprudencia ya establecida, y esperamos que al considerar nuevamente el asunto con el detenimiento que merece, la Corte vuelva sobre sus pasos y fije en definitiva, el verdadero alcance del principio constitucional acerca de la retroactividad de las leyes para desagravio de nuestras instituciones y por el prestigio del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, la interpretación que se ha dado en la sentencia a que nos referimos, al principio, relativo a la retroactividad de las leyes, consagrado por el artículo 14, es tan absurda, que creemos necesario repudiarla desde ahora y demostrar su falsedad. Esto es tanto más necesario, cuanto que la teoría que la Corte actual prohija, no puede considerarse del todo original; en ejecutoria dictada en 30 de agosto de 1921, en el amparo solicitado por "The Texas Co., of México", S.A., en contra de actos del Presidente de la República y de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, se hace una declaración general, repetida después en cuatro sentencias más que han formado ya jurisprudencia, que constituye de seguro un antecedente importante de la presente interpretación judicial del artículo 14 de la Constitución, en el punto de que aquí tratamos; se expresa así la ejecutoria últimamente mencionada en la parte que nos interesa:

> "Segundo: En cuanto a la violación de garantías que invoca, fundada en los efectos retroactivos que, en perjuicio suyo firman los quejosos que se dan, a los referidos decretos, especialmente, el de 8 de agosto, con relación al artículo 14 del de 31 de julio de 1918, hay que exponer

> los siguientes razonamientos: El artículo 14 de la vigente Constitución, comienza con este mandato: "A ninguna ley se le dará efecto retroactivo, en perjuicio de persona alguna... "Este precepto constitucional, no reza con el legislador; se dirige a los jueces, a los tribunales y, en general, a las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes o de su ejecución". Este es un punto substancial en que ese artículo 14 de la vigente Constitución, difiere del mismo artículo de la de cincuenta y siete, en que se establece enfáticamente este texto: "No se podrá expedir ninguna ley retroactiva".

Es cierto que el fragmento que hemos copiado, tuvo sólo el carácter de una simple declaración platónica, que no era necesaria para fundar la resolución respectiva, y que por el contrario, es incongruente con ella, pues se encuentra en desacuerdo con el resto de la sentencia; en esta última no se llega a sostener el principio que después se ha aceptado como la recta interpretación del artículo 14, y antes bien, se reconoce en términos absolutos, que de acuerdo con el susodicho artículo, a las leyes dictadas por el legislador común, no se les podrá dar efecto retroactivo; dice así la repetida ejecutoria, a continuación de la parte transcrita antes:

> "Las leyes retroactivas, o las dicta el legislador común, o las expide el constituyente al establecer los preceptos del Código Político. En el primer caso, no se les podrá dar efecto retroactivo, en perjuicio de alguien, en virtud del artículo 14 de la Constitución actual, porque esta es la ley suprema, la cual debe observarse aún en contraposición a cualesquiera otras secundarias (artículo 133 del propio Código Político)."

Pero no obstante que la declaración hecha por la Corte en 1921, haya podido ser meramente teórica y que haya quedado nulificada entonces en la forma dicha, hace ver que la última ejecutoria dictada, ha tenido desde aquella época, como hemos dicho, un importante antecedente basado en un falso concepto, acerca del alcance de la retroactividad de las leyes, según la Constitución. Como este concepto ha perdurado hasta la actualidad y aún se ha admitido ahora con consecuencias más graves que las que antes le habían sido atribuídas, se debe proceder ya a rectificarlo.

La ejecutoria dictada en el juicio seguido por la señona Zenner, expresa diversas ideas que pueden concretarse así:

a) Entre el artículo 14 de la Constitución en vigor y el correspondiente de la de 1857, hay diferencias substanciales en la parte que se refiere a la retroactividad de las leyes; el último citado, prohibe al legislador expedir leyes retroactivas, en tanto que el primero, o sea el vigente, sólo prohibe que se den a la ley alguna, efectos de esta índole, por lo que únicamente liga con su prohibición a las autoridades encargadas de aplicar las disposiciones legislativas, y nunca al legislador.

b) En consecuencia, el legislador puede ordenar que se den efectos retroactivos a las leyes, expidiéndolas con este carácter.

Nada más falso que las afirmaciones anteriores: fuera de que pecan de una absoluta carencia de lógica jurídica, contrarían abiertamente todos los antecedentes históricos del actual artículo 14 Constitucional, mutilan su texto, porque sólo se valen de parte de él para interpretarlo, y extravían por completo su sentido gramatical.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ARTICULO 14 DE LA CONSTITUCION

1. El artículo 14 de la Constitución de 1857, que debemos tener muy en cuenta para llegar a fijar el sentido y el alcance del que lo sustituyó en 1917, tiene una íntima relación de origen con la Constitución Norte-Americana. El artículo 4o. del proyecto original de la primera, tuvo como modelo diversos preceptos del Código fundamental de los Estados Unidos; con referencia al punto que nos interesa, encontramos que el cuerpo de leyes últimamente mencionado contiene las disposiciones siguientes:

"3. No... ex post facto law shall be passed", (article I, section 9).

"1. No state shall... pass any ex post facto law..." (article 1, section 10).

De estos preceptos, el primero va dirigido al Poder Federal; el segundo, a los Estados de la Unión Americana.

El proyecto de la Constitución de 1857, utilizó las dos anteriores disposiciones de la ley norteamericana, que refundió en el art. 4o. a que hemos hecho mención; en éste aún se empleó lo misma redacción de

los textos que sirvieron de modelo; mas debe observarse que el principio establecido por éstos recibió considerable extensión al pasar al proyecto mexicano, pues no quedó en éste circunscrito sólo a las leyes de carácter penal, sino que se empleó a las de cualquiera especie; dice así el repetido artículo 4o.

"No se podrá expedir ninguna ley retroactiva, ex post facto..."

Después, como resultado de diversos incidentes surgidos en las discusiones del Congreso Constituyente, el contenido del artículo 4o. pasó a formar parte del 14 aprobado por el mismo Congreso; en este último quedó expresada definitivamente la prohibición de retroactividad en la siguiente forma:

"No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley."[1]

El texto del primitivo artículo 4o. pasó, pues, reformado, al artículo 14; en cuanto al punto que nos ocupa, debemos decir que de dicho texto se suprimieron las palabras ex post facto porque el sentir general del Congreso fué que la frase "no se podrá expedir ninguna ley retroactiva", bastaba para expresar la prohibición general de que, como dijo el Diputado Fuentes, "hubiese leyes de efecto retroactivo". ya fuesen éstas de carácter civil o penal.

Es importantísimo tener en cuenta que el artículo 4o., después de quedar modificado por la Comisión en la forma que finalmente aprobó el Congreso, fué objeto de dos objeciones en contra de su reducción. Consideramos necesario copiar los fragmentos de la Historia del Congreso Constituyente, en los que Zarco extracta esas objeciones, hechas al discutirse el artículo, en la sesión del 15 de julio de 1856, y después de que la Comisión había presentado la primera parte de éste sin que contuviese ya la expresión ex post facto.

"El señor Ruiz encuentra inconveniente el artículo (4o. reformado, en su primera parte, que dice: no se podrá expedir ninguna ley retroactiva); el principio favorable a la sociedad, consiste en evitar la aplicación de las leyes a hechos pasados. Debe decirse, pues, que no haya leyes de efecto retroactivo..."

[1] *El Lic. Rabasa nos ha dado interesantísimos datos sobre la historia del Art. 14 de la Constitución de 1857 en su obra "El Artículo 14"; sin embargo, en ésta no se hace relación a la prohibición a los Estados de expedir leyes ex post facto contenida en la Constitución de los Estados Unidos, como hemos indicado.*

"Al preguntarse si ha lugar a votar, (el mismo artículo) no hay número en el salón y el señor Prieto aprovecha este momento para decir que hay leyes de efecto retroactivo y no leyes retroactivas..."

Como se ve, ambas observaciones tendieron a que solo se prohibieran los efectos retroactivos de las leyes, como consagración de la garantía referente a la retroactividad; mas únicamente tuvieron como objeto que el texto constitucional quedase más correctamente redactado, aunque expresando la misma idea; los diputados Ruiz y Prieto no disentían en el fondo de la manera de pensar del resto de la Asamblea, la que siempre tuvo la intención de que el principio sobre retroactividad fuese absoluto y comprendiera en su prohibición tanto al legislador como a cualquiera otra autoridad.

La objeción hecha no fué aceptada por el Congreso; quizás éste se encontraba ya demasido fatigado por la discusión y no se decidió a rechazar por segunda vez el nuevo proyecto presentado, por considerar que expresaba la idea que se deseaba, aunque fuese en forma poco correcta; tal vez la fuerza de la autoridad de los preceptos americanos tomados de modelo, fué obstáculo poderoso para aceptar dicha objeción. Mas en cualquier caso, queda indiscutible el hecho de que entre los autores del Código de 1857, hubo ya quienes consideraron mala la redacción del precepto de éste que estableció como un derecho del hombre el de que las leyes no se aplicasen retroactivamente.

El segundo inciso del artículo 14, tal como quedó aprobado, tuvo por objeto consagrar la garantía que ya creaba el artículo 26 del proyecto, que decía así:

"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicables al caso".

El artículo 26 del proyecto debió ser retirado por la Comisión y sustituido por el segundo inciso del 14, debido a que cuando fué discutido se dijo que prejuzgaba el establecimiento de la pena de muerte en México, no obstante que esta materia era el objeto directo del artículo 33 del propio proyecto, que aún no se había sometido a discusión.

Accidentalmente, el aludido segundo inciso del artículo 14 se refirió una vez más a la retroactividad de las leyes. No se debió esto a que se tratase de establecer algo nuevo y distinto de lo que ya decía sobre la materia el primer inciso del propio artículo 14, al que se tras-

ladó el artículo del proyecto, tal como se aprobó; la causa fué otra: cuando la Comisión retiró el artículo 26, por el reparo a que dió lugar, encontró como mejor manera de salvar éste, sustituir dicho artículo 26, dice Rabasa en su obra citada, por un precepto de las bases de organización política de 1843, que copió casi a la letra; al hacerlo, se olvidó de su primer al precepto adoptado lo ostensiblemente inútil para el fin que se buscaba, como era la prohibición de retroactividad, que ya quedaba consignada en otro lugar.

Creemos que la mejor comprobación de que no se intentó deliberadamente insistir sobre la retroactividad de las leyes en el segundo inciso del artículo 14, está en que inmediatamente que este inciso fué aprobado, el diputado Villalobos preguntó que si ya lo estaba "el artículo que prohibió las leyes de efecto retroactivo". El diputado Guzmán contestó que sí, refiriéndose indudablemente al primer inciso del mismo artículo antes citado; no podía referirse al segundo, por razones que nos parecen obvias.

El estudio de los dos incisos del artículo a que nos venimos refiriendo, muestra la redundancia en que se incurrió al redactarlos; en efecto:

a) Al prohibir el artículo 14 la expedición de leyes retroactivas, se dirige al legislador común, que es quien las hace; más como el sentido de la prohibición es proscribir los efectos retroactivos de la ley, porque ésta es retroactiva cuando tiene tales efectos, es inconcuso, que la misma prohibición alcanza necesariamente a toda autoridad, aunque no sea la legislativa; si la Constitución no permite que se expidan leyes que deben tener efectos retroactivos con mayor, razón reprueba el que a una ley a la que el legislador no quiso dar alcance retroactivo, se dé ésto.

b) El artículo 14 manda asimismo que nadie sea juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho. Si justamente admitimos que la garantía otorgada en esta forma se refiere tanto a materia civil como a la criminal, debemos afirmar que el principio sobre la retroactividad tiene bajo esta segunda expresión el mismo alcance que en la primera parte del precepto constitucional que estudiamos. Conforme a la mente de la Constitución de 1857, el juicio previo era requisito indispensable para despojar a cualquiera persona de sus derechos; el artículo 14 señalaba las condiciones necesarias para juzgar y sentenciar, considerando que el juicio en que esto se hiciese, debería ser una garantía indispensable para lesionar legítimamente los

derechos de cualquier hombre. Luego si la ley retroactiva despoja siempre de un derecho, para que el despojo decretado por ésta hubiera podido consumarse de acuerdo con el propio artículo 14, hubiera sido necesario que se hiciese por conducto del Juez competente y siguiéndose el juicio requerido para el caso; más en este juicio no hubiese tenido valor la ley retroactiva, puesto que, por serlo, era posterior al hecho a que se refiere el repetido artículo 14 o sea aquél que produjo el derecho, objeto del intentado despojo. Por tanto, ninguna ley retroactiva podía tener efectos conforme al segundo inciso del artículo 14, puesto que no podía ser aplicada por la autoridad judicial, única que hubiese tenido capacidad para hacerlo, en perjuicio de cualquiera persona, de ser factible tal cosa; vemos, pues, que la segunda parte del artículo 14 prohibe en realidad, como la primera, que ley alguna tenga efectos retroactivos.

A la luz que nos dan los antecedentes expuestos, y las consideraciones que hemos hecho, podemos sentar las siguientes conclusiones:

1a. El artículo 14 de la Constitución de 1857 establece el principio que prohibe la retroactividad de las leyes, en términos absolutos y que obligan a toda autoridad a acatarlo.

2a. Dicho principio quedó consagrado primordialmente en el primer inciso del artículo últimamente aludido.

3a. La redacción del primer inciso del repetido artículo 14, fué imprecisa y hasta incorrecta; así se hizo notar ya en el seno del Congreso Constituyente de 1856.

4a. El Constituyente sancionó también el principio sobre retroactividad en el segundo inciso del artículo 14. En la primera parte de éste la prohibición de retroactividad de las leyes va dirigida aparentemente sólo al legislador; en la segunda, al Juez, pero en ambas, el precepto prohibido tiene un alcance igual y da lugar así a una repetición, aunque impremeditada, del texto constitucional.

II. La Constitución de 1917, como aparece en el decreto que la promulgó, reforma la de 1857.

El proyecto presentado al Congreso Constituyente por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, que sirvió de base para la elaboración de la mencionada Constitución de 1917, propuso las reformas que creyó conveniente que se hicieran a la de 1857. Entre éstas, hubo algunas de mera forma y que no tenían por fin modificar en lo más mínimo el contenido esencial de las disposiciones de la Constitución últi-

mamente indicada, que eran objeto de aquellas. Por lo contrario, otras de las modificaciones propuestas, sí envolvían alteraciones sustanciales a la Constitución que se iba a reformar.

En el informe que rindió el susodicho Primer Jefe al Congreso cuando hizo entrega del proyecto de Constitución, indica y funda las más importantes reformas que comprendió éste; en especial, se ocupa el informe de las enmiendas propuestas al artículo 14, y de las palabras que emplea, se deduce con toda seguridad que tales enmiendas no incluyeron la parte del artículo relativa a la retroactividad de las leyes, pues sólo se refieren a la garantía del juicio, contenido, como hemos visto, en el segundo inciso del artículo 14. A este respecto, el Primer Jefe, se limita a indicar que el proyecto de Constitución extiende expresa y concretamente las garantías para el caso de juicio, a que aludía en términos vagos el primitivo artículo 14, tanto al orden penal como al civil; no habla de ninguna otra reforma al artículo.

Este dato es de gran valor para la interpretación del artículo 14 vigente, porque si el proyecto de la Constitución de 1917 hubiese intentado restringir el alcance del principio relativo a la retroactividad de las leyes tan radicalmente como ahora se pretende, esto habría motivado una reforma de capital importancia al artículo 14, y a ella habría aludido el repetido informe del Primer Jefe al tratar en la forma extensa que lo hizo de las reformas propuestas a dicho artículo; si no sucedió así, es de colegir que se debió a que no se trató nunca de modificar por el proyecto la extensión del precepto sobre la retroactividad de las leyes consagrado por la Constitución de 1857.

Hay otras razones que confirman la anterior afirmación. El artículo 14 contenido en el proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente de 1916, dice en la conducente:

"A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones y 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."

Como se ve, el artículo del proyecto, que en su parte que omitimos hace extensiva claramente la garantía del juicio a los órdenes civil y penal, conservó en su segundo párrafo, salvo diferencias insustanciales

de redacción, una de las dos expresiones relativas a la retroactividad de las leyes escrito en el segundo inciso del artículo 1857; ésta ordenaba que nadie fuese juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho; aquel contiene análogo precepto en semejante forma, aunque más expresa.

Si el proyecto acerca de la retroactividad de las leyes escrito en el segundo inciso del artículo 14 de la Constitución de 1857, llevaba en él una prohibición absoluta, es inconcuso que, al copiarlo, el proyecto de la Constitución de 1917 conservó por éste sólo hecho la garantía relativa, con el mismo alcance que ya tenía.

Pero al mismo primer párrafo del artículo 14 del proyecto basta para fundar la tesis que sostenemos. En éste se encuentra la prohibición general referente a la retroactividad, establecida antes por la disposición correlativa de la Constitución de 1857; está expresada con otras palabras, más estas no modificaron la idea, como veremos con mayor extensión en la última parte de este estudio. El cambio de redacción es, por otra parte, perfectamente explicable: bástenos considerar que cuando se aprobó modificado el artículo 4o. del proyecto de la Constitución de 1857, hubo dos objeciones en su contra, por considerarse defectuosa la redacción que presentaba; ya hemos aludido antes a esas objeciones.

Hemos afirmado que el proyecto de la Constitución de 1857 no modificó el principio referente a la retroactividad de las leyes, reconocido por la anterior Constitución; en tal supuesto, debemos concluir que tampoco la Constitución de 1917, tal como quedó aprobada, modificó ese principio, porque el Congreso Constituyente de 1916 aprobó el artículo 14 del proyecto sin hacerle el menor cambio y sin ninguna objeción.

En el Diario de los Debates del Congreso aparece que en la sesión de la tarde del 20 de diciembre de 1916, la Comisión de Constitución presentó dictamen del artículo 14, aceptando íntegramente el texto del proyecto; en la sesión de la tarde del día siguiente, el propio artículo fué puesto a discusión con otros del proyecto que, como él, "no estaban objetados por la Comisión"; esos artículos, incluyendo el 14, fueron en seguida aprobados sin discusión y por unanimidad.

Queda pues demostrado que el principio sobre la retroactividad de las leyes no sufrió modificación alguna de fondo al pasar de la Constitución de 1857 a la de 1917.

3. INTERPRETACION DEL PRINCIPIO SOBRE LA RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 14 DE LA CONSTITUCION VIGENTE

En términos generales la Ley es un mandato inerte que requiere la intervención de un factor exterior para producir sus efectos. La Ley que establece la pena de muerte, no mata; únicamente fija los requisitos necesarios para que el castigo deba imponerse y deja al órgano del Poder Público correspondiente la misión que consiste en realizar los actos necesarios en cada caso para que se cumpla con lo mandado por el legislador cuando se reunan las condiciones previstas por éste.

Aun cuando excepcionalmente una Ley tenga en sí un principio de ejecución si éste consiste en despojar a alguna persona de un derecho, esa Ley necesitará el auxilio de la autoridad que la deba poner en práctica, cuando no sea obedecida voluntariamente por la persona cuyo derecho suprima.

Estas consideraciones han tenido importante influencia dentro de nuestro régimen constitucional, y en materia de amparo, han sido la principal causa de que el Poder Judicial de la Federación niegue invariablemente la protección federal en contra de las Leyes que no han tenido efectos; éstas no han podido causar perjuicios a nadie ni violar las garantías constitucionales.

Por las razones expuestas, la Ley recibe a menudo el nombre de los efectos que produce, y la Ley retroactiva es, así, la que tiene efectos de esta clase; este modo de designación, debido a una común tendencia a confundir la cosa con sus efectos, puede sin embargo ser motivo en ocasiones de imprecisión en el lenguaje, puesto que, limitándonos a nuestro caso, una Ley que se llame retroactiva por sus efectos, puede no serlo en términos absolutos; existen leyes que teniendo consecuencias sobre lo pasado producen otras que sólo afectan hechos posteriores a la fecha de su promulgación.

Además, si la Ley retroactiva se llama así porque causa efectos de esta naturaleza, es indebido prohibir la expedición de leyes retroactivas, porque en ocasiones, al darse la Ley, no se sabrá precisamente cuáles son sus efectos y si la ley será por tanto retroactiva; consiguientemente, el legislador, para ser preciso, debe considerar exclusivamente los efectos de la Ley.

Seguramente que las objeciones de los diputados Ruíz y Prieto a la redacción que se dió al artículo 4o. del proyecto de la Constitución

de 1857, tal como quedó aprobado, para pasar después al 14, se inspiraron en razonamientos de la índole de los anteriores.

En análogas consideraciones se fundaron también, a no dudarlo, los redactores del proyecto de la Constitución de 1917, cuando variaron la forma del primer inciso del artículo 14 en los términos que hemos visto; quizás estas consideraciones les fueron sugeridas por el conocimiento de los antecedentes históricos del artículo.

Por otra parte, la Constitución de 1857, incurrió en una falsedad jurídica, y constitucional especialmente al sancionar el principio absoluto de que no podrían expedirse leyes retroactivas de acuerdo con los principios generales de derecho, las únicas leyes de efectos retroactivos que deben prohibirse, son aquellas que causan perjuicios a los particulares, pues exclusivamente a favor de estos se admite la prohibición de que se expidan tales leyes. Es un principio universalmente admitido, por ejemplo que toda ley penal favorable al acusado, puede ser aplicada retroactivamente; así lo establece el artículo 182 del Código Penal, redactado en éstos términos:

Se prohibe imponer por analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada en una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, anterior a él y vigente cuando éste se cometa. Pero se exeptúan en favor del reo los casos siguientes:

"I. Cuando entre la perpetración del delito y la sentencia irrevocable que sobre él se pronuncie, se promulgaren una o más leyes que disminuyan la pena establecida en otra vigente, al cometerse el delito, o la substituyen con otra menor; se aplicará la nueva Ley si lo pidiere el reo;

"II. Cuando pronunciada una sentencia irrevocable en que se haya impuesto una pena corporal que no sea la de muerte, se dictare una ley que, dejando subsistente la pena señalada al delito, sólo disminuya su duración; si el reo lo pidiere y se hallare en el caso de la nueva ley, se reducirá la pena impuesta, en la misma proporción en que estén el máximum de la señalada en la ley anterior y el de la señalada en la posterior;

"III. Cuando pronunciada una sentencia irrevocable en que se haya impuesto la pena capital, se dictare una ley que varíe la pena; se procederá con arreglo a los artículos 241 y 242;

"IV. Cuando una ley quite a un hecho u omisión el carácter de delito que otra ley anterior les daba, se pondrá en absoluta libertad a

los condenados que se hallen cumpliendo o vayan a cumplir sus condenas, y cesarán de derecho todos los efectos que éstas y los procesos debieran producir en adelante".

Este artículo estuvo en vigor aun bajo el imperio de la Constitución de 1857, cuando ésta prohibía en términos literalmente absolutos, como hemos visto, la expedición de toda ley retroactiva. Debía ser así, porque si la Constitución prohibió la retroactividad de las leyes para consagrar lo que consideró un derecho del hombre, lo hizo en beneficio de éste; por ello, del alcance del artículo respectivo hubo de retirarse todo caso en que la aplicación retroactiva de la ley fuese beneficiosa al individuo, lo contrario, aun estando de acuerdo con el aparente sentido del mismo artículo, hubiese sido inconsecuente con el principio que éste adoptó. Es claro que de acuerdo con lo dicho, la redacción del primer párrafo del artículo 14 de la Constitución de 1857, debió ser modificada para que el precepto no estuviese, en apariencia a lo menos, en contradicción consigo mismo; por eso el proyecto de la Constitución de 1917 propuso que se dijese que a ninguna ley se daría efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; modificó así el anterior precepto; adimitiendo ya en forma clara que la ley podía tener efectos retroactivos cuando éstos no lesionaran los intereses privados.

Pero salvo la reforma mencionada, que según lo que hemos dicho sólo precisó conceptos, el principio sobre la retroactividad quedó consagrado por la Constitución de 1917 en la misma forma general en que lo estaba por la de 1857. El artículo 14 actual ordena que a ninguna ley se den efectos retroactivos; el mandato es absoluto. Es claro que debe dirigirse directamente sólo a la autoridad encargada de aplicar la ley, puesto que es la que le da sus efectos concretos; sin embargo, tiene, como queda dicho, un alcance general, sin distinguir sobre si los efectos retroactivos que se den a la ley, lo sean por iniciativa del que la aplique o por mandato del legislador común. En cualquiera de estos dos casos bastará que esos efectos sean de la naturaleza apuntada, para que caigan bajo la sanción directa de la Constitución y para que la acción de la autoridad que pretenda darlos, quede paralizada, sin consideración alguna al motivo que se invoque; este, cualquiera que sea, debe ceder naturalmente en todo caso ante la Ley Suprema. Admitir lo contrario sería aplicar la Constitución con reservas que el texto respectivo no establece; y si la Constitución no distingue, no sabemos por qué el que la interprete pueda hacerlo, aunque sea el más alto Tribunal de la República.

Si la prohibición de retroactividad es absoluta, obliga tanto a la autoridad que debe aplicar la ley, como al mismo legislador; en cualquier sistema constitucional de Gobierno, en que los diversos órganos de este no son más que elementos constitutivos de una autoridad única, el principio legal debe ser aceptado en sus términos por todos aquellos, aunque no vaya expresamente dirigido a cada uno de los mismos; en otra forma, todo gobierno sería imposible y cualquier ley se haría nugatoria, porque no sería respetada generalmente, como es necesario para que tenga una plena existencia jurídica.

Por tal motivo, como el artículo 14 ordena imperativamente que a ninguna ley se den efectos retroactivos, estos no pueden ser nunca dados ni aun por mandato expreso del legislador común; sobre éste mandato está la disposición suprema de la Constitución que no puede ser violada por aquél. Sería un absurdo de lógica admitir que, estando prohibida por la Constitución dar a una ley efectos retroactivos, se los pueda dar, sin embargo, la autoridad que la aplique, sólo porque se lo ordene quien, como el legislador común está obligado a acatar todo mandato Constitucional.

Las afirmaciones anteriores nos llevan aún a una conclusión más absoluta; establecido que el principio de la Constitución actual sobre retroactividad alcanza al legislador, es indiscutible que aunque el mandato relativo no se dirija expresamente al propio legislador, indirectamente le veda hasta la expedición de cualquier ley que deba tener efectos en el pasado, en perjuicio de derechos privados; de expedir tal ley no podría ser aplicada por estar prohibidos los efectos indicados; consiguientemente sería una ley sin valor, que no teniéndolo, no pudo nunca ser dada, porque en derecho todo lo que legalmente puede hacerse produce también efecto legal.

Quizás al hacerse la artificiosa distinción entre legislador y ejecutor de la ley para restringuir el alcance del principio Constitucional sobre retroactividad, se ha sufrido la influencia de legislaciones exóticas; el derecho francés, entre otros, admite que el legislador común puede expedir leyes con efectos retroactivos y que la prohibición de retroactividad sólo obliga al que aplica la ley.

Pero los principios que sobre la materia consagra la ley francesa son radicalmente distintos de los que se desprenden de nuestra legislación y pueden justificar en aquel derecho una teoría insostenible en el nuestro; la retroactividad esta prohibida en Francia por el legislador

común y da lugar a una regla obligatoria exclusivamente para el que debe aplicar la ley, puesto que no puede obligar a quien la dió; es el Código Civil y no la Constitución el que en su artículo segundo dice:

"La Ley sólo dispone para el porvenir, no tiene efecto retroactivo".

Es lógico que si el legislador común es el que prohibe los efectos retroactivos de las leiyes, pueda también derogar la prohibición o hacer caso omiso de ella cuando lo estime conveniente. En cambio, en nuestro país, dicho legislador debe obedecer invariablemente el principio, porque lo sanciona la Constitución, que está sobre aquél y que no admite de su parte inobservancia de ninguna especie.

A mayor abundamiento la interpretación que damos al principio constitucional sobre retroactividad, contenido en la primera parte del artículo 14 encuentra una confirmación indiscutible en el texto subsecuente de éste; su segundo inciso, según hemos visto, ordena en términos más categóricos y claros aunque el anterior artículo 14, que toda persona goce de la garantía de juicio antes de ser privada de cualquiera de sus derechos o posesiones; dentro de ese juicio sólo podrán aplicarse las leyes expedidas con anterioridad al hecho de que se trate. Conforme a esta disposición que ya hemos analizado a propósito de la Constitución de 1857, ninguna ley tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna porque aunque el legislador haya entendido dictar tal ley para que tenga ese efecto, su aplicación en juicio es imposible y la intención del legislador queda así modificada por completo.

En consecuencia, aun suponiendo que el primer párrafo del artículo 14 vigente tolerase la interpretación que le ha dado la Suprema Corte de Justicia, esa interpretación no es admisible en cuanto al segundo párrafo analizado.

Más la Suprema Corte de Justicia ha pasado por alto ésta última parte del texto constitucional cuando lo ha interpretado en cuanto al principio sobre retroactividad; quizás ello ha influído en la falsa interpretación del mismo texto.

Llegamos ya a la conclusiones finales de nuestro estudio que expresaremos así:

I. El artículo 14 de la Constitución vigente establece el principio sobre la retroactividad de las leyes en la misma forma absoluta que la Constitución de 1857, aunque expresado en forma más jurídica.

II. Ese principio liga no sólo a la autoridad que aplica la ley sino al mismo legislador; por ello, toda ley que se ha intentado expedir con efectos retroactivos o que los tenga por cualquiera otra causa es contraria al mismo artículo 14 y en cuanto a dichos efectos bajo la sanción de éste.

"El artículo 27", en
El sistema agrario constitucional,
2ª ed., México, Librería de Porrúa Hnos., 1940

por

Lucio MENDIETA Y NUÑEZ

I

LA FORMA DEL ARTICULO 27

Defectos de redacción.—Confusión entre párrafos y fracciones.—Nueva ordenación.—Advertencia preliminar.

El artículo 27 Constitucional adolece de una defectuosa organización de las materias que contiene.

Empieza refiriéndose a la propiedad territorial, en sus tres primeros párrafos y en seguida se abandona el tema y se trata de la propiedad minera y de la propiedad de las aguas, para reanudar inmediatamente después, los mandamientos relativos a la propiedad de la tierra y a la reforma agraria que constituyen la mayor parte de su contenido.[1]

Esta defectuosa redacción fué complicada deplorablemente al ser reformado el artículo durante el gobierno del General Rodríguez, porque al párrafo VII que se refiere a la capacidad para adquirir las tierras y aguas de la Nación, que en el texto primitivo constaba de siete fracciones, todas ellas referentes a la capacidad aludida, se le agregaron once fracciones más que nada tienen que ver con el objeto del párrafo, pues no se refieren a capacidad y por lo mismo, estas fracciones, de la novena en adelante, con excepción de la décima, no pueden ser consideradas como subdivisiones del párrafo VII, sino como verdaderos párrafos que tratan, cada uno, temas en cierto modo autó-

[1] Otra grave falta de ordenación de las materias tratadas en el artículo 27 se advierte en el párrafo segundo, que se refiere a la expropiación por causa de utilidad pública, pues en lugar de agotarse en dicho párrafo cuanto se relaciona con este punto, no es sino hasta el párrafo octavo, y después de abordarse temas diversos, que se vuelve sobre la materia estableciendo preceptos relativos a la competencia de las autoridades para determinar la utilidad pública y a las indemnizaciones.

nomos, aun cuando como fácilmente se comprende, fundamentalmente unidos.

Algunas de las fracciones mencionadas, en realidad, no fueron aumentadas por la reforma, existían ya en el texto primitivo del artículo 27; pero sin numeración, como párrafos independientes de la materia tratada en el párrafo VII, lo único que hicieron los reformadores, con extraordinario descuido, fué numerarlos convirtiéndolos así en fracciones de un párrafo con el cual no tienen nexo alguno inmediato.

Como varias de las fracciones del artículo 27 constan de incisos, la confusión se hace más notable y dificulta la referencia precisa en todo trabajo de exégesis.

Por esta razón nosotros hemos adoptado una numeración especial de los diversos párrafos del artículo 27, considerando como tales, toda división marcada en el texto con punto y aparte y que desarrolla íntegramente un aspecto especial de la materia.

A fin de evitar confusiones, insertamos en el apéndice, el artículo 27 Constitucional vigente, con nuestra numeración al margen y desde luego hacemos la advertencia de que, en el desarrollo de este estudio, nos referimos constante e invariablemente a la numeración marginal.

II

EL ARTICULO 27 COMO GARANTIA INDIVIDUAL

Garantía individual y garantía social.—Importancia de la colocación y redacción de los preceptos en un ordenamiento legal.—El artículo 27 como síntesis de dos tendencias sociales.

El artículo 27 está en el capítulo de las garantías individuales; pero en realidad, atendiendo al espíritu de sus postulados no representa en todos ellos garantía para el individuo, más bien aparece vigorosamente delineada la garantía en favor de la sociedad. Técnicamente sería más exacto colocar este artículo en un capítulo especial de "derechos y

deberes de los individuos" dentro de cuyo rubro se comprenderían mejor las numerosas limitaciones que establece o bien bajo el título de "garantías económico-sociales" siguiendo la corriente que se nota en las modernas constituciones de algunos países. En la Constitución Alemana, por ejemplo, todo lo relativo a la propiedad se encuentra en el capítulo V. "De la Vida Económica"; en la Constitución de Portugal en el título VIII: "Del Orden Económico y Social"; en la Constitución de Polonia, dentro del capítulo V. "Derechos y Deberes Generales de los Ciudadanos" y en la Constitución Servia, en el título III. "Disposiciones Sociales y Económicas". Estas consideraciones iniciales sobre el artículo podrán parecer nimias a primera vista; pero si se piensa que de la claridad de los preceptos y de su colocación dentro de un Código, depende en gran parte su interpretación y aplicación real y por consiguiente el efecto que van a producir, se comprenderá la necesidad urgente de adoptar en todo caso de construcción legal, una técnica rigurosa.

En este sentido, la crítica debe tender a impedir la degeneración en el estilo de la ley, porque conduce a la anarquía en la interpretación.

Por último, la redacción de una ley, si es clara y bien meditada contribuye a prestigiarla y viceversa.

Se ven en el artículo 27, una serie de negaciones. No se comprende en dónde está la garantía individual de la propiedad. Esa garantía, no obstante, existe; pero con limitaciones que constituyen deberes para el individuo y que son, vistas desde otro plano, garantías para la sociedad. Por eso creemos que bajo otro rubro y en otro capítulo, sin dejar de ser garantía, se comprenderían mejor los preceptos que contiene.

Los Constituyentes del 17 quisieron respetar, en lo posible, la estructura de la carta política de 57, y aún más, transaron con el espíritu individualista de ese Código. Sólo así se comprende que dentro de un capítulo de preceptos individualistas, en su mayoría, se haya colocado este artículo 27 que acusa tendencias innegables de socialización del derecho.[2]

[2] La Constitución de 17 quiere ser una síntesis de dos tendencias sociales en lucha; en ella perdura la posición liberal, individualista; pero al propio tiempo se inicia con vigor una nueva organización social basada en el ideal socialista sin concretarse en ninguna escuela, en ninguna tendencia definida.

III

EL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL ARTICULO 27 —INTERPRETACION AUTENTICA— INTERPRETACION DOCTRINAL

El concepto de Nación.—Exposición de motivos de la iniciativa del artículo 27.—La propiedad de los reyes españoles sobre las tierras de indias.—Teoría patrimonialista del estado.—Crítica de la tesis sostenida por los autores del artículo 27.—Tesis del licenciado Wistano Luis Orozco.—Crítica.—Las constituciones de México y la garantía de la propiedad.—Interpretación doctrinal.—La propiedad como función social.—Teoría de los fines del Estado.—Antecedentes de la teoría de la propiedad como función social.—La iglesia y la propiedad.—La Reforma Agraria en algunos países de Europa.—El derecho de propiedad en algunas constituciones de Europa.

En el primer párrafo del artículo 27 Constitucional se dice:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Como se ve, lejos de constituir este párrafo en garantía de la propiedad, parece más bien que niega radicalmente la existencia misma de la propiedad privada en el sentido clásico de ésta, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la Nación la cual sólo trasmite a los particulares el dominio, constituyendo la propiedad privada; pero desde luego una propiedad privada sui géneris que consiste exclusivamente en el dominio de la cosa poseída y que no tiene ya los tres atributos del derecho romano, con los cuales había pasado a nuestro derecho civil.

Antes de entrar en el análisis crítico de este postulado, debemos hacer algunas consideraciones sobre el sujeto del amplísimo derecho de propiedad que estatuye: la Nación.

Desde el punto de vista técnico la Nación es concepto sociológico de índole eminentemente subjetiva. No puede concretarse en ninguna cualidad especial, es, como afirma Jellineck, una formación de caráctes histórico-social. Desde luego la Nación está formada por un grupo de hombres entre los cuales existen diversos lazos que los unen: el lenguaje, la raza, la religión, el territorio, pero ni cada uno de estos lazos ni todos ellos agrupados bastan para determinar a una Nación, porque hay naciones, como la judía, que carecen de territorio, otras en las cuales el lenguaje no es uno mismo en todos los grupos de población que las constituyen y en cuanto a la raza y a la religión, casi todas las naciones modernas se encuentran constituídas por hombres de diferentes razas y de distinta religión.

La bella definición de Renán: "Una Nación es una alma, un principio espiritual",[3] pondera la esencia subjetiva del concepto.

"Una nación, dice este autor, es una gran solidaridad constituída por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que se está dispuesto a hacer todavía. Supone un pasado; se resume sin embargo, en el presente, por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la comunidad de vida".

"La existencia de una Nación es, perdonadme esta metáfora, un plebiscito de todos los días, como la existencia del hombre es una afirmación perpetua de vida".

"Una gran agregación de hombres, sana de espíritu y ardiente de corazón, crea una conciencia moral que se llama "una Nación".[4]

Jellineck siguiendo a Renán define a la Nación diciendo que es "una variedad de hombres entre los cuales existe una serie de elementos culturales propios, comunes a todos y un pasado histórico común, mediante el cual llegan a advertir su diferencia con todos los demás grupos".[5]

Desde este punto de vista estrictamente científico, nuestra República Mexicana está constituída por diferentes naciones: cada uno de los grupos indígenas que viven dentro de ella, separados por su lenguaje, por su raza, por sus tradiciones, por su propia cultura, de la

[3] Citado por Jellineck. Teoría General del Estado. Trad. de Fernando de los Ríos Urrutia. Madrid. 1914.

[4] En el mismo sentido, aceptando la tesis de Renán, se expresa León Duguite en "Soberanía y Libertad".

[5] Jellineck. Obra cit. T. I. Pág. 148.

población de cultura europea, es una Nación y por lo mismo, es un error atribuir un derecho a lo que no existe.

La palabra Nación, en el artículo 27 Constitucional, debe tomarse, (aun cuando técnicamente no lo es) como sinónimo de Estado. Sólo al Estado Mexicano, sujeto de derechos, puede atribuirse la propiedad de las tierras y aguas a que alude el primer párrafo que analizamos y si se dice Nación, es sólo prolongando un viejo error o una ficción de nuestra literatura jurídica.

Entendido así el Estado, como sujeto del derecho de propiedad atribuído sobre todas las tierras y aguas, es necesario entrar en el estudio de ese derecho, de sus fundamentos y de su contenido.

Por elemental exigencia de método, principiaremos haciendo una síntesis de los razonamientos expuestos en la iniciativa de los autores del proyecto presentado al Constituyente:

"El artículo 27, escriben los iniciadores, tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En ese artículo tienen por fuerza que asentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del Territorio Nacional".[6]

Esos fundamentos van a encontrarlos en los antecedentes de la propiedad en México: "La propiedad tal cual ha llegado hasta nosotros, aseguran, se formó durante la época colonial y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del Rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dió a la propiedad sobre todos esos bienes, el carácter de precaria: todo podía ser de dichos súbditos, en tanto que la voluntad del Rey, no dispusiera lo contrario".

Sobre las características de la propiedad del Rey en las tierras de Indias, afirman que "El Rey era, en efecto, el dueño a *título privado* de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio: pero dentro de ese derecho de disposición, concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio que tomaban todas las formas de los derechos territoriales entonces en uso. Los derechos de dominio concedidos a

[6] El artículo 27 de la Constitución Federal. Boletín de la Secretaría de Gobernación. Septiembre de 1922. Pág. 13.

los españoles eran individuales o colectivos; pero en grandes extensiones y en forma de *propiedad privada perfecta*".

Se refieren también a las propiedades constituídas en favor de los indios y a la propiedad simplemente respetada o reconocida de hecho en favor de las comunidades agrarias. Este sistema, fué mutilado a partir de la Independencia, cuando menos desde el punto de vista legal, porque la legislación del país se refirió exclusivamente a la propiedad privada perfecta y al dejar en olvido a la propiedad colectiva de los indios, originó los grandes trastornos sociales sufridos por el país.

Se trata entonces de unir la legislación colonial sobre la propiedad, con la legislación actual, de restablecer una continuidad rota desde la Independencia hasta la fecha en que legislaba el Constituyente y para ello consideran que "Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el Rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo (El derecho de disponer, jus utendi) en las mismas condiciones en que estuvo por los mismos particulares durante la Epoca Colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado y permite a la Nación retener bajo su dominio todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas".

En cuanto a la propiedad agraria, se dice que: "La principal importancia dele derecho pleno de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la Nación, no está sin embargo en las ventajas ya anotadas con ser tan grandes, sino en que permitirá al Gobierno de una vez por todas, resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar los latifundios sin perjuicio de los latifundistas. En efecto, la Nación reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá en todo tiempo disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes".

El señor licenciado don Andrés Molina Enríquez, colaboró con la Comisión del Constituyente que redactó el artículo 27 Constitucional.[7]

Sus opiniones sobre este precepto, vienen a constituir, en cierto modo, una interpretación auténtica y las encontramos en la carta que dirigió a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

[7] Recientemente se suscitó una polémica entre el señor licenciado J.N. Macías, Diputado Constituyente, y el señor licenciado Andrés Molina Enríquez sobre la paternidad del artículo 27 de nuestra Constitución. El licenciado Molina Enríquez "no tiene la menor intervención en la redacción de ese precepto, que fué redactado por el señor Venustiano Carranza, ingeniero Pastor Rouaix y licenciado J.N. Macías, en la forma y términos en que aparece en la Constitución vigente". Asegura también que el licenciado Molina Enríquez no estuvo presente en las Juntas que celebraron un número considerable de Diputados Constituyentes para redactar el artículo 27 de la Constitución, en las Oficinas del Ministro Diputado Constituyente Ingeniero Pastor Rouaix. Por su parte el licenciado Molina Enríquez, contestando a la pública interpelación que le hiciera el licenciado J.N. Macías, se concretó a publicar la parte final de la exposición oficial con que fué presentado al Congreso Constituyente el proyecto del artículo 27 "que con las modificaciones que le hizo la Comisión respectiva, fué aprobado después". Esa parte dice así: "Réstamos sólo hacer constar que en esta labor hemos sido eficazmente ayudados por el señor licenciado Andrés Molina Enríquez, Abogado Consultor de la Comisión Nacional Agraria... "Querétaro de Ortega, a 24 de enero de 1917. Pastor Rouaix, Julian Adame, Lic. D. Pastrana J., Pedro A. Chapa, José Alvarez, José N. Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones B. S. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, E.A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar, Rubén Martí". El licenciado José N. Macías, en respuesta a la publicación de este documento, expuso que se hizo la afirmación que contiene como un mero favor al señor licenciado Molina Enríquez, sin que tal afirmación, en el fondo, fuera exacta, sino una piadosa mentira para amenguar la desgracia política en que se hallaba el licenciado Molina Enríquez por haber servido al gobierno del general Huerta. Esta polémica se expuso en el diario: "El Universal", en cartas de 18, 22 y 25 de septiembre de 1937. En concepto del autor de este libro, el licenciado J.N. Macías demostró excesivo apasionamiento en contra del licenciado Molina Enríquez. Indudablemente que este último no es el autor del artículo 27 constitucional, pero es seguro que colaboró en la redacción del mismo. El señor ingeniero Pastor Rouaix se sirvió manifestarnos verbalmente que el licenciado Molina Enríquez asistió a las juntas celebradas por algunos Diputados Constituyentes para formular el artículo 27 de la Constitución, con un carácter no bien definido; presentó un proyecto de artículo 27, demasiado largo, que no fué aceptado, y en consecuencia no es autor del artículo 27 de la Constitución actual; pero que seguramente en las discusiones habidas expuso algunas ideas que sí fueron tomadas en consideración en el cuerpo del mandamiento citado. El licenciado Molina Enríquez, en su obra "Esbozo de la Historia de los primeros diez años de la Revolución Agraria en México, página 176, publicada en el año de 1936, se refiere a su intervención en el proceso de redacción del artículo 27 Constitucional; de su dicho concretamos lo siguiente: a) El ingeniero Pastor Rouaix le encargó que redactara las disposiciones agrarias del artículo 27. b) Presentó un proyecto de artículo 27 que no fué aceptado. c) Redactó los puntos que iban aprobando los Diputados Constituyentes que asistían a las juntas convocadas por el ingeniero Rouaix. d) Escribió la parte expositiva con la cual fué enviado a la Cámara el proyecto de artículo 27 de la Constitución. En esta parte expositiva solamente intervino el ingeniero Pastor Rouaix para escribir el párrafo final que se refiere a la colaboración del licenciado Molina Enríquez. En consecuencia, puede concluirse que por todo lo anteriormente expuesto, el licenciado Molina Enríque tiene suficiente autoridad para explicar e interpretar el artículo 27 de la Constitución actual, como partícipe en las discusiones y en la redacción del mismo, máxime si se considera que sus ideas no han sido refutadas ni por el ingeniero Pastor Rouaix, ni por el licenciado José N. Macías, ni por los otros Diputados signatarios del proyecto que, con pocas modificaciones fué aprobado en el Congreso Constituyente.

en el mes de enero del año de mil novecientos diecinueve. Este documento no es otra cosa que una ampliación de las teorías expuestas en la iniciativa de la Comisión: El fundamento del derecho absoluto de propiedad que se atribuye a la Nación (al Estado), para justificar todos los preceptos que en materia de propiedad contiene el artículo 27, se basa exclusivamente en la naturaleza de los derechos del Rey sobre el territorio de la Nueva España en la época colonial. Como novedad sobre lo que se dice en la iniciativa, encontramos esta afirmación: "Por supuesto que como los derechos de los particulares, de los grupos que no habían llegado a pueblos todavía, estaban forzosamente comprendidos dentro de los derechos patrimoniales de los reyes, eran a voluntad de éstos, revocables, por medio de lo que se llamó derecho de reversión".[8]

Como la Nación sucedió a los reyes de España en sus derechos, resulta de acuerdo con estas ideas que "sobre todos los derechos de los grupos de indígenas, de los pueblos y de los particulares, están los derechos de la propiedad plena de la Nación que puede hacerlos efectivos por virtud del derecho de reversión. Esto es fundamentalmente lo que consigna el artículo 27 Constitucional".

El mismo autor explica su tesis con mayor precisión en "La Revolución Agraria de México".

"Como es generalmente sabido, a raíz de la Conquista, los Reyes de España obtuvieron del Papa Alejandro VI la Bula Inter Coeteris (Noverint Universi), que distribuyó entre Portugal y España, las tierras recién descubiertas y las que se descubrieren en lo sucesivo. El señalamiento de las tierras que conforme a dicha Bula correspondieron a los Reyes de España, fué considerado por éstos como una donación de la Santa Sede (así lo dice el art. 1º de la Recopilación de Indias), no a la Nación española, sino a las personas de los mismos reyes. Por tal razón los Reyes de España se tuvieron como propietarios personales de las tierras comprendidas dentro de su porción de América, considerándolas dentro de su patrimonio, a título de propiedad privada individual. Los propios Reyes de España eran, pues, los dueños directos de todas las tierras y aguas que en América les correspondían".

"Dentro de la propiedad privada individual de que eran dueños los Reyes no podían dejar que se creara en América propiedad par-

[8] Lic. Andrés Molina Enríquez, carta a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la interpretación genuina del artículo 27 de la Constitución Federal. Boletín de la Secretaría de Gobernación, citado, pág. 107.

ticular alguna que quedaría opuesta a la de ellos, y sólo concedieron permisos precarios y revocables de ocupación y de posesión, que llevaban un nombre de gracia, puesto que se llamaban *mercedes*, las que fueron el punto de partida del sistema de propiedad, en que figuraban las mercedes como títulos primordiales de una especie de propiedad que tenía todos los caracteres de la propiedad plena, sobre todo en las relaciones de unas mercedes con otras; pero que estaban siempre sujetos a lo que la jurisprudencia del tiempo llamó atinadamente, el Derecho de Reversión. Conforme al sistema así establecido, todos los pobladores de América, amparados por las mercedes reales, eran dueños de tierras y aguas, poseídas y disfrutadas por ellos y sus sucesores, hasta que los Reyes de España hacían uso de su Derecho de Reversión; en virtud del ejercicio de este último derecho, las tierras y aguas de los particulares, volvían automáticamente, como ahora se dice, al patrimonio de los Reyes de España".[9]

¿Pero en qué condiciones se ejercía ese derecho de reversión? El mismo autor se encarga de expresarlo: "Si bien en la época colonial la voluntad de los Reyes de España no tenía contrapeso alguno para el ejercicio del derecho de reversión, no obstante lo cual, justo es reconocerlo, no hicieron uso jamás de ese derecho sino en condiciones de plena justificación e indemnizando todos los perjuicios por él causados".[10]

La tesis de la Comisión redactora del proyecto de artículo 27 Constitucional, que en esencia coincide con la del licenciado Molina Enríquez,[11] es, en nuestro concepto, insostenible por las siguientes razones:

I. No es exacto que los Reyes de España adquirieron las tierras y aguas de las Indias en propiedad privada por virtud de la bula de Alejandro VI, pues según expresión literal de ese documento se les considera como "Señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder autoridad y jurisdicción". En otras palabras, es una donación que entra en el dominio del derecho público, porque sólo dentro de éste caben los conceptos de autoridad y de jurisdicción.

[9] Lic. Andrés Molina Enríquez. "La Revolución Agraria de México." Libro V. Págs. 186 y 187.

[10] Lic. Andrés Molina Enríquez. Carta a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citada.

[11] El licenciado Molina Enríquez redactó, según afirma en la página 177 de su obra "La Revolución Agraria de México", Libro V, la parte expositiva con que fué enviado el proyecto del artículo 27 al Congreso Constituyente.

II. De la letra y del espíritu de la bula de Alejandro VI, se desprende con toda claridad que no se hace a los Reyes de Castilla y de Aragón y a sus herederos, una simple donación de tierras para acrecentar su patrimonio privado, sino que esa donación implica las obligaciones y los derechos de *gobernar* en esas tierras.

III. Para demostrar el carácter de *propiedad privada* que se pretende asignar a los Reyes de España sobre el territorio de las Indias, dice el licenciado Molina Enríquez que la donación de la Santa Sede, no se hizo a la Nación española, "sino a las personas de los mismos Reyes". Esta circunstancia, en nuestro concepto, no da el carácter de privada a la donación porque ésta se hizo a los Reyes como tales y no a sus personas desprovistas de toda consideración de realeza; pero en todo caso, lo que determina la clase de la donación es la naturaleza misma de la cosa donada que no eran tierras deshabitadas, sino pueblos organizados bajo diferentes gobiernos; pueblos que pasaron por virtud de la Bula de Alejandro VI bajo el dominio político y administrativo de los Reyes de España.

IV. En apoyo de la llamada teoría patrimonialista del Estado Mexicano, se dice también que los Reyes Españoles, en diversas cédulas aseguraron que las tierras de Indias les pertenecen en propiedad personal. Pero en otras cédulas afirman que las Indias pertenecen a la *corona real,* de tal modo que estos contradictorios documentos no pueden servir para determinar la calidad de la donación. En todo caso, no es la designación arbitraria de una de las partes lo que forma *la naturaleza de determinada relación jurídica.* Atendiendo a la naturaleza jurídica de la relación existente durante la época colonial entre los Reyes Españoles y los dominios de las Indias, encontramos que esa relación queda comprendida dentro del derecho público porque los Reyes de España obraron respecto de los nuevos dominios como gobernantes y no como propietarios privados.

V. La tesis sustentada por la comisión redactora del artículo 27 Constitucional y por el licenciado Molina Enríquez, se basa fundamentalmente, como se ve, en la Bula de Alejandro VI a la que, por lo mismo, atribuye un valor de título jurídico de propiedad, perfecto, que no tiene. ¿Con qué derecho disponía el Sumo Pontífice de la Iglesia Católica, de la propiedad y de los destinos de pueblos no cristianos que desconocían su autoridad? Es evidente que esa Bula no podía obligar a la parte más interesada que era la constituída por los Estados libres existentes en el nuevo continente.

El poder de España sobre las Indias se instituyó por medio de estos dos hechos: la conquista y la colonización, hechos que por su misma naturaleza son de orden público y en los que no puede fundarse el pretendido derecho de propiedad privada de los Reyes de España sobre todas las tierras de América.

Resulta, así, extraordinario, que un Congreso Constituyente, si no jacobino, sí anticlerical, haya fundado uno de los artículos más importantes de la Constitución, en la disposición de un Papa Católico, que no tenía derecho alguno para dictarla.

VI. Pero suponiendo que efectivamente, durante la época colonial los Reyes Españoles tuvieron la propiedad privada de las tierras de Indias, entonces cada vez que cedían parte de esas tierras, por medio de una merced, se deshacían de ellas, para siempre, en favor de terceros, tal y como cuando un particular cede a otro particular una propiedad.

Podrá decirse que tratándose de una donación graciosa, el donante puede reservarse algunos derechos sobre la cosa donada. Bien; ?pero en los numerosos casos en que los Reyes de España vendieron tierras de Indias a los particulares, caben esas reservas?

La comisión redactora del artículo 27 Constitucional habría encontrado mejor apoyo para su tesis, considerando esta cuestión desde el punto de vista del derecho público, porque si los Reyes como personas privadas no podían, válidamente, reservarse derecho alguno sobre las propiedades que vendían, en cambio, como gobernantes, como representantes del Estado Español, sí podían dictar medidas sobre el ejercicio de los derechos de propiedad en los nuevos dominios.

VII. La tesis sustentada por los autores del proyecto del artículo 27 Constitucional, fué expuesta con anterioridad, en sus puntos esenciales, por el señor licenciado Wistano Luis Orozco:

"1. Es apotegma indiscutible en derecho público, escribe este autor, que todo Estado soberano tiene el dominio eminente sobre todas las tierras existentes dentro de los límites de su jurisdicción política".

"De aquí se deriva, en primer término, la facultad del Estado para decretar la expropiación de cualquier predio por causas de utilidad pública; principio consignado en el artículo 27 de nuestra Constitución Federal".

"2. Pero nosotros queremos hablar en el presente título, no de ese *dominio eminente*, concepto estrictamente político; sino de un *dominio civil* reservado a la Nación Mexicana sobre todas las tierras con-

cedidas a particulares y corporaciones por el poder soberano, desde el principio de la época colonial hasta el día de hoy. Derecho creado por leyes especiales dictadas para los dominios españoles y particularmente para las colonias de España en América."

"3. Vamos a entrar a una arena no explorada por los jurisconsultos, y no tenemos la antorcha de algún maestro consagrado por la tradición que alumbre nuestra senda, antorcha tanto más deseable, cuanto que vamos a abordar una materia inmensamente importante y trascendental".

Para comprobar el *dominio civil* de la Nación Mexicana sobre su territorio, cita el autor la Ley 4ª Título 12, Libro 4º de la Recopilación de Leyes de Indias que dice: "Si en lo ya descubierto de las Indias hubiere algunos sitios y comarcas tan buenas, que convenga fundar poblaciones y algunas personas se aplicaren a hacer asiento y vecindad en ellos, para que con más voluntad y utilidad lo puedan hacer, los virreyes y presidentes les den en nuestro nombre tierras, solares y aguas, conforme a la disposición de la tierra, con que no sea en perjuicio de terceros, y *sea por el tiempo que fuere nuestra voluntad*".

"Las últimas palabras de este texto, palabras que hemos subrayado, no dejan lugar a duda alguna, afirma el licenciado Orozco, de que todas las concesiones de tierras hechas a los habitantes de la Colonia, tanto aborígenes como españoles, siempre que se fundaba una nueva población, se otorgaron a título precario. Por tanto la Nación conserva íntegramente el dominio de toda la enorme cantidad de tierras concedidas a los pueblos, lugares, villas y ciudades, así de indígenas como de españoles, especialmente a estos últimos".[12]

La teoría del licenciado Orozco, sobre los derechos de propiedad en México, es muy seria, más jurídica que la sustentada por los constituyentes redactores del artículo 27, aun cuando en el fondo, coinciden; pero mientras éstos derivan los derechos de la Nación, de la pretendida propiedad privada que otorgó la Bula de Alejandro VI a los Reyes de España sobre las tierras Indias, el licenciado Orozco parte de la organización jurídica de la propiedad durante la época colonial que, en su concepto y de acuerdo con la cédula real transcrita, se basaba en el reconocimiento de un derecho, temporal, precario, revocable, en favor de los súbditos del Rey.

[12] Lic. Wistano Luis Orozco. "La Organización de la República." T. I. Págs. 137 y siguientes.

Nosotros disentimos de esta opinión porque no basta una sola disposición de las Leyes de Indias para determinar la organización jurídica de la propiedad en México, durante la época colonial. La Recopilación de las Leyes de Indias es el resultado de una codificación de las cédulas reales expedidas durante gran parte de la dominación española, para el gobierno de las Indias, codificación que duró más de cien años y en la que intervinieron diversas personas, en distintas épocas y sustentando, como es natural, diferentes criterios. No se trata de un Código redactado de acuerdo con un plan, no se trata de una obra de legislación estructurada para realizar una tendencia definida, sino de una recopilación de cédulas reales dispersas, dictadas a medida que lo exigían las circunstancias, las necesidades, las influencias políticas, las situaciones económicas; fueron expedidas en distintas fechas, a lo largo de siglos, por varios monarcas. A esto se debe el que, a menudo, se encuentren en las cédulas mandamientos contradictorios o confusos.

No hay razón para sustentar el régimen jurídico de la propiedad en México, durante la época colonial, sobre la Ley citada por el licenciado Orozco y no sobre la "Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad"; dictada en 18 de junio de 1513 en la cual se manda que se repartan las tierras de Indias entre los pobladores españoles, sin hacerse referencia alguna al carácter precario de las distribuciones, sino antes bien, afirmando categóricamente que una vez que los colonos hayan hecho en las tierras concedidas "su morada y labor, y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad para que de allí adelante las puedan vender, y hacer de ellas a su voluntad libremente, como cosa suya propia".[13]

El hecho de que en esta y otras cédulas se impongan ciertas condiciones a los españoles para adquirir la propiedad de las tierras mercedadas, no determina el carácter precario de los derechos de propiedad, sino la naturaleza jurídica de la donación que estaba sujeta a una condición suspensiva y a otras de carácter resolutivo, cumplidas las cuales, se realizaba la propiedad privada perfecta.

Esta forma especial de las mercedes se comprende si consideramos que las cédulas expedidas durante la época colonial sobre reparto de tierras, eran verdaderas leyes de colonización por medio de las cuales

[13] Francisco F. de la Maza. "Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la República Mexicana." México, 1893. Pág. 4.

se trataba de lograr el arraigo de los pobladores y el aprovechamiento de las tierras para asegurar el dominio de España.

Estas leyes contenían un estímulo claro y concreto para promover la colonización de los nuevos dominios. La citada Ley de 1513, empieza con estas significativas palabras: "Por que nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos..." Ahora bien, ¿cómo iban a alentarse los súbditos de España para emprender las duras empresas que se les señalaban si al final de ellas sólo podían obtener una propiedad precaria?

Por otra parte, es necesario no olvidar que la Ley citada por el licenciado Orozco, se refiere a donaciones de tierras en las que los monarcas podían establecer condiciones; pero a las *ventas* de tierras, de tal modo que no es lógico afirmar con apoyo en tal mandamiento, que *todas* las concesiones de tierras, durante la época colonial, se otorgaron a título precario.

VIII. No siendo posible fundar en los contradictorios textos coloniales sobre reparto de tierras, el régimen jurídico de la propiedad en la época, parece más lógico y más firme, descubrir ese régimen apoyándose en la realidad de las cosas.

En la práctica, en la vida misma de la Nueva España ¿qué carácter tuvo la propiedad?

Desde luego debe afirmarse que era diversa la organización de la propiedad de los españoles de la propiedad de los pueblos de indios. La propiedad de los españoles era una propiedad privada perfecta.

Hasta en el caso de mercedes reales, los títulos se expedían sin reserva alguna. De la lectura de una merced real, no se desprende el carácter precario que se trata de asignarle a la propiedad privada en la época colonial.

He aquí el fragmento de una merced real otorgada por el Virrey don Luis de Velasco, en la cual, después de mencionar el deslinde de las tierras que comprende, se dice:..."y he visto las diligencias e averiguaciones en tal caso necesarias, declaro que sin perjuicio de y poder se os hace la dicha merced la qual os hago con que no sea en perjuicio de su majestad ni de otro tercero y guardada la distancia... y la podais poblar con el dicho ganado menor *y ser vuestra y de vuestros herederos y subcesores* y de aquel o aquellos que de vos de ellos tuviere

título y causa *y como de cosa vuestra adquirida con justo título podais disponer para quien por bien tuvieredes* con que no sea iglesia ni monasterio ni otra persona *eclesiástica y de la posesión que de ella tomaredes mando que no seais despojado sin ser primeramente oido y por fuero e por derecho bencido ante quien por derecho devais,* en mexo a 20 días del mes de octubre de mil e quinientos sesenta años. D. Luis de Velasco".[14]

Ya se ve como las mercedes de tierras, con todo y ser verdaderas donaciones no se hacían en forma temporal y revocable, ni se usaban en ellas las designaciones de *dominio útil* y *dominio directo* que se pretende revivir ahora para justificar una especie de feudalismo de Estado.

IX. Si durante la época colonial la propiedad de la tierra hubiese consistido nada más en una posesión revocable a voluntad del Rey, no habría sido posible adquirirla por prescripción.

El señor licenciado don Wistano Luis Orozco asegura que en la época citada no se podían adquirir los baldíos por la simple posesión de ellos durante un tiempo determinado, sino que era indispensable que esa posesión estuviere fundada en un justo título.

Puede decirse, en contra de la tesis sustentada por el licenciado Orozco que, cuando menos durante gran parte de la época colonial, la prescripción de las tierras baldías era posible por el sólo transcurso del tiempo sin que fuera necesario fundarla en título alguno. En efecto, en 1566, una Cédula Real expedida por Felipe II, decía: "Que por que algunos en nuestros Reynos tienen y poseen algunas ciudades, Villas y lugares y jurisdicciones civiles y criminales *sin tener para ello título nuestro,* ni de los Reyes nuestros antecesores, y se ha dudado si lo susodicho se puede adquirir *contra Nos* y *nuestra Corona* por algún tiempo: Ordenamos y mandamos que la posesión inmemorial, probándose según y como y con las calidades que la Ley de Foro requiere (que es la Ley 1ª, tít. 17, libro 100) baste para adquirir contra Nos y nuestros antecesores *cualquier cosa* y *parte de ella,* con las cosas del señorío y jurisdicción anexas y pertenecientes; con tanto que el dicho tiempo de la dicha prescripción no sea interrumpido, ni destajado por Nos o por nuestro mandado..." [15]

[14] Lic. José L. Cosío. "Apuntes para la Historia de la Propiedad." Folleto Segundo. 1918. Pág. 15.

[15] F.F. de la Maza. Obra cit. Pág. 16.

El licenciado Orozco afirma que la Novísima Recopilación, vigente en la Nueva España, desde el año de 1805, declaró absolutamente imprescriptibles los realengos y demás bienes pertenecientes a la Real Hacienda; [16] pero en nuestro concepto tal disposición demostraría que durante la época colonial, en una u otra forma, fue posible adquirir los baldíos por prescripción, pues si así no hubiese sido, saldría sobrando la declaración de la ley.[17]

Ahora bien, la prescripción sólo tiene sentido dentro de un régimen de propiedad privada perfecta. Si las tierras de Indias nunca salían en definitiva del patrimonio del Rey, entonces la prescripción, con o sin justo título, resulta inexplicable.

X. El proceso de las composiciones con la Corona, durante la época colonial, es un constante reconocimiento de la propiedad privada sin limitación alguna. Pueden citarse numerosas disposiciones sobre este particular; pero como ejemplo copiamos en seguida la parte correspondiente a la Cédula de 1º de noviembre de 1571.

"Por haber Nos sucedido enteramente en el Señorío de las Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y Corona real los baldíos, suelos y tierras que no estuviesen concedidas por los señores Reyes nuestros presdecesores, o por Nos, o en nuestro nombre, conviene que toda la tierra que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya según y como nos pertenece..." [18]

[16] Lic. Wistano Luis Orozco. "Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos." México, 1895. T. II. Págs. 108 y siguientes.

[17] Debe citarse también en apoyo de nuestra afirmación sobre la posibilidad de adquirir tierras baldías por prescripción durante la época colonial, el artículo 4º de la Real Instrucción de 1754, el más importante documento sobre "Composiciones", en el que se manda que los poseedores de tierras exhiban los títulos en los que funden su posesión, y se dice por lo que respecta a los que carezcan de ellos: "...y no teniendo títulos les deberá bastar la justificación que hicieren de aquella antigua posesión *como título de justa prescripción...*".

El señor licenciado don Jacinto Pallares, en su obra "Legislación Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicano", opina en el sentido de que sí se podían adquirir los baldíos por prescripción durante la época colonial.

Por su parte, el señor licenciado Genaro Fernández Mac Gregor, en un reciente estudio publicado en la "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia', T. I. Junio-Agosto de 1939. Nº 3. Págs. 289 y siguientes, examinando la tesis sostenida por el licenciado Orozco y la del licenciado Pallares, se inclina por esta última y hace notar muy justamente que la Ley XI, Título VIII, Libro IX de la Novísima Recopilación puesta en vigor dentro de los dominios españoles por cédula del Rey Carlos IV en 15 de julio de 1805, no contiene la prohibición de adquirir por prescripción los baldíos sino solamente las "alcabalas de algunas ciudades, villas y lugares, otras behetrías y abadengos y Ordenes y de otros lugares Realengos que algunas personas hubiesen llevado".

[18] F.F. de la Maza. Obra cit. Pág. 19.

En otras palabras, se considera que solamente pertenecen a la Corona las tierras de que ésta no se ha desprendido por donaciones o ventas que eran justos títulos de adquisición.

XI. El régimen de propiedad por lo que respecta a los indígenas era diverso; las autoridades españolas consideraron indispensable respetar el sistema de propiedad comunal que existía en la época de la conquista y por consiguiente, se siguió reconociendo a los indios un derecho precario de propiedad sobre tierras, derecho que como en la época pre-colonial, era revocable si las dejaban sin cultivo o si las abandonaban. En estos casos la revocación del derecho no implicaba indemnización alguna porque no se trataba de una propiedad privada perfecta; en cambio, cuando se privaba de sus propiedades a un español o a una persona que tuviese como título una merced o una compraventa, cultivase o no tales propiedades, se le daba la correspondiente indemnización.

El artículo 61, de la Real Ordenanza de Intendentes, define con claridad ambas situaciones:

"Y si para lograr tan importantes fines necesitaren los Intendentes hacer repartimiento de tierras Realengas *o de privado dominio*, les concedo facultad de que puedan executarlo, dando cuenta con justificación a la Junta Superior de Hacienda; pero entendiéndose respecto a las heredadas de particulares con sólo aquellas que por desidida, absoluta o imposibilidad de sus dueños estuvieren sin cultivar, *disponiendo la expresada Junta se satisfaga su valor* de los caudales de causa pública; y en cuanto a las tierras baldías o Realengas, sin perjuicio de los comunes y ejidos que conforme a las leyes debe precisamente tener cada pueblo o comunidad. Y las de dicha segunda clase se distribuirán por los mismos Intendentes en suertes proporcionadas a los indios casados que no las tuvieren propias por si o por sus mujeres, *con prohibición de enajenarlas*, para que sucedan en ellas a sus hijos y descendientes de ambos sexos; pues mi Real voluntad es que todos aquellos Naturales gocen una *competente* dotación de bienes raíces, y que las tierras que se repartan para los prevenidos fines, ya sean compradas con fondos públicos, ya baldías o Realengas, pasen a los que les cupieren sean indios o de otras castas, *con sólo el dominio útil, quedando el directo reservado a mi Real Corona y al fondo público respectivamente*, y cuidando los Intendentes de que unos y otros las cultiven en su propio beneficio, haciéndoles conocer y entender quanto interés y utilidad les resultara de esta piadosa disposición mía; *y aquellos que no*

se aplicaren a utilizar debidamente las tierras que se les hubiese repartido se les quitarán (como mando se execute sin contemplación) y darán a otros que lo cumplan".

Ya se ve ahora como, los Reyes de España, cuando deseaban reservarse algún derecho sobre determinada cosa, lo expresaban así con toda claridad. Si se hubiesen reservado el *dominio directo* sobre todas las tierras de Indias, no habría necesidad de hacer la distinción expresa que se hace en la disposición citada respecto de las propiedades comunales de los indios, esa distinción especial indica, sin lugar a duda, que la propiedad privada individual era perfecta puesto que no la alcanzaba reserva alguna.

XII. Se dice en la tesis impugnada por nosotros, que los Reyes tenían el derecho de reversión para hacer que volviesen a su patrimonio las tierras que hubiesen cedido.

En aquella época España y sus colonias estaban dentro de un régimen de monarquía absoluta. Los Reyes podían abusar de su autoridad sin limitación alguna de carácter legal, cuando menos teóricamente; pero en la realidad de las cosas nunca se dió el caso de que después de vender tierras en Nueva España y de recibir en dinero contante y sonante el precio de ellas, los Reyes hubiesen hecho uso de tal derecho de reversión, tampoco lo usaron, que nosotros sepamos, respecto de las tierras mercedadas. El mismo licenciado Molina Enríquez nos dice que: "no hicieron jamás uso de ese derecho sino *en condiciones de plena justificación e indemnizando todos los perjuicios por él causados".*

En otras palabras, el traído y llevado derecho de reversión no era otra cosa que el derecho de expropiación por causa de utilidad pública.

Pero aun no aceptando esta afirmación, una cosa sí es evidente: que en la realidad el derecho de propiedad privada en la Nueva España, no era precario puesto que solamente se privaba de él "en condiciones de plena justificación" y mediante indemnización

XIII. Puede insistirse aún y hay quienes insisten, en que durante la época colonial no era necesario hacer en los documentos de mercedes, ni en los de venta, ni en las leyes mismas, declaración expresa respecto de los derechos de los Reyes sobre las tierras de Indias, porque esos derechos se derivaban del régimen de propiedad feudal que correspondía a la época en que los monarcas españoles recibieron tales tierras en donación y dentro de ese régimen, el *dominio directo* correspondía siempre al señor Feudal y sólo el *dominio útil al feudatario.*

Después de conocer las disposiciones de la Ordenanza de Intendentes, ya transcritos, resulta difícil sostener estas afirmaciones. La misma comisión redactora del artículo 27, en su contradictoria exposición, dice que "los derechos de dominio concedidos a los españoles eran individuales o colectivos; pero en grandes extensiones *y en forma de propiedad privada perfecta*".

¿Quién es capaz de entender esto? Si las ventas y donaciones de tierras, creaban la *propiedad privada perfecta,* es decir plena, sin restricciones, ¿cómo puede sostenerse que los Reyes se reservaban el dominio directo de esas mismas tierras, como particulares, a título privado?

La comisión redactora afirma en su exposición de motivos, que los Reyes *eran dueños absolutos de las personas y de los bienes de sus súbditos.* Si el Estado sucedió al Rey en estos derechos, por virtud de la independencia, ¿por qué se invocan únicamente respecto de la propiedad y no también respecto de las personas para revivir toda la legislación absolutista de la época colonial?

Lejos de suceder el Estado mexicano a los Reyes Españoles en los derechos absolutos de éstos, puede decirse que nació precisamente de una lucha en contra de ese absolutismo y que desde la Constitución de 1814, en sus principales cartas políticas, reconoció a los individuos determinadas garantías, entre ellas la de propiedad, como límites al poder del Estado.

La primera Constitución mexicana de 22 de octubre de 1814, estableció, respecto de la propiedad, lo siguiente:

"Art. 34.—Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravengan la ley".

"Art. 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".

El Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, en su artículo 3º, determinó que: "La Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas, los derechos del hombre y del ciudadano".

La Constitución de 4 de octubre de 1824, en el artículo 112 que se refiere a las restricciones de las facultades presidenciales, estableció: "... III. El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamien-

to de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno".

Las siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1826, declaran expresamente:

"2. Son derechos del mexicano:

III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella, en todo ni en parte..."

Según este mismo precepto sólo podría privarse de su propiedad a un mexicano cuando lo exigiera así algún objeto de "general y pública utilidad"; pero previa indemnización "a tasación de peritos".

En las Bases Orgánicas de 12 de julio de 1843, el artículo 9º dispuso: "Art. 9º Derechos de los habitantes de la República:

XIII. La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de lo que le corresponda, según las leyes..."

"Cuando algún objeto de utilidad pública, agrega, exigiere su ocupación, se hará esta previala competente indemnización, en el modo que disponga la Ley".

Por último, la Constitución de 1857 en su artículo 27 estableció:

"Art. 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse..." [19]

La lectura de estos textos constitucionales nos lleva a la conclusión de que aun suponiendo exacta la tesis de la Comisión redactora del artículo 27 Constitucional, por lo que respecta al régimen jurídico de la propiedad durante la época de la colonia, ese régimen fué transformado totalmente cuando el nuevo Estado por virtud de sus independencias, haciendo uso de su soberanía, adoptó una nueva estructura política y sentó las bases de un orden jurídico dentro del cual la propiedad privada se considera perfecta e inviolable, sin más excepciones que los

[19] Lic. José M. Gamboa. Leyes Constitucionales de México, durante el siglo XIX. México, 1901. Págs. 237 y siguientes.

casos de utilidad pública en los que la privación de la propiedad debe ser precedida de la correspondiente indemnización.

Al cabo de los razonamientos y de los antecedentes históricos que hace valer la comisión redactora del artículo 27 Constitucional, sobre la pretendida propiedad originaria de la Nación respecto de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, era de esperarse que concluyera negando el derecho de propiedad privada a fin de convertirlo en un simple dominio revocable a voluntad del Estado; pero muy lejos de eso, se reconoce el derecho de propiedad al expresar que el Estado podrá ocuparla "pagando la indemnización correspondiente" y sólo en casos de utilidad pública.

Para llegar a este resultado no hacía falta la argumentación de cuya crítica nos venimos ocupando, porque ese principio de expropiación por causa de utilidad pública ya tenía hondas raíces, en el derecho público de México y de todos los pueblos civilizados, en el año en que fué redactado el artículo 27 de nuestra Constitución política actual.

Pero la conclusión a que llegan los constituyentes sirve para penetrar el verdadero alcance del párrafo primero del citado precepto Constitucional, que no es, como se ve, negación de la propiedad privada, sino una declaración de carácter general que coloca, en materia de propiedad de tierras y aguas, los derechos de la colectividad sobre los derechos de los individuos.

Esa declaración está expresada en una forma que produce confusión porque los constituyentes trataban de encontrar un principio sólido que sirviera de base para establecer la intervención del Estado en la distribución, en el uso y en el goce de la propiedad a fin de resolver el problema agrario, ya restituyendo tierras a los pueblos que las hubiesen perdido ilegablemente, ya declarando nulas determinadas concesiones que hubiesen traído como consecuencia la desmedida concentración agraria, ya dotando tierras y aguas a los grupos de población necesitados de ellas, ya ordenado el fraccionamiento de latifundios. Pero para llevar a cabo esta reforma substancial de la organización agraria de México, era preciso pasar sobre la prescripción, sobre la cosa juzgada, sobre las ideas y las leyes que defendían el derecho de propiedad privada y entonces buscaron un principio sólido de justicia que les permitiera realiar todo eso, que justificara la violación de las ideas consagradas del Derecho y creyeron encontrarlo en la legislación colonial que según ellos, por sucesión, dió al moderno Estado Mexicano el do-

minio eminente sobre su territorio y además, la propiedad sobre el mismo, propiedad que no ha perdido, que nunca pierde, porque desde su origen es de carácter feudal, de tal modo que siempre conserva el dominio directo sobre ella y por virtud de tal dominio, puede intervenir en todo tiempo en su distribución, en su goce, en su aprovechamiento, sin violar los principios de la prescripción, de la cosa juzgada, etc., etc., porque los propietarios territoriales nunca han tenido en México un derecho absoluto, pleno, de propiedad, en virtud de que les ha faltado el dominio directo que en la época colonial correspondía al Rey y que ahora, moderno feudalismo, corresponde al Estado.

Ya hemos visto que este principio es, histórica y legalmente falso, cuando menos por lo que respecta a la propiedad de las tierras, única a la cual nos referimos en este ensayo, pues sobre otras riquezas naturales, existió en la época colonial un régimen jurídico diverso.

Pero el hecho de que los fundamentos aducidos por el Constituyente, para apoyar el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución no sean exactos, de ninguna manera invalidan la interpretación auténtica que como ya hemos dicho, se reduce a colocar los intereses colectivos sobre el interés individual en materia de propiedad de tierras y aguas.

Nosotros creemos que el párrafo primero del artículo 27 Constitucional, así entendido, encuentra su más firme apoyo en la moderna teoría de la propiedad como función social y en la teoría de los fines del Estado.

En la época en que fué redactado el artículo 27 Constitucional, los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad habían evolucionado en forma tal, que de la teoría del derecho natural de todo hombre a la tierra necesaria para su subsistencia, y de la teoría del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, se había llegado a la teoría de la utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en afirmar que la propiedad privada es, por hoy, la manera más eficaz de utilizar la tierra porque induce al propietario a explotarla en la mejor forma posible y al hacerlo, no solamente llena sus propias necesidades sino también las de la sociedad. Se considera que sin el estímulo que significa la propiedad individual, muchas riquezas quedarían inaprovechadas o serían defectuosamente aprovechadas.

Siendo este el fundamento del derecho de propiedad, es clarísima la facultad que el Estado tiene de controlar su aprovechamiento. He aquí las palabras de un economista ilustre en tal sentido:

"Sólo que, si tal es el último fundamento del derecho de propiedad, ya no es baluarte del individualismo; el individuo ya no es propietario para sí mismo sino para la sociedad. La propiedad se convierte en el sentido más augusto y más literal a la vez de esta palabra, en una *función social.* Dejará pues de ser absoluta en el antiguo sentido romano de la palabra, pero sólo en la medida en que la soberanía sobre las cosas y el derecho de libre disposición sean indispensables para sacar el mejor partido de esas cosas".[20]

Ahora bien, si la propiedad es una función social, resulta indudable que corresponda al Estado la vigilancia de esa función que implica su intervención en el reparto equitativo de la tierra y de las riquezas naturales y en su aprovechamiento.

Sintetizando los fines del Estado, encuentra Jellineck como tales: "que el Estado ha de hacer la afirmación de su propia existencia, de la seguridad y el desenvolvimiento de su poder, establecer el derecho y ampararlo y favorecer la cultura, problemas que sólo a él corresponden".[21]

Para H. J. Laski entre los fines del Estado se encuentra como fundamental el de procurar a los hombres, "por lo menos en forma potencial, la capacidad necesaria para perfeccionar su existencia". Persigue fundamentalmente el logro del bienestar social.[22]

En la moderna teoría sobre el derecho de propiedad y en la teoría de los fines del Estado, se encuentra entonces ese "principio superior de justicia" que buscó el constituyente en la legislación colonial, para fundar los postulados del artículo 27 de la Constitución. En efecto, sin necesidad de investir al Estado de un derecho de propiedad absoluto sobre las tierras y las aguas que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional, es indudable que tiene sobre ellas el dominio eminente y que siendo la propiedad una función social, está capacitado para ejercer sobre ella la vigilancia necesaria y para intervenir directamente con objeto de que esa función social se cumpla de una manera satisfactoria en relación con los fines del Estado.

Los antecedentes históricos de la propiedad en México demuestran que el mal reparto de ésta trajo como consecuencia la excesiva miseria, la degeneración y el atraso de las clases campesinas que componen no

[20] Gide. "Curso de Economía Política." Segunda Edición. París. 1916. Pág. 519.

[21] Jellineck. Obra cit. Pág. 331.

[22] H.J. Laski. El Estado Moderno, sus necesidades políticas y económicas, traducción de Teodoro González García. Librería Bosch. Barcelona. 1932. Págs. 14 y siguientes.

menos de las dos terceras partes de la población, creando un malestar económico que bien pronto se tradujo en rebeliones armadas que pusieron en ueligro la vida misma del Estado.[23]

En estas condiciones, el Estado mexicano no podía cumplir sus fines, veía en peligro su propia existencia, no podía ni establecer el derecho ni ampararlo, porque la oligarquía dominadora que basaba su poder en la concentración agraria, dictaba y aplicaba ese derecho de acuerdo con sus intereses y en detrimento de las clases desvalidas. No podía el Estado favorecer la cultura de un pueblo hambriento que necesitaba antes que escuelas, pan, ni estaba en posibilidad de procurar el bienestar de las clases trabajadoras.

Para cumplir sus fines y ejerciendo la vigilancia de la función social que es la propiedad privada, el Estado mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de las riquezas naturales así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Ante este principio superior de justicia social deben ceder todos los derechos privados cualquiera que sea su fundamento.

Así creemos que debe interpretarse el primer párrafo del artículo 27 Constitucional, como una simple declaración de principios sobre los cuales se asientan los sucesivos mandamientos del mismo. Es una garantía social y una limitación general declarativa de los derechos individuales de propiedad ante el interés público.

La afirmación que contiene este primer párrafo del artículo 27, debidamente interpretado, no es tan inusitada como parece ni atentatoria como algunos escritores pretenden, pues aparte de que tiene su más firme asiento en los principios que hemos apuntado, tiene también antecedentes en la doctrina y en la legislación de diversos países, y ha sido ya consagrado en las Constituciones modernas de los principales pueblos de Europa.

El licenciado Fernando González Roa, en un bien documentado artículo sobre el tema: "La Propiedad jamás ha sido inmutable", demuestra con la cita de algunas enseñanzas de Fustel de Coulanges ("La Ciudad Antigua"), de Siculus Flacus (De conditione agrorum, Goez, pág.

[23] Sobre la apreciación cuantitativa de los diferentes grupos raciales que integran la población de la República Mexicana, en realidad no hay dato alguno preciso. Los censos de población sólo hacen una clasificación por idiomas; pero no por raza. En nuestro libro: "La Universidad Creadora y otros Ensayos", artículo denominado: "Cuando el Indio Despierte", fundamos nuestra afirmación en el sentido de que la población indígena representa no menos del 50% en la población total del país.

4), de Chalot (La Expropiación entre los Romanos) y de Ihering que la propiedad privada era ya una función social entre los romanos y que lejos de ser intocable, estaba sujeta a determinadas restricciones, sobre todo la propiedad de aquellas tierras adquiridas por conquista, pues en ellas el derecho del poseedor era "un goce precario que el Estado podía a cada momento revocar, y aun cuando la Ley Thoria convirtió a los poseedores de estas tierras en propietarios, no quedaron por ello exentos de confiscaciones, pues una ley otorgaba el derecho al Emperador de hacer confiscaciones sin motivo, siempre que lo considerara prudente".[24]

"La Ley Liciana (dice el autor citado) estableció como hoy nuestra Constitución un máximum de la propiedad a raíz [25] y hasta del rebaño, prohibiendo que nadie fuese dueño de más de cien cabezas de ganado mayor.

Con frecuencia se concedían tierras a la masa pobre para la fundación de colonias agrícolas.

Demuestra igualmente el licenciado González Roa que dentro de los conceptos del derecho canónico, la propiedad está considerada como una función social y cita a monseñor Ryan, quien en su obra sobre las salarios afirma que "La idea del derecho a la existencia es ciertamente el centro de la doctrina canónica. Efectivamente, sobre la necesidad y el deber de satisfacerla por los medios más eficaces, los teólogos, desde Santo Tomás, han fundado todas las instituciones económicas y particularmente la propiedad individual. Esta es a sus ojos una función social, al mismo tiempo que un derecho, o más bien un derecho justificado por la función, muy diferente por consecuencia, de ese derecho absoluto y exclusivo que la escuela individualista tomara de la noción de los jurisconsultos romanos". El autor de cuyo estudio tomamos estas notas agrega: "Efectivamente, Santo Tomás, siguiendo a San Ambrosio, considera la propiedad como siendo no un derecho primario sino secundario, es decir, una adición que el género humano ha hecho en vista de la utilidad social".

En otro de sus notables estudios, el licenciado González Roa cita al padre L. Garriguet, superior del Seminario de Aviñón, quien dice en su obra "La Propiedad Privada", pág. 79: "La Iglesia reconoce que

[24] Licenciado Fernando González Roa. "La Propiedad jamás ha sido inmutable." "Boletín de la Secretaría de Gobernación", citado. Págs. 129 y siguientes.

[25] 500 Yugadas.

el derecho de propiedad privada es un derecho real pero niega terminantemente que sea un derecho absoluto y sin límites". "La Tierra, según los designios de Dios, está destinada a proporcionar a todos los hombres aquello de que tengan necesidad para mantenerse y vivir. Es la alimentadora del género humano."

"Según el Arzobispo de Maguncia, Monseñor Ketteler, la teoría del derecho absoluto de propiedad es un crimen contra la naturaleza que tiende a borrar del corazón de los hombres los más nobles sentimientos y a fomentar la dureza, la indiferencia y la insensibilidad ante la miseria humana."

Se refiere por último a León XIII, quien en su famosa encíclica "Rerum Novarum" dice: "Aunque dividida en propiedades privadas la tierra, no deja de servir a la utilidad común de todos, en atención a que no hay persona entre los mortales que no se mantenga del producto de los campos. Desde este punto de vista, el hombre no debe tener las cosas exteriores por cosas privadas, sino por comunes, de tal manera que proporcione fácilmente parte a los otros en sus necesidades".[26]

Refiriéndose a la posición de la Iglesia ante el derecho de propiedad dice J.H. Laski: "Nunca fueron absolutos esos derechos. La filosofía política religiosa supone, en su mayor parte, el intento de elevar un sistema de máximas que mediaticen y reduzcan, por lo menos al mínimo, los peligros que surgen de la distinción cardinal entre lo mío y lo ajeno. La percepción de esos peligros llevó a Platón a rechazar la idea de la propiedad privada. Sobre una percepción similar descansa la insistencia con que el Nuevo Testamento y los Padres de la Iglesia convierten la idea de la propiedad en una simple administración de bienes. Pero esta concepción no se aplicó nunca, en efecto, íntegramente: y su reinterpretación en el curso de la historia no sirvió nada más que para realzar la noción de la responsabilidad que no perduró sin embargo, activamente. Porque la Iglesia llegó a una transacción con el Mundo. Y aceptó la caridad como substituto de la justicia. Amortiguó los síntomas, en lugar de borrar las causas. Fácilmente se explica este proceso. Habida cuenta de la debilidad de su origen si la Iglesia hubiera atacado el sistema económico de la época, no hay duda que perecería ignominiosamente; andando el tiempo se hizo fuerte y halló un sin fin de personas ávidas de comprar la salvación de su alma, a ex-

[26] Lic. Fernando González Roa. "El artículo 27 Constitucional", en "El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana". México. 1919. Págs. 267, 268 y siguientes.

pensas de sus bienes, grabando de este modo los fundamentos de la propiedad privada. La prueba más concluyente nos la proporciona la persecución de los franciscanos espiritualistas". "Con ese acto demostró la Iglesia que, fuera de la caridad, no podía ofrecer ninguna otra cosa a los desheredados de la fortuna." [27]

De cualquier modo que sea, lo importante es subrayar el hecho de que dentro de las ideas religiosas, el derecho de propiedad no tiene un carácter absoluto sino un bien definido carácter de función social.

El señor licenciado González Roa señala también en el artículo primeramente citado las modificaciones que se han introducido al derecho de propiedad en las legislaciones modernas de algunos países, cita a Francia que "Ha sancionado una ley sobre la siembra libre en terrenos ajenos", a Polonia que "Ha limitado el derecho de propiedad llegando al extremo de confiscar sin indemnización" y a Rumania que "Ha repartido tierras entregando obligaciones agrarias por cuarenta y cinco años a los propietarios de las tierras".

Del libro de Arthur Wauters, doctor en Ciencias Económicas, denominado "La Reforma Agraria en Europa", tomamos los siguientes datos:

En Polonia, de acuerdo con la Ley de 15 de julio de 1920, se ha llevado a cabo el fraccionamiento de las propiedades de 60; 180 y 400 hectáreas según su posición geográfica, mediante la expropiación. ¿Cómo se paga a los propietarios desposeídos?: únicamente se les entrega *la mitad del valor de la tierra.*

En 28 de diciembre de 1925 se dictó una ley moderada que ordena la venta forzosa de tierras para fraccionar las propiedades mayores de trescientas hectáreas y en caso de que tal cosa no se realice en una fecha determinada, el Estado las expropia. ¿Previa indemnización?; no; "la indemnización, dice el autor citado, se paga parte (20 a 50%) en dinero contante, parte en forma de renta calculada según su valor real, fijada periódicamente por el Ministro interesado.

En Rumania, de acuerdo con la Ley de 27 de julio de 1921, se pagan las indemnizaciones agrarias en títulos de renta 5% "amortizables en *cincuenta años,* con cargo a un fondo especial, alimentado un tercio por el Estado y los otros dos tercios por los campesinos beneficiarios de la ley". En este país la expropiación se lleva a cabo sobre propiedades mayores de cien hectáreas, proporcionalmente a su extensión.

[27] J.H. Laski. Obra cit. Págs. 216 y 217.

Checoeslovaquia, refiere el autor citado, "once días después de su resurrección promulgó una ley prohibiendo toda transmisión de dominio en el terreno agrícola, en espera de que una ley agraria regulase el problema que la población toda aspiraba a ver resuelto: "El 16 de abril, agrega, una ley puso todas las grandes propiedades bajo la tutela del Estado"; éste se reservó la facultad de "adquirir mediante indemnización toda propiedad que excediera de 150 a 250 hectáreas, según el caso".

"¿En qué forma se cubren las indemnizaciones? Según la Ley de 8 de abril de 1920, "se prescribe *una disminución de la indemnización proporcional a la extensión de las propiedades de más de 1,000 hectáreas,* disminución que en ningún caso puede exceder del 40%. No se indemniza a los propietarios en dinero líquido. Hasta 1925 la Oficina Agrícola encargada de aplicar la Reforma Agraria "no había satisfecho todavía más que el 53% aproximadamente del importe de su deuda con los propietarios".

En Yugoeslavia por ley de 25 de febrero de 1919 se ordenó la expropiación de todas las grandes propiedades. Las indemnizaciones se pagan en obligaciones del Estado amortizables *en veinte años,* con interés de %5 anual.

En Bulgaria, los campesinos beneficiados pagan las tierras expropiadas, según la ley de 6 de mayo de 1921, *en veinte años.* El propietario recibe parte del pago de la indemnización en bonos del Estado.

En Finlandia, no obstante de que, según el autor citado, la Reforma Agraria puede considerarse entre las moderadas, las indemnizaciones son cubiertas por el Estado en obligaciones que producen un 7% anual.

En Grecia, la ley de 29 de diciembre de 1917, obliga a los propietarios feudales a ceder *"un quinto de sus propiedades al Estado griego, sin ninguna indemnización".* El resto se paga "a los propietarios con *obligaciones del Estado amortizables en treinta años".*

En Letonia la Reforma Agraria ofrece caracteres radicales, la Ley del 16 de octubre de 1920 constituye una propiedad agrícola del Estado con las tierras y bosques de éste "a los que se agregan las propiedades particulares que exceden de 100 hectáreas". *Se excluye del beneficio de la indemnización a los propietarios que "por medio de la explotación de sus terrenos, se hayan reembolsado ya de las sumas desembolsadas para adquirirlos".*

En Lituania, la Ley de 15 de febrero de 1922 estableció un fondo agrario, para proseguir la reforma iniciada en leyes anteriores, consti-

tuído por diversas propiedades, entre ellas las de más de 80 hectáreas cualquiera que sea su origen". Los beneficiados con el reparto de tierras las pagan *en treinta y seis anualidades.* Determinadas propiedades que fueron confiscadas por Rusia en 1861, "así como el 15% y el 30% de las grandes propiedades que excedan de 500 hectáreas *no son objeto de indemnización alguna*".

Arthur Wauters, resumiendo, por lo que respecta al pago de indemnizaciones, la Reforma Agraria en los países de Europa, dice:

"El primer grupo de los países citados, Hungría, Austria y Alemania, parecen haberse propuesto indemnizar íntegramente a los expropiados, los cuales, por otra parte, sufren un grave perjuicio por el hecho de que generalmente se les paga en moneda depreciada, ya que la mayor parte de los países interesados fueron alcanzados por la inflación. *Por último, en ningún sitio se ha pensado en pagarles al contado ni aun a corto plazo.* Los recursos de los nuevos Estados o de los que habían hecho la guerra no permitían pensar en ello. Sólo en Rumania hubieran hecho falta 15,000 millones de francos oro. En otros casos la indemnización se paga en forma de obligaciones, que rentan el 3, el 4 ó el 5 por 100. Como el tipo de interés es infinitamente más bajo que el tipo normal en el mercado de dinero, *el valor nominal de estas acciones se desploma rápidamente*". En Letonia, en Polonia y en Checoeslovaquia *ni siquiera se paga la totalidad de los terrenos expropiados.* Cuantos mayores eran, menos recibían sus propietarios, ya que se descontaba una parte de la superficie. Estos descuentos alcanzaban hasta el 40 por 100 en algunos casos referentes a propiedades de 50,000 hectáreas.

"La Expropiación se hizo en Rusia sin indemnización de ninguna especie. En Letonia, prácticamente también." [28]

Podemos agregar que en algunas Constituciones modernas de países que como Alemania han alcanzado un alto grado de cultura y de civilización, figuran restricciones al derecho de propiedad, el cual aparece en ellas con un carácter innegable de función social. Así vemos en la Constitución del Reich Alemán que entró en vigor el 14 de agosto de 1919, que se declara en el artículo 153: "La Constitución garantiza la propiedad, cuyo contenido y límites gijarán las leyes.

"No puede procederse a ninguna expropiación sino por utilidad pública y con sujeción a la ley. Se realizará mediante indemnización ade-

[28] Arthur Wauters. Obra cit. Pág. 109.

cuada, a menos que una ley del Reich disponga otra cosa. Respecto a la cuantía de la indemnización, cabrá en caso de discordia el recurso ante los tribunales ordinarios, salvo que por leyes del Reich se ordene lo contrario."

"La expropiación que en favor del Reich se realice con respecto a Países, Municipios y establecimientos de utilidad pública sólo podrá ejecutarse mediante indemnización."

"La propiedad obliga. Su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general." [29]

Y respecto a la intervención del Estado en la distribución y goce de la propiedad privada, establece en el artículo 155: "El reparto y titulación del suelo serán vigilados por el Estado en forma que se impida el abuso y se tienda a proporcionar a todo alemán, una morada sana y a todas las familias alemanas, especialmente a las de numerosa prole, una morada y un patrimonio económico que responda a sus necesidades. En la regulación que se establezca respecto a patrimonios familiares, se prestará especial consideración a los ex-combatientes".

"La propiedad territorial cuya adquisición sea indispensable para satisfacer necesidades de alojamiento, fomento de la colonización interior y las restauraciones o desarrollo de la agricultura, podrá ser expropiada. Se suprimirán los fideicomisos".

"El cultivo y explotación de la tierra, es un deber de su propietario para con la comunidad. El incremento de valor del suelo que se obtenga sin emplear trabajo o capital en el mismo, quedará a beneficio de la comunidad".

"Todas las riquezas naturales y las fuerzas físicas económicamente utilizables quedarán bajo la inspección del Estado. Las regalías de índole privada se traspasarán al Estado mediante medidas legislativas".

En la Constitución Checoeslovaca de 29 de febrero de 1929, en el artículo 129, se dice: "Sólo una ley puede limitar el ejercicio de la propiedad privada".

"No se puede expropiar sin previa autorización de la ley y mediante indemnización, a menos que una ley no disponga en la actualidad o en lo porvenir que no sea concedida la indemnización".

En la Constitución de Irlanda de 5 de octubre de 1922 se estipula en el artículo 11: "Todas las tierras y aguas, las minas y los minerales

[29] Adolfo Posada. "Constituciones de Europa y América". Madrid, 1927. En esta misma obra pueden verse los demás textos de Constituciones extranjeras que citamos.

dentro del territorio del Estado Libre Irlandés, y que actualmente pertenezcan al Estado o a un Departamento del mismo o que estén destinados al uso y aprovechamiento públicos, así como todos los recursos naturales de dicho territorio (incluso el aire y todas las manifestaciones de energía en potencia) y las regalías y privilegios dentro de dicho territorio, pertenecerán al Estado Libre Irlandés desde la fecha en que empiece a regir la presente Constitución, a reserva de las concesiones y derechos particulares ya otorgados. Dichos bienes, serán administrados y regidos por el Parlamento Irlandés, de acuerdo con las disposiciones que en su caso se aprueben por ley; dichos bienes no podrán ser enajenados en todo ni en parte, si bien podrán otorgarse en su caso concesiones para que sean explotados en interés público bajo la autoridad y la inspección del Parlamento Irlandés, siempre que dichas concesiones, no sean por plazo mayor de noventa y nueve años ni se estipule en las mismas que sean renovables al expirar dicho plazo".

En el artículo 99 de la Constitución de Polonia de 17 de marzo de 1921, no obstante las declaraciones terminantes que dicho artículo contiene respecto a la protección de la propiedad privada, de la que no admite "limitación y abolición, sino en los casos previstos por ley y previa indemnización", se hace esta declaración general: "Formando la tierra uno de los principales factores en la vida nacional y del Estado, no puede ser objeto de transacciones ilimitadas. Las leyes fijarán el alcance del derecho del Estado a rescatar los bienes rurales, así como la forma y condiciones en que podrá hacerse la transferencia de esos bienes, de acuerdo con el principio según el cual la estructura agraria de la República Polaca debe tener por base la explotación agrícola capaz de un rendimiento normal y que constituya propiedad individual".

La Constitución Servia de 28 de junio de 1921, en su artículo 37, sintetiza las ideas modernas sobre propiedad diciendo:

"Se garantiza la propiedad privada. La propiedad engendra obligaciones. No puede usarse de la propiedad en perjuicio de los intereses colectivos. La capacidad, la extensión y la limitación de la propiedad privada serán reguladas por la ley". "Está admitida la expropiación por causa de utilidad pública, basándose en la ley y mediante indemnización equitativa".[30]

Y por último, el artículo 44 de la Constitución Española, influída seguramente en esta materia por el artículo 27 de la Constitución Me-

[30] Posada. Obra cit.

xicana,[31] admite la función social de la propiedad y la expropiación sin indemnización previa. En su parte relativa dice: "Art. 44.—Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes".

"La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social y mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes."

"Con los mismos requisitos, la propiedad podrá ser socializada".

Después de leer estas disposiciones constitucionales, no puede menos de decirse que cualesquiera que sean los defectos de técnica y de estilo del artículo 27 de nuestra Carta Política, éste contiene los principios dominantes en la materia y que cabe a los Constituyentes de 17 la gloria de haberse adelantado en algunos años a las Constituciones citadas, en la declaración de esos principios.

En la actualidad, bajo la influencia de diversos acontecimientos políticos, ha variado el Derecho Constitucional de los países que hemos citado; algunos, como Checoeslovaquia, han desaparecido del mapa político de Europa; otros, como España y Alemania, cambiaron de régimen.

"La Constitución de Weirmar, dice B. Mirkine-Guezévitch, no ha sido formalmente abrogada por el régimen nacional-socialista; pero de hecho ha sido suprimida".[32]

En la Constitución de Austria de 1º de mayo de 1934, Capítulo II, denominado "Los derechos Generales de los Ciudadanos", artículo 33, se dispone: "1. La propiedad privada es inviolable. Una expropiación contra la voluntad del propietario no puede tener lugar sino en el caso y bajo las condiciones expresamente previstas por la ley. 2. Todo ciudadano federal puede adquirir propiedades inmuebles de toda especie y disponer de ellas libremente. La ley puede fijar excepciones en interés público".

En la nueva Constitución de Irlanda aprobada por plebiscito de primero de julio de 1937, en el capítulo denominado "Propiedad Privada", artículo 43 se dice: "Artículo 43. 1. 1c El Estado reconoce que

[31] Nicolás Pérez Serrano. "La Constitución Española". 9 de Dic. de 1931. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. Pág. 194.

[32] B. Mirkine. Guetzévitch. "Les Constitutions de L'Europe Nouvelle". París, Librairie Delagrave. 1938. Pág. 104. Nota.

el hombre, desde el momento que es un ser razonable, tiene un derecho natural, anterior a la ley positiva, a la propiedad privada de los bienes exteriores.

"2º En consecuencia, el Estado garantiza que no adoptará ley alguna que tienda a abolir el derecho a la propiedad privada, de disponer por testamento y de heredar".

"2. 1º No obstante, el Estado reconoce que el ejercicio de los derechos indicados en las disposiciones antecedentes de este artículo, debe ser regido en una sociedad civilizada por los principios de la justicia social".

"2º En consecuencia, si los acontecimientos lo exigen, el Estado puede delimitar por una ley el ejercicio de los mencionados derechos con el propósito de conciliar su ejercicio con las exigencias del bien común".

En la Constitución de Lituania de 15 de mayo de 1928 en el Capítulo XI denominado "Bases de la Política Económica del Estado", se dispone lo siguiente: "Artículo 91. La posesión rural está basada sobre el principio de la propiedad privada".

"El Estado conserva el derecho de regular la posesión rural de tal manera que sean creadas condiciones propicias para una producción regular en el dominio de la economía agraria, en particular para el beneficio de pequeñas y medianas propiedades".

Aun cuando Polonia adoptó una nueva Constitución el 25 de abril de 1935, quedaron vigentes muchos artículos de la Constitución de 17 de marzo de 1927 en virtud de que fueron mantenidos en vigor por la nueva Constitución. Entre estos artículos está el relativo a la propiedad con el mismo texto que ya hemos citado.

En la Constitución de Portugal de 19 de marzo de 1933, en el Título VIII denominado "Del Orden Económico y Social", artículo 35, se dice: "La Propiedad el Capital y el Trabajo, ejercitan una función social bajo un régimen de cooperación económica de solidaridad. La ley puede determinar las condiciones de su empleo o de su utilización según los fines de la colectividad".

En la Constitución de Rumania de 22 de enero de 1932, sancionada y promulgada por el Rey el 29 de marzo de 1933 en el Título II denominado "De los Derechos de los Rumanos", establece en su artículo 17 lo siguiente: "La propiedad de toda naturaleza, así como los créditos sobre el Estado están garantizados".

"La autoridad pública, puede, en virtud de una ley, usar del subsuelo de toda propiedad inmobiliaria para trabajos de interés público, a cambio de indemnizar de los perjuicios causados en la superficie, a las construcciones y obras existentes. En caso de desacuerdo la indemnización será fijada en juicio".

"Nadie puede ser expropiado sino por causa de utilidad pública, mediante una justa y previa indemnización fijada de justicia".

"Una ley especial determinará los casos de utilidad pública, el procedimiento y las formas de la expropiación".

"Si la expropiación no tiene como causa el establecimiento de vías de comunicación, la Salubridad Pública, la Defensa Nacional, los trabajos de interés militar o cultural, y los exigidos por el interés general e inmediato del Estado y de las administraciones públicas, la utilidad pública será declarada por una ley votada por la mayoría de dos tercios".

Ya se ve que no obstante las variaciones introducidas en las constituciones citadas en la primera edición de este trabajo, subsiste el mismo espíritu tendiente a considerar a la propiedad como una función social y a los intereses de la colectividad, en todo caso, sobre los derechos individuales.

"El artículo 21 Constitucional. Ensayo sobre la intransmutabilidad de las esencias procesales", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia,* T. VI, julio-diciembre, 1944

por

Teófilo OLEA Y LEYVA

LA ACCION PENAL EN NUESTRO REGIMEN CONSTITUCIONAL

A). Exégesis del artículo 21 constitucional.*

El eje de nuestro sistema jurídico penal se encuentra en el artículo 21 de la Constitución en correlación estrecha con el artículo 102 de la misma, y los veintinueve "superartículos" que atañen a los derechos del hombre y el ciudadano, protegidos por el juicio de amparo o de garantías, como concepción de nuestra más noble estirpe jurídica nacional instituído por los artículos 103 y 107 constitucionales.

Hacer la exégesis y la hermenéutica del artículo 21 es encontrar los límites de los más importantes sujetos procesales, los del juez y el ministerio público. La garantía del artículo 21 tiene para mí, un doble aspecto inmediatamente: a) *es propia y exclusiva* de la autoridad judicial, la imposición de las penas; b) *incumbe* al ministerio público, y a la policía judicial, la persecución de los delitos. Yo encuentro que sabiamente el Constituyente a través del proyecto del Primer Jefe, del dictamen de la Comisión y del excelente voto particular del Diputado Colunga, previó no sólo el límite de actividad de la autoridad judicial, sino el del órgano agente de la administración, que debe perseguir los delitos. Los dos campos delimitados, realizan, en otras palabras, la doble garantía, tanto para que el juez no se convierta en el perseguidor de antaño, cuanto para que el ministerio público no usurpe la función judicial de decisión; porque tan grave es que un juez, se convierta en perseguidor, como que el perseguidor se convierta en juez, y ya lo dijo RADBRUCH: "El que tenga a un acusador por juez o a un juez como acusador, necesita a Dios por abogado". He ahí la primera intransmutabilidad de esencia procesal.

B). Facultades y obligaciones del ministerio público según el artículo 21.

* El texto del precepto se transcribe al final de este estudio.

Para comprender mejor esta doble limitación del artículo 21 debemos descomponer mediante el análisis, las distintas proposiciones universales afirmativas que encierra, haciéndolo en forma tan detenida, que osaría compararla con esa reproducción de movimiento de la cámara lenta del cinema.

En efecto: si es propia y exclusiva de la autoridad judicial la facultad de imponer penas, le es asimismo exclusiva la de absolver o de no imponerlas. La recíproca por tanto, es cierta y es válida.

Por contraposición, encontramos: que si le incumbe al ministerio público la persecución de los delitos ¿le incumbe asimismo la facultad de no perseguirlos a su arbitrio? Aquí la recíproca no es cierta; porque si así fuera, el dejar de perseguir en cualquiera de sus aspectos de no ejercicio o abstención o abandono de la acción penal en todas sus formas, invadiría no sólo la función decisoria del juez, sino también la legislativa que ha dado los presupuestos y condiciones de procedibilidad y de punibilidad que una vez satisfechos, requieren el ejercicio de la acción penal. Esa exigencia punitiva de la ley y la pretensión punitiva del querellante, radican en el principio de legalidad que exige que se persiga el delito cuando estén satisfechos los presupuestos y condiciones de punibilidad y procedibilidad que en nuestra Carta Magna se encuentran fijados en los artículos 16 y 19.

Se dirá, acaso, que el *principio de oportunidad,* siempre obliga al ministerio público, a definir discrecionalmente si en cada caso se han llenado los requisitos constitutivos de la acción penal, y esto es verdad; pero esta discrecionalidad del ministerio público ni es infalible ni menos puede ser arbitraria y, por ende, necesita no sólo de un control interno de orden jerárquico a que obliga el *principio de unidad e indivisibilidad* del ministerio público, muy deleznable y caprichosa, sino otro control que en países más afortunados que el nuestro, se ha instituído; un control externo de la acción penal o sea el de un órgano distinto ante el que puedan recurrirse los actos del ministerio público que no ejercita o bien abandona la persecución de los delitos una vez iniciado el proceso.

No me detendré en señalar los distintos sistemas de control ideados por el legislador en un interesante estudio de legislación comparada, para evidenciar la necesidad jurídica que existe de que el Estado provea a ese control externo del ejercicio de la acción penal.

Me basta con asentar, no sin pena, que en México no existe hasta ahora, y que en esta materia rige la más extravagante y arbitraria re-

glamentación, pues su contenido no se desprende ni del espíritu ni de la letra del artículo 21 constitucional; y "ante el simple conflicto entre la letra y el espíritu de la ley debe prevalecer la primera porque es la mejor garantía contra las arbitrariedades de las intepretaciones subjetivas", como enseña CHIOVENDA.[1]

C). El artículo 21 y la víctima.

Si de la letra del artículo 21 en nuestra exégesis o hermenéutica no se puede inferir nunca el sobreseimiento por desistimiento de la acción del ministerio público, con efectos de *sentencia absolutoria ejecutoriada* a que se contraen los artículos 320, 323 y 324 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal y Territorios; 294, 298 fracción I y 304 del Código Federal de Procedimientos Penales; tales sobreseimientos son falsas sentencias absolutorias, toda vez que se convierte al juez en una marioneta del ministerio público.

Así reglamentadas sus funciones, el ministerio público *es un poder inquietante para las libertades públicas,* porque resulta un poder incomtrolado e incontrolable, uno de esos fueros extrajurídicos que vamos creando en México, para dinamitar la Constitución, como ha dicho CABRERA, que llevan en su naturaleza de infalibilidad, *la de ser autoridades que no violan ni pueden violar garantías individuales,* y de esta manera lo hemos convertido en una autoridad, que siendo dependiente del poder ejecutivo, se transforma en un juez de absolución, irrecurrible e irresponsable.

Nuestra meditación en torno al problema del control externo del ejercicio de la acción penal que está latente, pero que es palpitante, nos conduce a su estudio, porque sin ese control no tendremos la paz jurídica y social en este aspecto de nuestra justicia penal tan importante, ya que el reiterado abuso de una facultad discrecional, resta al ministerio público el respeto y el prestigio que debe tener el más alto representante de los valores morales, sociales y económicos de la Nación. En un Estado moderno como el nuestro, Estado de derecho, de salubridad y de asistencia, no puede nunca el ministerio público ser agente u órgano de turbación del orden social y de las libertades civiles.

D). Organos de control interno y externo.

Existe, a no dudarlo, un control mínimo del ministerio público en México y es el jerárquico interno del Procurador en unidad con sus

[1] *Op. cit.*, Pág. 108.

agentes. Existió también el externo mediante el amparo de garantías contra el ministerio público, cuando obraba como autoridad en el proceso por actos trascendentes sobre las personas o las cosas, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas. Ese control fué creado expresamente en la Ley del Ministerio Público del Fuero Común del año de 1919 en su artículo 26. Derogada esta disposición la jurisprudencia de la Corte Suprema ha negado, aunque en forma cada vez menos segura de sus fundamentos, el que, por medio del juicio constitucional de amparo se pueda reclamar la doble garantía que contiene el artículo 21 que establece la prohibición de que un juez pueda convertirse en perseguidor y también que el perseguidor se convierta en juez.

Hemos sentado uno de los más grandes principios del proceso penal que aceptamos dogmáticamente después de dar la estructura de su esencia: *nemo judex sine actore; ne procedat judex ex officio.* Es la suprema limitación a la actividad del juez la que sostiene el artículo 21 constitucional. Rotunda y categóricamente podemos afirmar, que cualesquiera que puedan ser los móviles, causas o motivos que animen al órgano agente que represente la acción penal pública para abtenerse de ejercitarla o bien para abandonarla, el juez, ante el asombro de tal acontecimiento, por arbitrario que sea, no puede menos que cruzarse de brazos y suspender todo procedimiento; pero sin que jamás ese acto pueda interpretarse, como lo hacen nuestras leyes procesales, como un sobreseimiento con efectos de sentencia absolutoria, inimpugnable con autoridad de cosa juzgada. Esto es sencillamente monstruoso.

Lo que acontece en México en esta materia nos obliga a preguntarnos, si este poder incontrolado del ministerio público emana del artículo 21 de nuestra Carta Fundamental, y si la doctrina y la legislación comparada lo aceptan.

Ya hemos visto antes que la hermenéutica más clara del artículo 21, la interpretación histórica legislativa del Constituyente, y la técnica jurídica procesal condenan de consuno, un arbitrio sin límites del ministerio público, que *se manifiesta en posibilidad permanente de arbitrariedad.* Hemos palpado la necesidad de que exista un órgano externo e independiente del ministerio público con relación a su propio ministerio, que autorice, o bien juzgue, la responsabilidad de la institución por el no ejercicio o abandono en todas sus formas de la acción penal; y también encontramos, que existió ese control externo, *aunque mínimo,* en el amparo de garantías, concedido a la víctima o a su representante, la parte civil, para garantía de sus intereses, como natural

interpretación del artículo 21 que hizo en el artículo 26, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común del año de 1919.

Si categóricamente hemos afirmado que no debe funcionar la jurisdicción cuando por cualquier causa no se ejercita la acción penal por el ministerio público; hemos de hacer igual afirmación dogmática de los principios que limitan la actividad del acusador, principios larga y penosamente elaborados; "menester han sido siglos de análisis para poder llegar a la hora de la síntesis", como admirablemente lo ha dicho así MIGUEL PALACIOS MACEDO.

El ministerio público se considera como *órgano inquirente y requirente del proceso,* porque mediante la policía judicial a sus órdenes inquiere el hecho (facultad inquisitoria) y requiere el derecho, la ley, propone la litis en forma de tesis y ejercita la *función de pedir* ante el órgano que tiene la función de juzgar, para definir la relación jurídica penal objeto del proceso.[2] "Ocupa el *ministerio público una posición intermedia entre el juez y la parte; es un funcionario* y forma parte del órgano judicial como el juez, y como la parte, su misión *no consiste en decidir* para formar o integrar el mandato, o para actuar la sanción *sino en promover la decisión*". (CARNELUTTI).[3] El poder del ministerio público es *análogo al de la parte,* sin embargo, el distinto principio dinámico que hace de ella *una potestad en vez de un derecho subjetivo,* explica la discrecionalidad del poder que no elimina su carácter obligatorio: es un *poder-deber,* de un funcionario o autoridad que no pierde nunca este carácter aun cuando proceda en el proceso penal *por vía de acción,* por lo que, con un criterio objetivo y técnico se le niega el carácter o *concepto de parte* para reemplazarlo por el de *órgano requirente del proceso.*

Esto, que no puede ser sólo cuestión de palabras, encuetra sus raíces profundas, al observarse la función del ministerio público que tiene en su legitimación en el obrar por su titularidad, el mismo fin de que se aplique o actúe la ley en el caso concreto con la mayor exactitud; se diferencia del juez en que no tiene la función de soberanía decisoria que constitucionalmente *es propia y exclusiva* del juzgador, según reza el artículo 21. Se diferencia asimismo de las partes en el proceso en *que es un sujeto de buena fe, desinteresado en el obrar, y* si obra, con *interés público, social o nacional,* tal interés no puede ser

[2] Manzini. *Inst. di d., processuale penale,* núm. 88.
[3] *Instituciones.* Pág. 178.

el de la acción civil, patrimonial, privada, expuesta a modificaciones por la voluntad del titular de un derecho subjetivo privado. El ministerio público representa en el proceso penal un derecho público subjetivo, *derecho de supremacía,* que no es patrimonial y no le pertenece, porque él sólo representa al verdadero titular de ese derecho que es la Sociedad, la Nación o el Estado, en sus casos, respectivamente. El interés público y el interés privado tienen profundas diferencias como se ve, y así deben distinguirse para no llegar a la antimonio que se plantea frecuentemente en la práctica, o sea, que el interés del ministerio público *es un interés desinteresado,* de un verdadero paralogismo a que conduce inevitablemente el concepto de parte que ha querido dársele al ministerio público cuando en verdad es órgano requirente del proceso penal.

Tiene por lo dicho el ministerio público como el juez, como la parte civil y como la defensa, debidamente delimitado su campo de actividad en el proceso. Ninguno de estos sujetos procesales *puede ni debe* invadir campos que la Constitución del país y la doctrina les asignan.

En la historia hemos visto a los jueces suplantar al acusador público, y en contra de ellos se irguió el Constituyente del 17 y forjó la garantía del artículo 21. Mas, ahora, contemplamos el espectáculo contrario de involución retrógrada en que el ministerio público, suplantando al juez, *se desiste* o abandona la acción penal en cualquier estadio procesal, dando lugar a un *espurio* sobreseimiento que las leyes procesales del país no sólo autorizan, sino que aún les reconocen el efecto de una falsa sentencia ejecutoria.

La invasión por el ministerio público de la función decisoria es notoriamente anticonstitucional como lo hemos demostrado; pero hay más, el desistimiento arbitrario del ministerio público invade concomitantemente los poderes autónomos del juez y los derechos patrimoniales de las víctimas, *con un engendro de proceso sumarísimo o de absolución por decreto o monitorio,* en el que actúa como juez inapelable sobre la acción pública y sobre la acción patrimonial privada.[4] Esta invasión de funciones tiene su climax cuando examinamos las disposiciones antes citadas de los Códigos Penales vigentes, en los que a la reparación del *daño se le da carácter de pena pública* entregando en las manos del Representante Social los intereses patrimoniales de las víctimas, preten-

[4] Rocco. *Derecho procesal civil,* pág. 122. En este lugar define el procedimiento monitorio diciendo que es un procedimiento ejecutivo de conocimiento sumario, en que el juez no conoce de la ontroversia.

diendo realizar una transmutación imposible de las esencias procesales, porque se necesitaría una subversión de los valores humanos, a fin de que, el ministerio público, que es un sujeto desinteresado por esencia, pudiera tener el interés en el obrar de la víctima, que es la esencia de la acción civil patrimonial privada engendrada en el dolor, dolor que no siente, que no puede sentir el ministerio público; y si por una de esas situaciones aberrantes de la naturaleza humana llegara a proseguir la acción pública y la privada el Representante de la Sociedad con tal porfía, éste se habría convertido o en un monstruo como Leviatán,[5] o en un ser divino, que puede reunir en sus esencias suprasensibles las del defensor, de acusador y juez: ser infinitamente sabio, infinitamente bueno, infinitamente poderoso, que es la encarnación de Dios.

La dogmática del proceso penal ha establecido una serie de principios que limitan a su verdadero campo de acción al ministerio público. Ya vimos cómo conforme a los principios de la inmutabilidad e indisponibilidad del objeto del proceso, ni las partes, ni el ministerio público, pueden manipular el hecho delictuoso o menoscabarlo, o disponer de él, ellos vinculan al juez que conoce del proceso para definir penalmente el hecho como mejor lo crea. Las partes no tienen el poder, ni de *detener* el proceso, ni de buscar otra solución distinta de la que se dé en una resolución motivada o en la sentencia definitiva.

Estos prinicipios derivan del carácter publicístico de la acción penal, que a diferencia de la civil, no puede, por acuerdo de las partes, dar por terminado el proceso, por renuncia del actor, transacción, etc.

La acción penal rige también por el principio de *irrevocabilidad o irretractabilidad,* que significa que el órgano agente actor, *no tiene facultades* para desistirse. "Iniciado el proceso, no tiene más que un fin, la sentencia. La retirada del ministerio público tendría la significación de una *conclusión,* pero nunca la fuerza de hacer caducar el proceso"[6] según lo enseña FLORIÁN.

LUCCHINI dice: "...Es consubstancial a la índole y finalidad de la acción penal, que una vez promovida prosiga sin interrupciones arbitrarias; *la dignidad y el prestigio de la justicia* exigen que la continuación del proceso no dependa de la voluntad y de la apreciación de la parte acusadora".[7]

[5] Juventino V. Castro, *Funciones y disfunciones del ministerio público.* Pág. 121.
[6] *Op. cit.* Pág. 179.
[7] Cita de Sirazusa en la obra mencionada. Pág. 81.

Serían interminables las transcripciones de autores clásicos como GARRAUD y ORTOLÁN, para no citar otros, que apoyan la misma tesis. Entre nosotros, los mismos constituyentes como Macías, Machorro, Truchuelo y Colunga, están sorprendidos de la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación, al respecto. Ultimamente, obras tan meritorias como las de FRANCO SODI,[8] JUVENTINO V. CASTRO,[9] CENICEROS,[10] repudian el desistimiento. Todos ellos nos autorizan para concluir, que el ministerio público no puede renunciar por sí y ante sí, del proceso, de la acción pública y de la acción privada, como lo hace entre nosotros, al desistirse de la acción penal con efectos de *sentencia absolutoria, ejecutoriada.*

Hemos llegado al punto neurálgico de nuestro estudio, a la cuestión batallona, en la que se esgrime este argumento Aquiles: el amparo, como medio de impugnación contra actos del ministerio público, que es parte en el proceso penal, no puede ser el control externo de la institución, porque se entregaría a los jueces federales el ejercicio de la acción pública, lo cual peca contra el sistema acusatorio instituído por el artículo 21 constitucional.

El argumento Aquiles tiene, a no dudarlo, su talón vulnerable. Todo cuanto hemos dicho en forma analítica nos releva de insistir en detalle para herir de muerte a tan batallador como deleznable y especioso argumento, el que, puede descomponerse en las tres siguientes cuestiones: a) El ministerio público es parte en juicio y no procede al amparo sino contra actos de autoridad; b) la Corte Suprema no puede ser el ansiado órgano de control externo del no ejercicio de la acción penal; porque, en último término sería un juez el que obligara al acusador a ejercitar dicha acción; c) la parte civil no tiene derecho a pedir el amparo porque so pretexto de velar por sus intereses patrimoniales, privados, manipularía la acción penal que corresponde al ministerio público.

a) La primera cuestión sobre el ministerio público es parte [11] en el juicio y *no autoridad,* nos ha parecido siempre un *escamoteo de palabras indigno de juristas, que lo mismo sirve* para negar el amparo contra los actos del ministerio público, que para concederlo, según conven-

[8] *El procedimiento penal mexicano.*

[9] *Op. cit.*

[10] *Trayectoria del derecho penal contemporáneo.* Pág. 196.

[11] Tolomei dice: Según nuestra opinión, *de lege ferenda,* debería quitarse al ministerio público el carácter de parte; *I principii fondamentali del proceso penale.* Pág. 99.

ga que sea *parte* respecto del ministerio público, que por sus mismas palabras le está negando esa calidad. Se dice que es parte formal, *parte pública, parte social, cuasi parte o parte "sui generis".*[12] Para que sea parte en el juicio penal, cuando proceda por vía de acción, le falta el atributo, esencial a la acción pública que representa el ministerio público y que es el interés en el obrar, la *legitimidad* y la *titularidad de ese interés que* CHIOVENDA [13] llama elemento específico de la acción.

Y no diga que en la acción pública se contiene *el interés público* como atributo específico, pues ya anteriormente tuvimos que ecararnos con la tautología a que se llega al sostener que el interés público es un interés desinteresado. Es que la acción pública y el órgano agente de su representación llevan en su esencia y en su ser el desinterés de que se aplique la ley exactamente con los caracteres de una exigencia punitiva. Y esa actividad nunca es la de una *parte* sino del funcionario que, en la órbita del proceso, es un *funcionario* y una *autoridad* que en su *función de pedir y obrar puede* violar *garantías individuales* porque no es infalible. Y si para los efectos de la Ley de Amparo, se considera a la *autoridad responsable como parte.* "no por ello se puede concluir que la ley quiera que dicha autoridad responsable pierda su carácter de tal y se convierta en particular". *Parte del juicio y autoridad no son incimpatibles; parte en juicio y particular no son sinónimos,* ha dicho en forma relevante OCTAVIO MEDELLÍN OSTOS.[14] Agrega éste, que las actividades del ministerio público tienen dos aspectos: "actos que por sí no son definitivos para crear o decidir una situación de derecho —y aquí se acerca a la actividad del particular— y que necesitan la decisión del juez para que la situación de derecho se cree; y *actos que por sí solos* crean una situación jurídica (tal como el desistimiento de la acción penal que estamos estudiando) y este es el caso típico del acto de autoridad. Que contra los primeros no se acepte el amparo, no importa; porque ni benefician ni perjudican a los particulares, puesto que requieren la intervención del juez para crear o extinguir una situación de derecho. Pero contra los segundos *(desistimiento de la acción)* el amparo es indiscutiblemente procedente".

[12] También el ministerio público es *parte,* pero parte *sui generis,* en cuanto su función es desinteresada, objetiva, informada exclusivamente en criterios de verdad y de proctección y su posición procesal no es igual a la del imputado, sino preeminente. Manzini, *Istituzioni di procedura penale.* Padova. 1931. Pág. 20.

[13] *Op. cit.*

[14] Citado por J.V. Castro, *Funciones y disfunciones del ministerio público en Méx.* Pág. 32.

b) En cuanto a la segunda cuestión o sea que la Corte Suprema no puede ser el órgano externo de control del no ejercicio de la acción penal porque sería tanto como entregarla de nuevo en manos de un juez, debemos hacer un distingo de gran importancia y muy digno de tenerse en consideración. El amparo no puede ser control externo de revisión de los actos del ministerio público en aquellos casos que, ya en la iniciación de la acción o en el curso del proceso, la abstención, el desistimiento o la no acusación, sólo afectan intereses públicos que pueden turbar la conciencia social. En este caso, no hay parte agraviada por lesión de los derechos y garantías individuales. En cambio, el amparo sí es un control mínimo externo, cuando el desistimiento, la abstención o no acusación del ministerio público, lesiona los derechos de una víctima implorante como parte agraviada, que tiene y debe tener todo derecho, para hacerlos valer por medio del juicio de garantías.

En el primer caso, el no ejercicio de la acción necesita del órgano interno del Procurador y necesita del externo, que en el caso no sería el amparo, especialmente para obligar al ministerio público a seguir el proceso para la imposición de las sanciones penales y pecuniarias, precisamente en aquellos casos en que las víctimas no tienen voluntad de exigir la reparación del daño en que no aparece parte agraviada, pues entonces obra el ministerio público de acuerdo con la ley (principio de legalidad) como un *substituto procesal* bien definido. (Art. 35 del Código Penal del D. F.)

c) Pero el punto más especioso de la cuestión que analizamos, es aquel que trata de poner de resalto la confusión del ministerio público y la del juez en una misma actividad si, como se pretende, por medio del amparo es la Corte Suprema la que puede obligar al ministerio público, bien a no abtenerse de investigar y de iniciar un proceso, o ya constriñéndolo a cumplir con su deber de acuerdo con la ley, continuando un proceso.

Es la Corte Suprema, a no dudar, un juez que representa desde luego, la más alta jurisdicción del país; pero no es un tribunal de justicia común, que por medio de su arbitrio, valora acciones, pruebas y personas para aplicar las leyes con el conocimiento *inmediato* de los hechos que acontecieron en su jurisdicción. Es en cambio, la Corte Suprema, un *tribunal de garantías constitucionales* que, dejando aparte y respetando la soberanía de los jueces del orden común de cada Entidad Federativa, en la estimación legal de la acción y la apreciación de las pruebas, solamente juzga a través del amparo, si con motivo de los

actos de autoridad, sea ésta judicial, legislativa o administrativa, se han conculcado o no los derechos del hombre garantizados por la Constitución, amparando o negando esa protección en cada caso concreto.

Por eso es que el Poder Judicial que represente la Corte Suprema, además de ser un tribunal de garantías, es fundamentalmente un poder regulador que en su funcionamiento tiene el cometido de limitar a los demás poderes, mediante el noble y generoso juicio de garantías constitucionales, y proteger y amparar al hombre y al ciudadano en la individuación de una persona humana agraviada contra las *leyes o actos de toda autoridad* que vulnere o restrinja esos derechos públicos subjetivos. Este poder del amparo, no es *poder derogatorio de leyes*, sino el que anula en casos concretos, el acto materia de la queja, sin hacer declaraciones generales de inconstitucionalidad, lo que corresponde al poder que formula la ley, quien se ve obligado a derogarla, ante la evidencia de la verdad legal, mostrada por el poder que la aplica, en la actuación de un caso concreto, "a golpes de jurisprudencia", como dice RABASA. La Corte Suprema es un tribunal de garantías que se autolimita y limita a los otros poderes. Como tribunal de garantías, no es una tercera instancia para *rever* las sentencias sustituyéndose y suplantando a los jueces naturales: "El amparo, dice VALLARTA,[15] juzga de la *constitucionalidad* de los actos de las *autoridades*, no de la *injusticia* de esos mismos actos..." "Si bien el juez federal juzgará de los procedimientos de un juez común cuando éstos violen una *garantía individual, nada tendrá que hacer* cuando este mismo juez obre con injusticia, falte a sus deberes, se deje cohechar, etc., etc.;... Nosotros pues, no sólo proclamamos el principio de que el amparo no fué instituído *para entorpecer* el curso de la justicia, ni para establecer la anarquía en los procedimientos judiciales, y aun en el orden jerárquico de la Magistratura, ni para subvertir todo orden y toda Ley, sino que lo practicamos, dándole vida en nuestras mismas leyes, señalando el límite hasta donde la justicia federal puede llegar, amparando garantías, y límite que respeta el ancho campo en que se ejerce la jurisdicción ordinaria".

¿Se podría pedir mayor autoridad para dejar sentado definitivamente que el juez federal, que conoce de la constitucionalidad de los actos de toda autoridad, no es el juez del proceso que decide sobre la justicia o injusticia en el cual forma parte activa el ministerio público?

[15] *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus.* Pág. 289.

Se dirá que el suplir la deficiencia de la queja en el amparo penal es una aplicación del principio de la investigación de la verdad real, material o histórica; pero esta institución no tiene en verdad una aplicación en la sustancia del proceso penal, sino sólo en cuanto el juez federal se sustituye al agraviado, para hacer valer exclusivamente la realidad jurídica generadora de una violación de garantías, que por torpeza, el defensor del acusado deje de hacer valer en la demanda propuesta, al entablar el juicio de amparo.

Si como queda demostrado, la Corte Suprema, es un poder de control de las garantías constitucionales susceptibles de violarse por toda autoridad supuesta responsable, asegurando así la unidad jurisdiccional sobre todos los demás poderes, solamente un simplícismo ajurídico, o una tendencia *a outrance* de conservar la omnipotencia actual del ministerio público, podrá continuar sosteniendo que el juez del amparo de garantías, al controlar los actos del ministerio público como los de cualquiera otra autoridad, reúne las funciones de acusador y de juez en el proceso penal, con detrimento del sistema acusatorio, lo cual FRANCO SODI no lo estima como argumento de buena fe.

Y no puede serlo, toda vez que el amparo contra actos por omisión del ministero público, en su función procesal, no es el de que el juez federal lo obligue a acusar, fijándole hasta la clasificación del delito, modalidades y aún la pena aplicable, toda vez que la concesión del amparo sólo significa: que por medio de un *juicio concentrado de anulación,* como es el amparo, se invalida el acto reclamado por in constitucionalidad y esta anulación no trae como consecuencia inmediata el obligar al ministerio público a que obre en determinada forma, pues esto podrá ser, en todo caso, una consecuencia mediata, según su criterio, para seguir en su actividad procesal, un camino diverso del inicial que le ha sido cerrado, por violatorio de la Constitución. Y esto, que es el A, B, C, del juicio de garantías no reclama mayor insistencia.[16]

d) La postrera cuestión del aquiliano argumento, completa el cuadro de falacias esgrimidas por los sostenedores de la subrepticia jurisprudencia de la Corte Suprema, que se traduce en una perfecta denegación de justicia, al declarar improcedente la demanda de amparo de las víctimas del delito, como ya lo hemos considerado antes. A pretexto de los intereses patrimoniales, privados, se dice, la parte civil o coadyuvante, pretende manejar la acción pública y al ministerio público. Pa-

[16] Véase: Matos Escobedo en *Criminalia,* año VII, núm. 2. Págs. 66 y siguientes.

ra evitarlo se depositaron en éste ambas acciones, y a fin de lograrlo, se le puso el nombre de *pena pública* a la acción civil proveniente del ámbito del delito. De allí en más será el Representante Social quien tenga que cargar en sus espaldas con el interés privado y con la acción pública. Repetimos que este sistema no es nuevo y fué ensayado en Italia y derogado más tarde por el Código vigente que volvió al sistema de la Parte Civil.

"La reglamentación del artículo 3º constitucional", "La educación pública en 1932" y "La reforma a la fracción X del artículo 73 de la Constitución", en *Obras*, México-Buenos Aires, F.C.E., 1964 *

por

Narciso BASSOLS

* a) Firmado el 15 de diciembre de 1931. b) Prólogo a la Memoria relativa al estado que guarda el ramo de Educación Pública el 31 de agosto de 1932, c) 19 de enero de 1934.

LA REGLAMENTACION DEL ARTICULO 3º CONSTITUCIONAL

Para la Secretaría de Educación Pública es motivo de verdadera satisfacción ver que los diputados y senadores, a propósito de las fiestas aprovechadas por el clero recientemente para sus fines de propaganda y fanatización, se ocupan en un problema que interesa al suscrito desde su llegada a la Secretaría de Educación, y que ya ha dado motivo a pasos concretos que no habían externado, en espera de resultados definidos que ahora la Secretaría ofrece a la publicidad, desde luego.

Es evidente la necesidad de emprender, cada día, un esfuerzo encaminado a desarraigar de la conciencia de las masas los prejuicios que el fanatismo religioso viene depositando, y que mientras subsistan serán un obstáculo para la salvación de nuestros campesinos, y en general, de los proletarios mexicanos.

La muerte del prejuicio religioso es, por fortuna, una consecuencia automática de la educación de las masas. Basta mostrarles con los rudimentos de la cultura, el absurdo del prejuicio religioso, para que vuelvan las espaldas a sus antiguos explotadores. Por ello la Secretaría de Educación Pública juzga que el mejor sendero para llegar a un resultado eficaz es el desarrollo intenso de la obra educativa. Convencida la Secretaría de que el opio religioso es un instrumento de sometimiento de las masas trabajadoras, cree también que la liberación económica de campesinos y trabajadores es el otro factor decisivo para limpiar la conciencia de los hombres. Concretamente, la actitud de la Secretaría de Educación está determinada por el Artículo 3º de la Constitución, que establece una situación en materia educativa, que el clero ha tratado y tratará siempre de hacer desaparecer y que la Secretaría de Educación Pública se empeñará en realizar mediante todos los elementos a su alcance. Esa situaciión consiste, respecto a educación primaria, en una prohibición absoluta de que haya enseñanza de carácter religioso; y la Secretaría ha cuidado y cuidará siempre de que no se burlen las prohibiciones de la Constitución en forma alguna. Cuanto caso

concreto de violación llegue a conocerse, dará lugar a una clausura inmediata de la escuela.

En materia de educación secundaria y preparatoria es donde el suscrito encontró una situación menos definida, porque se han aceptado dentro del régimen de escuelas incorporadas a la Federación diversas secundarias particulares que no tienen el carácter laico que toda la enseñanza oficial presenta y que debe ser característica común a los establecimientos privados cuyos estudios se admitan y reconozcan por el Gobierno Federal. Precisamente la preocupación del suscrito por obtener que la enseñanza religiosa se elimine de todas las escuelas cuyos estudios acepta el Estado, hizo dictar el acuerdo cuya copia va anexa, sometiendo al estudio de la Comisión Técnica Consultiva de la Secretaría el asunto referente a si se debe quitar a las escuelas de carácter religioso la incorporación que se les ha concedido desde 1926 en adelante. En la misma forma, se sometió el problema al dictamen de la Junta de Directores de las Escuelas Secundarias de la Secretaría, y debe manifestarse que ese dictamen, por unanimidad de votos, es en el sentido de que se modifique el decreto de 1926, para precisar de un modo definitivo que toda escuela que tenga enseñanzas religiosas o que sea fundada o dirigida por ministros de cultos o corporaciones sectarias, no deberá ser admitida dentro del régimen de incorporación y revalidación de estudios que el decreto de 1926 creó. Con ello no se trata de intentar la clausura de los establecimientos privados religiosos en que se imparte enseñanza secundaria; solamente se busca no caer en la incongruencia de dar validez a enseñanzas de naturaleza sectaria, cuando el Estado organiza, por otra parte, sus escuelas sobre una base de laicidad absoluta. Cuanta escuela secundaria se incorpore al régimen oficial, habrá de ser laica, como lo es este régimen.

El señor Presidente de la República, sincero convencido de la necesidad de que continúe enérgicamente la obra de desfanatización, se ha servido manifestar al suscrito su franca aquiescencia a las ideas anteriores, y su empeño en que se continúe la obra en el plano en que es susceptible de alcanzar eficacia mayor: por la acción diaria y penetrante que ha de minar en su base los prejuicios creados solamente por la ignorancia.

La interpelación formulada por el Bloque del Partido Nacional Revolucionario en la Cámara de Senadores, la contesta, por lo tanto, esta Secretaría, haciendo hincapié en que con anterioridad se han dado ya pasos decisivos para lograr el pleno cumplimiento del Artículo 3º

de la Constitución, cerrando la puerta a todo reconocimiento de validez de estudios que no tengan el carácter de enseñanza laica que ofrece nuestro sistema público de educación. Al mismo tiempo, la Secretaría manifiesta que en el campo de la educación primaria, que constituye el otro sector, se seguirá siempre la política de vigilar de un modo continuo los planteles particulares, para impedir que en sus escuelas primarias se impartan enseñanzas religiosas.

Cuando se descubre, como en el caso de la Escuela Libre Preparatoria de Michoacán, que una institución ha obtenido el reconocimiento de la Secretaría, ostentándose con un carácter laico que no tiene, se procederá, como ya se hizo en el caso citado, a cancelar el reconocimiento.

LA EDUCACION PUBLICA EN 1932

HONORABLE Congreso de la Unión: El cumplimiento del Artículo 123 de la Constitución, que ordena a los secretarios del Despacho dar cuenta al Congreso, al iniciarse el periodo de sesiones ordinarias, del estado que guarden los diversos ramos de la administración pública, es deber ineludible cuando se trata del informe relativo al primer año de gestiones desarrolladas al frente de una Secretaría de Estado. En tales casos, el informe no solamente sirve para delinear en términos compendiados las condiciones que tenga el conjunto de servicios públicos manejados y dirigidos por una Secretaría, sino que, al mismo tiempo y principalmente, es la ocasión propicia para que el Congreso y la opinión pública en general conozcan y aprecien los lineamientos esenciales del programa de trabajo inspirado y en parte realizado ya por los nuevos individuos encargados de imprimir otros derroteros a los negocios públicos. De este modo, dentro del sistema de gobierno presidencial establecido en el país, es posible satisfacer una necesidad política, una verdadera exigencia, que todo régimen debe cumplir y que si en el sistema parlamentario puede resolverse orgánica y diariamente mediante el contacto estrecho y continuo entre los legisladores y los ministros responsables que actúan bajo la inmediata vigilancia del Parlamento y desarrollan su programa con la aprobación directa de los representantes populares, no encuentra, en cambio, oportunidad de satisfacer en un sistema como el nuestro, sino de modo intermitente

* Prólogo a la *Memoria relativa al estado que guarda el ramo de Educación Pública el 31 de agosto de 1932.*

y parcial, por medio de los informes anuales que la Constitución ordena presentar al Congreso.

Cierto es que el papel que tienen los secretarios del Despacho, de simples colaboradores del Presidente de la República, amengua la necesidad de esa continua relación con el Poder Legislativo y suprime por completo la responsabilidad política de los titulares de las Secretarías de Estado; pero precisa reconocer que, por encima de las cuestiones de responsabilidad y más allá de toda idea de supeditación o dependencia de un Poder al otro, está la evidente necesidad vital de que todos los órganos del Estado —que no son, en suma, sino elementos de una sola aunque vasta unidad encargada de realizar un fin único: el gobierno de la República— conozcan las necesidades de los diversos sectores de la administración, para poder así imprimir orientaciones congruentes a la obra total del Estado.

Tratándose de la Secretaría de Educación Pública es todavía más necesaria la exposición anual ante el Congreso, porque la obra educativa es, quizás, la que presenta aspectos más definidos de continuidad y requiere, por tanto, la formación y desarrollo de verdaderos programas nacionales que, estando por encima de vicisitudes y contingencias de superficie, propias de la vida política, señalen derroteros permanentes, los únicos capaces de garantizar éxito en la tarea. No se intenta negar con esto la evidente conveniencia de que el país cuente, en todas las esferas de la actividad del Estado, con una política uniforme, de amplia visión, llena de las posibilidades que ofrece el hecho de sumar las energías y los recursos materiales en el desarrollo gradual, consciente y medido, de un vasto plan de acción pública. Sólo se quiere subrayar que si en otros campos de la actividad del Estado, en los que es más inmediato y concreto el logro de ciertos propósitos, puede no ser indispensable la formación de un programa permanente, para varios años, del que sólo se retoquen pequeños detalles en el curso de la ejecución, en asuntos educativos no cabe siquiera la duda acerca de que es absolutamente necesario que el país forme, por encima de las personas y de los impulsos de momento, un plan definido, anónimo en cuanto no ha de ser fruto de un solo espíritu, o de la visión de un solo grupo; pero robusto y amplio como producto vivo del interés y la preocupación de todos los elementos capaces de plantearse los grandes problemas de México. Un programa nacional con esos caracteres, evidentemente no puede ir más allá del señalamiento de las cuestiones fundamentales que en materia educativa debe resolver México, y en lo

que a medios de ejecución se refiere, tampoco podrá contener más de cuatro o cinco grandes principios, que, en todo caso, han de observarse con fidelidad. Los detalles que la realización práctica de este programa obliga a resolver y que si bien se mira son de importancia secundaria, forman la técnica educativa, la que no puede equipararse a los principios capitales, ni es susceptible tampoco de apreciación y análisis por el país todo, con la circunstancia de que sin la formación previa de ese gran programa de educación y sin el apoyo pleno, íntimo, que debe prestar el entusiasmo nacional, la aplicación de cualquier técnica educativa, por perfecta que se la suponga, habrá de ser tarea infecunda, muerta, incapaz de realizar objetivos de importancia.

Parece, por tanto, que la finalidad principal que las Memorias de Educación Pública deben satisfacer, es doble: por una parte, contribuir a la definición, cada vez más clara y sólida, de los principios básicos del programa educativo del país, que si bien es cierto que ha alcanzado ya perfiles propios en muchos aspectos, todavía reclama atención en cuestiones de gran trascendencia y hasta puede decirse que en ciertas materias está completamente por hacerse; y por otro lado, las Memorias deben expresar, para conocimiento público, la forma concreta en que durante un año ha podido realizarse una parte del vasto programa de educación nacional. Por este camino, el Congreso está en aptitud, año por año, de ir midiendo el desarrollo alcanzado en la realización de los grandes fines de la Secretaría de Educación y, paralelamente, podrá conseguirse también el encauzamiento de las tendencias y actividades de esta Secretaría, dentro de propósitos definidos, en relación con ideales circunscritos, impuestos al gobierno por la voluntad consciente de la nación.

A las ideas anteriores obedece el hecho de que la presente Memoria se esfuerce por ser algo más que una reseña sintética de las labores desarrolladas por la Secretaría en el curso de un año, y pretenda ir definiendo, paso a paso, respecto a cada renglón o aspecto de las actividades, las ideas directrices y los principios generales que han inspirado el trabajo particular. Creemos que es indispensable supeditar todas las medidas, todos los esfuerzos y todas las tendencias a orientaciones generales que formen un sistema ideológico, o sea el programa de la educación federal. Por su parte, cada principio general, inspirador de las actividades de un grupo especial de enseñanzas, ha de relacionarse con los demás principios de la propia naturaleza, para integrar un conjunto armónico de ideas directrices. Refiriendo todo al pro-

grama general, hallarán explicación hechos aparentemente aislados, como el de por qué, v.gr., no se funda una escuela industrial en una población que lo solicita, o por qué no se abre un plantel de enseñanza secundaria en una ciudad que lo pide, cuya justificación es fácil aplicando los principios generales que norman y organizan todo el sistema.

Por lo que toca a los trabajos desarrollados durante el último año que abarca esta Memoria, podrá verse que se ha tendido constantemente, a determinar hasta qué punto los diez años de labores y de experiencia acumuladas han llevado a la formación, más o menos completa, de un programa de cada sector, y a precisar que existe; se ha observado escrupulosamente, al mismo tiempo que en aquellos otros aspectos de la obra de la Secretaría, en los que, por causas muy diversas, no se encontraron orientaciones claras, el esfuerzo se ha hecho consistir, preferentemente, en la elaboración de programas que han comenzado a inspirar las medidas tomadas y que seguirán sirviendo de pauta para la acción futura que se pueda desarrollar. En una palabra, en donde el programa existe y tiene validez por su calidad interior, la acción ha estado supeditada a él, y en donde el programa se hallaba en formación o no existía, se ha tratado de elaborarlo y de comenzar a ejercer una política de aplicación —muchas veces simplemente experimental— de principios que están formándose.

Por ser asuntos que, a mi entender, merecen destacarse del cuerpo general de la Memoria, dadas su actualidad y su importancia, trataré en este prólogo dos o tres tópicos referentes a la escuela primaria, en la seguridad de que, planteándolos en este lugar, merecerán, sin duda, atención preferente e inmediata.

Tratándose de la educación primaria —aparte de la extensión gradual del servicio escolar por el aumento de población, y de la reforma de fondo que en sus orientaciones sociales y métodos pedagógicos indudablemente requiere la primera educación—, la necesidad más urgente consiste en llevar a cabo una intensa y amplia obra de construcción de edificios escolares, porque el millón y cuarto de habitantes del Distrito Federal no cuenta para la educación de sus hijos sino con unos cuantos planteles adecuados, que resultan escasos y pequeños y el resto de las escuelas se halla establecido en casas que, aparte de no ser construidas especialmente para ese fin y de no tener, por tanto, las más elementales condiciones de higiene y de comodidad, representan un fuerte desembolso continuo, por concepto de rentas, del que no podrá librarse el Gobierno sino invirtiendo algunos millones de pesos en

levantar centros escolares modernos, equipados en forma debida y que permitirán ahorrar las gruesas cantidades que hasta hoy se han venido pagando por el alquiler de malos locales.

Para iniciar este programa de construcciones escolares pudo contarse, por fortuna, a principios del año en curso, con la cooperación efectiva y muy encomiable del Departamento del Distrito Federal, que destinó la suma de un millón de pesos, aprovechados en la construcción de los planteles que en esta *Memoria* se enumeran. Conviene hacer hincapié, siquiera sea de paso, en las características que presentan los edificios levantados, que están ya a punto de concluirse y que, por la novedad de su estilo arquitectónico y por el contraste que ofrecen con los tipos corrientes de edificios escolares y aun con la arquitectura usual en la República, están llamados, de momento, a provocar extrañeza e inconformidad.

Por un lado se tuvo en cuenta el aspecto económico del problema de las construcciones escolares en el Distrito Federal, y aun puede decirse que en la República entera, y por otro, se persiguió cierta afinidad de orden educativo, que no conviene dejar pasar desapercibida en esta ocasión. Partiendo de la idea de que los recursos económicos del país son y serán, durante años, limitadísimos, se decidió adoptar un tipo de edificio escolar que representa el más bajo costo posible, dentro de la mayor estabilidad y con una duración bien garantizada por la clase de los materiales empleados.

Quizás en abstracto pueda aceptarse la tesis que apoya la construcción de grandes y costosos centros escolares, semejantes a los que en algunos países de abundante riqueza pública se han erigido en los últimos treinta años; pero si se considera la cuestión, como debe ser, estrictamente subordinada a las posibilidades del erario y, sobre todo, si se piensa en que apenas se ha iniciado en la República la obra de construcción de edificios para escuelas y que, por tanto, habrá de requerirse un enorme esfuerzo para dotar al país del mínimum indispensable de planteles, no puede menos de llegarse a convenir en que está justificada la política de construcción de edificios escolares que, como la seguida en el Distrito Federal durante este año, supedite la posible suntuosidad y la llamada belleza de los edificios, a los precarios e inciertos recursos del Estado. En la ciudad de México muy especialmente, era menester insistir en la aceptación de esta idea, porque con ello se logra consumar la aplicación de uno de los principios que parecen de mayor alcance para el desenvolvimiento ventajoso de la

nación, el de que, contrariando la política tradicional heredada de la dominación española y que el latifundismo ha mantenido como era natural, no se insista en el serio error de encontrar aquí los pocos elementos económicos con que cuenta el Estado, dedicándolos al embellecimiento de la ciudad de México y dejando entretanto, al país entero, sumido en la pobreza más completa, de suerte que la capital de la República sea una gran ciudad enclavada en el corazón de un país miserable.

Al lado de la consideración económica anterior, la Secretaría de Educación Pública proyectó los edificios escolares con la arquitectura que tienen, porque juzga que, aun cuando contara con elementos bastantes para levantar edificios suntuosos, de costo superior al que estrictamente requiere la función a que se destinan, no debería hacerlo, pues con ello dejaría de combatir en el espíritu de los niños —que en la escuela primaria reciben sus primeras y más importantes nociones morales— la tendencia al empleo antieconómico de la riqueza, al gasto superfluo inspirado en la vanidad o en el falso arte, cuando las sociedades humanas todavía arrastran a la casi totalidad de sus miembros sumidos en la más ofensiva y dolorosa de las miserias. La Secretaría consideró que tanto habrá de educar a los niños, en la escuela primaria, la enseñanza de sus maestros, como la vida prolongada durante años, en lugares en los que no se desperdicia ni un metro de terreno, ni el valor de un peso, ni un rayo de sol. Es indudable que, vencida la resistencia que provoca toda novedad, se irán apreciando, poco a poco, las grandes ventajas económicas y espirituales del tipo de construcción que se ha adoptado, y que dentro de diez años, todos los centros escolares de México, grandes o pequeños, se levantarán inspirados en las mismas ideas.

Para normalizar la educación primaria del Distrito, tanto desde el punto de vista de edificios, que hemos examinado, como en lo referente a la ampliación del servicio educacional y a retribución equitativa de los maestros, se requiere —y es de esperarse que muy pronto se logre—, un ajuste entre las cantidades que se invierten en el Distrito Federal en servicios educativos y lo que el Departamento Central proporciona como subsidio a la Federación para ese fin. Durante varios años se ha venido insistiendo en la necesidad de que el Departamento Central contribuya para gastos educacionales, en proporción a sus ingresos y en relación a los beneficios que recibe, ya que otras entidades de la Federación emplean proporcionalmente mucho mayores, no

obstante que en el Distrito se concentra cerca de la mitad del presupuesto de toda Secretaría de Educación, mientras el subsidio, en años anteriores, no ha llegado siquiera a un millón de pesos en total.

El Artículo 3o. de la Constitución establece que la enseñanza laica es obligatoria no sólo para las escuelas primarias del Estado, sino también para la educación particular, basándose en consideraciones que son indiscutibles y que ni siquiera vale la pena intentar sostener una vez más. La Secretaría de Educación, en la forma detallada que en la Memoria se expone, ha emprendido una campaña que tiene por objeto lograr, de una vez por todas, la eliminación de la influencia religiosa en la educación primaria particular, o sea el cumplimiento exacto del precepto que la Constitución contiene. Para ello se expidió, en abril último, el vigente Reglamento de Escuelas Primarias Particulares, que tantas protestas ha suscitado de parte del clero y de sus elementos afines, que persisten en la idea de conservar, a través de la escuela primaria, el influjo preponderante que han tenido en la formación espiritual de nuestra juventud. Sin embargo, convencida la Secretaría de que es menester extirpar para siempre la educación religiosa de las escuelas primarias, no ha cejado ni cejará en su intento, y está segura de encontrar el necesario apoyo en todos los elementos revolucionarios, afortunadamente bien identificados con esta tendencia.

Conviene fijar algunas ideas que se relacionan con la orientación social de la escuela primaria y que a menudo se ven ligadas con el problema de si la escuela debe ser laica o si ha de cambiarse el concepto de laicismo por otro más avanzado y más acorde con las aspiraciones y tendencias del pensamiento actual. Se dice que la escuela laica, esencialmente negativa, vacía de contenido y carente de afirmaciones propias, debe substituirse por una escuela de ideales positivos, categórica en sus afirmaciones y apta para satisfacer todas las exigencias espirituales de la niñez. Desde diverso punto de vista, sosteniendo que la escuela debe ser religiosa, entre otros pensamientos se hace referencia al del maestro Justo Sierra, que en cierta ocasión declaró la necesidad de que la educación sea religiosa, por más que para él la religión de la escuela actual es la religión de la patria, con su dogma, su ritual y su culto. No parece que la Secretaría de Educación Pública deba permanecer indiferente ante la discusión de un tema de tanta importancia y quizás no haya oportunidad más adecuada para exponer algunas ideas sobre este asunto, que la ocasión que brinda esta Memoria.

Es evidente que sólo en un sentido metafórico pudo decir el maestro Sierra que la educación actual es religiosa, porque su religión es la de la patria. Fue, sin duda, un propósito literario el que lo inspiró, pues en otra forma cabe la declaración de que la escuela debe tenerse por religiosa, sólo a causa de que en ella se fomente y enaltezca el el patriotismo. También cabe admitirla como una fórmula brillante, llena de eufemismo y suavidad, hecha para no exasperar el sentimiento religioso y, aparentando aceptarlo dentro de la escuela, cambiar su naturaleza al mismo tiempo, en términos que, bien examinados, lo niegan por completo. Lo único imposible es admitir que Justo Sierra seriamente pensara que se confunde el patriotismo con la religión. Se debe afirmar con certeza que si el único refugio de la educación religiosa es el culto al patriotismo, no resta nada de ella en la escuela. La religión es cosa bien distinta del sentimiento patriótico y no es exacto que por enseñar a los niños el culto a su país, tenga que admitirse la necesidad de que subsista la educación religiosa en nuestras escuelas.

Pero, dilucidada la interpretación justa de las palabras de un educador mexicano que alcanzó gran prestigio en su época, debe decirse que, o carece de sentido el Artículo 3o. de la Constitución cuando exige que toda la educación primaria sea laica, o tiene el alcance, por lo demás evidente, de haber establecido la eliminación absoluta de toda idea religiosa de la enseñanza primaria, tanto oficial como privada. No sólo quiere decir el laicismo supresión de dogmas teológicos y de enseñanzas culturales —de un culto— en la escuela, sino que también impone consecuencias importantísimas en la organización general de los conocimientos que se imparten, en las actitudes y tendencias que se inculcan y, en una palabra, en la obra científica, psicológica y moral que la escuela cumple en el espíritu del niño. En efecto, la escuela no es laica por sólo el hecho de no enseñar el cuerpo de tal o cual religión determinada, pues si así fuera, bastaría con diluir las enseñanzas y los hábitos religiosos en el resto de los conocimientos y prácticas que la escuela impone, y con ello, en vez de suprimir la educación religiosa, lo único que se habría hecho sería cambiarle de forma externa y de sistemas de divulgación. Para que el laicismo sea pleno, es indispensable que cada uno de los pasos que la escuela dé, ora explicando el mundo físico, ora los fenómenos de la vida o las relaciones sociales que se desarrollan entre los hombres, no esté inspirado en conceptos, creencias o actitudes de origen religioso, de tal suerte que se eduque al niño dándole una posición ante la vida y una interpretación

del mundo que percibe, completamente desvinculadas de datos o elementos de índole religiosa.

Sería absurdo pensar que la escuela laica, por el hecho de serlo y para mantenerse dentro de su laicismo, esté obligada a dejar sin respuesta satisfactoria los problemas científicos o las cuestiones económicas y sociales que todo hombre debe conocer y tener resueltas. Lo que el laicismo no permite —y lo único que no permite— es que sea religiosa la respuesta a esas cuestiones y, en general a todas las que la educación debe resolverle al educando. No es exacta la idea de que la escuela laica, por su naturaleza misma, carezca de posibilidades afirmativas y esté destinada a no satisfacer las necesidades de explicación del universo y de comprensión de la vida social que tiene la conciencia de todo niño. Dentro del marco que la educación fija su carácter laico, caben todas las soluciones concretas ofrecidas por las más diversas escuelas, tanto en el campo puramente científico, como en el mundo de las relaciones morales. Lo único que no cabe es la influencia de la idea religiosa que, por definición, ha sido eliminada en la enseñanza laica.

Sobre la base de las ideas anteriores, se puede ya sentar con firmeza la conclusión muy importante de que es indebido confundir el problema de la educación laica con el problema de las orientaciones científicas y sociales de la escuela. Quienes están contra el laicismo porque quieren que vuelva a la escuela primaria el dato religioso, que se restablezca la enseñanza de dogmas, la filiación a cultos y el sostenimiento a doctrinas que, justamente, el laicismo combatió y extirpó de la primera educación, obran lógicamente y combaten el laicismo porque perciben en él la tendencia directamente contraria a aquella que inspira sus ideas. Pero, en cambio, se equivocan aquellos que combaten el laicismo afirmando que la escuela sin religión es anodina y atrasada porque no da esta o la otra interpretación a las cuestiones sociales y no admite esta o aquella tesis sobre la distribución de la riqueza entre los hombres, pues es claro que en la escuela laica cabe cualquier doctrina social, en tanto no se pretenda derivarla de afirmaciones y datos de naturaleza religiosa.

Por tanto, cuando se pide que la escuela, al educar al niño, le imbuya determinada concepción política o social y le imponga una actitud cualquiera —la que cada doctrina sustente—, como miembro de la sociedad en que vive, y, correlativamente, cuando se ataca a la escuela laica, tildándola de no dar al niño una filosifía de la vida,

se incurre en una confusión, explicable sólo por el antecedente histórico de haber nacido la escuela laica dentro del liberalismo filosófico, que preconizaba en muchos aspectos la abstención y el abandono de soluciones positivas. Se aprecia mejor lo dicho antes, si se plantea en forma desnuda la oposición entre la escuela laica y la escuela religiosa. No se conciben, en efecto, sino dos soluciones posibles: o la escuela es con religión o es sin religión. Ni cabe término medio, ni puede eludirse en otra forma el contraste. Sólo quienes sostienen que la escuela debe ser religiosa son realmente enemigos del laicismo, y todos los que están en contra de la escuela religiosa son, por fuerza, partidarios de la escuela laica. Tal es el concepto puro, limpio de complicaciones contingentes, que sobre el laicismo cabe tener. Se dirá que una escuela laica así concebida no es nada, que carece de contenido ideológico, de doctrinas filosóficas y morales, de soluciones científicas, de vida y de valor. Pero es injustificada esa afirmación, porque la escuela laica, por sí sola, como tal, no es toda la escuela, ni pretende serlo, ni se le debe exigir que lo sea. Imprimirle ese carácter de no ser religiosa, no es haberla organizado interiormente, dándole un contenido cualquiera, es tan sólo haber impuesto la exigencia definitiva de que en su construcción moral, política, económica, científica y social, no lleve implícita la idea religiosa. La determinación concreta de su contenido, o sea, el levantamiento del edificio que la escuela es, no se ha logrado ciertamente por decir que es laica, pero como ni se ha intentado hacerlo siquiera, lo único que se logra es demostrar que, contra un concepto vacío que requiere la agregación posterior de todos los elementos ideológicos y doctrinales que forman una escuela, no cabe más objeción válida que la derivada de la postura religiosa, que pretende volver a introducir en la escuela, contra el laicismo, la religión.

Es de las mayores consecuencias el análisis que hemos hecho, porque permite, ahora sí con certeza, fijar la posición que, respecto a la escuela, puede adoptarse. Partidarios del laicismo serán todos aquellos que consideren que es conveniente desvincular la formación de la conciencia de los niños de influjos y datos religiosos. Dentro de esa noción arreligiosa, unos sostendrán que debe enseñarse cierta filosofía social, determinada ciencia, e imponerse determinada moral también, y otros querrán filosofía, ciencia y moral distintas; pero todos son laicos, porque coinciden en la conveniencia de expurgar de tendencias religiosas la escuela.

Debe hacerse hincapié en que, por lo tanto, coincidir respecto al carácter laico de la enseñanza, no es haber coincidido en todos, ni siquiera en la mayor parte de los problemas de elaboración e integración de la doctrina de la escuela. Es estar de acuerdo solamente en un punto: el de la naturaleza arreligiosa de la educación. Sobre el resto, que es toda la escuela menos el problema religioso, la discrepancia puede extenderse sin limitación hasta el máximo. Si se pretende, por ejemplo, hacer que la escuela primaria sustente una doctrina socialista sobre la distribución de la riqueza, no se debe impedir una reforma del Artículo 3o. sino que, en vez de cambio de reforma en el sentido estricto, se ha de pedir adición, aumento de un nuevo rasgo distintivo de la escuela: el de ser socialista en este ejemplo. La fórmula matemática sería entonces la de una suma, no la de una resta. Es decir: escuela = laicismo + socialismo, términos que no se excluyen sino todo lo contrario.

Casi es inútil hacer ver que todo lo dicho arranca de la idea de que se acepta la posibilidad de realizar la educación sin influencia o participación de las religiones o, para decirlo en términos más amplios, sin influencia o participación de algunas religiones en cualquiera de sus formas. Si esto no se admite, el único camino posible es el de sostener que la educación debe ser religiosa, pero no en el sentido metafórico en que el maestro Sierra llamaba religión al patriotismo, sino en el exacto, en el verdadero sentido del término.

Para dejar completa la presentación de este asunto —aun cuando sólo en forma esquemática planteado— es indispensable todavía pensar en esta cuestión: como la escuela no es el único factor o centro de formación de la conciencia individual, sino que, al lado de ella, hay otros muchos factores de educación del hombre, y como, además, la escuela actúa en una sociedad determinada, que tiene ya el influjo de las ideas religiosas provenientes del pasado y transmitidas por tradición, cabe dentro de una concepción de la sociedad que considera que debe lucharse por extirpar de ella la idea religiosa, asignarle en un momento dado a la escuela, como a otras instituciones sociales, un papel combativo, de propaganda antirreligiosa, lucha contra los perjuicios y acción desfanatizadora; pero debe entederse que aun en ese supuesto, no se está en contra de la educación laica entendida en la forma pura y simple en que la hemos presentado con anterioridad, pues lo que entonces acontece es que se le asigna a la escuela una doble misión: por una parte, en cuanto la escuela propiamente educa, es decir, forma y mo-

dela la conciencia individual, en cuanto es activa y creadora, sigue siendo laica, y, por otra parte, en todo aquello en que tiene una misión destructiva, encaminada a hacer desaparecer ideas o tendencias que no han salido, por cierto, de ella, que teóricamente no pueden salir jamás de la escuela laica, sino que tienen que dimanar de otras fuentes anteriores a la escuela o ajenas a ella, se le atribuye una misión antirreligiosa que, si en otros países tiene, en el nuestro no le es asignada por el Artículo 3o. de la Constitución. Por lo mismo, fuera de las normas examinadas con anterioridad, o sea, laicismo y educación religiosa, hay una tercera manera de concebir la redacción del Artículo 3o. de la Constitución y consiste en asignar a la escuela, por encima de su papel peculiar, positivo y creador —que, como hemos visto, sólo puede ser cumplido de modo laico o religioso un papel destructor de prejuicios o ideas existentes en el seno de la sociedad, pero que, por fuerza dinaman de factores distintos de la escuela laica, como la tradición secular o la educación religiosa llevada a cabo en el seno de la familia o en otros planos de la vida social, ajenos a la escuela. Para ver claramente el valor de la escuela en este aspecto de lucha contra prejuicios o ideas religiosas que brotan de fuera de la escuela, es menester no olvidar que la acción desfanatizadora de la escuela no puede ejercerse sobre quienes están educándose en ella, porque si, como tenemos que suponer, la obra de educación se realiza en forma laica, no se concibe que la escuela necesite, luchando contra sí misma, desarrollar una tendencia destructora de ideas religiosas que ella propia no da. Sólo cabe la posibilidad de acción antirreligiosa de la escuela, en dos casos: el primero, cerca de quienes no reciben en ella su educación, es decir, de quienes no forman su conciencia dentro del criterio laico que la escuela tiene, y el segundo, cerca de los que, educándose en la escuela laica, necesitan acción desfanatizadora para contrarrestar en ellos el influjo que las tendencias religiosas existentes en la sociedad pueden ejercer. Puesta la cuestión en sus verdaderos términos, cabe ya determinar si se es partidario de que se asigne a la escuela la misión antirreligiosa, o debe restringirse su papel al propiamente creador y educativo en el sentido directo de la palabra, que hemos visto.

En resumen, parece haberse puesto en claro:

I. Entre los conceptos de "escuela laica" y "escuela religiosa" no cabe término medio, ni se concibe solución al problema de la religión dentro de la escuela, diferente de cualquiera de esas dos;

II. No es admisible la idea de que una forma de quitar a la escuela laica, como tal, sólo consiste en una escuela expurgada de todo

III. Dentro de la escuela laica caben todas las orientaciones políticas, económicas, sociales y científicas de la educación, pues la escuela laica, como tal, sólo consiste en una escuela expurgada de todo influjo de las ideas o sentimientos religiosos;

IV. Pretender asignar determinada orientación en materia social a la escuela, no es estar contra de la enseñanza laica, sino reclamar de ella un programa determinado que, por lo demás, toda escuela laica requiere;

V. Fuera de la tendencia religiosa que tiende a recuperar su intervención en la obra educativa, sólo cabe pugnar porque la escuela deje de ser laica, si se quiere atribuirle una misión de lucha contra las ideas religiosas adquiridas fuera de la escuela laica, lucha que, como está visto, deberá desarrollarse cerca de quienes no han sido educados por la escuela laica o de quienes, habiéndolo sido, sufran un influjo religioso a espaldas de la escuela. Esta misión combativa que puede asignarse a la escuela no es de la misma naturaleza creadora y de formación de las conciencias que la escuela tiene substancialmente, sino que constituye un papel lateral y, desde cierto punto de vista, destructor, que puede asignársele, si se considera que es conveniente y eficaz conferirle esa misión, y

VI. En todo momento, de acuerdo con las ideas políticas, económicas y sociales que predominen, es necesario asignar a la escuela los fines que debe cumplir y que forman y condicionan su programa; pero no se aplica en ello la supresión del carácter laico de la enseñanza, por radicales que sean los fines que a la escuela se asignen.

LA REFORMA A LA FRACCION X DEL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION

Hoy ha entrado en vigor la reforma introducida en la Fracción X del Artículo 73 de la Constitución, que federaliza la vigencia de las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, de acuerdo con el Artículo 123 de la misma Constitución, y en los términos que fija pormenorizadamente la Ley del Trabajo.

La reforma constitucional anterior de jurisdicción a la Secretaría de Educación Pública en dos órdenes distintos de actividades educacionales:

1º Por una parte, corresponderá a la Secretaría nombrar a todos los maestros que, de acuerdo con el Artículo 123, deben designar los patrones en las fincas agrícolas y negociaciones industriales establecidas fuera de las ciudades, vigilando, además, que en todos los casos se cumpla la obligación de los hacendados de abrir escuelas en sus fincas y dirigiendo técnica y administrativamente las labores en esos planteles.

2º En segundo término, tendrá facultades directas la Secretaría de Educación para exigir a los industriales que tengan más de 400 trabajadores y menos de 2 000, que paguen, en forma decorosa, la educación técnica de uno de sus trabajadores o de un hijo de éstos, que deberá ser designado por los trabajadores mismos y el patrón. Cuando exceda de 2 000 el número de trabajadores, deberán ser tres los pensionados cuya educación se pague.

Las dos cuestiones susodichas revisten gran importancia, y respecto a ellas ejercerá su acción en forma enérgica el Gobierno Federal, para obtener que en los millares de fincas rústicas y de negociaciones industriales que existen, sin excepción alguna, se cumpla la disposición constitucional, abriendo escuelas y enviando a los hijos de los trabajadores a educarse a los planteles de enseñanza técnica.

Desde que el señor Presidente de la República presentó hace más de un año la iniciativa de reformas constitucionales que ahora entra en vigor, la Secretaría de Educación Pública ha venido reuniendo datos, y encuentra que es de verdadera urgencia desarrollar una campaña nacional, y vigorosa, para lograr que todos los hacendados e industriales de la República cumplan el deber mínimo que el Artículo 123 les impone, esto es, que abran escuelas al servicio de sus trabajadores.

Sin exagerar puede afirmarse que los hacendados de la República todavía no establecen, después de 17 años de vigencia de la Constitución, más de 3 000 escuelas que están obligados a sostener. En forma inmediata procederá la Secretaría de Educación Pública a exigir por medio de su red de Inspectores extendida en todo el país, que los hacendados que tengan en sus fincas más de veinte niños en edad escolar, mínimo que señala la Ley del Trabajo, abran sus escuelas.

La reforma constitucional tiene gran trascendencia para el progreso de la obra educativa, porque de acuerdo con la ley, el sueldo que deben pagar los hacendados nunca será menor al que paga la Federación para sus maestros. En el campo, la Federación sostiene maestros cuyos sueldos oscilan entre dos y cuatro pesos diarios, de tal manera

que se exigirá que los patrones eleven los sueldos de los maestros hasta nivelarlos con los salarios de la Federación. Actualmente hay maestros que cobran un peso diario, y aun menos, en las escuelas de las haciendas.

Además, la reforma permite que la misma Secretaría de Educación Pública nombre los maestros, con lo cual se garantizará una selección adecuada del profesorado, y se incorporarán al Escalafón Federal de 3 000 a 4 000 maestros más cuyos derechos serán idénticos a los que tienen los que dependen del Gobierno.

Para organizar adecuadamente la campaña de cumplimiento del Artículo 123, la Secretaría tiene levantada una estadística de todos y cada uno de los municipios de la República, de tal manera que podrá ir midiendo con exactitud el número de planteles que se abran como resultado del esfuerzo del Gobierno Federal, y sabrá qué patrones aún no cumplen con la obligación que pesa sobre ellos. Para estos últimos, la Secretaría tendrá las sanciones que la reforma legal que se ha hecho le permite aplicar, y que consisten en multas que se impondrán hasta obtener la apertura de las escuelas.

En lo que respecta al segundo capítulo de obligaciones educativas de los patrones, esto es, el deber que tienen de enviar trabajadores o hijos de trabajadores a las escuelas técnicas, la Secretaría de Educación, antes de la reforma legal, no estaba capacitada para obtener que los industriales cumplieran, pues su intervención se limitaba a solicitar de otras dependencias que exigieran el envío de trabajadores a las escuelas. La reforma constitucional y la consiguiente de la Ley del Trabajo permiten ya ejercer una jurisdicción directa y plena sobre la materia. Se procurará obtener un cumplimiento efectivo de parte de los industriales, y se iniciará inmediatamente esa campaña a fin de lograr que al abrirse las escuelas industriales el mes próximo, hayan cumplido los patrones con su deber. A los que no lo hagan, la Secretaría de Educación Pública les aplicará las penas que la reforma de la Ley del Trabajo le autoriza imponer.

Espera la Secretaría de Educación que los patrones agrícolas e industriales, poniéndose a la altura de la legislación, no tratarán de eludir las cargas que les impone el Artículo 123, y abrirán, desde luego, las escuelas que la Federación les señale dentro de la ley. Espera también la Secretaría que las agrupaciones obreras prestarán su ayuda para obtener la rápida designación de los trabajadores que deban acudir a las escuelas técnicas.

"La suspensión de garantías en México", en
La suspensión de garantías.
Estudio doctrinario y de derecho comparado
de los artículos 29 y 49 de la Constitución de 1917,
México, s.e., 1945

por

José AGUILAR Y MAYA

LA SUSPENSION DE GARANTIAS EN MEXICO

Antecedentes

La institución de suspensión de garantías es propia de los Estados americanos, pues, a diferencia de lo que acontece con las Constituciones europeas, que generalmente no la consagran, las leyes fundamentales de todos aquellos Estados, sí determinan el procedimiento que debe observarse para restringir los derechos públicos individuales.

México encauzó su vida institucional dentro de esta corriente que, en cierto modo, tiene su antecedente inmediato en el régimen constitucional español —fuente, en varios aspectos, de nuestro Derecho Público— y desde su primer Código Político, hasta el actualmente en vigor, previó, en sus leyes constitucionales, el caso de limitación de garantías, aunque, en ocasiones, en una forma más restringida que en otras. Sólo el problema concerniente al otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, como consecuencia de la suspensión de los derechos del hombre, se plantea constitucionalmente hasta el año 1857, surgiendo con la Carta Magna de ese año.

Las Constituciones mexicanas de 1824, 1836 y 1843 se inspiran en el artículo 308 de la Constitución de Cádiz del año de 1812, que determinó que si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las fórmulas constitucionales prescritas para el arresto de los delincuentes, *podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado;* ya que dichas Constituciones estatuyen, basándose en aquella, y casi en los mismos términos, *que en los casos de invasión y sedición graves, podrá el Congreso decretar, por tiempo limitado, la suspensión de las formalidades requeridas para la aprehensión y detención de los delincuentes.*

Con el estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del 15 de mayo de 1856, conocido con el nombre de *Estatuto de Comonfort,* se orienta la doctrina mexicana hacia una suspensión de garantías mucho más amplia. Y, precisamente, por las circunstancias especiales que guardaba la Nación en esos momentos, de anomalía constitucional, por no estar funcionando el órgano legislativo, se da facultad en ese estatuto al Presidente de la República para limitar, sin la intervención de ningún otro poder, los derechos individuales públicos, al prescribir que aquel magistrado podía obrar discrecionalmente —aunque necesitaba siempre la aprobación del Consejo de Ministros— para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública; pero que en ningún caso podía imponer la pena de muerte, ni la de azotes, marca, mutilación, infamia trascendental y confiscación de bienes.

No es sino hasta la Constitución Federal promulgada el 5 de febrero de 1857, cuando se incorpora al Derecho Público Mexicano la suspensión de garantías con el profundo sentido que su elaboración doctrinaria exigía; y así es como se convierte en una institución constitucional que obra directamente en beneficio del orden estatal y de la Constitución, a fin de que los hombres que forman la comunidad política prescindan transitoriamente de algunos de sus derechos fundamentales, para reafirmarlos después en su vida regular.

Y esta Constitución estableció en su artículo 29 que:

> "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y 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."

Estudio analítico y doctrinario del artículo 29 de la Constitución de 1917

Generalmente se afirma que el artículo 29 de nuestra vigente Constitución es casi igual al del mismo número de la ley fundamental de 1857, sin repararse en que las diferencias que existen entre ambos preceptos, hacen que el texto constitucional actualmente en vigor se ajuste más a la doctrina dominante en esta esfera del Derecho político.

Mas como en mucho se asemejan, resulta interesante conocer los comentarios en punto a la doctrina que, en torno del artículo 29 de la Constitución de 1857, hicieron nuestros más significados constitucionalistas del siglo pasado.

Casi todos ellos pugnaron por su reforma. Y si a *Arozamena* le pareció que los términos en que estaba concebido "eran alarmantes por su tenor", *Montiel y Duarte* estimaba que después del "afán patriótico de los legisladores constituyentes para levantar el grandioso edificio de los derechos del hombre, infunde desaliento la consideración de que todo su trabajo queda minado con este artículo"; y *Vallarta*, que escribía con más conocimiento de causa sobre estas cuestiones, pensaba que el precepto invocado, aunque contenía varios aciertos, debía ser objeto de "urgente reforma", concretando ésta en que debía establecerse que no podían suspenderse las garantías inherentes a la naturaleza del hombre (esclavitud, mutilación, condena sin juicio); que podían limitarse las relativas a las fórmulas legales prescritas para poder ser detenido, y suprimirse otras, como la concerniente al derecho de portar armas.

Tal vez opiniones como aquéllas se debieron a que nunca se hizo el estudio de ese artículo a la luz de la doctrina y de acuerdo con los juicios de la razón. Mas esto no quiere decir que no haya habido algo de cierto en los clamores que fundaron tales glosas, sobre todo si se tiene en cuenta las épocas turbulentas por las que atravesó el país, y en las cuales tuvo su aplicación.

La interpretación de un precepto constitucional, como de cualquier disposición legal, exige siempre su desmenuzamiento, con objeto de determinar así lo bueno y lo malo que contenga, a través de los guiones definitivos que la doctrina ofrece para fijar su recto sentido y genuino alcance.

Al artículo 29 de la Constitución actual se le empezó a estudiar hasta después de la suspensión de garantías decretada con motivo del

estado de guerra existente entre México e Italia, Alemania y Japón. La literatura jurídica en esta materia, como en algunas otras del Derecho Público mexicano, no es, pues, abundante, ya que en los últimos lustros se han producido pocos estudios de carácter constitucional. De consiguiente, el interés por esclarecer la significación de este artículo es de un valor innegable, proponiéndonos hacer esto en los siguientes apartados.

Este artículo 29 prescribe:

> "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera 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 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 verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

Casos de suspensión

Todas las Constituciones mexicanas han determinado siempre en qué casos pueden suspenderse las garantías; y la actual, en los mismos términos que la anterior de 1857, los fija también. La invasión, la perturbación grave de la paz pública y cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto (artículo 29), es motivo fundado y bastante para limitar algunos de los derechos que prescribe, en favor del hombre, nuestro régimen constitucional.

Los casos de invasión *(guerra extranjera)* y de perturbación grave de la paz pública *(guerra civil o intestina)* están universalmente admitidos por el Derecho Público de todos los países que han legislado sobre el particular, como casos indiscutibles en los cuales opera la suspensión de los derechos. La doctrina mexicana se ha adherido, a este

respecto, a la corriente de las teorías contemporáneas en esta materia. Sin embargo, en un caso se separa bastante de ésta, y es cuando el artículo 29 constitucional determina la suspensión, porque *la sociedad esté en grande peligro o conflicto.*

Montiel y Duarte y *Lozano* estimaron, desde el siglo pasado, que este caso era "*vago*", y debía suprimirse; no pensando lo mismo *Castillo Velasco, Coronado y Ruiz* que sí lo encontraron justificado.

En realidad, no es la Constitución de México la única que establece que cuando se dé ese caso se suspendan los derechos fundamentales; pues al igual que la nuestra lo hacen las de Finlandia, Letonia, Cuba, Honduras, Nicaragua, el Salvador y Venezuela, lo que demuestra que, hasta cierto punto, existen razones de peso para pensar que debe subsistir dicho caso en nuestra legislación constitucional.

La sociedad puede estar en grande peligro o conflicto, no sólo por una declaración de guerra extranjera o por la realización de un movimiento armado, sino también por hechos físicos como las *epidemias,* los *terremotos,* las *inundaciones,* etc., que pueden perturbar gravemente la paz pública. Por consiguiente, en esos casos, debe operarse igualmente la suspensión; siendo de observarse que como la necesidad de ésta no queda sujeta a la calificación exclusiva del Presidente de la República, sino que requiere también la del Consejo de Ministros y la del Congreso Federal, estos organismos están capacitados constitucionalmente para determinar si la medida de suspensión propuesta es o no fundada, a efecto de que tenga lugar la restricción de los derechos.

Organos que intervienen en la suspensión

En el proceso constitucional de suspensión de garantías, *el ejercicio de la acción respectiva pertenece privativamente al Presidente de la República,* con exclusión de cualquier otro órgano estatal, pues conforme al artículo 29 de la Carta Política de 1917, sólo a iniciativa de aquél pueden limitarse dichas garantías; pero el mismo artículo 29 exige que la suspensión que decrete aquél, debe aprobarse por el *Consejo de Ministros* y por el *Congreso de la Unión* o, en los recesos de éste, por la *Comisión Permanente.*

Y la doctrina unánimemente reconoce que tal acción le corresponde legítimamente al Ejecutivo, por hallarse éste en la posibilidad de contar con "datos más seguros y prácticos" que los otros poderes, "para

juzgar con acierto una situación pública determinada", y así lo han establecido todas las Constituciones de México.

En cambio, nuestro Derecho político no presenta la misma uniformidad por lo que hace a la intervención del Consejo de Ministros y de las Cámaras Federales para la restricción de los derechos.

Desde luego, en la Constitución de 1824, la suspensión se efectúa con la sola determinación del Presidente de la República; pero en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 aparece ya, por vez primera, que aquélla requiere, para su legalidad, la aprobación de la *Junta de Ministros* (Ley Cuarta, artículo 18). Y aunque las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 no establecen tal requisito, a partir del Estatuto de Comonfort (artículo 82) sí vuelve a exigirse, hasta la Constitución actualmente en vigor.

Cuando el Consejo de Ministros acuerda la suspensión de garantías propuesta por el Ejecutivo, "en funciones excepcionalmente de régimen parlamentario", actúa en su calidad jurídica de órgano estatal que goza de autonomía constitucional para rechazar o aprobar la medida iniciada por aquél.

El acuerdo que tome ese Consejo puede ser por mayoría o por unanimidad; mas los Secretarios de Estado que nieguen su aprobación a la iniciativa sujeta a su consideración, deben renunciar por su oposición a la política del Gobierno, del cual dependen, precisamente en los momentos en que la acción gubernamental demanda unidad absoluta.

Suspender los derechos individuales públicos es decretar una medida de excepcional importancia en la vida jurídica de un pueblo, que no debe quedar jamás sujeta a la determinación de uno de los poderes —del Ejecutivo— sino que debe ser aprobada siempre por el Legislativo. La teoría ha pugnado porque así sea, y, a la postre, únicamente Alemania y Brasil permanecen al margen de tal teoría.

México hace más de un siglo que la acata fielmente; pues si hasta antes de la Constitución de 1843 no la observaba, desde la promulgación de ésta aceptó definitivamente esta tesis, siguiendo, sobre el particular, los lineamientos de las doctrinas inglesa, francesa y española.

De consiguiente, si el Congreso de la Unión no aprueba la iniciativa del Ejecutivo sobre suspensión de derechos, la decretada por éste no puede tener, como se desprende de los términos del artículo 29 de la Carta mencionada, validez constitucional, aunque tal vez sería preferible que, al igual que el precepto 41 de la Constitución de Cuba de 1940, se estableciera expresamente que la suspensión acordada por

el Presidente de la República y por el Consejo de Ministros que no sea aprobada por el Poder Legislativo, no surte efectos.

Lugares en que opera la suspensión

A diferencia de todas sus antecesoras, la Constitución de 1917 estatuye categóricamente que las garantías pueden suspenderse "*en todo el país, o en lugar determinado*" (artículo 29).

Esta novedad de nuestra vigente legislación constitucional tiene mucha importancia. Pues si la invasión o la rebelión pueden ser motivo fundado, las más de las veces, para restringir los derechos en todo el territorio nacional, en cambio, la que se apoye en el caso que "*la sociedad esté en grande peligro o conflicto*", no lo será, por lo general; ya que si una epidemia localizada en el Estado de Coahuila puede justificar que se limiten las garantías en ese Estado y posiblemente en los que le son limítrofes, no podrá jamás servir de base para que se haga en Nayarit o Campeche.

No cabe duda, pues, que sólo una situación real de emergencia puede ser guión definitivo para la determinación de los lugares en que deban restringirse las garantías; pero, de todos modos, los órganos estatales que intervienen en la suspensión tienen una limitación objetiva, pues la medida debe ser adecuada a las necesidades especiales que reclame la situación de excepción.

Por lo demás, queremos dejar expresamente consignado que las Constituciones de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Panamá, Perú y Venezuela, como otras varias, en los mismos términos que la de México, precisan que la suspensión puede ser, con respecto a una parte, o con relación a todo el territorio.

Garantías que pueden suspenderse

El artículo 29 de la Constitución de 1857 fué severamente criticado, porque estableció la suspensión de las garantías que otorgaba al hombre, con excepción de las que aseguraban la vida de éste, lo cual hacía pensar a *Vallarta* y *Coronado* que podían limitarse "todas" menos la concerniente a la inviolabilidad de la vida humana.

Y a *Vallarta* preocupaba en tal grado esta disposición, que al proponer que se la reformara, cuanto antes, era con el objeto de que se consignara cuáles garantías podían restringirse, en las que no debían quedar incluídas las inherentes a la condición humana, considerando que: "...Si en México se ha de poder suspender *toda garantía* con excepción de las que se refieren a la vida del hombre, no matándosele, se le puede constitucionalmente despojar de su propiedad, atormentar, mutilar, condenarlo sin juicio, reducirlo a la condición de esclavo!... ¡La lógica nos impone esta terrible consecuencia! En honra de mi patria debo apresurarme a decir que aunque los términos generales de la ley autorizan esa consecuencia, nunca ni en el calor de las más apasionadas luchas políticas, ni en medio de los peligros más graves para la República, se ha hecho una suspensión de garantías que legalice esos injustificables atentados: nunca aquí se ha permitido en nombre del artículo 29, la esclavitud, la mutilación, la condenación sin juicio, el despojo de la propiedad sin indemnización. Si en México se han cometido errores, nunca se han autorizado esos crímenes contra la civilización. Suspensión de garantías se ha hecho, es cierto, sin más fin que asegurar el triunfo de una facción vencedora, hasta poniendo una mordaza en la boca de los vencidos; suspensión se ha hecho en que se ha deprimido el delito político hasta colocarlo al nivel que tiene el común, y el común más odioso, para así poder castigar al enemigo bajo el imperio de una ley cruel; suspensión, en fin, en que la pasión política ha ido cayendo de error en error; pero ningún Congreso mexicano, preciso es repetirlo, ha tenido la desgracia de suspender *todas las garantías,* con excepción de las que aseguran la vida del hombre, como el texto constitucional lo permite; ningún Congreso ha creído siquiera posible que aquí en nombre de la ley se esclavice, se mutile, se atormente. Pero siempre se debe reformar, y cuanto más pronto mejor, un texto constitucional que autoriza permisos que pueden llegar hasta la barbarie; se debe corregir con tanta mayor razón, cuanto que es de evidencia que su letra, que *la generalidad alarmante de sus términos* está en contradicción con el espíritu en que fué concebido, con la voluntad manifiesta del constituyente, que lo menos que quiso fué que se desconocieran las *garantías que preconizó como inherentes a la naturaleza del hombre.* El artículo 29 debe modificarse en el sentido de que él mismo defina cuáles son aquellas garantías que además de las que aseguran la vida, no pueden,

no deben suspenderse jamás, ni por ningún motivo, las que, por proteger ciertos derechos que nunca la sociedad ni la ley pueden desconocer, establecen prohibiciones que no deben violarse (las relativas, por ejemplo, a la esclavitud, la mutilación, el tormento, la condenación sin juicio, la aplicación de leyes *ex post facto*, etc.), y cuáles son las que pueden restringirse solamente en nombre de la salud pública, y cuándo, en conflicto del derecho social y del individual, aquél debe sobreponerse a éste, sin afectar los esenciales a la naturaleza del hombre (como, por ejemplo, la detención por más de tres días sin auto de prisión, la ocupación de la propiedad con indemnización posterior, el juicio de imprenta por jueces que no sean jurados, etc.), y cuáles, en fin, pueden suspenderse por entero, sin desconocer esos derechos naturales (como el viajar con pasaporte, como el no portar armas, como el no reunirse para tratar asuntos políticos, etc.). Y no sólo esto debiera comprender la reforma de aquel texto, sino ordenar que cuando alguna ley haya de suspender las garantías, se expresen en ella con toda claridad cuáles sean, se demarquen las restricciones que deben sufrir, y sobre todo, establecer que esa ley contenga los preceptos que regulen los derechos y deberes de los habitantes de la República durante la suspensión misma de las garantías. Así quedarán extinguidos de raíz grandes abusos. Aunque no debo ocuparme en este sentido de las cuestiones abstractas que se debaten en la esfera más elevada de la ciencia, ni entrar en el examen de las teorías que escuelas rivales sustentan acerca del origen del derecho, me siento obligado a decir aunque no sea más que una palabra sobre el reproche de inconsecuente que se hace a nuestra Constitución, porque "autoriza la suspensión de garantías que ella misma preconiza como inherentes a la naturaleza del hombre". "Absurdo sería el suponer siquiera que todas las garantías que enumera la Constitución fueran otros tantos derechos de esa clase, que todas fueran igualmente sagradas como inherentes a la condición humana, porque es absurdo decir que el derecho de viajar sin pasaporte, está a igual altura que el derecho de no ser esclavo. De esas garantías hay unas que nunca pueden limitarse sin atentar contra la naturaleza del hombre; otras que pueden restringirse, y algunas que son susceptibles de supresión temporal. Pertenece a la primera categoría el derecho del hombre a ser libre, a no ser esclavo; es ejemplo de la segunda especie el derecho de no ser preso sino con ciertas fórmulas legales, y constituye la tercera clasificación el derecho de portar armas".

El Constituyente mexicano (1916-1917) que elaboró la vigente Constitución modificó el sistema que prescribía la Ley fundamental anterior, al determinar que son materia de suspensión *las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación* (artículo 29); con lo cual creó una nueva fórmula que, por lo correcta, supera, en mucho, a la de 1857. Además, el mismo Constituyente estableció dos diferencias consideradas por la Comisión Dictaminadora del Proyecto de Constitución muy racionales: que la suspensión pueda contraerse a determinada región o extenderse a todo el país y sin exceptuar la suspensión de aquellas garantías que aseguran la vida del hombre, excepción que prácticamente venía a nulificar el efecto de la suspensión. Los motivos que la Comisión expone son los de que si se aprueba por el Ejecutivo en Consejo de Ministros y por el Congreso una medida tan grave como la suspensión de garantías, es evidente que lo exigirá la salvación pública; y para que tal medida produzca el efecto deseado será indispensable dejar a los Poderes que la decretan, libertad para que ellos mismos fijen el alcance de aquélla en vista de las circunstancias, pues que de no comprender también la suspensión de las garantías las que protegen la vida, no producirá la medida otro resultado que poner en descubierto la impotencia del Poder Público para garantizar la seguridad social.

Y aunque recientemente se ha expresado que "el artículo 29 actual no limita las garantías que pueden suspenderse", con lo cual quiere hacérsele incurrir en los mismos defectos que tenía, al decir de sus comentaristas, su antecesor, una honda reflexión en torno de él demostrará que la suspensión sólo opera en relación con algunos derechos, pero no con respecto a todos.

Si la restricción de los derechos sólo puede hacerse, constitucionalmente, *por medio de prevenciones generales* (artículo 29), es evidente que queda excluída toda posibilidad para suspender el primer párrafo del artículo 13 del Código Político en vigor, *resultando inmediatamente que durante el estado de emergencia, como en los tiempos normales, ninguna persona puede ser juzgada por leyes privativas.*

La ley privativa lo es únicamente en cuanto a su forma, pues como no es ni *general,* ni *permanente,* ni *abstracta,* carece de los elementos intrínsecos o materiales que caracterizan a toda ley. De modo, pues, que al prescribirse que la suspensión sea a través de prevenciones generales, la Constitución reconoce la supremacía de la norma de derecho, y asegura, para las épocas de excepción, la existencia de un sistema

jurídico que, como corresponde a la esencia de éste, tiene que contener un régimen de garantías en favor de la persona y de sus bienes, por ser el derecho un orden para promover y mantener la paz.

Pero aun de la misma fórmula que consigna el artículo 29 vigente se desprende que nada más algunas garantías pueden ser objeto de suspensión pero no todas, ya que únicamente autoriza la limitación de las que sirvan de impedimento para hacer frente inmediatamente a la situación, y entre éstas, nunca ofrecen "obstáculo," las inherentes a la condición de la persona humana; y así lo aquilató el régimen del señor Presidente *Manuel Avila Camacho,* cuando al reglamentar la suspensión de garantías que propuso al Congreso de la Unión, *no limitó, como tampoco éste, las que proscriben la esclavitud, la aplicación retroactiva de las leyes, la condena sin juicio y el ser juzgado por leyes privativas y por tribunales de comisión.*

El estado de necesidad es el índice para puntualizar qué garantías deben suspenderse; pues la guerra extranjera (invasión), la rebelión (perturbación grave de la paz pública) y la sociedad en grande peligro o conflicto (inundaciones, incendios, epidemias, terremotos, etc.) plantean situaciones de emergencia no sólo diversas sino diferentes, que originarán en unos casos una suspensión más amplia que en otros, en una relación siempre de medio a fin.

La fórmula que contiene la Constitución de 1917 para decidir qué garantías pueden ser objeto de suspensión es un acierto, y tiene antecedentes en el régimen constitucional de Francia (Constitución de 1848, artículo 11). En la actualidad observan esta misma fórmula, en Europa, las leyes fundamentales de Finlandia, Letonia y Lituania, y en América, las de Argentina, Colombia, Haití y Paraguay.

Suspensión por tiempo limitado

La suspensión de garantías se funda siempre en una situación anormal; mas como ésta nunca es perenne sino precisamente transitoria, por ello la restricción de los derechos individuales públicos es por *tiempo limitado* (artículo 29), pues de otro modo, además, se abrogaría, de hecho, la Constitución.

La legislación constitucional extranjera varía mucho en este punto; y si algunas leyes fundamentales determinan exactamente el tiempo que debe durar la suspensión (España, Bolivia, Cuba, Chile y Perú), otras,

en cambio, indican expresamente que la misma suspensión debe concluir al cesar las causas que la motivaron (Brasil, Ecuador y Venezuela).

La Constitución mexicana (artículo 29) exige como condición para que la suspensión se decrete, que ésta sea por tiempo limitado, habiéndose observado diversas formas para precisar cuándo termina tal suspensión.

Y si las Leyes del 7 de junio de 1861 (artículo 10) y del 15 de marzo de 1911 (artículo 7) establecieron que la suspensión de garantías era por un términos de seis meses, la del 27 de mayo de 1863 prescribió que su duración sería hasta treinta días después de la próxima reunión del Congreso Federal.

El Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, de 1º de junio de 1942, que aprobó la suspensión de garantías acordada por el C. Presidente de la República y el Consejo de Ministros, determinó que la suspensión de que se trata duraría todo el tiempo que nuestro país permaneciera en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón, o con cualquiera de estos países, y sería susceptible de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta treinta días después de la fecha de cesación de las hostilidades, con lo cual se siguió el sistema de limitar los derechos del hombre por todo el tiempo que durase el conflicto (guerra extranjera) que le dió origen, hasta treinta días después de su terminación.

Prevenciones generales

La Constitución vigente, como la anterior (1857), condiciona la restricción de las garantías individuales, a que ésta se haga por *medio de prevenciones generales* y sin que se contraiga a determinado individuo, lo que significa que la suspensión no tiene el alcance de anular el régimen de garantías, sino de sustituirlo por otro más limitado y adecuado a la época excepcional facultades extraordinarias en que tiene su aplicación.

Con la institución de la suspensión de garantías corren aparejadas las autorizaciones que el Congreso de la Unión puede otorgar al Ejecutivo Federal, para que haga frente a la situación de emergencia motivada por una invasión, por la perturbación grave de la paz pública o por cualquier caso que ponga a la sociedad en grande peligro o

conflicto; pero si la suspensión puede ser aprobada por la Comisión Permanente, ésta jamás puede conceder autorizaciones a aquel Poder, —el Ejecutivo— porque la Constitución se lo veda, en atención a que no podría delegar lo que no tiene, como son las facultades legislativas.

El artículo 49 constitucional estatuye que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; pero que no podrán reunirse dos o más de esos 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, no procediendo, en ningún otro caso, el otorgamiento de tales facultades extraordinarias para legislar.

Las facultades extraordinarias tienen un viejo historial en nuestro Derecho político. Apenas expedida la Constitución Federal de 1824 se otorgaron esas facultades al Ejecutivo, por Decreto del Congreso de la Unión del año de 1829, y lo mismo se hizo en 1831, procediendo aquél a legislar sobre diversas materias.

Mas el problema se plantea, en términos estrictamente constitucionales, hasta la vigencia de la Ley Federal de 1857. Es entonces cuando se discute si conforme al artículo 50 (hoy 49) se pueden conceder facultades extraordinarias para que legisle el Poder Ejecutivo, y si el año de 1877 se resolvió, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en forma negativa dicho problema, en 1879, cuando *Vallarta* era Presidente de ese Alto Tribunal, se estableció que sí procedía el otorgamiento de dichas facultades, porque "reteniendo el Congreso la suprema potestad legislativa, ni se reúnen dos poderes en una sola persona, ni se deposita el Legislativo en un solo individuo, ni se infringe, por consecuencia, el artículo 50."

Bajo la vigencia de la actual Constitución, el problema ha desaparecido; pues al aprobarse por el Congreso Constituyente los artículos 29 y 49, expresamente se determinó que entre las autorizaciones que el Poder Legislativo podía otorgar, al Ejecutivo, estaba la de legislar, mediante la delegación de facultades legislativas, y así se asentó en el dictamen que produjo la Comisión que estudió esos artículos, y el cual dice lo siguiente: "La Comisión aceptó dichas ideas y las razonó así en su dictamen: "Las mismas razones por todos conocidas, que desde hace siglos se han dado para la división de dichos poderes, implican la prohibición más absoluta de la reunión, en una sola persona, de

dos de ellos. La conveniencia de la deliberación, discusión y representación de las diversas tendencias de la opinión de un país en la elaboración de sus leyes, circunstancias aquellas que suponen una colectividad que ejerce el Poder Legislativo, forzosamente impone la prohibición de que dicho Poder resida en un solo individuo. Las dos últimas reglas tienen una excepción y son el conjunto de casos de que habla el artículo 29, porque en ellos puede otorgarse al Ejecutivo la facultad de expedir algún decreto para el establecimiento de una penalidad especial, o bien para el de tribunales también especiales y procedimientos propios para la situación anormal a que dicho artículo se refiere; también en este caso, el artículo 29, puede suceder que los tribunales especiales referidos se constituyan para la muy expedita y rápida aplicación de la ley, por autoridades auxiliares del Poder Ejecutivo. Y en todos estos casos vienen, por la fuerza de las circunstancias, a reunirse en el personal de un poder dos de ellos, si bien esto sucede bajo la reglamentación estricta del artículo 29, la vigilancia de la Comisión Permanente, y por un tiempo limitado. Pero la simple posibilidad de que suceda, es bastante para ameritar la excepción al principio general que antes se ha establecido."

Las autorizaciones que el Congreso de la Unión puede otorgar al Ejecutivo de la Unión comprende estas dos materias: *a) Mayor amplitud en su acción administrativa, y b) Delegación de facultades para legislar.*

El decreto del Congreso Federal, de 1º de junio de 1942, que aprobó la suspensión de garantías, se ajustó perfectamente a los textos 29 y 49 constitucionales, al prescribir, a través de sus artículos 4º y 5º, que se autorizaba 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, y que se le facultaba para legislar en los distintos ramos de la propia Administración Pública, quedando obligado a dar cuenta al Congreso de la Unión del uso que hubiere hecho de tales facultades.

"El Distrito Federal", en *El Foro*,
4ª época, Nos. 8-10, abril-diciembre 1955

por

Francisco Javier GAXIOLA

1. El Sistema de la Constitución de 1917.—2. La Iniciativa del General Alvaro Obregón y las Reformas Constitucionales.—3. La Ley de Organización de Diciembre de 1928.—4. La Ley de 31 de Diciembre de 1941.—5. Legislación en Vigor.

1. La revolución constitucionalista, política en su origen, es el movimiento de reforma social más intenso de nuestra historia y la Constitución de 1917, a pesar de sus errores inevitables y de algunas de sus reformas inaceptables, representa un esfuerzo legislativo que, en algunos aspectos, se anticipó a la técnica política y constitucional de la posguerra y resolvió valientemente dos problemas medulares del pueblo mexicano: el de la distribución de la tierra y el de las garantías sociales a los trabajadores. Además, la Constitución de 17, repondiendo a una realidad nacional, vigoriza y fortifica al Poder Ejecutivo, creando un sistema francamente presidencial.

Debemos, pues, considerar el problema del Distrito Federal en esta última etapa de su desarrollo histórico:

a) No obstante la importancia que para el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista tenía la extensión territorial del Distrito Federal, en el discurso que pronunció al entregar a la Asamblea de Querétaro su Proyecto de Constitución, no hizo alusión a ninguna cuestión de límites que fundara las reformas propuestas. El artículo 43 del proyecto considera como parte integrante de la Federación al Distrito Federal y el 44 dice textualmente: 'Art. 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, de Ameca *(sic)*, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero en el Estado de México, sobre los ejes geográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y del Monte Bajo."

La mayor extensión del Distrito Federal implicaba la mutilación del Estado de México y determinaba la comprensión territorial de la residencia de los Supremos Poderes de la Federación dentro de los límites naturales del Valle de México, superficie que históricamente

se había considerado como la necesaria para la erección del Estado de su nombre.

Hubo en el Constituyente de Querétaro muchos y muy variados incidentes y pretensiones en lo que afecta a la división territorial de la República, hasta que en sesión del 26 de enero de 1917 se presentó el dictamen de la Segunda Comisión de Constitución sobre los artículos 43, 44, 45 y 48, documento que revela cómo don Venustiano Carranza se empeñó resuelta y decididamente en ampliar la comprensión del Distrito Federal, a expensas del Estado de México.

"El C. Primer Jefe se ha servido hacer conocer a esta Comisión las razones que hay que tomar en cuenta para resolver acertadamente la organización territorial del país y principalmente el *ensanchamiento del Distrito Federal*... El mismo C. Primer Jefe ha manifestado a esta Comisión su vehemente deseo de que, si el Congreso no acepta sus propósitos, conste, cuando menos, en los archivos del mismo y se haga presente en los debates, la intención que a él lo ha inspirado, con el objeto de que en el próximo Congreso Constitucional, ya pueda trabajar sobre una idea que es buena y que es útil.

"Los propósitos del C. Primer Jefe son *militares, políticos y civiles:* el Valle de México es una extensión territorial que tiene defensas naturales propias, que lo hacen, en cierto modo, inaccesible y debiéndose aprovechar esas fortificaciones naturales, es muy fácil defenderlas. Hacer de la ciudad de México, comprendiendo toda esta circunscripción, una formidable plaza fuerte que sería el último reducto, la última línea de defensa del país, en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera.

"Además, el Valle de México, hecho una sola entidad política, tiene sus recursos propios que le bastarían para su subsistencia y se presta para que, *dependiendo directamente del Presidente de la República,* que acuerda con el Gobernador del Distrito, se implanten los adelantos modernos en maquinarias y procedimientos agrícolas de tal manera que se pueda conseguir una especie de cultivo extensivo *(sic)* y por lo tanto el máximo de producción.

"Hay algunos pueblos, actualmente, que aunque no dependen del Distrito Federal se encuentran, sin embargo, más cerca de él y más lejos de los Estados a que pertenecen *(sic)* y, en tal concepto, es más conveniente para ellos depender legalmente del Gobierno del Distrito, tanto para su comercio como para el progreso de su cultura en general.

"Haciendo del Valle una circunscripción distinta, independiente, esto es, como entidad con sus límites propios, con sus recursos propios, *con su administración propia,* se establece efectivamente la residencia de los poderes en un lugar especialmente adecuado para ese objeto y puede lograrse con esto, también, la mayor independencia de los Estados, que ya no tendrán más ligas ni más relaciones con el poder del Centro que aquellas que correspondan propiamente a nuestra organización constitucional, esto es, aquellas que no son del régimen interior de cada Estado."[1]

La Comisión de Constitución obró con cautela y quizá porque consideró impolítica la mutilación del Estado de México, que ya estaba sufriendo otra acometida de la Doputación Queretana, se limitó a presentar "las razones que fundamentan el proyecto del Primer Jefe y la Asamblea, en vista de ellas, resolverá en definitiva lo que estime más conveniente para los intereses públicos".

No obstante, el problema no fue resuelto en definitiva y la Comisión de Constitución adoptó una posición conciliadora estableciendo la posibilidad de la elección del Estado del Valle de México y dejando la determinación de su comprensión territorial al Congreso General.

En la misma sesión se aprobó por mayoría el dictamen de la Comisión y el artículo 44 quedó así: "*El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene,* y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."

Conforme, pues, a la Constitución de 1917, es el Distrito Federal parte integrante de la federación.

b) El proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza basaba la organización política de la República en los municipios libres, regidos por ayuntamientos de elección popular y con absoluta independencia, frente a los poderes centrales de cada Estado.

Al plantearse el problema del régimen constitucional y la jerarquía administrativa del Distrito Federal, chocaron las ideas medulares del proyecto de Constitución con la necesidad de centralizar el mando y fortificar la acción de las autoridades, no tanto en el Distrito Federal, cuanto en la ciudad de México, capital de la Nación y residencia de los supremos poderes federales. Fue necesario plantear una solución que

[1] Félix F. Palavicini. "Historia de la Constitución de 1917." México, D.F. Tomo II, págs. 139 y 140.

sin destruir el municipio libre como célula política, tampoco resultara denigrante o lesiva de la autoridad y prestigio de los Poderes Federales y especialmente del Presidente de la República, sobre todo evitando la serie de invasiones de jurisdicción, de conflictos y de controversias que necesariamente habrían de surgir, coexistiendo en la capital de la República la autoridad del Jefe del Ejecutivo Federal con la de un ayuntamiento libérrimo y de elección popular.

La fracción VI del artículo 73 del Proyecto de Constitución daba facultades al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sobre las siguientes bases: división en municipalidades capaces de subsistir con elementos propios, garantizándose su independencia política mediante su capacidad económica; creación de los ayuntamientos como autoridades supremas, *excepción hecha de la municipalidad de México "la que estará a cargo del número de comisionados que establezca la Ley"* y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal como una dependencia directa del Presidente de la República.

El proyecto del señor Carranza propugnaba el restablecimiento del sistema norteamericano para el gobierno de la ciudad de México, con la única diferencia de que aquí iban a coexistir lo que llamaremos *comisionados municipales* con el Gobierno del Distrito, en tanto que en Wáshington fueron precisamente la inmoralidad y los despilfarros del Gobernador Sherphard, los que determinaron una ley del Congreso que estableció el gobierno del Distrito de Columbia "por una Comisión de tres personas dos de las cuales han de ser ciudadanos del Distrito y el tercero un oficial del Cuerpo de Ingenieros del Ejército... Esta Comisión no legisla, sino que el Congreso hace toda la legislación del Distrito".

La mayoría de la Comisión de Constitución aceptó el proyecto del señor Carranza; pero fue más fuerte la tradición histórica que la necesidad políticia. Las discusiones fueron movidas, a veces apasionadas y al fin, por cuarenta votos de la negativa contra cuarenta y cuatro de la afirmativa, se rechazó la supresión del municipio de México, coexistiendo con él el Gobierno del Distrito Federal y subsistiendo las mismas dificultades que hicieron imposible su funcionamiento armónico y que provocaron, años más tarde, la reforma constitucional de que voy a ocuparme.

El 3 de octubre de 1918, don Venustiano Carranza, ya como Presidente de la República, presentó un proyecto de reformas constitu-

cionales, sosteniendo el criterio que expuso al Constituyente de Querétaro. El Senado aprobó la iniciativa, y el 8 de marzo de 1919 se convocó un período de sesiones extraordinarias para discutir, entre otros, este asunto que no llegó a ser aprobado.

2. El 18 de abril de 1928, el General Alvaro Obregón —candidato entonces a la Presidencia de la República— presentó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales, con el propósito de resolver el problema político del Distrito Federal.

"Los hechos han demostrado, que la organización municipal en el Distrito Federal, no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades, cuyas facultades se excluyen a veces, y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público."[2]

La iniciativa, Obregón hace una breve reseña histórica del Distrito Federal, desde 1824 hasta la Constitución de 1917, y propone la supresión del municipio libre dentro de su comprensión territorial, porque todas las funciones propias de los ayuntamientos eran ajenas a las que nominalmente y con grandes restricciones existían en el mismo Distrito: "la sola enunciación de las prevenciones anteriores (se refiere a las Constitucionales sobre legislación y administración de justicia), demuestra que el poder municipal en el Distrito Federal ni puede disponer de los rendimientos económicos de la Municipalidad, como debiera ser, ni puede administrar justicia en la Municipalidad, como también debiera ser, ni es el único poder que gobierna la Municipalidad, como también debiera ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que dada su misma creación, el Municipio en el Distrito Federal, nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría".

Como un régimen de excepción, y sin vulnerar el principio constitucional de municipio libre como base de la organización política; como una imposición de la realidad y con un claro criterio político, que

[2] Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año II. Período Extraordinario. XXXII Legislatura. Tomo III. Núm. 2. pág. 7.

iban a evitar la constante violación de la ley, y ante la imposibilidad de organizar el Distrito Federal, dentro del principio del gobierno municipal autónomo; de que coexistieran los ayuntamientos con el Gobierno del Distrito, el General Obregón propuso la reforma constitucional (bases 1ª, 2ª y 3ª de la fracción VI del artículo 73) dejando subsistente la facultad legislativa del Congreso para el Distrito y Territorios Federales.

La iniciativa, sin embargo, no resolvía ni constitucional ni administrativamente, el problema del Distrito Federal. La facultad explícita del Congreso para legislar en todo lo relativo a él, era discrecional y suprimidos los municipios, la caracterización política y la organización administrativa del sitio en donde residirían los Supremos Poderes de la Unión, seguía siendo una formidable interrogación. Así lo entendió el propio General Obregón, quien el 12 de mayo de 1928 se dirigió nuevamente a la Comisión Permanente, diciendo haber omitido fijar la base que serviría de pauta al Congreso de la Unión para expedir la Ley de organización Política del Distrito Federal.

"Por mandato constitucional, dice la adición, el Distrito Federal es la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; en consecuencia, indudablemente *que al Presidente de la República es a quien compete el Gobierno de la misma entidad. Fijada la base anterior, la Ley Orgánica creará —en vista de las necesidades y de la experiencia— el órgano u órganos por medio de los cuales el Presidente de la República ejercerá las referidas funciones en el Distrito Federal.*"

Convocado el Congreso a sesiones extraordinarias, fue aprobado el proyecto por ambas cámaras y se pasó a las legislaturas locales, para su ratificación, quedando así modificada la Constitución General de la República y establecidas las nuevas bases para el régimen político y administrativo del Distrito Federal.

3. No creo que la muerte del General Obregón haya frustrado la realización práctica de la reforma constitucional. Es lógico aceptar, supuesta la continuidad del régimen, que en la Ley de 31 de diciembre de 1928, expedida por el Congreso y no por el Ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarios, se siguieran los lineamientos generales marcados por el desaparecido Presidente Electo y que su pensamiento inspiró a los autores de la ley, que debe ser considerada como el complemento necesario de la reforma Constitucional.

Para los fines de este estudio, basta con hacer resaltar los principios fundamentales de la organización administrativa del Distrito Fe-

deral, ya que un examen prolijo de todas las disposiciones de su Ley Orgánica, sería inútil y cansado. Señalaré, pues, las características que permitan apreciar cuál es la situación del Distrito, no sin aclarar que esta ley organiza no sólo el régimen jurídico del Distrito Federal, sino también el de los territorios.

a) La Ley se ocupa en la extensión territorial y en la división del Distrito Federal en un Departamento Central y 13 Delegaciones. (Artículos 1º al 20.)

b) Se declara, siguiendo el sistema de la reforma constitucional, que su Gobierno estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por medio del Departamento del Distrito Federal, con sus órganos auxiliares: el Consejo Consultivo del Departamento Central y los de cada una de las Delegaciones. (Artículo 21.)

c) Encomienda el desempeño de las funciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal, al Jefe del Departamento, a los delegados y a los demás empleados que determina la ley.

d) Enumera detalladamente las atribuciones del *Departamento del Distrito Federal,* concediéndole todas aquellas que tradicional y legalmente correspondían a los ayuntamientos: servicios municipales, medio urbano, expropiación por causa de utilidad pública, castigo de infracciones a los reglamentos de policía, beneficencia privada, control de los gastos de la administración de justicia en el fuero común; oficinas del registro civil; dotación y distribución de aguas, vías y alumbrado público; comisiones agrarias y tribunales del trabajo; registro público de la propiedad; municipalización de los servicios públicos de acuerdo con las necesidades de la colectividad y funciones preelectorales para garantizar la efectividad del voto público, así como la *administración de la Hacienda pública del mismo Departamento.*

La Ley establece la obligación de publicar todos los reglamentos, decretos y órdenes relativos al Distrito y la presentación de la cuenta comprobada de egresos y de sus presupuestos, al Congreso, por conducto del Ejecutivo Federal. (Artículo 24.)

e) El Jefe del Departamento del Distrito Federal es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; pero la ley le encomienda el ejercicio de todas las atribuciones que corresponden al Departamento y coloca bajo su inmediata autoridad los servicios propios del Departamento Central y los comunes a todo el Distrito, con obligación de oír el parecer del Consejo Consultivo, en determinados casos de excepción. (Artículo 25, 26 y 28.)

f) La Hacienda Pública del Distrito Federal es autónoma y se rige por una ley especial, formada por una codificación lógica de las veintiocho leyes que estuvieron vigentes en materia fiscal y que, salvo disposiciones expresas, prohibe que los impuestos, derechos o productos se destinen a un fin especial, facultando al Jefe del Departamento para que, como autoridad definidora, interprete los preceptos de la ley, en los casos dudosos, y dicte resoluciones de carácter general en los no previstos.

g) Los servicios de policía y seguridad en el Distrito Federal, quedan bajo las órdenes inmediatas del Jefe del Departamento (Art. 53) con la taxativa de que el nombramiento del Jefe de la Policía lo hace aquel funcionario con aprobación del Presidente de la República.

h) Por último y estableciéndose por primera vez determinadas garantías para los empleados en un intento de crear el servicio civil, el Jefe del Departamento tenía facultades para nombrar y remover libremente a determinado porcentaje de personal, que no era de carrera. (Art. 80.)

De acuerdo con los lineamientos generales de la Ley de 31 de diciembre de 1928, la organización administrativa del Departamento del Distrito Federal se ha ido realizando gradualmente en la práctica y las necesidades crecientes del medio urbano, especialmente en la ciudad de México, hacen que por lo complejo de sus funciones y lo cuantioso de sus ingresos, sea uno de los organismos constitucionales y administrativos más importantes de la República.

4. La Ley de 31 de diciembre de 1941.—Las disposiciones vigentes, hasta esta fecha, no fueron exclusivas del Distrito Federal: comprendieron la organización política, la estructura jurídica y el régimen administrativo del Distrito y Territorios Federales; de manera es que el primer avance de la nueva Ley Orgánica de diciembre de 1941, fue haberse limitado única y exclusivamente al Distrito Federal.

Esta ley no fue sólo hija de la experiencia; fue una imposición de la realidad a la que ni el Ejecutivo ni el Congreso pudieron cerrar los ojos: el crecimiento sin precedente de la ciudad de México; la cohesión de las distintas delegaciones; los imperativos de la civilización; el implantamiento de nuevos y modernos sistemas de vida; de comunicaciones; de diversiones, etc., requirieron la expedición de una Ley exclusiva que permitiera resolver problemas inaplazables y que asegurara la prestación de crecientes servicios municipales; de urbaniza-

ción, etc., permitiendo asimismo el funcionamiento normal de su administración cada día más compleja y al mismo tiempo más poderosa.

a) La competencia para dictar la ley, se encuentra en la fracción VI del artículo 73 Constitucional y la nueva disposición es —técnicamente— la Ley Orgánica de la Base Primera que al encomendar el Gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, le reserva su ejercicio al órgano u órganos que determine la ley: en este caso al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

b) La jerarquía administrativa va del Jefe del Departamento, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y auxiliado por un Consejo Consultivo, por los delegados y subdelegados, hasta el Secretario General, el Oficial Mayor y los Directores Generales.

La ley no exige más requisitos para desempeñar el cargo de Jefe del Departamento del Distrito Federal, que los de ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos y tener treinta y cinco años cumplidos, disposición ésta congruente y consecuente con el principio constitucional, ya que si al Presidente de la República corresponde exclusivamente el gobierno del Distrito, es él quien debe juzgar de la capacidad e idoneidad de la persona a quien designe.

Para el Secretario General, la ley fue más exigente: precisa el título de abogado; y con el afán de asegurar un buen gobierno al "distrito de la capital" —como se le llamó en sus orígenes— se prohibe al Jefe del Departamento, al Secretario General, al Oficial Mayor y a los Directores Generales, aceptar empleos o comisiones remuneradas del Gobierno Federal.

c) Al Jefe del Departamento corresponde la representación legal del Distrito Federal y puede, *con aprobación del Presidente de la República,* nombrar y remover libremente al Secretario General, al Oficial Mayor y a los Directores Generales. Sus otros auxiliares, dentro de la división territorial y jurisdiccional, son los Delegados y Subdelegados, cuyos nombramientos no requieren la aprobación del Presidente, y a quienes está encomendada la administración de los servicios locales.

d) La entidad política y económica más poderosa, dentro de la división territorial de la República, carece de un gobierno de elección popular; de aquí, que la ley haya querido conciliar los principios constitucionales del gobierno popular con los de la realidad política que

determinaron la reforma de 1928, y por eso crea como un auxiliar del Jefe del Departamento del Distrito Federal, al Consejo Consultivo integrado por representantes de los sectores sociales económicamente organizados y al que encomienda funciones que a lo sumo podrían ser de vigilancia, pero que en realidad se reducen a opinar sobre las actividades de los servicios públicos y la necesidad y forma de mejorarlos y exposición de su criterio sobre problemas que se consideran graves o importantes.

La participación del Consejo Consultivo en la administración municipal es, pues, simbólica y en este sentido la Ley de 1928 fue más avanzada puesto que dejó a la decisión final del Presidente de la República, los puntos de discrepancia entre el Jefe del Departamento y los Consejos (los había en las delegaciones), dando así cierta validez a sus resoluciones que no eran simples opiniones o puntos de vista técnicos.

e) En cuanto a los bienes del Departamento, la Ley sigue el criterio aceptado tradicionalmente y los divide en bienes de dominio público o de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios. Ocioso sería precisar cuáles son los primeros, que en cuanto a los últimos, están constituídos por los que pertenecen en propiedad o por los que en el futuro ingresen a su patrimonio.

f) La administración de la Hacienda Pública está encomendada a la Tesorería del Distrito Federal. La Ley Orgánica que examinamos sólo da bases generales en lo que toca al régimen fiscal y financiero y es la Ley de Hacienda del Departamento la que organiza su funcionamiento, determinando también qué las disposiciones tienen el carácter de fiscales, como:

1. La Ley de Hacienda.
2. La Ley anual de ingresos.
3. La Ley anual del Presupuesto de Egresos.
4. La que organice los servicios para la recaudación, distribución, erogación y control de los ingresos.
5. La que establezca recursos administrativos en contra de resoluciones fiscales de las autoridades hacendarias.
6. La que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, en juicios de nulidad relacionados con resoluciones fiscales.

7. El Reglamento de Mercados.
8. El Reglamento para el servicio de justicia en materia de multas.
9. El Reglamento de la Policía Fiscal.

La justicia en materia fiscal perdió el carácter privativo que le daba la Ley de Hacienda, porque desde el 31 de diciembre de 1946 quedó incorporada a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

g) En general, ora la Ley Orgánica de 31 de diciembre de 1941, la de Hacienda u otras muchas que se han expedido, encomiendan al Departamento del Distrito Federal las funciones que técnica y tradicionalmente han correspondido a los Ayuntamientos y que tienen tres grandes canales de acción: 1º Los servicios públicos. 2º La actividad política y gubernativa; y 3º La acción cívica con todas sus consecuencias de aplicación como expropiaciones; urbanizaciones; zonificaciones; pavimentación; alumbrado, drenaje; limpia; tránsito; rastros; panteones, etc., etc., más la policía preventiva.

5. *a)* El 3 de agosto de 1945 se introdujeron determinadas reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, y el 31 de diciembre de 1946, se publicó el Decreto del Congreso de la Unión que modifica las disposiciones, hasta entonces vigentes, para establecer las normas de organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal, "así como la reglamentación de las disposiciones contenidas en la fracción VI del Artículo 73 Constitucional".

b) Este Decreto ratifica el principio constitucional que encomienda al Presidente de la República el gobierno del Distrito Federal ejercido "por conducto de un funcionario que se denominará Jefe del Departamento del Distrito Federal", quien podrá ser nombrado y removido libremente por el Titular del Ejecutivo y será auxiliado en el desempeño de sus funciones por un Consejo Consultivo, por Delegados y Subdelegados y por los demás auxiliares a que se refiere la Ley.

c) La misma disposición crea los órganos encargados del despacho de los negocios y de la atención de los servicios públicos encomendados a diez Direcciones Generales y a la Jefatura de Policía.

Creadas éstas, se distribuyen entre ellas las competencias y se señala en términos generales, la esfera de su respectiva actividad.

d) Por lo que respecta a materias hacendarias, el Departamento del Distrito Federal quedó obligado a formular y presentar anualmente a la Secretaría de Hacienda, *en los términos de la Ley Orgánica del*

Presupuesto de la Federación, su proyecto de presupuesto de egresos y facultado para ejercerlo, debidamente aprobado por la Cámara de Diputados, en los términos de la Ley Orgánica que se ha citado, o sea, la del Presupuesto de la Federación.

1. Carácter del Departamento del Distrito Federal.
2. Nota final.

1. *a)* Con relativa frecuencia se presentó la cuestión relativa al carácter *local o federal* del Departamento y se sostuvo que siendo constitucionalmente (Art. 115) el municipio libre la base de nuestra organización política, con los ayuntamientos como organismos de función política y administrativa y siendo el Departamento —por antecedentes históricos y sobre todo a partir de la reforma constitucional de 1928— el sucesor universal de los municipios y ayuntamientos que funcionaron en el Distrito Federal, era forzoso concluir que el Departamento y sus autoridades son de carácter local y no federal.

La cuestión fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia en la ejecutoria Miguel Martínez (5681/50) en el sentido de que las autoridades del Departamento del Distrito Federal tienen el carácter de *Federales.*

Afirma la Suprema Corte:

"...Partiendo del principio consignado en el artículo 124 Constitucional para la distribución de competencias y conforme al cual las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, son autoridades federales aquellas cuyas funciones están expresamente consignadas en la Constitución o en las leyes que directamente dimanan de preceptos constitucionales, como propias de los funcionarios federales; y son locales aquellas cuyas funciones no sean asignadas a los funcionarios federales y que por tal motivo deben entenderse reservadas a los Estados. Conforme a los artículos 40 y 41 Constitucionales, la República Federal Mexicana se compone de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior; pero unidos en una federación según los principios establecidos por la propia Constitución; y el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores. No se hace mención en estos preceptos del

Distrito y Territorios Federales; pero el artículo 43 enumera las partes integrantes de la Federación y entre ellas incluye, además de los Estados, al Distrito y a los Territorios Federales y en el artículo 44 previene que cuando los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, el Distrito Federal se erigirá en el Estado del Valle de México, con lo cual quedó implícitamente establecido que el Distrito es el asiento de los Poderes Federales, o sea, la capital de la Federación, susceptible de ser cambiada a otro lugar cuando lo acuerde el Congreso de la Unión y sólo hasta que se realice esa condición tendrá la naturaleza de Estado. Los territorios, a su vez, son susceptibles de convertirse en Estados por determinación del Congreso, cuando hayan alcanzado una población de ochenta mil habitantes y tengan los elementos necesarios para proveer a su existencia política (artículo 73, fracción II). El citado artículo 73, en su fracción VI, faculta al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito y a los Territorios Federales, y al fijar las bases para el ejercicio de esa facultad, previene que el Gobierno del Distrito estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley, y que el gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del mismo Presidente quien libremente los nombrará y removerá y con él deberán acordar por el conducto que determine la ley. De los preceptos constitucionales citados se desprende que el Distrito y los Territorios son partes integrantes de la Federación; pero que no tienen soberanía o autonomía propia como los Estados, no pudiendo autodeterminarse en su régimen interior, sino que están sometidos a los Poderes de la Unión en sus organización y gobierno de manera que no gozan de más soberanía que la que puedan ejercer por medio de los poderes federales, sin que sea obstáculo que tanto el Distrito como los Territorios puedan llegar a ser Estados, ya que esto se halla condicionado al cambio de la Capital de la República, por lo que hace al primero, y a determinado grado de desarrollo respecto de los segundos. Entre tanto no se realicen esas condiciones, su situación constitucional es muy otra de la de los Estados. Así pues, la conclusión a que conducen las anteriores consideraciones, desde el punto de vista de la cuestión suscitada, es que las autoridades del Distrito y Territorios son de carácter federal, puesto que de manera expresa la Constitución da a la Federación la facultad de organizar y gobernar esas entidades carentes de soberanía propia y que las funciones correspondientes son necesariamente de carácter federal. Sin embargo, con rela-

ción a los territorios debe señalarse una diferencia con el Distrito Federal: consiste en que constitucionalmente los primeros (artículo 73, fracción VI, párrafo segundo de la segunda base), se dividen en municipalidades, cada una de las cuales estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, y en que en el segundo no hay Municipios ni Ayuntamientos, de modo que en el Distrito todas las autoridades son federales y en los territorios las hay federales y locales, o sean, los gobernadores y sus dependencias, de naturaleza federal y las autoridades municipales que evidentemente tienen carácter local.

"Los antecedentes históricos de la ciudad de México confirman la precedente conclusión. Antes de la conquista española, la ciudad de Tenochtitlán fue la sede del Imperio Azteca. Al consumarse la conquista, dicha ciudad se convirtió en la Metrópoli de la Colonia, residencia de los Virreyes y de la Real Audiencia, subsistiendo así durante el régimen colonial que tenía como base los Ayuntamientos, las Corregidurías, después las Intendencias, las Jefaturas Políticas de Provincias y las Diputaciones (Constitución de Cádiz de 1812). En la Constitución de Apatzingán quedó facultado el Congreso para elegir el lugar en que habrían de residir las tres corporaciones: Supremo Congreso, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia. La Constitución de mil ochocientos veinticuatro dio al Congreso la facultad de elegir la residencia de los Poderes Federales y "de ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado" (artículo 50, fracción XXVIII). Por Decreto de dieciocho de noviembre de mil ochocientos veinticuatro, el Congreso señaló como residencia de los Supremos Poderes de la Federación a la ciudad de México, siendo "su distrito el comprendido en un círculo cuyo centro fuera la plaza mayor de la ciudad y su radio de dos leguas". Conforme al artículo 4º de este Decreto se dispuso que el gobierno político y económico del Distrito quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno Federal Interino; pero expresamente se previno que no habría variación en lo relativo a rentas, tribunales, elegibilidad y derechos políticos de los naturales y vecinos del Distrito. En once de abril de mil ochocientos veintiséis se expidió decreto por el que se dispuso que el gobierno económico y político del Distrito sería uniforme con el de los territorios de la federación, sus rentas pertenecerían a las generales de la misma Federación, tendría representantes en la Cámara de Diputados y dio determinadas facultades al Ayuntamiento con relación a las Juntas Electorales. Las Leyes Constitucionales de mil ochocientos cuarenta y tres,

incorporaron el Distrito Federal al Departamento de México. En mil ochocientos cuarenta y seis, restablecido el federalismo, volvió a ser Distrito Federal, en los términos de la Constitución de mil ochocientos veinticuatro. Durante el régimen de las Bases Provisionales de mil ochocientos cincuenta y tres, el Distrito Federal se convirtió en Distrito de México. La Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, en su artículo 43, dio al Distrito Federal el carácter de Estado con el nombre de Valle de México, incluyéndolo en la enumeración de los Estados; pero en su artículo 46 dispuso que ese Estado no sería erigido como tal sino cuando los Poderes Federales se trasladasen a otro lugar. En la fracción VI de su artículo 73 dio facultades al Congreso de la Unión (que sólo se componía de Diputados) para el arreglo interior del Distrito y de los Territorios Federales "teniendo por base que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales". Durante el Imperio de Maximiliano, el Distrito Federal quedó incluído dentro del Departamento del Valle de México, siendo su capital la ciudad de México. Restablecida la República, volvió a ser Distrito Federal y por Decreto de dieciséis de diciembre de mil ochocientos noventa y nueve, sobre organización del mismo, se estableció la división en Municipalidad de México y Prefecturas. En mil novecientos uno, fue reformada la fracción VI del referido artículo 73 consignando únicamente la facultad del Congreso de la Unión (compuesto ya para entonces de diputados y senadores, según la reforma de 1874) para legislar en todo lo concerniente al Distrito y Territorios Federales. El veintiséis de enero de mil novecientos tres, el Ejecutivo Federal, con facultades especiales, expidió una nueva ley de organización política y municipal del Distrito, en cuyas principales disposiciones se previene: que el Distrito es parte integrante de la Federación y se regirá por las disposiciones que para su régimen interior dicte el Congreso de la Unión; que su territorio se dividirá en municipalidades, quedando sujeto en los órdenes administrativo, político y municipal al Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación; que el Ejecutivo ejercería el Gobierno del propio Distrito por medio de tres funcionarios dependientes de dicha Secretaría: El Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas: que en cada municipalidad habría un Ayuntamiento con funciones políticas y en cuanto administración tendría voz consultiva y derechos de vigilancia, iniciativa y veto; que los reglamentos y bandos

de policía deberían ser expedidos por el Ejecutivo de la Nación, oyendo a los tres funcionarios antes citados; que la personalidad jurídica de los ayuntamientos quedaba suprimida, haciéndose cargo el Gobierno Federal de todos sus bienes, derechos, acciones y obligaciones; que el Consejo Superior de Gobierno lo formaban dichos tres funcionarios, teniendo la dirección general de los negocios y de la administración; y que la primera autoridad política del Distrito sería el Gobernador. La Constitución de mil novecientos diecisiete dejó de incluir entre los estados el del Valle de México, estableciendo que el Distrito Federal tomaría aquel nombre y carácter cuando los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar, y en la fracción VI del artículo 73 conservó como facultad del Congreso de la Unión la de legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, con sujeción, entre otras bases, a las siguientes: división de uno y otros en municipalidades con ayuntamientos de elección popular directa y gobiernos a cargo de gobernadores dependientes del Presidente de la República, quien libremente los nombraría y removería. En abril de mil novecientos diecisiete se expidió una ley orgánica en concordancia con las disposiciones constitucionales y se estableció en el Distrito el municipio libre, dando amplias facultades a los ayuntamientos. Finalmente, en catorce de agosto de mil novecientos veintiocho, se reformó la fracción VI del artículo 73, suprimiendo en el Distrito Federal las municipalidades y los ayuntamientos, para quedar en los términos mencionados al principio del presente considerando. A fines del mismo año se expidió la ley que creó el Departamento del Distrito Federal y las delegaciones. Esta ley ya ha sufrido diversas reformas, de las cuales conviene mencionar, para el objeto del examen que se practica, únicamente la efectuada en treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis en la que, después de reiterar que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República por conducto del Jefe del Departamento del mismo Distrito, auxiliados por el Consejo Consultivo y por Delegados y Subdelegados, establece que, en materia hacendaria, corresponde al Departamento formular y presentar anualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación y su Reglamento, el presupuesto de egresos del propio Departamento, y ejercer ese presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, en los términos de la aludida ley y su reglamento."

"La anterior reseña histórica que culmina con la supresión de municipalidades y ayuntamientos en el Distrito Federal, y de toda autoridad que pudiera tener autonomía, así como en la final sujeción en materia de presupuestos a las leyes federales, demuestra, sin género de duda, la naturaleza federal del Distrito y el carácter federal de todas sus autoridades, puesto que no tiene autonomía política ni administrativa, y en ambos aspectos la primera autoridad federal del país es quien lo gobierna."

b) Transcrita la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisa más asomarse a la organización constitucional y a la condición administrativa del Distrito Federal.

Dice Tena Ramírez, y dice con razón, que la característica de un estado miembro de la Federación es la facultad de autodeterminarse en todo aquello que no esté reservado a los poderes federales, que no esté prohibido por la Constitución a los estados, o que no se les impone obligatoriamente por los mismos. La exposición histórica que antecede y el examen de las causales que determinaron la reforma constitucional de 1928, nos permiten afirmar que el Distrito Federal no es autónomo. Una constitución distribuye y limita las competencias. Los habitantes del Distrito Federal *nunca han podido* —desde 1824 hasta la fecha— darse una constitución. Creado "el Distrito de la Capital", careció de estructura política, y la que tiene a partir de 1928, no es obra de autodeterminación, "sino decisión de la Constitución Federal, expresada en la fracción VI del artículo 73", que creó sus tres poderes.

Es más, el Distrito Federal ni siquiera tiene facultad para elegir o designar a los integrantes de esos tres poderes: el Legislativo y el Ejecutivo son autoridades federales electas por el pueblo de la República, y el Judicial está integrado por magistrados que nombra el Presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Diputados. "El sistema de 17 (modificado en 1928 con la supresión del municipio libre), estableció y organizó en la Constitución, a diferencia de todos los sistemas precedentes, los tres poderes del Distrito, de los cuales, dos se identifican por sus titulares con los respectivos poderes federales, y solamente el judicial tiene titular distinto al del poder judicial federal. El poder legislativo del Distrito, en la Constitución vigente es, pues, el Congreso de la Unión; pero su función constituyente no es la de crear poderes locales, que ya existen en la Constitución federal, en lo que difiere de las constituciones precedentes; su función constituyente se reduce a dotar de facultades a los tres poderes que creó la

Constitución",[3] sin que en su función legislativa ordinaria tenga facultades absolutas.

El problema del carácter del Distrito Federal, sin tomar en cuenta los matices constitucionales, que de manera inequívoca lo distinguen de un estado, es de naturaleza práctica y quedó reducido, en mi concepto, a encontrar la fórmula más satisfactoria para organizar el ejercicio de la autoridad política del Presidente de la República en el Distrito de la Capital", conciliando esta actividad con el principio básico de nuestra organización constitucional: el municipio libre.

La historia nos enseñó que era imposible la coexistencia de la autoridad presidencial con la de ayuntamientos de elección popular en la capital de la nación: desde su origen Múzquiz —el tozudo— demostró con su intransigencia la necesidad que tenía el Distrito Federal de una organización política y constitucional peculiar; por otra parte, el carácter *presidencial* bien definido de la Constitución de 17 y la creciente autoridad del jefe del estado federal, produjeron fatalmente un fenómeno de centralización política, con una tendencia más rigurosa en el caso del Distrito Federal, si se toman en cuenta la confusión y conflicto de autoridades.

Si constitucionalmente, y como dice el mismo Tena, el Distrito Federal no es un mero anexo de la Federación, sí puede considerarse como un fenómeno típico de centralización política dentro de la organización constitucional del Estado, que galvaniza y consolida la autoridad nacional del Presidente de la República, al encomendarle el gobierno de la capital federal.

Sin perder de vista estos principios básicos de la organización constitucional y de la función política del Distrito Federal, es conveniente esbozar cuál es su condición administrativa.

Desde luego, el gobierno del Distrito Federal está encomendado constitucionalmente al Presidente de la República; pero la misma base VI del artículo 73 previene que esa función la ejercerá por conducto del órgano que determine la ley. Por otra parte, el Congreso de la Unión, que aquí ejerció función constituyente y no actividad legislativa ordinaria asignó al Distrito Federal un territorio definido como elemento integrante de su personalidad; en materia hacendaria le dio limitada capacidad financiera, al permitirle preparar y proyectar

[3] Tena Ramírez. *Op. cit.*, pág. 284.

su presupuesto, ejercerlo directamente y, además, organizó las autoridades locales distribuyendo adecuadamente sus competencias.

Esto quiere decir que si constitucionalmente no se trata de una entidad con facultad de autodeterminarse, siempre dentro de los límites que la propia Constitución impone al operarse el fenómeno de centralización política y al encomendarse el gobierno del Distrito al Presidente de la República, por conducto del órgano que determine la ley, se operó también un fenómeno administrativo de descentralización jerárquica, dentro de la esfera interna del estado.

c) La peculiar organización constitucional del Distrito Federal; el ejercicio de la facultad legislativa por el mismo órgano federal y la vigencia territorial de leyes que tienen eficacia en toda la Nación —por ser federales— con otras de aplicación restringida a la comprensión del mismo Distrito Federal, hicieron surgir dudas respecto al carácter de las autoridades que, en nombre siempre del Presidente de la República, ejercen su gobierno.

Sin embargo, los antecedentes históricos de su creación desde la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución de 1824, y el Decreto de 18 de noviembre de aquel año, revelan el propósito claro y definido de crear un territorio que sirviera de asiento a los poderes federales, encomendándose la función legislativa al Congreso General. La tesis ha sido invariable durante más de siglo y cuarto: fue ratificada por los Constituyentes de 56 y 17 y afirmada por las reformas constitucionales de 1928, que específicamente encomendaron también su gobierno al Presidente de la República.

Así pues, el carácter federal de las autoridades del Distrito asiento de la capital de la Nación, es indiscutible. Lo que ocurre —y este es el gran valor de la teoría de Tena— es que dentro de lo que yo considero un fenómeno de centralización política y de descentralización jerárquica administrativa, en "el caso del Distrito Federal existe unidad de órganos con dualidad de funciones. Aquéllos —*los órganos*— son siempre federales; estas últimas —*las funciones*— son federales o locales según que el ordenamiento expedido alcance constitucionalmente un ámbito nacional o local de validez".[4]

2. La vida del Distrito Federal corre, desde 1824, la misma suerte que nuestras constituciones y está condicionada en gran parte por necesidades políticas y de consolidación de poder. La organización que se le dio a partir de la reforma Constitucional de 1928, su Ley Orgá-

nica de diciembre de 1941 y las reformas de 31 del mismo mes de 1946, aseguran su funcionamiento normal dentro de la realidad mexicana.

La autoridad constitucional del Presidente de la República garantiza un control efectivo sobre la entidad política y económica más poderosa de la República y creo que a pesar de los gravísimos problemas que confronta el Distrito Federal y muy especialmente la ciudad de México, ésta seguirá siendo la primera sobre todas las demás (de la Nueva España) como la proclamó Carlos V en Cédula de 30 de junio de 1530.

* Tena. *Op. cit.* 3ª Edición. 1955. Pág. 339.

"¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación?", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia,* T. IV, enero-junio, Nos. 13 y 14, 1942 *

por

Gabino FRAGA

* Proyecto del Sr. Ministro Lic. Gabino Fraga, Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el juicio que se indica.

¿PUEDEN CONOCER DE PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, AUTORIDADES DISTINTAS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION?

Cía. Telefónica de Sabinas, S. A., vs. Primera Sala del Tribunal Fiscal y otras.

***Juicio de Amparo en Revisión* Núm. 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 Aduanas 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 mismo Tribunal son incompetentes para decidir acerca de la constitucionalidad de leyes; 2º La resolución definitiva pronunciada por la Premera 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 del 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 artíículo 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 aquellas 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 precepto indicado se abstendrá de tomar en cuenta los agravios de fondo que hizo valer la parte tercera perjudicada, en virtud de que proponen cuestiones relacionadas con el fondo del 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 de nulidad, fundándose en que, de acuerdo con la jurisprudencia 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 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, ni las obligaciones que establecen los artículos 128 y 133 de la Constitución pueden ser fundamento bastante para que el Tribunal Fiscal se considere competente para examinar la constitucionalidad de las 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 al 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 rehuír la obligación que la ley 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 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 estos 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 órganicas 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 alcance 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 o 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 impuesta al Poder Ejecutivo en el artículo 89 no sacrifica el principio de la supremacía de la Constitución.

Los prinicipos 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 normas jurídicas y esas funciones están atribuídas, 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 excep-

cionales 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 qu 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 a las disposiciones legales, puesto que entonces tal 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 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, purgen 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 fué 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 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 laborar 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 ca-*

lificarla 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". (Juicio Constitucional, páginas 151 a 153).

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 decir 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 los 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 ordinarias, 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 leyes inconstitucional-

les, en primer término porque sería absurdo pensar 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 quedara subordinada a las disposiciones del legislador ordinario, puesto que en este caso los órganos constitucionales excederán su competencia, ya que la Constitución no 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 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, art. 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 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 propias de apreciación, de discernimiento y de voluntad que hacen 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 Pre-

sidente 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; tendría finalmente, que expedir reglamentos para facilitar la consumación de las violaciones constitucionales ordenadas por leyes expedidas por el Congreso. Es indudable, por lo tanto, que ante estas absurdas consecuencias cuyo resultado no es concebible 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 formula el Ejecutivo, lo hace no son 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 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, an-

tes 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 inconstitucionalidad de una ley, porque de aceptar tal argumento, se llegaría al establecimiento de un régimen anárquico en el que todas las autoridades, aun 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 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 se admita la posibilidad de que cualquier empleado haga la interpretación de la Constitución, pues a ello se oponen los principios de la organización administrativa que la propia Constitución prevé, según la cual sólo el Presidente de la República y un escaso número de autoridades que le están sometidas jerárquicamente, tienen 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 al 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 la norma 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 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 imposibilidad 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 esta 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 equilibrio 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 constitucionales. 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:

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 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, consistentes: 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; y 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 su origen y en su oportunidad, archívese el Toca.

"La Constitución Política", en
México, 50 años de Revolución,
Volumen III: "La Política", pp. 1-48,
México, Fondo de Cultura Económica, 1961

Mario DE LA CUEVA

LA CONSTITUCION POLITICA

La Constitución de 5 de febrero de 1917 es la culminación de un drama histórico cuyos orígenes se remontan a la guerra de Independencia, teniendo como escenario la lucha de un pueblo por conquistar la libertad de sus hombres, por realizar un mínimo de justicia social en las relaciones humanas y por asegurar un régimen de derecho en la vida social. Estos tres rasgos característicos de nuestra historia constitucional principiaron a dibujarse en el pensamiento de los libertadores, constituyendo las ideas-fuerza de las tres grandes luchas sociales, la guerra de Independencia, la revolución liberal de Ayutla y la revolución social de 1910, mismas que dieron a la nación mexicana sus tres constituciones fundamentales: la de 4 de octubre de 1824, la de 5 de febrero de 1857 y la que surgió del movimiento revolucionario de 1910. Las tres luchas sociales y las tres constituciones integran unidad y continuidad histórica: todas ellas son hijas de los mismos ideales, que pueden resumirse en unas pocas palabras: devolver al hombre americano su dignidad y restituirle en el goce de esta tierra suya, hecha para la libertad y el trabajo. Las tres constituciones nacieron en condiciones semejantes, como resultado de tres luchas sociales victoriosas en contra del despotismo y de la injusticia y representan el esfuerzo de las clases desposeídas de nuestro pueblo para dar realidad al pensamiento democrático y social.

A la consumación de la Independencia y particularmente después de la caída del imperio de Iturbide, se plantearon al país los grandes problemas nacionales. No era posible que aquellas graves cuestiones se resolvieran en un solo acto ni por una sola generación, pero en aquel año de 1823 se fijaron el curso y las metas de nuestra historia: el siglo XIX mexicano es una de las más concretas demostraciones de la legitimidad del pensamiento hegeliano, pues, en efecto, los hombres de la Generación de la Independencia se alistaron en los ejércitos y en los grupos políticos que defendían y representaban a las dos clases sociales antagónicas en que se encontraba dividida la sociedad colonial: en el

plano superior se hallaban situadas las fuerzas conservadoras, que pretendían continuar en el México independiente la vida de la sociedad jerarquizada del Virreinato; en el plano inferior se encontraban los hombres que formaban al pueblo, las clases desposeídas de la población que pugnaban por la democratización de la vida social, por la igualdad y libertad de todos los seres humanos y por la justicia social. Nuestras tres constituciones —1824, 1857 y 1917— se mantienen dentro del cuadro de la dialéctica hegeliana: son tres peldaños en la marcha del pueblo y de sus ideales, constituyendo otros tantos ensayos de síntesis histórica, de soluciones parciales a los grandes problemas nacionales; cada una se esforzó en dar satisfacción a las necesidades de su tiempo, pero todas ellas estuvieron limitadas por los factores reales de poder que han estorbado y continúan estorbando el progreso y la elevación de los niveles de vida de la población mexicana.

Las constituciones son la ley fundamental de cada sociedad y la base del orden jurídico; ellas determinan la forma del Estado, la estructura, atribuciones y límites de actividad de los poderes públicos, los derechos y deberes de la sociedad y de los hombres y las reglas para la solución de los grandes problemas nacionales. En su parte orgánica, las tres constituciones mexicanas representan la unidad de pensamiento de un pueblo y un esfuerzo continuado para consolidar la estructura democrática de la nación y otorgar al Estado una forma federal que asegure la libertad política de todos los hombres y de todas las regiones del territorio nacional; en este aspecto, el sistema democrático, representativo y federal, ratificado en la Asamblea Constituyente de Querétaro de 1917, seulta inexplicable sin los antecedentes de 1857, pero la Constitución del medio siglo no podría entenderse sin la Ley Fundamental de 1824. La lucha por la fijación de los derechos y deberes de la sociedad y de los hombres y por la determinación de los principios destinados a resolver los grandes problemas nacionales constituye el fondo de nuestro drama histórico, pues esas normas y principios son los elementos que penetran en la entraña de las clases para modificar la estructura de la sociedad: la declaración de derechos, deberes y principios es relativamente pobre en la Constitución de 1824, pero debe tenerse en cuenta que las fuerzas sociales y económicas que venían de la Colonia no aceptaron ninguna restricción a sus privilegios; en 1857, se llenó la Constitución con el pensamiento individualista y liberal de la Generación de la Reforma y la Asamblea Constituyente de 1917 ofreció al mundo la primera declaración constitucional de derechos so-

ciales. Pero esta manifestación de la justicia social del siglo XX no podría explicarse sin el conocimiento de las luchas y de los afanes de nuestros antepasados.

Cada una de las tres constituciones es un producto de su tiempo y se halla encuadrada dentro de una determinada filosofía política y jurídica, pero las diferencias que por este concepto se pueden encontrar no afectan su unidad ni su continuidad históricas.

ANTECEDENTES EN LA GUERRA DE INDEPENDENCIA

La guerra de Independencia de México se singulariza entre todas las otras guerras libertarias del mundo hispanoamericano por la idea de revolución social que se encuentra en su origen y la acompaña hasta el momento en que los criollos, comandados por Agustín de Iturbide, arrebataron la lucha al pueblo y se decidieron a consumar la separación de España. La idea de la independencia era común a las distintas clases sociales de la Colonia, con la sola excepción de los gobernantes, de los españoles peninsulares y del alto clero español; y es igualmente cierto que el anhelo libertario estaba hondamente arraigado en los criollos, propietarios, comerciantes y bajo clero de la Nueva España, capas sociales postergadas y limitadas en su actividad y desarrollo en beneficio de la industria, del comercio y del control político de la Metrópoli. Pero cuando Hidalgo inició la guerra de Independencia, las castas desheredadas, que eran la parte más numerosa de la población, la sintieron como cosa suya, pensando que separarse de España era el paso primero e indispensable para su liberación social; y en efecto, los componentes de las castas ingresaron en el ejército libertador, convirtiendo la guerra de Independencia en una lucha de clases.

El sentido de revolución social de la lucha emprendida por el cura de Dolores se reveló desde el primer momento con el decreto de 10 de diciembre de 1810, que proclamó la absoluta liberación de los esclavos y la supresión del tributo, signo infamante de la pertenencia a las castas. Igualmente importante fue el decreto de restitución de tierras a los naturales, de 5 del mismo mes de diciembre, pues en él se ordenó "se devolvieran a las comunidades de naturales las tierras que les pertenecían y que se habían dado en arrendamiento a diversas personas". Es bien conocido el hecho de que los conservadores, muchos años después

de consumada la Independencia, continuaron reprochando a Hidalgo el carácter clasista que imprimió a la guerra de Independencia; tal es la opinión expresada entre otros escritores y políticos por Lucas Alamán.

El sentido social de la guerra de Independencia se acentuó en la figura de José María Morelos y Pavón. El ilustre capitán provenía de las capas desposeídas de la población y su acción y su pensamiento se dirigieron siempre a remediar la miseria social: las tierras de América no podrían continuar siendo la fuente de un régimen de opresión y de miseria sobre los hombres nacidos en ellas. Morelos es el gran visionario de la idea de justicia social; igualdad del hombre americano, sin distinción de raza o mestizaje; supresión de la miseria; reparto de la tierra y entrega de las respectivas parcelas a los campesinos; división de las grandes propiedades y aplicación de las pequeñas fracciones a los pobres. La historia de México ha recogido justicieramente el nombre del defensor de Cuautla como uno de los precursores, el más ilustre, de nuestras revoluciones agrarias.

La época de Morelos se engrandeció con el primer intento nacional para dotar a México de una Constitución: el héroe, enamorado de la libertad, reconoció que la nación que estaba naciendo necesitaba una ley constitucional, porque los pueblos no deben ser gobernados por los hombres, sino por las leyes y porque el poder militar no debe prevalecer sobre el poder civil. Pero Morelos quería la Constitución de un pueblo libre, definitivamente separado de España y de ahí que devolviera el Proyecto de Constitución redactado por Rayón y por la Junta de Zitácuaro diciendo que "se quitase la máscara a la independencia, cesando de tomar el nombre de Fernando VII". En la sesión inaugural del Congreso de Anáhuac se leyeron los veintitrés puntos constitucionales preparados por Morelos para la organización política de la nación; los principios contenidos en esos *Sentimientos de la nación* confirmaron el pensamiento y la acción del soldado independentista: México debía ser declarado país libre de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía; proscripción de la esclavitud; la soberanía dimana inmediatamente del pueblo; las leyes generales debían comprender a todos los hombres, sin excepción de cuerpos privilegiados; todos los empleos gubernamentales deberían otorgarse a mexicanos. El punto 11 contenía una bella declaración de fe liberal y la condenación de los gobiernos tiránicos; el punto 12 era la ratificación de la idea de justicia social que animaba al movimiento de independencia: "Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso

deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".

La Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, obra del Congreso Constituyente convocado por Morelos, es de un valor histórico inestimable no tanto por la vigencia que haya podido tener, que fue bien poca, pues las tropas insurgentes no llegaron nunca a dominar el inmenso territorio nacional, sino porque representa, según dijimos líneas arriba, la primera manifestación de fe constitucional de la nación mexicana y porque contiene una de las más puras y generosas expresiones del pensamiento individualista y liberal de los siglos XVIII y XIX: en cada una de las líneas de la primera parte de la Constitución, cuyo título es: "Principios o elementos constitucionales", aparecen la figura del Solitario de Ginebra y las ideas desarrolladas en el *Contrato social.* De aquella ley puede decirse que era el alma romántica de un pueblo en busca de su libertad y de la dignidad humana: la idea del contrato social como fundamento de toda vida comunitaria; la doctrina la soberanía del pueblo, imprescriptible, inajenable e indivisible y la consecuente facultad del pueblo para establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo o abolirlo cuando lo requiera su felicidad, y la idea de los derechos del hombre, igualdad, seguridad, propiedad y libertad, objeto de la institución de los gobiernos y fin único de las asociaciones políticas; finalmente, la célebre declaración en materia internacional: "Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza. El pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones".

La segunda parte de la Constitución se ocupaba de la forma de gobierno: Morelos era hombre del pueblo y no creía ni en la legitimad ni en el valor de los reyes; México sería un país republicano. Por otra parte, los hombres de la Generación de la Independencia habían padecido el yugo del despotismo y de ahí su esfuerzo por restringir las facultades del Poder Ejecutivo y fortificar al Poder Legislativo: el rasgo más notable de la Constitución en cuanto a la estructura de los poderes estatales consiste en la creación de un poder ejecutivo pluripersonal, caso único en nuestra historia constitucional.

Morelos cayó vencido y murió fusilado el 22 de diciembre de 1815. Vicente Guerrero recogió la herencia, manteniendo el fuego de la inde-

pendencia, pero no tuvo el genio de los primeros caudillos. En el año de 1821 transigió con Iturbide y entregó a los criollos el mérito de consumar la Independencia.

Cuando se restableció la vigencia de la Constitución de 1812 y las leyes y disposiciones de las Cortes españolas revelaron el grado de penetración del pensamiento individualista y liberal y cuando el ejército virreinal había reducido la magnitud de la guerra de Independencia a las tropas que en el sur del territorio de la Nueva España mandaba el general Vicente Guerrero, los criollos y el clero, amenazado este último por el liberalismo de las Cortes madrileñas, juzgaron llegado el momento de consumar la Independencia. Pero los criollos, el clero y el ejército eran las clases privilegiadas de la población, y si bien querían la separación de España para gobernar directamente al país, mantener sus privilegios y ser los dueños de su destino, no admitían ningún cambio en las estructuras sociales, ni estaban dispuestos a ceder ante el pueblo. Iturbide, que consumó entre nosotros el primer gran golpe militar, escribió en el Plan de Iguala que "para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición, los emperadores serían Fernando VII y en sus casos, los de su dinastía o de otra reinante"; en estos términos, las clases privilegiadas de la Colonia se enfrentaban al pensamiento expresado por Morelos en los *Sentimientos de la nación* y mantenían el símobo del absolutismo despótico. En la cláusula tercera del Tratado de Córdoba, Iturbide modificó la redacción del Plan de Iguala, dejando en libertad a las cortes del imperio para designar libremente al monarca, en el caso de que los infantes españoles no aceptaran la corona; la historia no ha aclarado suficientemente si desde entonces tuvo Iturbide la visión y la ambición del imperio.

En aplicación del Tratado de Córdoba, la Junta Provisional Gubernativa nombró a la Regencia del imperio y ésta convocó a elecciones de Cortes Constituyentes. En el libro *Ensayo histórico sobre las revoluciones de Nueva España,* Lorenzo de Zavala explicó que en aquella asamblea se dibujaron tres tendencias: el Partido Borbonista, "nombre que se daba al de los señores Fagoaga, Tagle, Odoardo, Mangino y otros notables, se había apoderado de las influencias de la asamblea". El segundo grupo estaba formado por los iturbidistas y se apoyaba en un número importante de los oficiales y generales que militaron en el ejército que consumó la Independencia: Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y José Antonio de Echávarri, entre otros. El Partido

Republicano se integró con los hombres que mantuvieron vivo el pensamiento independentista de Hidalgo y de Morelos, los enamorados de la auténtica libertad de la nación, grupo que se transformaría poco tiempo después en la tendencia que denominó el doctor Mora el Partido del Progreso; en sus filas se encontraron los nombres que en grado mayor o menor compartían el pensamiento individualista y liberal: Miguel Ramos Arizpe, Ignacio Godoy, Francisco García, Manuel Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farías, Prisciliano Sánchez; Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria eran sus más puros jefes militares.

Los borbonistas entraron en pugna con Iturbide, presidente de la Regencia, y aun le trataron descortésmente en la sesión de 3 de abril de 1822. Pero al recibirse la noticia de que las Cortes españoles habían desconocido la legitimidad del Tratado de Córdoba, los generales y oficiales afectos a Iturbide obligaron al Congreso a que lo proclamara emperador.

Aquella farsa imperial era un imposible político, pues los imperios son creaciones de la historia o del genio, mas no de la mediocridad. Pero el drama, que en verdad lo fue, pues terminó con el fusilamiento del caudillo, sirvió para probar a la nación naciente y a sus provincias que un gobierno central era un peligro para la democracia y para la libertad. Como todos los errores políticos, provocó una fuerte reacción que fortificó al partido republicano y despertó el sentimiento de las provincias en favor del sistema federal.

LOS PRIMEROS AÑOS DE VIDA INDEPENDIENTE

El Congreso Constituyente, restaurado en virtud del Plan de Casa Mata, quedó colocado frente a un grave problema: había sido convocado por el decreto de 17 de noviembre de 1821 de la Junta Provisional Gubernativa "para que levantara el precioso edificio de la independencia sobre los sólidos fundamento del Plan de Iguala y del Tratado de Córdoba", pero los acontecimientos ocurridos en España y en México le obligaron a declarar la nulidad de la coronación de Agustín de Iturbide y a desconocer la legitimidad del Tratado, pues "jamás hubo derecho para sujetar a la nación mexicana a ninguna ley ni tratado, sino por sí misma o por sus representantes nombrados según el derecho público de las naciones libres" *(Diario de las sesiones del Congreso Constituyente,* tomo IV, sesión de 8 de abril de 1823). La decisión de 8 de

abril equivalía a la declaración de que el Congreso no había sido "nombrado según el derecho público de las naciones libres" y, en consecuencia, carecía de la facultad de ejercer la función constituyente y aun de gobernar al país. Así lo entendió y decidió un número importante de las provincias del supuesto imperio, cuando hicieron saber al Congreso que únicamente lo reconocían como congreso convocante: en el periódico *Aguila Mexicana* de los días 5 y 6 de mayo de 1823 se publicó una representación de las provincias de Michoacán, San Luis Potosí, Querétaro, Guadalajara, Zacatecas, Guanajuato y Oaxaca, sosteniendo que el nombramiento de los diputados constituyentes descansaba en un título precario y que el cambio en las condiciones del país exigía la convocatoria a un nuevo congreso; una representación aún más enérgica fue presentada por la diputación de Puebla. Así nació la necesidad de convocar a un segundo Congreso Constituyente, libremente elegido por un pueblo que estaba resuelto a hacer uso de su soberanía, tal como había sido entendida y declarada en los artículos segundo a quinto de la Constitución de Apatzingán.

El federalismo mexicano es un producto natural de la dialéctica de la historia: al gobierno central, fuente del absolutismo y del despotismo, las provincias mexicanas opusieron las ideas de libertad política, gobierno propio (self-government) y federación; el federalismo fue una síntesis histórica entre el sentimiento nacional que quería la unidad del pueblo y el amor a la libertad, que anhelaba un gobierno propio y fundado en los principios de la democracia. Nuestro federalismo no nació en los debates del segundo Congreso Constituyente, pues la forma federal del Estado ya había sido decidida y adoptada por el pueblo de las provincias; los diputados constituyentes se limitaron a llevar a la asamblea la voluntad de los electores.

Miguel Ramos Arizpe fue el autor del Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, documento que contenía las bases del sistema federal y que fue aprobado por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824. Pues bien, las ideas de gobierno descentralizado y de gobierno propio germinaron en el pensamiento de Ramos Arizpe tiempo antes, como resultado del estudio que emprendió respecto de las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales de la región norte de la Nueva España y fueron expuestas por el diputado coahuilense cuando concurrió a las Cortes Constituyentes de España de 1811: en la sesión de 7 de noviembre presentó una "Memoria sobre las provincias internas de oriente", sosteniendo "ser de absoluta nece-

sidad si se han de remediar los males, establecer dentro de ellas un gobierno superior y común, tanto para lo ejecutivo como para lo judicial"; ese gobierno debería componerse de una Junta Superior Gubernativa de siete personas designadas por las cuatro provincias internas de oriente y de un Tribunal Superior de Apelaciones; la idea de un gobierno descentralizado y propio para las provincias es, pues, bastante anterior a las relaciones entre Ramos Arizpe y Austin y a la época en que aquél recibió de éste el Proyecto de Constitución Federal.

Por otra parte, la Constitución de 1812, en el capítulo II del título VI (Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales), dispuso que el gobierno de las provincias, peninsulares y de ultramar, quedaría a cargo de un jefe superior, nombrado por el rey y de una diputación provincial destinada a "promover su prosperidad", e integrada por siete personas, designadas en elección indirecta. El sistema adoptado por la Constitución de 1812 rompió la unidad política y administrativa de la Nueva España y enseñó a las provincias las posibilidades y perspectivas del gobierno propio. Al promulgarse la Constitución principiaron a instalarse las diputaciones provinciales, siendo la primera la de Mérida, elegida el 15 de marzo de 1813; siguieron las de Nueva Galicia, provincias internas de oriente y México. Juan O'Donojú portaba el decreto de las Cortes para que se organizaran en todas las intendencias de la Nueva España. Después de la Independencia, en noviembre de 1822, funcionaban dieciocho diputaciones: Sonora y Sinaloa, Chihuahua y Durango, Coahuila, Nuevo León y Tejas, Nuevo Santander, San Luis Potosí, Zacatecas, Guadalajara, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, México, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Yucatán y Nuevo México. En los meses del imperio de Iturbide, las diputaciones provinciales recogieron los anhelos de las provincias en favor de la libertad y de un gobierno propio y se convirtieron en focos de la conspiración en contra del usurpador. A la caída del antiguo soldado realista, las diputaciones iniciaron un fuerte movimiento en favor de una organización federativa y obligaron al Congreso restaurado a que se pronunciara en ese sentido. (Voto por la forma federal de 12 de junio de 1823.)

Es igualmente cierto que la forma de gobierno de los Estados Unidos del Norte ejerció una influencia real sobre el pensamiento político de aquella hora: Europa, con las solas excepciones de Inglaterra y Suiza y quizá de los países escandinavos, vivía sumida en las sombras del absolutismo impuesto por la Santa Alianza. Pero Inglaterra carecía de

una constitución escrita y debido a esa circunstancia difícilmente hubiera podido ser la fuente de inspiración de nuestros constituyentes; el estudio de las instituciones políticas suizas nos habría también llevado al federalismo; en cuanto a los países escandinavos, eran un mundo remoto y desconocido. Los Estados Unidos del Norte aparecieron como el ejemplo de una constitución dirigida al respeto de los derechos y de las libertades humanos y a la creación de un autogobierno. El Partido Conservador, sin embargo, ocultó el proceso histórico y pretendió hacernos creer que un proyecto de constitución entregado por Austin a Ramos Arizpe y la influencia de Poinsett, uno y otra limitados a cierto grupo de diputados, habían determinado, como por arte de magia, la transformación de la conciencia nacional.

En el segundo Congreso Constituyente, solamente los viejos republicanos pensaron y actuaron de buena fe; conscientes de su misión histórica, apoyaron la actitud de las provincias y se inclinaron en favor del sistema federal. De los otros dos grupos políticos, los borbonistas patrocinaron la idea de una república central, confiando en que sería el preámbulo para un nuevo intento monárquico y porque dentro de ella les era más fácil conservar sus antiguos privilegios, en tanto los iturbidistas se unieron a los federalistas, con la esperanza de que el caos político que creían habría de precipitarse, propiciara el regreso de su caudillo. Por una de tantas ironías del destino, Fray Servando Teresa de Mier, Carlos M. Bustamante y José María Becerra se unieron para defender la tesis de los borbonistas; Fray Servando pronunció un elocuente discurso, en el que después de vaticinar una multitud de males que habría de padecer la República si se adoptaba el sistema federal, acuñó la frase que repetirían continuamente los conservadores: "En los Estados Unidos, la federación sirvió para unir lo desunido, en tanto entre nosotros servirá para desunir lo unido". El partido del pueblo opuso a la elocuencia de Fray Servando las voces autorizadas de Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala, Prisciliano Sánchez, Juan Cayetano Portugal, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón y Francisco García, entre otros muchos personajes ilustres.

La Constitución de 1824 fue un efecto normal de las difíciles circunstancias que acompañaron a su nacimiento: las constituciones son la expresión normativa de las fuerzas sociales, económicas y políticas en cada comunidad humana; son, según la fórmula de Fernando Lassalle, "la combinación normativa de los factores reales de poder". En una sociedad con tan hondas diferencias sociales, económicas y culturales,

como era la nueva nación mexicana, su constitución tuvo que ser una transacción provisional, una especie de compás de espera y de preparación de las fuerzas para la toma del poder: esos factores de poder eran, de un lado, el pueblo, representado por los diputados republicanos integrantes del Partido del Progreso, y en el extremo opuesto las clases privilegiadas, la Iglesia y el ejército, que desde entonces principió a reclamar en la vida política un puesto que no le pertenece.

Al choque de las fuerzas políticas debe agregarse la falta de preparación de la Generación de la Independencia respecto de la ciencia del gobierno y de su ejercicio, pues los hombres que vivieron en la Nueva España fueron todos gobernados y ninguno gobernante. Esa falta de experiencia explica los defectos técnicos de la Constitución.

Las conquistas principales del Partido del Progreso fueron tres: la adopción de la forma republicana de gobierno; el reconocimiento de los principios del constitucionalismo individualista y liberal, soberanía del pueblo, gobierno representativo, anuncio de la protección a los derechos del hombre y separación de poderes; la tercera de las conquistas fue el sistema federal. Pero el Partido del Progreso no pudo ir más allá: conquistó una forma de vida política que abría las puertas a la democracia y a la libertad, pero quedaron vivas las contradicciones sociales y económicas de la Colonia.

No fue posible resolver la cuestión relativa a las relaciones entre la Iglesia y el Estado, asunto extraordinariamente grave por la gran fuerza económica del clero mexicano: la Regencia e Iturbide se inclinaron ante el poderío de la Iglesia y el Constituyente de 1824 no se decidió, como lo hizo el Congreso de la Gran Colombia por ley de 28 de julio de 1824, a declarar que la República sustituía al rey en el ejercicio del patronato indiano. La Constitución conservó los monopolios y privilegios de que disfrutaba la Iglesia y se limitó a facultar al Congreso federal para "arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación". A partir de ese momento se hizo inevitable el conflicto entre la Iglesia, potencia internacional aliada a las clases conservadoras de la nación, y el Estado, representante de los intereses del pueblo: la guerra fría se inició en el mismo periodo presidencial de Guadalupe Victoria, primero de la República y tuvo su brote violento durante el desarrollo de la campaña electoral para la segunda presidencia; después, llenaría de sangre las páginas de nuestra historia y conduciría a la Prerreforma, a la revolución de Ayutla, a la Constitución de 1857, a la guerra de Reforma y al llamado imperio de Maximiliano. Por otra parte, el pensa-

miento de Morelos y los problemas de la justicia social no pudieron siquiera discutirse: la lucha en torno a la forma del Estado y a las relaciones Estado-Iglesia ocuparon toda la atención del Congreso, pero debe decirse, en abono de la actitud de los representantes del pueblo, que la cuestión de la tierra no podía abordarse sin antes destruir la propiedad de la Iglesia.

Contemplada a la distancia de casi siglo y medio, la Constitución de 1824 se nos presenta como un mínimo constitucional, pero, al mismo tiempo, como el máximo que pudo obtenerse en la lucha de las clases sociales; de ella perduran el afán por la democracia y la libertad de los hombres y la idea del Estado federal, entendido como la forma política más adecuada para hacer triunfar el pensamiento democrático. Desde este punto de vista, las Constituciones de 1857 y 1917 no hicieron sino ratificar la decisión política fundamental de la Generación de la Independencia en favor del federalismo.

FEDERALISMO Y CENTRALISMO

El periodo comprendido entre las dos constituciones del siglo XIX obedece al movimiento de un péndulo, que oscila de los liberales a los conservadores, para regresar después a los primeros y continuar su movimiento rítmico, hasta finalizar con la tragedia del Cerro de las Campanas: la presidencia de Vicente Guerrero, resultado del Motín de la Acordada, era un triunfo provisional de los liberales, pero menos de un año después, el péndulo histórico sancionó la traición de Bustamante.

La Constitución de 1824 no pudo detener el juego dialéctico de la historia: el pueblo de México y el Partido Liberal se ahogaban dentro de la estructura colonial de la sociedad que hacía del federalismo un ordenamiento puramente formal, y los conservadores encontraban en los gobiernos de los estados y en los principios individualistas y liberales una amenaza que tarde o temprano podría destruir sus privilegios. A las varias contradicciones entre las fuerzas sociales y económicas y a la lucha de los partidos políticos se agregó el poderío creciente del ejército, corporación que necesariamente escala los primeros planos del poder en los periodos de agitación revolucionaria: el general Santa Anna, que no es el autor del caos político nacional como erróneamente ha sostenido una literatura superficial, supo aprovechar las pugnas

existentes y, asido al péndulo de la historia, osciló de los liberales a los conservadores; cuando ninguno de los grupos políticos podía continuar en su alianza, creó la dictadura personalista del Plan del Hospicio.

Los más importantes acontecimientos político-jurídicos de la sociedad fluctuante, según la elegante denominación de Jesús Reyes Heroles, precedentes valiosísimos para el periodo de la Constitución de 1857 y de la Reforma, fueron los siguientes: la Prerreforma de José María Luis Mora y de Valentín Gómez Farías, el retorno a la Constitución de 1824 y la llamada Acta de Reformas, de 18 de mayo de 1847, introductora en la Federación del juicio de amparo [*sic*]. El ya citado Plan del Hospicio de 20 de octubre de 1852 fue el postrer intento del Partido Conservador para imponer su dominio y abrió el camino para la última recaída en el centralismo y en la dictadura despótica de Santa Anna; el primer gabinete de Santa Anna, dice el Padre Cuevas en su *Historia de la nación mexicana,* era "típicamente conservador": Lucas Alamán en Relaciones, Antonio Haro y Tamariz en Hacienda, el general Tornel en Guerra y Teodosio Lares en el Ministerio de Justicia; muerto Lucas Alamán, los conservadores abandonaron poco a poco al dictador.

Las guerras de independencia son una condición ineludible para que los pueblos nuevos puedan organizar su vida y penetrar y realizarse en la historia: la guerra de Hidalgo y de Morelos tuvo ese carácter, fue una lucha por la libertad de un pueblo oprimido por una nación extranjera y por una monarquía despótica. La revolución de Ayutla fue un segundo paso, una lucha por la libertad del hombre, oprimido dentro de la nación por potencias suprahumanas y por clases sociales privilegiadas.

La revolución de Ayutla y la Constitución de 5 de febrero de 1857 están en el corazón de nuestra historia. Dice Albert Camus en *L'homme revolté* que "la conciencia nace con la rebelión", y ésa es la misión que cumplió la lucha de mediados del siglo XIX: fue la rebelión del mexicano contra la sociedad que le rodeaba, contra un pasado y una realidad injustos, contra los factores de poder que explotaban al país en su provecho, fue la adquisición de la conciencia política del hombre, su afirmación como ciudadano libre de una sociedad que había nacido para la libertad, la negación de los derechos propios de las potencias sociales y de los gobernantes para organizar y dirigir al país, sin que valieran los argumentos del origen divino o histórico del poder, pues

el único poder legítimo es el que los hombres crean: "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio", dijeron los constituyentes en el artículo 59 de la Constitución. En la revolución de Ayutla se dieron cuenta los hombres de que constituían un pueblo libre, pero que no hacían uso de su libertad; se decidieron entonces a romper sus cadenas y a marchar por el sendero de la dignidad.

Cuando el dictador Santa Anna abandonó la capital de la República, el general Antonio Haro y Tamariz pretendió canalizar el triunfo en favor de las fuerzas conservadoras, pero las tropas revolucionarias impusieron al general Juan Alvarez como jefe de la revolución encargado del Poder Ejecutivo: el 16 de septiembre de 1855, los generales Haro y Tamariz y Manuel Doblado firmaron los Convenios de Lagos, aceptaron el Plan de Ayutla y la presidencia interina de Juan Alvarez. El gabinete presidencial se integró con cuatro miembros del Partido Liberal: Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto y Benito Juárez, y con dos personas pertenecientes al grupo liberal de los moderados: Ignacio Comonfort y Miguel Arrioja. Durante los dos meses siguientes, la situación del país amenazaba devenir caótica: algunos gobiernos de los estados, principalmente el general Vidaurri en Nuevo León y Coahuila, formaban oposición al gobierno central; el gabinete presidencial no funcionó en su totalidad y menos pudo llegar, dada su heterogeneidad, a definir un programa unitario de acción; el Partido Conservador, auspiciado y respaldado por el clero, conspiraba en contra del gobierno, sobre todo después de la promulgación de la Ley Juárez para la administración de justicia, que restringió los fueros eclesiástico y militar, y aun llegó a hablarse públicamente de una nueva revolución que restituyera la vigencia de la Constitución de 1824 y respetara la posición de la Iglesia. El general Alvarez, hombre de patriotismo ejemplar, alegó el mal estado de su salud para renunciar a la presidencia, convencido tal vez de que no era la persona destinada a superar la crisis política nacional, quedando en su lugar Ignacio Comonfort. En el manifiesto que publicó al abandonar la Presidencia de la República a consecuencia del golpe de estado que dio desconociendo a la Constitución, explicó Comonfort que compartiendo el pensamiento del Partido Liberal y convencido de la necesidad de la Reforma, consideró no obstante un crimen actuar con la violencia que exigían los radicales, por lo que prefirió procurar un equilibrio entre los partidos y fuerzas políticos, que permitiera la transformación paulatina de la vida social, cultural y económica del país. Comonfort no se dio o no

quiso darse cuenta de que el equilibrio entre el pueblo y las clases y cuerpos privilegiados tan sólo puede mantenerse por la fuerza y la dictadura y tampoco vio o no quiso ver que los dos grupos en pugna le miraban con desconfianza y se preparaban para la que habría de ser guerra a vida o muerte.

Dos días después de la inauguración de las sesiones del Congreso Constituyente, Marcelino Castañeda, uno de los más fogosos y brillantes diputados conservadores, decidió medir las fuerzas de los partidos políticos, o cuyo efecto propuso el retorno a la Constitución de 1824; el grupo conservador se decidió en aquella sesión por la Constitución contra la que había combatido desde los años de la Independencia; en 1856-1857 aparentaba transigir con el sistema federal de gobierno, apasionadamente criticado por el ideólogo conservador Lucas Alamán, pero la maniobra de Castañeda, de haber triunfado, habría permitido a las clases conservadoras mantener íntegramente el monopolio religioso en favor de la Iglesia católica y salvar sus privilegios y propiedades. El 25 de febrero de 1856, el Congreso, por mayoría de 40 votos contra 39, desechó la proposición de Castañeda, pero el resultado de la votación dio a conocer la nivelación de las fuerzas y reveló los peligros a que estaba expuesto el programa del Partido Liberal.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 es el choque de fuerzas y partidos políticos más grande de nuestra historia y es una de las justas parlamentarias más brillantes del siglo XIX. Leyendo los debates recogidos por Zarco se descubre un indudable paralelismo entre la Revolución francesa de 1789 y la revolución de Ayutla: en una y otra, los hombres querían el reconocimiento incondicionado de su cualidad de personas y la garantía social de los principios de igualdad y libertad. Las dos revoluciones fueron esencialmente individualistas y de ahí que el problema central de sus respectivas asambleas constituyentes consistiera en la declaración de los derechos naturales del hombre y del ciudadano: en el artículo primero de la Constitución, los diputados constituyentes, por una gran mayoría de votos, se declararon partidarios de la doctrina clásica de los derechos naturales del hombre, anteriores y superiores a la sociedad y al Estado: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución". El Partido Conservador dejó correr el precepto; sabía que los moderados estaban de acuerdo con el enunciado ge-

neral de la doctrina de los derechos del hombre y, no queriendo exponerse a una derrota, reservó sus energías para la discusión de las libertades concretas.

Uno tras otro fueron aflorando en los debates de la Asamblea los derechos del hombre: la ratificación de los decretos de Hidalgo prohibiendo la esclavitud y declarando libre a todo ser humano que pisara el territorio nacional; la libre expresión de las ideas; los oradores del Partido Liberal: Zarco, Cendejas, Prieto y Félix Romero, defendieron apasionadamente la irrestricta libertad de imprenta y la supresión de todas sus restricciones; la libertad de enseñanza, cuestión que reveló la grandeza y generosidad del pensamiento del grupo liberal: en oposición a García Granados, que "temía mucho a los jesuitas y al clero, que temía que en lugar de dar una educación católica dieran una educación fanática", lo que insinuaba la vigilancia del Estado, Ramírez y Mata respondieron diciendo que "si el Partido Liberal ha de ser consecuente con sus principios, tiene el deber de quitar toda traba a la enseñanza, pues si todo hombre tiene derecho de hablar para emitir su pensamiento, todo hombre tiene también el derecho de enseñar y de escuchar a los que enseñan"; la seguridad jurídica; la no retroactividad de la ley; el debido proceso legal; la exacta aplicación de la ley penal; las garantías del acusado; las libertades de trabajo, de industria y de profesión; el respeto a las propiedades; la prohibición de los monopolios; las libertades de reunión y asociación; la libertad de tránsito; el derecho de petición; etcétera.

El 29 de julio de 1856 se puso a discusión el artículo 15 del Proyecto, relativo a la libertad de cultos: los discursos de los oradores conservadores y liberales demostraron que las tendencias y los propósitos de los dos partidos eran totalmente irreconciliables. Los conservadores, con gran talento, sostuvieron que el artículo 15 no podía ni debía ocuparse de la libertad de conciencia, porque ésta pertenece a la intimidad del hombre y porque el derecho no tenía siquiera que asomarse a su recinto; el debate se refería exclusivamente a la cuestión del culto, como conjunto de actos y ceremonias para tributar homenaje a Dios, lo que constituía una actividad social y externa; apoyados en esta distinción, pretendieron mantener la intolerancia religiosa y el monopolio del culto en beneficio de la Iglesia católica; hablaron en nombre de la tradición y de la unidad religiosa del pueblo e invocaron la doctrina de la soberanía nacional para afirmar que la mayoría de los hombres y mujeres era católica y no quería ni toleraría el ejercicio de un culto

distinto. Los liberales, por labios de Francisco Zarco, propusieron que "la República garantizara el libre ejercicio de todos los cultos"; en su turno, hablaron en nombre de la libertad y de la dignidad humanas y de los derechos del hombre, fuente y finalidad suprema de las asociaciones políticas; sostuvieron que la conciencia es libre y no podía ser coaccionada y que de este principio, aceptado por el Partido Conservador en el debate, derivaba el derecho del hombre para adorar a su Dios de acuerdo con su conciencia, sin otro límite que el idéntico derecho de los demás y el respeto a la moral y a las buenas costumbres; recordaron que la libertad de conciencia era el mensaje del cristianismo y que la tolerancia formaba parte de su esencia; y concluyeron afirmando que la libertad de cultos era una reconquista de la civilización. Los partidos políticos sabían que detrás de aquellos argumentos se jugaban el porvenir de México, la estructuración igualitaria o jerarquizada de la vida social, la persistencia de los privilegios, la influencia política de una potencia supranacional como es la Iglesia católica, el monopolio de la propiedad inmueble, el fuero eclesiástico, la tiranía de las conciencias y el control de la enseñanza y del estado civil de las personas. La Comisión de Constitución comprendió que aquel debate era una declaración de guerra y realizó un esfuerzo formidable por encontrar una fórmula transaccional: no se podrían expedir leyes o disposiciones impidiendo el ejercicio de cualquier culto, pero la nación, en consideración a su tradición y a su realidad católicas, protegería a esta religión por leyes justas y prudentes. Los conservadores y los radicales del grupo liberal rechazaron la transacción: en la sesión de 5 de agosto, por 65 votos contra 44, se declaró "sin lugar a votar". El 26 de enero de 1857, la Comisión de Constitución pidió permiso para retirar definitivamente el artículo 15, solicitud que se aprobó por 57 votos contra 22. Fue en ese momento cuando Arriaga propuso se adicionara la Constitución con el artículo 123, a fin de determinar que "corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes". Así concluyó el debate parlamentario, que habría de continuarse en la lucha armada de la guerra de Reforma y en el imperio de Maximiliano.

La declaración de los derechos del hombre comprende una segunda parte, integrada con lo que se ha denominado los derechos políticos o derechos del ciudadano: la democracia es esencia y es forma de vida; en su primer aspecto, democracia quiere decir libertad del hombre

frente a los poderes políticos y sociales; en su segunda parte, democracia significa el idéntico derecho de todos los hombres a concurrir a la estructuración y a la actividad del Estado; aquélla es la finalidad suprema, ésta es la garantía de su realización. Los derechos del ciudadano tienen como base la función electoral activa y pasiva y quedaron consignados en el artículo 35; el precepto reconoció el derecho de todos los ciudadanos a votar y ser votados para todos los cargos públicos de elección popular. En la sesión de 1º de septiembre, la Comisión presentó el proyecto de artículo, señalando entre los requisitos para ser considerado ciudadano "saber leer y escribir"; el diputado Peña y Ramírez se declaró en contra de dicho requisito, porque no le parece conforme con los principios democráticos y porque las clases indigentes y menesterosas no son culpables de no saber leer y escribir, sino los gobiernos, que con tanto descuido han visto la instrucción pública". La Comisión retiró el requisito, lo que dio por resultado que la Asamblea, ratificando el pensamiento libertario de Morelos, reconociera en toda su amplitud la idea del sufragio universal.

La concepción democrática de la Generación de la Reforma se completó con la idea de la soberanía; el Congreso continuó la tradición de la Constitución de Apatzingán y adoptó las ideas expresadas por el Partido del Progreso en la Constitución de 1824, para decir, en el artículo 39, que "la soberanía —según explicó el conde de Toreno en las Cortes de Cádiz— reside esencial y originariamente en el pueblo, el que tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Y en el artículo 40 y también en armonía con aquella Carta Fundamental, la Asamblea Constituyente se decidió por la democracia representativa y por la forma republicana de gobierno.

En la sesión de 9 de septiembre se presentó el dictamen sobre la forma federal del Estado. En la Exposición de motivos del Proyecto de Constitución, la Comisión se remitió una vez más a la Carta de 1824, reproduciendo los párrafos del discurso que acompañó a su promulgación, para justificar después la conservación del sistema: "¿Qué prestigios podía tener en la actualidad una constitución central ni qué bienes había de dar al país este funesto sistema de gobierno, que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias? Se quejan los pueblos y con sobrada justicia, de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo se fraguaron en el centro de la República; de que en el tiempo de las administraciones centrales no han tenido más que fuertes y múltiples gabelas, sin recibir en cambio ninguna protec-

ción o beneficios... Los pueblos se imaginan que en el foco donde se agitan las ambiciones de los partidos, donde se mueven los resortes de la intriga y la inmoralidad, donde se ha llegado a perder la fe en los destinos de la patria, y donde por otra parte están reunidos y coligados los intereses del monopolio y del privilegio y las vanidades del lujo, conspirando contra las ideas y costumbres sencillas y republicanas, es imposible que nadie se ocupe de pensar seriamente en la verdadera situación del país... Cuando los pueblos han sentido y conocido todo esto, hubiera sido de nuestra parte un error craso retroceder a las maléficas combinaciones del centralismo, que no dejó para México sino huellas de despotismo, recuerdos de odio, semillas de discordia."

Solamente el diputado Manuel Buenrostro intentó oponerse a la adopción del sistema federal, aconsejando se retirara el artículo para discutirlo después de que se presentara el nuevo dictamen sobre el artículo 15; pero en una segunda intervención y ante la frialdad del Congreso, desistió de su propósito. Tampoco en esa ocasión quiso el Partido Conservador empeñarse en una batalla, pues sabía que los moderados votarían en favor de la forma federal del Estado.

Los diputados del medio siglo XIX leyeron cuidadosamente *La democracia en América* de Alexis de Tocqueville, y de acuerdo con él aceptaron la doctrina de la co-soberanía para explicar la naturaleza del Estado federal. Con ese conocimiento pudieron corregir los errores cometidos en la Constitución de 1824: consignaron la identidad de principios —gobierno republicano, democrático y representativo— para la estructuración de los poderes federales y locales; introdujeron el artículo 127, determinando que la competencia de origen correspondería a los estados, en tanto los poderes federales tendrían únicamente las facultades expresamente concedidas en la Constitución; señalaron los actos prohibidos a los estados; establecieron los casos en que debería actuar la garantía federal; organizaron un sistema para dirimir los conflictos de los estados entre sí y con la federación; y crearon un procedimiento especial para reformar las normas constitucionales, haciendo intervenir al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales.

Los autores del Proyecto de Constitución se vieron colocados ante un grave dilema: las dictaduras de Bustamante y de Santa Anna demostraron al país lo peligroso de un poder ejecutivo excesivamente fuerte; pero el sistema de la Constitución de 1824, inspirado por la Constitución gaditana, adolecía también de graves defectos: España era una monarquía y la persona del rey era inviolable y sagrada, pero el

presidente de la República, de conformidad con los artículos 38 y 107, podía ser acusado ante cualquiera de las cámaras por "delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo"; esta diferencia explica que el intento de parlamentarismo, que en la ley española acompañaba a la inviolabilidad de la persona del rey, agravara la condición del Ejecutivo mexicano. Para remediar estos inconvenientes, los constituyentes de 1856-1857 adoptaron el sistema llamado presidencial, pero procuraron reducir y limitar las facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo; los poderes legislativo y ejecutivo serían independientes, teniendo cada uno expresa y claramente señaladas sus facultades y atribuciones, pero debían colaborar en los términos de la ley para el mejor cumplimiento de los fines estatales.

Se ha criticado severamente a la Generación de la Reforma, acusándola por haber creado una especie de dictadura legal del Poder Legislativo, lo que habría impedido el normal funcionamiento de las instituciones, pero se pasa por alto el hecho de que en la Constitución de 1857, el Poder Ejecutivo resultó considerablemente reforzado en comparación con su antepasado de 1824: en la primera de nuestras constituciones, el presidente de la República era elegido por las legislaturas locales, en tanto en 1857 la elección se hacía por el pueblo, de lo que resultaba que el presidente fuera absolutamnete independiente de los otros poderes respecto de su origen y que, en razón de su elección por el pueblo, estuviera respaldado por la mayoría de los ciudadanos. En las sesiones de la Asamblea se recordó que la vicepresidencia de la República había sido una fuente permanente de intrigas y que de ella había salido la traición de Bustamante y el asesinato de Guerrero; aquel trágico recuerdo decidió al Congreso a suprimir la vicepresidencia, reforzando así la posición del presidente. Por otra parte, la responsabilidad de los secretarios de Estado por los actos contrarios a la Constitución o a las leyes desapareció en la Constitución de 1857, salvo, naturalmente, los casos de delitos oficiales o comunes. Es cierto que el juicio político se desarrollaba ante la cámara única, la de diputados, a la que correspondía resolver sobre la culpabilidad del presidente y que la intervención de la Suprema Corte de Justicia se limitaba a imponer la pena fijada en las leyes, pero el juicio político provenía de la Constitución de 1824 y tenía como antepasado la Constitución de los Estados Unidos del Norte. Es igualmente cierto que la misma Cámara de Diputados estaba facultada para crear y suprimir

empleos públicos y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, pero este precepto provenía también de la Carta de 1824, la que a su vez lo tomó de la Constitución española.

Entre las críticas más severas al sistema de la Constitución se encuentra la relativa a la cuestión del veto presidencial en la formación de las leyes: de conformidad con el artículo 70, terminada la discusión de un proyecto de ley y antes de su votación, se remitía al presidente para que formulara las observaciones que juzgare oportunas; recibido de nueva cuenta el proyecto en la Cámara, se procedía a la discusión de las observaciones presidenciales, si las hubo, y en caso contrario a la votación. Pero el veto presidencial, que según la Constitución norteamericana exigía una segunda votación de dos tercios del total de los votos del Congreso (la interpretación posterior se inclina por una votación de dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras), permitía al presidente, aliado a una minoría de 34 por ciento, detener la marcha del Poder Legislativo; en esas condiciones, el veto equivalía a dejar las leyes en manos del Poder Ejecutivo, solución contraria al principio de la división de poderes.

Los tres poderes federales se organizaron dentro del más puro espíritu democrático: el presidente, los diputados y los ministros de la Suprema Corte de Justicia serían designados por el pueblo, en elección indirecta, así se garantizaba no solamente la separación de los poderes legislativo y ejecutivo, sino además y principalmente la independencia del Poder Judicial. No es posible desconocer que la elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por el pueblo ofrece algunos inconvenientes, pues los somete a las fluctuaciones de los partidos políticos, pero juzgado el sistema en su época y con la serenidad que proporciona la distancia, nos parece que fue de una gran sabiduría: si el presidente del Alto Tribunal de Justicia hubiera sido designado por el presidente de la República o aun por el Congreso, probablemente no habría disfrutado del respaldo popular que tuvo Juárez después del infortunado golpe de estado de Ignacio Comonfort.

Otra de las críticas que se hicieron a la Constitución de 1857 se relaciona con la existencia del Senado: la Comisión de Constitución depositó el Poder Legislativo en una cámara única, a la que dio el nombre de "Congreso de la Unión"; en su voto particular, Isidoro Olvera propuso la creación del Senado. El Partido Liberal, demostrando una vez más la pureza de sus intenciones, se dividió entre defensores y enemigos del Senado. En la sesión de 10 de septiembre, Zarco hizo una

brillante defensa de la institución, pero triunfaron los argumentos de José Antonio Gamboa, Cendejas e Ignacio Ramírez, partidarios de la concepción individualista y mayoritaria de la democracia; los opositores al Senado afirmaron que una segunda cámara integrada con representantes de los estados contrariaba la esencia de la democracia, pues permitía que un número mayoritario de estados, pero minoritario en cuanto al volumen de la población total del país, detuviera el ejercicio de la soberanía nacional; reconocieron que el Senado pertenecía a las instituciones tradicionales del sistema federal; pero declararon que la voluntad mayoritaria del pueblo es la suprema ley y que ninguna institución puede contrariarla.

La defensa de los derechos del hombre y el control de la constitucionalidad de las leyes y actos de los poderes públicos poseían una extensa tradición en nuestro derecho, si bien casi nunca funcionaron regularmente: esos principios están unidos a los nombres de Otero y de Rejón y encontraron su primera expresión federal en el Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847; sus artículos 22 y 23 otorgaron al Congreso de la Unión la facultad de declarar la nulidad de las leyes de las legislaturas estatales cuando fueran contrarias a la Constitución y, a la inversa, las legislaturas locales podían, por mayoría de votos y con intervención de la Suprema Corte de Justicia, declarar la nulidad de las leyes del Congreso federal. Pero la gran aportación del Acta de Reformas es el reconocimiento que hizo, por primera vez en el derecho federal positivo, del juicio de amparo, que ha llegado a ser una de las más bellas instituciones jurídicas de todos los tiempos: infortunadamente, el Acta de Reformas no contenía la enumeración concreta de las libertades garantizadas a los hombres, razón por la cual no pudo el juicio de amparo producir todos sus benéficos efectos. El Congreso de 1856-1857 rechazó la idea del control político de la constitucionalidad de las leyes: temieron los diputados constituyentes las indudables fricciones que podrían producirse entre los poderes federales y estatales y decidieron evitar el riesgo. En cambio, reconocieron la grandeza del juicio de amparo, cuya necesidad era aún mayor que en 1847, habida cuenta de la amplitud de la declaración de los derechos del hombre de la nueva Constitución: su fundamento primero se encuentra en la idea misma de los derechos del hombre, "base y objeto de las instituciones sociales", según el artículo primero de la Carta Magna de 1857; todas las leyes y autoridades, según el precepto acabado de citar, estaban obligados a respetarlos y protegerlos, por lo que, si eran violados, debía disfrutar

la persona agraviada de un procedimiento expedito y eficaz para imponer su respeto. El juicio de amparo, tal como fue concebido en la Asamblea del siglo XIX, pertenece a la esencia misma de los principios democráticos: ellos quieren que la libertad y la dignidad humanas se coloquen sobre la arbitrariedad y el capricho de los gobernantes y de ahí que se otorgue, a la persona lesionada en sus intereses por una ley inconstitucional, la facultad de imponer a los gobernantes el respeto de la Constitución y, con ella, el respeto de la voluntad del pueblo. Finalmente, el juicio de amparo es una demostración de fe en la majestad de los jueces, por desgracia no siempre confirmada en nuestra historia: a ellos corresponde detener la arbitrariedad y el despotismo y hacer triunfar la idea de los derechos del hombre.

LA CONSTITUCION LIBERAL

El 15 de diciembre de 1856, el papa Pío IX pronunció una alocución condenando los actos del gobierno de México; era una declaración de guerra y una invitación a los católicos mexicanos para oponerse a las leyes que suprimieran los privilegios de la Iglesia; pero el Congreso Constituyente, consciente de su misión histórica, concluyó sus trabajos y promulgó la Constitución. Después del 5 de febrero, el clero católico predicó en las iglesias de la República que era un código contrario a la religión católica y amenazó con la pena de excomunión a los funcionarios y empleados públicos que prestaran el juramento de "guardar y hacer guardar la Constitución y leyes que de ella emanen". El 17 de marzo, el gobierno expidió un decreto declarando que todos los funcionarios y empleados públicos estaban obligados a prestar el juramento; algunos de ellos se negaron a jurar, por lo que quedaron separados de sus cargos. En el semanario *La Cruz*, de 28 de mayo, apareció un artículo sosteniendo que cuando la potestad civil ordena algo contrario al juicio de la autoridad eclesiástica, los católicos no deben obedecer, pues antes que a los hombres se debe obedecer a Dios. En numerosos folletos y en editoriales y artículos periodísticos se hizo la crítica de la Constitución y se invitó al pueblo a la desobediencia; en varios de esos documentos se señaló el derecho de los hombres a rebelarse contra una constitución contraria a los principios católicos. Según es suficientemente sabido, la propaganda y la agitación provocada en el país doblegaron el espíritu del presidente Comonfort, conduciéndole a la la-

mentable alianza con Zuloaga, a secundar el Plan de Tacubaya y a dar el golpe de estado que desencadenó la guerra de Reforma.

En los años de la guerra se dictaron las Leyes de Reforma, complemento de la Constitución y cristalización de los ideales del Partido Liberal: separación de la Iglesia y del Estado, condensada en la fórmula de la ley de 12 de julio de 1859: "Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos"; rompimiento de las relaciones diplomáticas con la Santa Sede y desconocimiento de ésta como poder político; nacionalización de los bienes de la Iglesia, cuyo efecto inmediato fue la supresión de su poder económico, base del poder político; reconocimiento de las libertades de conciencia y de culto como parte de los derechos del hombre; asunción por el Estado de la función jurisdiccional en toda su plenitud y supresión del fuero eclesiástico; supresión también de los privilegios de que disfrutaban los sacerdotes católicos; secularización del estado civil de las personas y creación del registro civil; transformación del matrimonio en un acto civil; supresión de las órdenes de religiosos regulares; secularización de cementerios, hospitales y establecimientos de beneficencia.

Cuando regresó la tranquilidad al país, en 1873, bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, los principios esenciales de las Leyes de Reforma se elevaron a preceptos constitucionales, quedando colocados como adiciones constitucionales a renglón seguido del artículo 28.

La Constitución de 1857, que pertenece al tipo de las constituciones político-formales, proporcionó las bases para una democracia individualista y liberal. Pero el camino de la democracia está cubierto de espinas y de peligros y al recorrerlo se desbordaron nuevamente las pasiones políticas de los hombres y las fuerzas económicas se impusieron otra vez a la justicia y a la libertad: la burguesía que rodeó al gobierno del general Díaz, particularmente después del ascenso al Ministerio de Gobernación de su suegro, Manuel Romero Rubio, no supo o no quiso —parece más bien lo segundo— procurar el progreso general del país y de sus clases sociales; sostuvo, como la continúa afirmando en la actualidad nuestro ostentoso capitalismo, que el progreso de México era el progreso de ella.

En la nueva estructuración económica del país, la burguesía repitió muchas de las lacras que venían de la Colonia y de la primera mitad del siglo XIX; la nacionalización de los bienes de la Iglesia no benefició a las clases campesinas, perdiéndose así las voces de Morelos,

Arriaga, Castillo Velasco y de Olvera; en una aplicación inhumana de los principios liberales, las comunidades rurales fueron despojadas de sus tierras, quedando reducidos los hombres a la condición de peones de hacienda, situación que difería bien poco del siervo medieval. La ejecución de los programas de obras públicas —encomiables por todos conceptos— y los pródromos de la industrialización no produjeron sino en escala mínima la elevación de los niveles de vida de las clases trabajadoras: en 1906 estallaron dos movimientos huelguísticos, uno en la región minera de Cananea y el segundo en las fábricas de hilados y tejidos de Atlixco. El gobierno del presidente Díaz, el Partido Científico y la burguesía mexicana se vieron colocados ante su última oportunidad histórica, pero en lugar de aprovecharla iniciando una política de reformas sociales que hubiera permitido el ingreso de los campesinos y del proletariado a la vida nacional, ahogaron en sangre los movimientos de huelga y ratificaron su intención de continuar gobernando al país en calidad de propietarios-dictadores.

LA EPOCA REVOLUCIONARIA

Dice Georges Burdeau que "una revolución es la sustitución de una vieja idea de la justicia y del derecho por una nueva". Así fue la Revolución de 1910: lucha de un pueblo explotado durante cuatro siglos por los conquistadores, por los encomenderos, por los criollos y los españoles, por los hacendados de la era del general Díaz y por la burguesía nacional y extranjera, dueña actualmente del poderío económico; lucha por un nuevo derecho y por una justicia mínima para las relaciones sociales. Sin duda, los objetivos y los ideales de esa primera revolución social del siglo XIX no eran plenamente nuevos, pues en el fondo de ellos, según creemos se desprende de lo que llevamos expuesto, late el pensamiento de Morelos y de los liberales de mediados del siglo XIX. Pero en 1910 la idea de un derecho nuevo y de una justicia nueva, que habría de ser social y sustituir a las viejas concepciones individualistas, devino el objetivo fundamental de la lucha: el problema inmediato de 1810 era asegurar la independencia de la nación frente a España y los posibles aspirantes al trono de Anáhuac; en 1857, la pugna Estado-Iglesia y la conquista de los derechos del hombre y del ciudadano dominaron el panorama político y relegaron a un segundo plano el reconocimiento de la justicia social. La Revolución de 1910

planteó como exigencia imperativa el derecho de todos los hombres a participar en los beneficios de la vida comunitaria, a conducir una existencia humana justa y digna y a la consecuente creación de un mundo político y jurídico nuevo.

El 1º de julio de 1906, los hermanos Flores Magón, los hermanos Sarabia, Antonio I. Villarreal y algunas otras personas lanzaron el Manifiesto del Partido Liberal, haciendo una crítica acerba y penetrante del gobierno dictatorial del presidente Díaz: pusieron de relieve que la instrucción pública favorecía únicamente a las clases privilegiadas y a un reducido sector de la clase media, que el progreso del país no había traído beneficios a los campesinos y a los trabajadores, que unos y otros vivían en condiciones infrahumanas y que era urgente una reorganización gubernamental que permitiera regresar al sendero de la dmocracia y contribuyera a la creación de un derecho nuevo para los problemas del campo y de la industria. A la miseria de los campesinos y de los trabajadores debe agregarse la circunstancia de que el gobierno del presidente Díaz, como todas las dictaduras, había llegado a constituir una oligarquía cerrada en la que no se podía penetrar sino mediante un servilismo incondicional: una parte considerable de la burguesía nacional y la clase media, que había adquirido conciencia de la dignidad humana, principiaron a sublevarse contra su condición de gobernados sin redención y se sumaron al descontento del pueblo.

El año de 1908 tuvo una importancia particular: por razones que la historia no ha podido descifrar, el presidente Díaz concedió una entrevista al periodista norteamericano Creelman y en ella expresó que "había recibido el poder de manos de un ejército victorioso, en una época en la que el pueblo no estaba preparado para el ejercicio de la democracia, que las condiciones históricas habían variado, que el pueblo se encontraba ahora en aptitud de decidir respecto de su futuro gobierno, que vería con agrado se formara un partido de oposición, que al concluir el periodo presidencial 1904-1910 alcanzaría la edad de ochenta años y que, cualquiera que fuese la opinión de sus partidarios, se retiraría del poder". Aquellas declaraciones fueron la sentencia de muerte del régimen, porque los dictadores no pueden jugar con el fuego de la democracia.

En los meses finales de 1908 y en los años de 1909 y 1910 se gestó la tercera de nuestras grandes revoluciones: varias fracciones del porfirismo pretendieron recoger las palabras del caudillo, pero ninguna se atrevió a proponer el principio de la no reelección, conformándo-

se con luchar por la vicepresidencia de la República. En un cierto momento, pareció que Bernardo Reyes podría canalizar el descontento nacional, pero la indecisión del general jalisciense acabó con muchas de las ilusiones de la juventud de entonces.

A fines de 1908 surgió la figura egregia de Francisco I. Madero. Su ensayo *La sucesión presidencial,* no obstante sus deficiencias, sirvió de punto de apoyo para la formación, en el mes de mayo de 1909, del Club Antirreeleccionista: en la convención de 15 de abril de 1910, los antirreeleccionistas, en cuyas filas figuraron los hermanos Vázquez Gómez, el periodista Filomeno Mata, el maestro José Vasconcelos, Félix Palavicini y el jurista Toribio Esquivel Obregón, entre otras personas, supieron canalizar el descontento y la miseria populares del campo y de las fábricas y, después de postular la candidatura de Madero para la presidencia de la República, iniciaron la batalla de la democracia.

Los acontecimientos posteriores son suficientemente conocidos y no es éste el lugar adecuado para relatarlos en detalle: el 5 de octubre de 1910 publicó Madero el Plan de San Luis Potosí, declarando la nulidad de las elecciones generales e invitando al pueblo para que tomara las armas y coadyuvara al derrocamiento de la dictadura. Hasta aquellos momentos, la agitación política y los programas de los partidos habían tenido como finalidad esencial y única poner término al gobierno del presidente Díaz y restablecer la vigencia de los principios democráticos de la Constitución de 1857; vagamente se habló en la Convención antirreeleccionista de dictar leyes protectoras del trabajo. Pero al redactar el Plan de San Luis, Madero habló del despojo de que fueron víctimas las comunidades rurales y señaló como uno de los objetivos de la Revolución la restitución de las tierras, sin indemnización para los despojantes: el párrafo del Plan de San Luis es el origen de nuestra revolución social, sirvió para despertar de su sueño a los guerreros del sur y encontró en Emiliano Zapata un jefe y un luchador infatigable. La Revolución se extendió por todo el territorio nacional y el general Díaz se vio obligado a renunciar; pero antes de abandonar el poder logró que sus representantes firmaran con Madero los Tratados de Ciudad Juárez: en ellos, y a cambio de las renuncias del general Díaz y del vicepresidente Ramón Corral y de la promesa de que los jefes de la Revolución designarían a algunos de los secretarios de Estado y a varios gobernadores, los representantes de la Revolución aceptaron la presidencia interina del ministro de Relaciones De la Barra y el licenciamiento de las tropas revolucionarias. Vinieron después la

elección de Madero y Pino Suárez para la presidencia y vicepresidencia de la República y el incumplimiento del Plan de San Luis. Fue entonces cuando el generalísimo Morelos revivió en la figura de Zapata: el Plan de Ayala, de 28 de noviembre de 1911, reproducción agigantada del pensamiento del caudillo independentista, condensó en las palabras "tierra y libertad" el sentido profundo y verdadero de la Revolución Mexicana. La sangre vertida en los campos de batalla no debería servir para un simple cambio de gobernantes, sino para liberar al pueblo y devolver a los hombres su dignidad. Más tarde, la asonada de Félix Díaz y de Bernardo Reyes, la traición de Huerta y de Blanquet, el asesinato de Madero y Pino Suárez y la farsa en la transmisión del Poder ejecutivo colocaron al pueblo enfrente de un nuevo dictador.

El 19 de febrero de 1913, inmediatamente después de la Decena Trágica, la legislatura del estado de Coahuila desconoció a Huerta como presidente interino de la República y autorizó al gobernador para "armar fuerzas y coadyuvar al mantenimiento del orden constitucional". El decreto de la legislatura fue una feliz aplicación de la idea del Estado de derecho y de los principios federativos: todos los poderes públicos, federales y locales, encuentran su base y toman su origen en la Constitución, debiendo actuar siempre dentro de ella, de tal manera que la persona o personas que asumen el poder o actúan al margen o en contra de la Constitución, pierden su legitimidad; si el fenómeno ocurre en una entidad federativa, corresponde a la federación reintegrarla a la vida constitucional, pero si la ruptura de la Constitución acontece en los poderes federales, compete a los poderes locales combatir la usurpación y restablecer el orden constitucional. La actitud de la legislatura y la conducta posterior de Carranza eran, en consecuencia, impecables: la lucha que emprendían y a la que habrían de invitar a todos los gobiernos de los estados, tendría como finalidad restablecer la vigencia de la Constitución de 1857 y, en su oportunidad, reconstruir los poderes federales. El 27 de marzo siguiente, un grupo de jefes y oficiales publicó el Plan de Guadalupe: ratificó la actitud del gobierno de Coahuila, dio al ejército que se formaba el nombre de constitucionalista, reconoció a Carranza como comandante supremo de las tropas revolucionarias y resolvió que al ocuparse la ciudad de México, quien en ese momento fuera el jefe de la Revolución se haría cargo interinamente del Poder Ejecutivo Federal y convocaría a elecciones generales. El 18 de abril, Carranza se adhirió al Plan de Guadalupe.

La revolución constitucionalista se transformó rápidamente en una auténtica lucha de clases, pero lo fue en un grado más puro y avanzado que durante la guerra de Independencia o en la revolución de Ayutla: los hombres y los grupos humanos que se sumaron al movimiento de Carranza llevaban el firme propósito de realizar la idea de la justicia social. Sin duda, la lucha principió en Coahuila para derrocar a un tirano, pero el pueblo adquirió bien pronto la convicción de que la simple lucha contra los dictadores era estéril y que Huerta era tan sólo la máscara que cubría el viejo régimen burgués; al combatir al dictador, el pueblo luchó por destruir el absolutismo de la burguesía, proponiéndose crear un régimen social más justo; en esta ocasión, el pueblo no permitiría que le escamotearan el triunfo, ni aceptaría que, a pretexto de resolver una crisis política, se aplazara la adopción de un nuevo derecho. Fue así como aquella revolución se convirtió en la primera revolución social del siglo XX.

En este periodo de la lucha, la figura de Zapata se erigió en la antorcha de la nueva idea de la justicia y del derecho: una y otro dejarían de ser principios estáticos destinados a proteger las pertenencias de la burguesía y se convertirían en fuerzas vivas, en fuerzas creadoras de una democracia social al servicio del hombre. El Plan de Ayala era la reivindicación del derecho de la nación mexicana para utilizar su tierra en beneficio de quien la cultivaba: nadie tiene el derecho de extraer una renta de la tierra; solamente aquel que siembra y cultiva con sus manos la semilla adquiere el derecho de hacer suyos los frutos de la tierra. El Plan de Ayala es el enterramiento de la idea romana de la propiedad y de la doctrina del siglo XVIII que se empeñó en hacer de la propiedad un derecho natural del hombre, idéntico a las libertades del espíritu. En carta de 7 de abril de 1913, Zapata dice a Pascual Orozco, emisario de Huerta ante él: "Yo pertenezco, señor, a una raza tradicional que jamás ha degenerado ni ha podido traicionar las convicciones de una colectividad, y las de su propia conciencia; prefiero la muerte de Espartaco acribillado a heridas en medio de su libertad... Quiero morir siendo esclavo de los principios, no de los hombres". Y en otra carta de 17 del mismo abril, escribió al mismo Huerta: "La paz sólo puede restablecerse teniendo por base la justicia, por palanca y sostén la libertad y el derecho, y por cúpula de ese edificio, la reforma y el bienestar social". Y debe recordarse, por su valor simbólico, el primer reparto de tierras, efectuado por Lucio Blanco en Tamaulipas el 1º de septiembre de 1913.

El 15 de julio de 1914 abandonó Huerta el poder. Los acontecimientos que se desarrollaron posteriormente han sido descritos muchas veces y han recibido las más variadas interpretaciones: las fuerzas revolucionarias se dividieron en dos grupos, dirigidos respectivamente por Carranza y Villa; la división persistió hasta la célebre batalla de Celaya, ganada por el general Obregón al Centauro del Norte. Pero durante ese tiempo se extendió rápidamente por todo el país la idea de crear una legislación social: en varios estados de la República los jefes militares y gobernadores provisionales expidieron diversas disposiciones sobre salario mínimo, jornada de trabajo y descanso semanal, culminando en el mismo año de 1914 con las leyes del trabajo de Jalisco y Veracruz. En el puerto de Veracruz, Carranza comprendió que el movimiento constitucionalista contra Huerta se había transformado en una revolución social y que era indispensable dar satisfacción a los anhelos del pueblo: el 12 de diciembre de 1914 publicó el famoso decreto reformatorio del Plan de Guadalupe, atribuyéndose la facultad de dictar "todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país... Leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; revisión de los códigos civil, penal y de comercio". La primera disposición dictada por Carranza es el decreto de 29 de diciembre de 1914, introduciendo el divorcio en la legislación civil; era el complemento de las Leyes de Reforma. Pero la disposición fundamental, base de la posterior evolución histórica de México y del contenido de la futura Constitución de 5 de febrero de 1917, es la ley de 6 de enero de 1915 que ordena la restitución y la dotación de tierras a las poblaciones campesinas.

En el artículo V del decreto reformatorio del Plan de Guadalupe dispuso Carranza que "el encargado del Poder Ejecutivo sometería al Congreso de la Unión las leyes y disposiciones que hubiere dictado, a fin de que fueran estudiadas, ratificadas, reformadas o elevadas a preceptos constitucionales". Pero el 14 de septiembre de 1916, el jefe de la Revolución resolvió convocar a un Congreso Constituyente extraordinario; para justificar la medida, en la Exposición de motivos de la convocatoria expresó que "si bien la Constitución de 1857 consignó en su artículo 127 el procedimiento para su reforma, dicha norma no era

ni podía ser un obstáculo para que el pueblo hiciera uso del derecho contenido en el artículo 39 de la misma Constitución, pues el pueblo, titular esencial y originario de la soberanía, conserva el inalienable derecho de alterar o modificar, en cualquier tiempo, la forma de su gobierno". En diferentes épocas, algunos juristas han sostenido que la convicción del Congreso Constituyente extraordinario implicó la ruptura del orden constitucional y la destrucción de la legitimidad de un movimiento que en todo momento se propuso el restablecimiento de la Constitución de 1857. Si se analiza el decreto de convocación a la luz de los principios de la teoría pura del derecho, según fueron expuestos por la escuela vienesa, resultará que careció de validez formal. Pero Carranza tuvo conciencia de esa circunstancia y, conociéndola, planteó en toda su amplitud y belleza el problema de la legitimidad de una revolución realizada por el pueblo en ejercicio de su soberanía. Las dos tesis son excluyentes, pero en tanto la primera pretende que el pueblo actúe siempre en la forma prevista en el derecho preestablecido, la segunda tiene un sentido más hondamente democrático; el pueblo puede, en ejercicio de su soberanía, romper el derecho preexistente y crear libremente un nuevo; la revolución constitucionalista precisó así el sentido del artículo 39 de la Constitución de 1857, idéntico al precepto vigente en nuestros días.

EL CONGRESO CONSTITUYENTE

El Congreso Constituyente de Querétaro se benefició con cierta característica que le distingue de las asambleas de 1824 y 1857: estas últimas fueron una pugna colosal de factores reales de poder, representados por los diversos partidos políticos que se formaron en aquellas dos etapas de nuestra historia. Así y para presentar un ejemplo, el grupo liberal de mediados de siglo se encontró frecuentemente en minoría y no pudo hacer prevalecer algunas de sus principales ideas; tuvo necesidad de triunfar en una guerra posterior a la Constitución para imponer, en toda su amplitud, la idea de los derechos del hombre y la laicización de la vida civil. Ciertamente, después de que Huerta abandonó el poder, las fuerzas revolucionarias, según explicamos con anterioridad, se escindieron en dos grupos, pero la fracción carrancista se impuso rápidamente. En esas condiciones, la Asamblea de 1917 pudo integrarse con los representantes de un grupo revolucionario doblemen-

te victorioso. En 1857, los partidos liberal y conservador sostenían principios e ideas esencialmente distintos, en tanto en 1917 la Revolución triunfante defendía un programa unitario, el mismo que se había venido definiendo con la ley de 6 de enero de 1915 y con las medidas de protección al trabajo dictadas por los gobiernos de los estados. Sin embargo, la unidad de los hombres nunca será perfecta: en la asamblea queretana se revelaron distintas tendencias, y si bien ninguna de ellas pretendió modificar los principios e ideas generales de la Revolución, sí se intentó mantener la Constitución dentro de los lineamientos de su antecesora, dejando al Congreso de la Unión y a la legislación ordinaria el cuidado de dictar las leyes reclamadas por el pueblo en los campos de batalla. Esta posición, que infortunadamente partió del Proyecto mismo de Constitución elaborado por Carranza, fue rota al discutirse el problema de la libertad de trabajo y quedó definitivamente sepultada cuando la Asamblea se ocupó del derecho de propiedad. En aquellos memorables debates, según notaremos posteriormente, surgió la nueva idea del derecho constitucional y de sus funciones.

Los teóricos y profesores de derecho constitucional dividen el contenido de las constituciones en dos grandes partes, llamadas dogmática y orgánica: la primera es la parte central y fundamental, el corazón y el alma de las constituciones. Sirve para definir los derechos y deberes de los hombres y de los grupos sociales, sus relaciones con los poderes públicos, las finalidades de la organización estatal y los principios generales y determinantes de la acción política que deberán desarrollar los poderes públicos; la parte dogmática de una constitución comprende los ideales de justicia, la idea del derecho, las aspiraciones y los propósitos del pueblo y de sus hombres; de ella puede decirse que es la objetivación del espíritu del pueblo en cada uno de los momentos de su historia. La parte orgánica determina la forma del Estado y la estructura, atribuciones y límites a la actividad de los órganos estatales. Pues bien, las partes orgánica y dogmática de una constitución se encuentran entre sí en la relación entre continente y contenido, entre medio y fin: la organización de los poderes públicos es el medio que permite asegurar o a través del cual pretende el pueblo asegurar la efectividad de sus ideales jurídicos y políticos. Como consecuencia de lo expuesto, se puede agregar que la parte orgánica de una constitución es la forma dentro de la cual se desenvuelve la vida del pueblo, en tanto que la parte dogmática determina el estilo interno de vida del pueblo y de sus hombres; de lo que a su vez puede concluirse que para

juzgar de la naturaleza íntima y de los caracteres esenciales de una constitución, debe atenderse principalmente a su aspecto dogmático. Se explica así que la preocupación primera y más grave de las asambleas constituyentes haya sido la fijación del núcleo constitucional: la Revolución francesa del siglo XVIII se propuso, en primer término, fijar los derechos y deberes de los hombres y de ese propósito nació la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789; posteriormente y para asegurar su eficacia, la Asamblea Nacional votó la Constitución de 1791. En nuestro Congreso Constituyente de los años de la Reforma ocurrió el mismo fenómeno: los grandes debates, según relatamos en un párrafo anterior, giraron en torno a la declaración de los derechos del hombre; cuando concluyó la discusión, el Partido Conservador dejó hacer a los liberales y, convencido de que no podía imponer sus ideas, se preparó para la lucha armada. También en 1917, la más grande de las batallas parlamentarias tuvo lugar a propósito de los derechos del hombre: de ella salió la nueva y primera declaración de derechos sociales de la historia, que habría de transformar la esencia del derecho constitucional y que daría a la Constitución ese sentido individualista y social, mediante el cual los constituyentes de Querétaro quisieron garantizar la libertad humana y asegurar la realización de un mínimo de justicia social.

Cuando se reunió el Congreso Constituyente, ya se habían escuchado las voces de los corifeos de la dictadura sosteniendo que el régimen democrático que se había creado en la Constitución de 1857 era inaplicable a la vida mexicana, por lo que debían introducirse en él reformas fundamentales: la Generación de la Reforma habría sido una pléyade de hombres románticos, enamorados de una idea, pero desconocedores de los presupuestos indispensables para la organización de un país. El Proyecto de Constitución preparado por Carranza y los diputados constituyentes en las sesiones de Querétaro, no obstante la persistencia de la crítica, ratificaron su fe en la democracia: sin duda, la democracia no había sido una realidad entre nosotros, pero era la ilusión y la esperanza del pueblo, era el ideal por cuyo encanto habían luchado los hombres desde la primera de sus constituciones, en el Congreso de Anáhuac de 1814, cuando el generalísimo Morelos señaló la ruta de la libertad; el pueblo de México vivía enamorado de la idea de la democracia y había pasado un siglo contemplándola, como el héroe de Piase... "el enamorado de la Osa Mayor". Habría sido una enorme inconsecuencia desconocer nuestra historia, pues se obligaría a los hom-

bres a iniciar una revolución más. Con apoyo en las consideraciones que anteceden, el Congreso Constituyente confirmó su fe en una democracia individualista y social, mayoritaria e igualitaria.

El artículo 39 hizo descansar el edificio constitucional en el principio de la soberanía del pueblo: "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de él." Soberanía quiere decir libertad del pueblo y de sus hombres, o según la fórmula que creemos se desprende de la enseñanza de quien fuera ilustre director de nuestra Facultad de Derecho, José María del Castillo Velasco, "la soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los hombres". La doctrina de la soberanía significa, además, que es el pueblo el titular del poder constituyente, que es él quien se organiza libremente y que únicamente al pueblo corresponde formular su constitución, sea directamente, bien por conducto de sus representantes, todo acto que desconozca o impida el ejercicio de esta facultad es un atentado a los derechos de la nación. Quiere decir también la idea de soberanía que la fuente única de las atribuciones de los gobernantes es la voluntad del pueblo expresada en su Constitución y que los actos contrarios o que vayan más allá de lo preceptuado en la Ley Fundamental son arbitrarios y despóticos.

Nuestra fórmula constitucional de la soberanía, unida al artículo 16 —precepto que dispone que nadie puede ser privado o molestado en sus derechos sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente—, es una de las más bellas concreciones de la idea de Estado de derecho: según el pensamiento democrático puro, la Constitución, obra del pueblo y ejercicio inmediato de su soberanía, es la fuente única de los poderes públicos, su norma organizadora y, en consecuencia, es independiente y superior a ellos. El efecto inmediato de esta manera de entender las ideas de soberanía y Estado de derecho consiste en que los poderes públicos y las autoridades están subordinados a la Constitución, sin que puedan realizar acto alguno para el que no estén expresamente autorizados por la Ley Fundamental o por las normas que de ella deriven. Los gobernantes, conforme a la hermosa frase del viejo maestro de la Universidad de Burdeos, León Duguit, "carecen de un derecho propio de mando, teniendo en cambio el deber de actuar de acuerdo con los mandatos constitucionales en beneficio del pueblo"; los gobernantes, para usar las palabras famosas de Federico el Grande, "son los primeros servidores de su pueblo", pero no según los dictados de su conciencia, sino en cumplimiento de la voluntad constitucional del pueblo.

Todas las autoridades están subordinadas a la Constitución, pero este principio necesita una mayor explicación, pues en un Estado federal existe un orden jurídico doble: todas las autoridades están sometidas a la Constitución federal y no pueden realizar acto alguno que la contradiga, pero en tanto las autoridades federales encuentran en la misma ley federal la fuente y el límite de sus atribuciones, las autoridades locales están además subordinadas a las respectivas constituciones particulares de los estados; en consecuencia, no es suficiente que algún acto no esté atribuido a la federación ni prohibido a los estados, pues es necesario que el pueblo de cada entidad federativa determine las atribuciones locales de los gobernantes en su constitución particular. De esta manera, la idea del Estado de derecho se conservó entre nosotros en toda su integridad: ningún gobernante, federal o local, puede actuar sin estar constitucionalmente autorizado por su pueblo.

Para garantizar las ideas de soberanía y Estado de derecho, base de nuestra organización política, la Constitución de 1917 es una constitución escrita y rígida: fue elaborada y expedida por una asamblea constituyente, representación inmediata y directa del pueblo y no puede ser reformada sino por un órgano, distinto de los poderes ordinarios del Estado, y mediante procedimientos especiales. Durante mucho tiempo, los profesores de derecho constitucional y los juristas en general han especulado largamente en torno a la naturaleza del poder revisor de la Constitución, pero no han encontrado una solución satisfactoria. Nos parece que en la doctrina kelseniana se puede buscar la respuesta a tan importante cuestión: el Estado federal es un orden jurídico total, que comprende dos órdenes jurídicos parciales, correspondiendo uno a los poderes públicos centrales y otro, que a su vez se compone de muchos órdenes jurídicos iguales, es el perteneciente a los poderes locales. El error de las diversas teorías y opiniones sobre el sistema federal consiste, según el jefe de la escuela vienesa, en haber identificado el orden total del Estado federal con el orden parcial de los poderes públicos centrales. Si se alcanza la distinción propuesta por el autor de la teoría pura del derecho, la cual, por lo demás, es susceptible de muy variadas e importantes aplicaciones, resulta fácil descubrir la naturaleza del poder revisor de la Constitución: dicho poder no forma parte ni puede ser identificado con ninguno de los órdenes jurídicos parciales, ni siquiera con el orden de los poderes centrales: el poder revisor de la Constitución pertenece al orden total del Estado federal y, en consecuencia, está colocado, de la misma manera que la Consti-

tución, sobre todos los poderes tanto centrales como locales; es un poder supraestatal, órgano cuya naturaleza es análoga a la que corresponde a las asambleas constituyentes, si bien está subordinado a ellas, pues su estructura y sus formas de actuación dependen de la asamblea creadora de la Constitución.

En íntima unidad con las ideas que acabamos de exponer, y en armonía también con la Constitución de 1857, nuestra Ley Fundamental reconoció la idea de la democracia representativa como la base para la actuación de los gobernantes, pero éstos, según la definición clásica de Georges Berlia, nunca deberán ser considerados como "los representantes soberanos de la nación", sino tan sólo como "los representantes de la nación soberana".

Dentro del propósito de completar su concepción democrática, la Asamblea Constituyente reconoció que el ejercicio de la soberanía corresponde por igual a todos los hombres y, en consecuencia, confirmó el principio defendido por la Generación de la Reforma, en el sentido de otorgar a todos los ciudadanos el derecho activo y pasivo de voto. No es posible desdeñar algunos inconvenientes del sufragio universal, pero no es siquiera imaginable que exista algún sistema electoral perfecto. Los constituyentes de 1917 tenían la experiencia de nuestra historia y sabían que cualquier diferenciación o jerarquía que introdujeran entre los ciudadanos sería contraria a las aspiraciones del pueblo: la idea del sufragio universal es la que, por lo menos hasta el momento presente, responde mejor a la irreductible naturaleza de la persona humana y es también, según creemos, la única que parece compatible con el principio de la igualdad natural de todos los hombres.

Si se analizan serenamente las consideraciones que anteceden, se llega a la conclusión de que los diputados constituyentes de 1917 confirmaron, por lo que respecta a la estructura de la democracia, la concepción individualista de la misma: el hombre y, en consecuencia, la mayoría de ellos, son la fuente única y necesaria del poder.

El pensamiento contemporáneo afirma uniforme y categóricamente que la separación entre el Estado y las Iglesias y religiones es una de las bases esenciales de la libertad de los hombres y de la democracia. Considerada en este aspecto, la democracia moderna es radicalmente distinta a la democracia antigua y a la sociedad medieval: la democracia ateniense y la romana envolvían la vida ética, religiosa y cultural del hombre, en tanto la democracia nuestra quiere ser la garantía de la libertad humana ante el Estado, las Iglesias y religiones, las fuerzas

y potencias sociales y económicas y los otros hombres; nuestra democracia de personas libres. Éste era el pensamiento de los liberales de la Generación de la Reforma, cuando Zarco defendió las libertades de conciencia y de culto y Ramírez la de los hombres frente a los dueños de haciendas y de factorías. En armonía con este pensamiento, el Congreso Constituyente de la Revolución constitucionalista ratificó las decisiones adoptadas por su antepasado de 1857 y recogió las bases contenidas en las Leyes de Reforma: los artículos 3o., 5o., 24, 27, fracción II y 130, constituyen la unidad reguladora de la separación y relaciones entre el Estado y las Iglesias y religiones. Los diputados constituyentes recordaron la historia del siglo XIX, las guerras desencadenadas por el poderío de la Iglesia católica y del clero, la necesidad de acudir en ayuda y defensa de las clases desposeídas de la nación y la urgencia de resolver definitivamente el problema, recordando a los hombres que en las contiendas civiles y políticas la patria y el bienestar del pueblo constituyen los valores supremos: apoyados en estas consideraciones, declararon nuevamente la separación entre el Estado y la Iglesia y las libertades de conciencia y de culto; en la redacción concreta de los textos constitucionales, los constituyentes de la Revolución se apoyaron en las Leyes de Reforma, en las modificaciones de 1873 y en la ley reglamentaria de 14 de diciembre de 1874.

PARTICULARIDADES DE LA CONSTITUCIÓN

El Capítulo I de la Constitución se promulgó bajo el rubro "De las garantías individuales" y el artículo 1o. cambió la redacción del precepto similar de 1857: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución..." Los intérpretes y escritores se han esforzado en la búsqueda de la idea que pudo servir de base a la modificación, y no han faltado algunas voces que se remitan a la filosofía positivista de la época para sostener que las disposiciones constitucionales de 1917 rechazaron la doctrina de los derechos naturales del hombre, sustituyéndola por la tesis que afirma que las libertades de los hombres son derechos otorgados por el orden jurídico positivo: las constituciones son obra de los pueblos y de sus hombres; son éstos, en consecuencia, quienes determinan cuáles serán sus libertades y sus derechos dentro del orden jurídico que crean. Una constitución no vive por sí, sino que es el pueblo y sus hombres quienes

le dan vida, creándola y viviéndola. Por tanto y dentro de un sistema democrático, la solución es siempre la misma, independientemente de que se acepte la concepción filosófico-naturalista de los derechos del hombre o la doctrina sociológico-positivista: las libertades y derechos de la persona humana son creaciones históricas de los hombres, consignados por ellos mismos en sus constituciones. Por otra parte, no es posible afirmar que el Congreso Constituyente hubiera rechazado la idea de los derechos naturales del hombre; en el dictamen sobre el artículo 1o., la Comisión respectiva expresó: "La Comisión es de parecer que debe aprobarse el artículo, que contiene dos principios capitales cuya enunciación debe justamente preceder a la enumeración de los derechos que el pueblo reconoce como naturales del hombre, y por esto encomienda al poder público que los proteja de una manera especial, como que son la base de las instituciones sociales."

La Declaración de derechos del Proyecto de Constitución era paralela a la de 1857; su finalidad primordial era la misma: afirmación de las libertades humanas fundamentales. Contenía, claro está, importantes modificaciones y adiciones a los viejos textos, algunas de ellas de positiva trascendencia, pero las ideas base de la declaración, en cierta medida, eran las mismas que se esgrimieron en el siglo XIX: la libertad personal y la prohibición de la esclavitud; la libre emisión del pensamiento y la consecuente libertad de imprenta; la libertad de tránsito y la de portación de armas; el derecho de petición; las libertades de reunión y asociación; las libertades de conciencia y de culto; la seguridad jurídica y el principio de la irretroactividad de las leyes; la exigencia del debido proceso legal; las garantías del acusado; etcétera, eran los mismos derechos y libertades declarados en la Revolución francesa y recogidos por la conciencia universal y por los soldados de la revolución de Ayutla. Algunas de las más importantes variantes son: el artículo 7o. suprimió el juicio por jurados para los delitos de imprenta, quedando la cuestión reservada a la legislación ordinaria; el artículo 10o. precisó algunas de las principales armas prohibidas a los particulares; el artículo 14, según es sabido por todos los juristas, modificó la redacción del principio de la no retroactividad de las leyes y agregó dos párrafos a su antepasado, señalando la manera de cubrir las lagunas legales y fijando las reglas para la interpretación y aplicación de las leyes civiles y penales; el artículo 16 precisó los casos en que está permitido practicar visitas domiciliarias y los requisitos que deben satisfacerse; el artículo 20 amplió y determinó claramente las garantías

de los acusados en los juicios penales; el artículo 21 otorgó al ministerio público la titularidad de la acción penal. Sin embargo, estas modificaciones y otras que pueden encontrarse no modificaron la esencia de los derechos y los fundamentos de las libertades.

El primer gran apartamiento respecto del pensamiento viejo se presentó en la cuestión relativa a la enseñanza: el proyecto de artículo 3o. declaraba en su párrafo I la libertad de la enseñanza, pero agregaba que "sería laica la que se impartiera en los establecimientos oficiales"; la reforma propuesta por Carranza no era una novedad, pues se encontraba en el artículo 4o. de la ley de 14 de diciembre de 1874 y se practicaba en todas las escuelas públicas. Los diputados revolucionarios analizaron nuevamente la cuestión, recordaron los debates del siglo pasado y llegaron a la conclusión de que la libertad absoluta que reconoció la Constitución de 1857 entregaba a la niñez en manos del clero: en el dictamen de la Comisión se adicionó el Proyecto de Carranza, a fin de que la enseñanza primaria impartida por particulares se ajustara al mismo principio y se previno que el Estado ejercería la necesaria vigilancia. Queriendo fundar la nueva disposición, los miembros de la Comisión dijeron que "el clero aparece en la historia como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades; su doctrina ha sido y es: los intereses de la Iglesia antes que los intereses de la patria". En el mismo dictamen, la Comisión precisó su idea del laicismo: "La Comisión entiende por enseñanza laica la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que trasmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico." El artículo 3o. fue reformado en el año de 1934; en esa época se habló de "educación socialista", de combatir el fanatismo y de crear en los jóvenes una concepción "racional y exacta del universo"; la incompatibilidad entre los principios democráticos que reclaman la libertad del espíritu y la reforma de 1934 condujeron a una segunda modificación, realizada durante el gobierno del presidente Ávila Camacho. El problema de la enseñanza no está resuelto: la clase media alta y la burguesía industrial han propiciado la creación de escuelas particulares, la mayoría de ellas dirigidas por el clero católico; en esas escuelas se viola abiertamente el mandato constitucional. Nos parece escuchar nuevamente las palabras de Ramírez y de Mata: la respuesta a la enseñanza confesional está en la organización de buenas escuelas públicas, con un profesorado adecuadamente preparado y bien pagado; para enseñar es preciso disfrutar de la ale-

gría de vivir; únicamente aquel que es tratado por la sociedad como persona está en aptitud de enseñar a la niñez y a la juventud a ser personas.

LO SOCIAL EN LA CONSTITUCION

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 estacos, 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 necesario, 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 del Norte 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 del 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 representados; 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 covocación 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 en elaborar la legislación futura y resolver los conflictos obrero-patronales. En la sesión de 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 Georges 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, 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 contrata-

ción; 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 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 público y los derechos del ciudadano tenían por objeto determinar su 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: es 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 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 persona humana.

Los debates sobre el artículo 123 sentenciaron a muerte al proyecto de 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 retorno a las tierras de que habían 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 de 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 ciudadosamente 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 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 Esapaña adujeron aquellas 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 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 el 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.

LAS DISTINTAS CONSTITUCIONES

Las entidades federativas, Coahuila en primer término, e inmediatamente después Senora, iniciaron la rebelión en contra de Victoriano Huerta, principiando el movimiento para regresar al régimen constitucional federal de 1857. El hecho tiene una alta trascendencia histórica, pues reprodujo, naturalmente en circunstancias diversas, la lucha de las diputaciones provinciales en contra del imperio de Iturbide. Los hombres que venían de la Revolución constitucionalista no podían traicionar a sus estados, ni proponer su destrucción, ni sustituirlos por los departamentos de las Siete Leyes de 1836.

En el informe que rindió Carranza al Congreso se quejó con cierta amargura de que el sistema federal no hubiera funcionado normalmente entre nosotros, pues, decía, "ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra

que, por regla general y salvo raras excepciones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél". La comisión que presidió el maestro Machorro Narváez recordó brevemente en su dictamen los argumentos esgrimidos en contra del sistema federal por el Partido Conservador y los refutó con la historia y con la idea de la libertad, para concluir proponiendo se ratificaran los principios de la revolución de Ayutla.

En la estructura del sistema federal se observan algunas variantes respecto de 1857: la Generación de la Reforma rechazó la ideal del Senado, porque era opuesta a una democracia individualista y mayoritaria; cuando Juárez regresó a la capital de la República en 1867, convocó a elecciones generales para integrar los poderes públicos y propuso que en el mismo acto electoral el pueblo decidiese si era de autorizarse al Congreso para que, sin ajustarse al procedimiento ordinario de reformas a la Constitución, se modificara la estructura del Poder Legislativo, creando el Senado; el presidente no logró su propósito, pero en 1874, Sebastián Lerdo de Tejada obtuvo que se reformara la Constitución. El Constituyente de 1917 no discutió la cuestión y ratificó unánimemente la división del Poder Legislativo en dos cámaras.

Una segunda variante se relaciona con el problema municipal: su historia es larga y entre nosotros se remonta al movimiento mismo de la llegada de Cortés a las tierras veracruzanas. Las constituciones de 1824 y 1857 nada dijeron sobre él, pues los hombres de aquellas dos épocas juzgaron que el problema era asunto interno de los estados, por lo que era a éstos a los que correspondía decidir respecto de su existencia y organización; y en efecto, las constituciones locales de los dos periodos de nuestra historia federal organizaron al municipio y le reconocieron diversas atribuciones y derechos. El municipio es una comunidad natural determinada por razones geográficas, históricas y económicas; desde tiempo inmemorial se le reconoce como una de las formas más completas de autogobierno y como una manifestación de la libertad democrática. Al ponerse a discusión el artículo 5o. el diputado López Lira solicitó de la comisión se adicionase el precepto con un párrafo reconociendo la existencia y los derechos del municipio, pero el maestro Machorro Narváez respondió que la cuestión quedaría resuelta en el artículo 115, que se ocuparía de los principios

para la organización de los estados. En el dictamen respectivo, la Comisión se expresó elocuentemente: "La diferencia más importante, y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política de los estados y, por ende, del país... Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años puede hacerlos víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión estima que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida, y su independencia, condición de su eficacia". Si bien es cierto que la Constitución federal se adentró en el régimen interior de los estados, lo hizo para garantizar la libertad.

Los constituyentes de Querétaro ratificaron la doctrina que atribuye a los estados la competencia de origen y determina expresamente las atribuciones delegadas a la federación. Pero la determinación de estas facultades resultó más amplia en el Congreso de 1917, iniciándose así la tendencia que está reduciendo cada vez más el radio de actividad de los estados: el artículo 27 comprende una de las primeras y sobresalientes atribuciones nuevas de los poderes federales; el régimen de la propiedad, el subsuelo y el aprovechamiento y uso de las aguas quedaron definitivamente incluidos en la esfera de su competencia. El artículo 28 fuente de la intervención del Estado en la vida económica, permitió también a los poderes federales ampliar considerablemente su actividad. En contraste con las disposiciones citadas, al discutirse el problema del trabajo, resolvieron los diputados constituyentes que las leyes necesarias para la aplicación del artículo 123 se dictarían por los poderes locales. En el mismo artículo 28 y en el 73 se encuentran las nuevas atribuciones de la federación, entre ellas: el banco único de emisión, las cuestiones relativas a migración y salubridad, el establecimiento de escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, bibliotecas, observatorios y demás institutos de cultura superior. La tendencia a la ampliación de las atribuciones de los poderes centrales ha sido la consecuencia necesaria de las nuevas exigencias nacionales e internacionales, sin que sea un fenómeno exclusivo de nuestra organización política: el célebre juez norteamericano John Marshall, en la sentencia de 7 de marzo de 1819 —McCulloch *vs.* Maryland— dio una interpretación amplísima a la cláusula de la Constitución de su país que se ocupa

de las facultades implícitas; desde esa fecha, las posibilidades de acción del gobierno federal crecieron considerablemente.

Las constituciones de 1824 y 1857 proclamaron la idea del sufragio universal, pero contenían el sistema de elección indirecta. En el Constituyente de mediados del siglo XIX se discutió apasionadamente en torno a su legitimidad y conveniencia: Zarco y Ramírez defendieron la elección directa de los diputados, el presidente de la República y los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y Arriaga se mostró partidario de sus ideas, pero Olvera ganó la votación sosteniendo que la elección directa sería únicamente posible en el futuro, cuando la población mexicana fuese más homogénea. Uno de los objetivos de la Revolución de 1910 era dar satisfacción a los anhelos del pueblo en favor de la elección directa de sus gobernantes: el 22 de mayo de 1912, durante la presidencia de Francisco I. Madero, se reformó la Constitución. El Congreso Constituyente de Querétaro confirmó las ideas del presidente mártir; otra vez se hizo sentir la doctrina, esencialmente democrática, de Paulino Machorro Narváez: el principio de la elección directa era la consecuencia natural y necesaria de una revolución victoriosa; ella había demostrado la razón que asistía en 1857 a los opositores de la elección directa: esta solución, explicó Ramírez en el debate del siglo pasado, desnaturaliza la doctrina de la soberanía del pueblo, pues dentro de aquel sistema no es el pueblo quien, en ejercicio de su soberanía, designa a sus representantes, sino terceras personas, pudiendo nombrar a quien no cuente con la simpatía del pueblo.

La revolución maderista resolvió una segunda cuestión, de extraordinaria trascendencia para la vida nacional: la doctrina extranjera continúa discutiendo la legitimidad democrática del principio de la reelección de los gobernantes, particularmente en el caso del presidente de la República; sostienen sus defensores que, siendo el pueblo soberano, es a él a quien corresponde decidir si la conducta de un gobernante merece su reelección; prohibirla es impedir que el pueblo, en uso de su soberanía, continúe utilizando los servicios de quien leal y eficientemente cumplió su misión. Es posible que en teoría y en un mundo perfecto, los partidarios de la reelección de los gobernantes tengan razón, pero las soluciones políticas no deben ser un fruto de la razón pura, sino el resultado de la experiencia histórica y de la conveniencia y aptitudes de cada pueblo: parece indudable que los constituyentes de 1857, enamorados de la libertad y de la democracia

y con una fe infinita en la capacidad electoral de nuestro pueblo, se dejaron dominar por la argumentación puramente teórica en favor de la reelección de los gobernantes y pasaron por alto que el poder tiende siempre al poder y que los gobernantes disponen de numerosos medios, lícitos a veces, pero frecuentemente ilícitos, para ejercer presión sobre los electores. Por otra parte, las más grandes inquietudes del pueblo mexicano después de la promulgación de la Constitución de 1857 derivaron, precisamente, de los intentos de los gobernantes por reelegirse; la Revolución de 1910 se inició como una protesta contra las llamadas reelecciones del presidente Díaz y a su triunfo hubo de dejar constancia constitucional de su propósito: la reforma de 27 de noviembre de 1911 prohibió en forma absoluta la reelección del presidente y únicamente permitió la elección del vicepresidente, con carácter de presidente, después de que transcurriera un periodo intermedio, el artículo 83 de la Constitución recogió el principio de la no reelección del presidente.

La Asamblea Constituyente de 1917 ratificó la fórmula de la división de los poderes estatales que surgió con los orígenes de nuestro derecho constitucional: su más remoto antepasado aparece en el artículo 12o. de la Constitución de Apatzingán, habiendo adquirido su redacción definitiva en el artículo del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, de 31 de enero de 1824, parte integrante de la Constitución federal de ese mismo año; de ahí la tomaron los autores de la Constitución de 1857. Durante la guerra de Reforma y en los años del imperio de Maximiliano, el Congreso de la Unión, con apoyo en el artículo 29, aprobó la suspensión de los derechos del hombre y facultó "omnímodamente al Ejecutivo para que dictara cuantas providencias juzgara convenientes, sin más restricción que salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecido en la Constitución y los principios y Leyes de Reforma". El presidente Juárez, con apoyo en la autorización del Congreso, emitió numerosas disposiciones, muchas de ellas de naturaleza materialmente legislativa. Al volver la paz a la República, discutieron los particulares ante la Suprema Corte de Justicia, en demanda de amparo, la legitimidad de las medidas adoptadas por el presidente.

Ezequiel Montes, ministro de aquel Alto Tribunal, sostuvo que el artículo 5o. de la Constitución prohibía la reunión de dos o más de los poderes en una sola persona o que se depositara el Legislativo en un solo individuo, por lo que, concluía en su discurso, la autorización

otorgada al presidente Juárez no pudo significar la facultad para dictar actos materialmente legislativos. Algunos años más tarde, Ignacio Vallarta, presidente de la misma Suprema Corte de Justicia, sostuvo la tesis contraria, afirmando que el artículo 29 facultaba al Congreso de la Unión para conceder al presidente las atribuciones legislativas que fueran indispensables para hacer frente a la situación determinante de la suspensión de los derechos del hombre; la delegación de facultades legislativas, conforme a la tesis de Vallarta, era la única excepción a la norma general del artículo 5o. La doctrina del distinguido jurisconsulto abrió el camino para el sistema que posteriormente se introdujo y que se conoce en nuestra historia con el nombre de concesión de facultades legislativas extraordinarias al Ejecutivo: el Congreso de la Unión, aun sin existir el estado de suspensión de garantías, principió a autorizar al Ejecutivo para legislar en diversos ramos de la administración pública; así se dictó la mayoría de los códigos del siglo XIX. Carranza comprendió la falsedad de la situación y la negación del principio de la división de poderes; en su discurso ante el Congreso de Querétaro, insistió en la conveniencia de dar una solución definitiva al problema y propuso se aceptara la tesis de Vallarta. La historia no detiene su curso: el propio Carranza incurrió en el vicio que criticó en Manuel González y en Porfirio Díaz, solicitando del Congreso la concesión de facultades legislativas extraordinarias. Fue necesaria la adición de 12 de agosto de 1838 para que se aceptara, en forma que parece definitiva, la solución de Vallarta. Ahí concluyó uno de los grandes debates jurídicos de la Suprema Corte de Justicia.

El problema fundamental de la organización política de México dentro de la vigencia de la Constitución de 1857 fue la dictadura presidencial; en 1917 estuvieron presentes las figuras de los dos dictadores, Porfirio Díaz, soldado de la República, luchador contra el imperio, que acabó gobernando cruelmente en beneficio de la burguesía, pero que posee como cualidad relevante haber abandonado al país sin bienes de fortuna, y Victoriano Huerta, "de cuyas hazañas no quiero acordarme". La resolución dada al problema por el Congreso de Querétaro está abierta al tribunal de la historia: la Constitución del medio siglo XIX adoptó el sistema presidencial de gobierno y otro tanto hicieron los diputados de la revolución agraria y social del siglo XX; en 1857 salió considerablemente reforzada la posición del presidente de la República y, sin embargo, según señalamos en un párrafo an-

terior, la Constitución de la Reforma fue duramente criticada: para decidir el debate, hubieran debido preguntarse los constituyentes de 1917, primeramente, si la crítica a la Constitución de 1857 —efectuada por quienes intentaron ver en la supuesta supremacía constitucional del Congreso la causa que obligó al presidente Díaz a pervertirlo y subordinarlo a su voluntad, a fin de poder gobernar— era correcta, esto es, si efectivamente las normas constitucionales fueron la causa real que condujo a la dictadura; y por otra parte, hubieran debido también preguntarse si la reforma a la Constitución era apta para evitar en el futuro la tentación de la dictadura. Nos parece que la respuesta habría sido doblemente negativa: la vida institucional depende menos de las leyes, cuanto de la educación y de la preparación cívica del pueblo para la grandeza de espíritu de los gobernantes y de las fuerzas armadas; creemos igualmente, como dijo Ramírez en 1857, que la "democracia será una ilusión mientras se prive a los trabajadores y a los campesinos del fruto de su trabajo".

Durante el gobierno de Lerdo de Tejada se modificaron aquellas disposiciones constitucionales más fuertemente criticadas: se creó el Senado y se otorgó al Poder Ejecutivo un veto suspensivo en la formación de las leyes: si el presidente devolvía el proyecto de ley al Congreso, debían las cámaras discutirlo una segunda vez y únicamente se consideraba aprobado en la segunda votación, si obtenía la mayoría absoluta de los votos de los miembros del Congreso.

El Constituyente de 1917 continuó el camino señalado por el presidente Lerdo de Tejada y, al ratificar el sistema presidencial de gobierno, reforzó nuevamente la posición del Poder Ejecutivo, aproximando nuestra organización a la norteamericana: en la cuestión del veto presidencial, modificó el Congreso la solución del siglo pasado, elevando la mayoría requerida para la segunda aprobación de la ley a las dos terceras partes de los diputados y senadores. En otra de las cuestiones que se criticaron más fuertemente a la Constitución de 1857, relacionada con la posibilidad del Ejecutivo de convocar a sesiones extraordinarias al Poder Legislativo, los diputados de Querétaro reformaron también los principios: la norma antigua subordinó la posibilidad de la convocación a la decisión de la comisión permanente; la fracción XI del artículo 89 de la Constitución vigente decía que "el presidente tenía facultad para convocar al Congreso o a alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente"; también en este capítulo se siguió la solución norteamericana,

pero conviene agregar que la reforma constitucional de 24 de noviembre de 1943 regresó al texto del siglo pasado.

En el discurso ante la Asamblea Constituyente, Carranza recordó la crítica, probablemente la más certera, que se formuló en contra de las normas de la vieja Constitución: "El Poder Legislativo, que por la naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación... Encaminadas a evitar ese mal, se proponen varias reformas, de las que la principal es quitar a la Cámara de Diputados la facultad de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas." La reforma propuesta y aceptada por el Constituyente consistió en otorgar al Senado la facultad exclusiva de juzgar al titular del Poder Ejecutivo, previa acusación de la Cámara de Diputados.

El sistema presidencial mexicano encontró un refuerzo sumamente valioso en las reformas constitucionales introducidas en la época del presidente Madero y recogidas en 1857: la elección directa del presidente de la República le proporciona una fuerza excepcional, pues es el único funcionario federal que resulta designado por la mayoría del pueblo, en tanto los diputados y senadores son elegidos por regiones. El prestigio popular del presidente es, en consecuencia, superior al de los miembros del Poder Legislativo. Queremos recordar que Francia, cuyo sentido democrático es indudable, solamente en dos ocasiones ha aceptado la elección directa del presidente de la República: en la época de Luis Bonaparte, ensayo que concluyó en otro imperio imposible, según la bella explicación de Georges Vedel, y en la Constitución del general Charles de Gaulle.

Un segundo apoyo para la posición del Poder Ejecutivo dentro de nuestro sistema presidencial radica en la reforma que otorgó al ministerio público la titularidad de la acción penal. Si se tiene en cuenta que la designación del procurador general de la República es un acto libre del presidente, se comprenderá que el ejercicio de la acción penal se encuentra en sus manos.

No podemos analizar las reformas que se han introducido en la Constitución con posterioridad al año de 1917. Algún día habrá que preguntarse si México continúa viviendo un sistema presidencial.

CONCLUSIONES

Los HOMBRES que hicieron la Revolución demandaban un mínimo de justicia en la vida social y en las relaciones de trabajo; en los debates del Congreso Constituyente, recordaron los diputados del pueblo que la democracia requiere como base inconmovible la independencia del Poder Judicial y el respeto público para sus miembros. Estas cualidades, que pertenecen a las mejores conquistas de la historia, cobraron una altura inconmesurable desde los años en que Rejón y Otero asignaron al Poder Judicial la noble misión de asegurar, a través de sus decisiones, la supremacía de la Constitución y el respeto de los derechos del hombre. En un discurso elocuente, José María Truchuelo afirmó que el nuevo Poder Judicial era un auténtico poder y que su independencia era condición esencial para el juego normal de las instituciones.

La Constitución de 1857, según vimos antes, consignó la radical separación del Poder Judicial de los poderes legislativo y ejecutivo. El Proyecto de Constitución de Carranza rechazó aquella solución y propuso un sistema mixto, haciendo intervenir a los poderes legislativo y ejecutivo en la designación de los jueces: el Congreso de la Unión propondría y discutiría libremente a los candidatos, pero haría saber los nombres al presidente de la República, a fin de que éste pudiera hacer observaciones o proponer nuevos candidatos. En la sesión de 20 de enero de 1917, los diputados Truchuelo y Pastrana Jaimes insistieron en la doctrina de 1857, pero la palabra brillante de Hilario Medina, Machorro Narváez y Lizardi, entre otros diputados, se opuso a aquella vieja concepción democrática. Fue entonces cuando un grupo de diputados, en la sesión de 21 de enero, presentó una iniciativa que sirvió como fuente para la solución definitiva: las legislaturas locales propondrían cada una un candidato, eligiendo el Congreso en funciones de colegio electoral. Los diputados consituyentes aceptaron jubilosos la nueva postura: evitaba los inconvenientes atribuidos al sistema de la elección popular de los jueces y, a la vez, aseguraba la independencia del Poder Judicial, pues ni el Ejecutivo Federal ni los ejecuti-

vos locales participaban en su designación. Por otra parte, este argumento ejerció gran influencia en el Congreso, la integración de la Suprema Corte de Justicia quedaba encomendada a las entidades federativas, lo que implicaba un fortalecimiento del sistema federal.

Tampoco los diputados de la Revolución creyeron conveniente adoptar el sistema de control político de la constitucionalidad de las leyes y decidieron conservar los principios fundamentales de nuestro juicio de amparo. En el discurso que pronunció ante el Congreso, Carranza puso de relieve que los regímenes dictatoriales no habían respetado los derechos del hombre, por lo que era urgente reorganizar la institución para hacerla más expedita y eficaz: el juicio de amparo, decía el primer jefe, forma parte de la vida de nuestro pueblo y es tal vez el único baluarte de la libertad en el que creen todavía los hombres. Estas consideraciones decidieron a Carranza a proponer la ampliación del juicio de amparo.

Dentro del sistema puro de la Constitución de 1857, el amparo servía para proteger a los hombres contra las violaciones a los derechos reconocidos en la respectiva Declaración; era el control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades, federales o locales. Pero el artículo 14, en el párrafo en que hablaba de la exacta aplicación de la ley, originó uno de los más hermosos y extraordinarios debates jurídicos nacionales: diversos abogados de las provincias acudieron en demanda de amparo ante los jueces de distrito y ante la Suprema Corte de Justicia, afirmando que la violación a las leyes ordinarias implicaba la violación del artículo 14; rechazada esta tendencia en los años en que Vallarta fue presidente del Tribunal, acabó imponiéndose en la jurisprudencia del siglo XIX: "Es inútil e imposible —aseguró Carranza en su informe— oponerse a esta transformación; los hombres que habitan en los más apartados rincones del territorio nacional confían en el juicio de amparo y en los jueces federales y no corresponde a una ley fundamental, como es la Constitución, destruir esta creencia y esta ilusión." El juicio de amparo, control de la constitucionalidad en el siglo XIX, se enriqueció con lo que se denomina en nuestros días control de la legalidad.

La creencia y la ilusión del pueblo es real. Pero para hacerla efectiva urge devolver al Poder Judicial y a los jueces su dignidad y su independencia. Sería el mejor homenaje a la Constitución de Querétaro y a la Revolución que la produjo.

Quisiéramos decir una vez más, antes de concluir, que la esencia de una Constitución es su Declaración de derechos: ella determina el grado de la dignidad humana. En el curso de la historia nuestra se fue perfeccionando una idea: primeramente, la exigencia de la independencia frente a un pueblo, admirable por muchos conceptos, pero lejano y carente del sentido y del espíritu de la libertad que brota de la tierra, de la selva, de la llanura y de los ríos de nuestra América; después, la libertad del individuo delante del Estado y la supremacía de la nación frente a la Iglesia, finalmente, la dignidad del hombre y su transformación de individuo en persona.

El problema de México es el cumplimiento generoso y tal vez la superación de sus tres preceptos fundamentales: el artículo 3o., para impartir instrucción a todos los hombres; el artículo 27, para entregar el campo a los campesinos, que son sus dueños, y el artículo 123, para hacer del trabajador una persona y un ciudadano.

El problema de los monopolios,
Publicaciones del Instituto Tecnológico de México
de la Asociación Mexicana de Cultura, A.C., s./a.

por
Gustavo R. VELASCO

EL PROBLEMA DE LOS MONOPOLIOS

Publicaciones del Instituto Tecnológico de México
de la Asociación Mexicana de Cultura, A.C.

¿No constituye un signo de estos revueltos tiempos el hecho de que un abogado discurra públicamente sobre asuntos económicos? ¿Acaso a los abogados no nos parecería una intromisión, hasta un desacato, el que los economistas empezaran a opinar sobre cuestiones de nuestra profesión?

Con el deseo de mantener la paz entre esa antigua y noble ocupación que es la abogacía y la joven e importantísima ciencia económica, pero a la vez porque soy respetuoso por convicción de los derechos ajenos, me interesa aclarar que no voy a invadir el cercado extraño, sino principalmente a hablar de un problema general, que a todos nos atañe, a la vez que a aportar sobre él algunos datos de carácter jurídico. Si no me equivoco, el dominio propio de los economistas es la teoría económica, y ellos son los primeros en renunciar a toda pretensión de que el campo contiguo, pero profundamente diverso, de la política económica les pertenezca en exclusiva. Ahora bien, en esta sencilla plática pretendo tan sólo proporcionar a ustedes algunos elementos para que reflexionen sobre un problema de política económica. Para esto habré de acudir necesariamente —para la fijación de conceptos, para precisar efectos y causas— a las enseñanzas de la teoría económica. Pero no por ello haré ciencia de la economía, porque no es ciencia, nos recuerda Ortega y Gasset, usarla o aplicarla;[1] ciencia es sólo investigación, y yo no aspiro a que esa parte de mi exposición sea original sino verdadera.

Además, no ando muy seguro de que convenga a la humanidad que quienes nos ostentamos como cultos, como hombres a la altura de nuestro tiempo, nos inhibamos ante la economía y la consideremos como una caverna misteriosa en la que únicamente penetran y tienen comu-

[1] Misión de la Universidad, Madrid, 1930, págs. 94 y 95.

nión unos cuantos elegidos. Que se me entienda bien: considero a la economía una de las ciencias más arduas, más elusivas, si se me permite un anglicismo que no repugna a la índole de nuestro idioma, y más difíciles de dominar; siento por los economistas competentes un respeto tanto más grande cuanto que, debido a las razones anteriores y a otras que no tiene caso exponer, confirman con su número escasísimo, en México como en el resto del mundo, una de las leyes de su disciplina. Sin embargo, creo que nada es más imprescindible en la amenazadora situación actual, de abismal desorientación económica y social, que incorporar las realizaciones de la teoría económica a la cultura de nuestro tiempo. No es dudoso, en efecto, que en esta materia existe una ignorancia tan generalizada como profunda y tanto más digna de preocuparnos cuanto que no impide a la mayoría de nuestros semejantes opinar alegremente sobre cuestiones económicas. Los grandes temas políticos contemporáneos son puramente económicos y no pueden ser entendidos a fondo ni resueltos recionalmente, sin una comprensión de lo esencial, de lo medular, de la teoría económica.[2] En contraste, en ningún otro dominio resulta tan verdadero el juicio del pensador español cuyo nombre cité hace unos momentos, en el sentido de que "nunca tal vez el hombre medio ha estado tan por debajo de su tiempo, de lo que éste le demanda".[3] Felizmente, no es preciso para corregir esta situación y para que cumplamos nuestras funciones cívicas, que cada hombre se convierta en un economista, como no necesitamos ser físicos, biólogos o historiadores para no andar perdidos desde otros puntos de vista por la selva de la vida y para poseer "ideas claras y firmes sobre el universo, convicciones positivas sobre lo que son las cosas y el mundo".[4] Lo que sí urge es que deje de considerarse la ciencia económica como un saber mágico o esotérico, que podemos abandonar sin peligro en manos de los especialistas, y que completemos en nuestras existencias la dimensión de que hoy por hoy carecen.

Pero creo que de momento es más urgente aún que entre yo en materia. Puesto que voy a hablar de monopolios, parece que lo primero es ponernos de acuerdo sobre el significado de dicha palabra, lo que equivaldrá a fijar la materia de esta conferencia. Siguiendo el ejemplo de mi maestro, el licenciado Miguel S. Macedo, cuando abordaba cual-

[2] Von Mises, Bureaucracy, págs. 111 y 115.
[3] Ortega y Gasset, obra citada, pág. 117.
[4] Ortega y Gasset, obra citada, pág. 57.

quier asunto nuevo, procederé de las obras más generales a las especiales. "El monopolio", nos dice Edgeworth en el Diccionario de Economía Política de Palgrave, "significa literalmente la venta que hace un solo hombre, pero el término se ha extendido para denotar tanto la venta como la compra (p. e. de trabajo), ya sea por un hombre o por un grupo que actúa como un solo hombre (p. e., un sindicato)".[5] Y John Maurice Clark, en la Enciclopedia de Ciencias Sociales, define el principio del monopolio "como el control discrecional, unificado o mediante un acuerdo, del precio a que los compradores en general pueden adquirir un artículo o servicio y de la oferta que pueden obtener, o el control del precio a través de la oferta, por oposición a la falta de dicho control que caracteriza la situación ideal de la concurrencia perfecta".[6]

Todas las definiciones de los autores, bastante numerosos debido a mi temor de errar si me atenía yo a un solo guía, que he consultado, coinciden en lo fundamental. Todas reconocen: 1) que hay monopolio cuando la oferta o la demanda de un artículo en el mercado se halla concentrada en una sola mano (o en varias que obran como una); 2) que el monopolio descansa en último término en la facultad de limitar o controlar la oferta (por ser el monopolio de la demanda, rigurosamente el monosonio, muy poco frecuente, casi siempre se prescinde de tratarlo); y 3) que el monopolio es lo opuesto de la libre concurrencia.[7]

Aunque sería posible comentar cada uno de los tres elementos que enumero, probablemente lo más fructuoso para la compresión del monopolio sea desarrollar el último. La concurrencia es la competencia en materia económica y ésta es una de las formas que reviste la rivalidad entre los hombres. Específicamente, sin embargo, libre concurrencia es el nombre que se aplica a la rivalidad, esto es, a la acción de un hombre que se esfuerza por obtener lo que otro hombre trata de obtener al mismo tiempo, que se desarrolla cuando se cumplen ciertos supuestos. De éstos los principales son dos, a saber: que haya dos o más personas o entidades que ofrezcan un artículo en el mercado y que

[5] Edición de Henry Higgs, Londres, 1925, vol. II, pág. 805.

[6] Nueva York, 1935, vol. 10, págs. 623-624.

[7] Strigl, Curso Medio de Economía, México, 1941, págs. 117-118; Benham, Curso Superior de Economía, México, 1941, págs. 188 y 195; Wicksell, Lectures on Political Economy, London, 1935, vol. I, págs. 88-89; Wicksteed, The Common Sense of Political Economy, London, 1933, vol. I, pág. 256.

actúen independientemente, es decir, que sean libres para decidir los precios y demás condiciones a que dispondrán de sus productos o servicios; que la entrada a la rama de actividad de que se trate sea libre. Yendo más allá, los economistas han elaborado el concepto de la "concurrencia perfecta", que exigiría algunos requisitos adicionales, como los de que se trate de artículos homogéneos, que ningún productor pueda ejercer por sí solo una influencia perceptible sobre el precio y que todos los que forman parte de un mercado posean un conocimiento completo de todos los factores pertinentes. Esta construcción de la "competencia perfecta", que se utiliza para el análisis del estado de "equilibrio de competencia" y para la teoría de los precios monopólicos, es la que se contrasta con la de monopolio absoluto o integral. Sin que me sea posible penetrar más en el análisis del concepto, básteme agregar que únicamente habrá concurrencia perfecta cuando la elasticidad de la demanda de los artículos de un productor individual, sea infinita.[8] En términos más sencillos, ningún productor podrá subir su precio en cifra alguna, sin perder toda su clientela; tampoco podrá bajarlo, sin atraer a sí toda la clientela de los demás productores. Como en el caso más general la elasticidad es inferior al infinito, se dice que la concurrencia es imperfecta.

Ahora bien, es verdad que en la realidad la competencia oscila entre los dos casos extremos, marginales les llama Ropke, de la concurrencia perfecta y el monopolio puro.[9] La mayoría de las situaciones reales que encontramos representan algo intermedio, con grados diversos de control discrecional y con grados también diversos de defensas derivados de la competencia.[10] Como en tantos otros ejemplos que nos ofrece la vida, la actividad económica no se nos presenta ni blanca ni negra, sino con matices variables de gris. Es verdad también que la competencia perfecta es muy infrecuente porque en pocos casos se llenan las condiciones que exige para ella la teoría. Pero hay que observar que un monopolio perfecto es aún más raro que la libre competencia, así como que ningún monopolio puede mantenerse a través de un espacio un poco largo de tiempo sin el apoyo decidido del gobierno.[11]

[8] Robinson, Monopolio, México, 1942, págs. 19-20.

[9] Explication Economique du Monde Moderne, París, 1945, pág. 202.

[10] Clark, artículo Monopolio citado, pág. 624.

[11] Ropke, obra citada, págs. 203-204; Bernham, obra citada, pág. 199; Colson, Cours d'Economie Politique, París, 1916, Vol. I, pág. 257.

Debido a las conclusiones falsas que ha sacado de los hechos anteriores la llamada teoría de la competencia imperfecta o monopólica, es importante que estimemos su trascendencia verdadera. Empecemos por precisar que el monopolio absoluto y la concurrencia perfecta son abstracciones, instrumentos de análisis, no descripciones de una realidad que no existe, como no existió en el siglo diecinueve.[12] Por eso son equivocadas las investigaciones que concluyen que ha habido un declinar, una decadencia de la competencia, para inferir en seguida que han perdido validez los resultados de un análisis que suponen que se basaba en la coincidencia con la realidad. Como las demás generalizaciones de la teoría económica, el concepto de la concurrencia perfecta no puede ser refutado sino demostrando su falsedad lógica. Mientras esto no se haga, seguirá marcándonos el camino para lograr la utilización más eficaz de los recursos disponibles, en el caso de que los hechos objetivos permitan que la competencia se aproxime a la perfección. La circunstancia verdadera de que los hechos casi siempre opongan resistencia a ese ideal, no es un buen argumento para no remover los obstáculos a la libre concurrencia, como no son buenos argumentos contra el intento de resolver cualquier problema, observa Hayek, las dificultades para alcanzar una solución perfecta, y como no es la salud imperfecta un argumento en contra de la salud.[13]

Por estas razones otros autores llegan a la dura conclusión de que salvo una abundancia de datos con respecto a situaciones concretas y a las prácticas monopólicas que prevalecen en la actualidad, y salvo el adelanto en la terminología técnica, el problema se encuentra más o menos en la misma situación que en la época de Adam Smith y de que más exacto que hablar de la decadencia de la competencia sería hablar de "la decadencia de la idea de la competencia".[14] Esto no quiere decir que la teoría tradicional de la concurrencia no pueda progresar. Como ha demostrado el Profesor Hayek en un artículo reciente y lleno de sugerencias, la construcción teórica de la concurrencia perfecta adolece del defecto fundamental de referirse a una situación estática, cuando la competencia es un proceso dinámico por naturaleza, con el resultado de que aquélla da por supuestas las características esenciales de la

[12] Gideonse, Organized Scarcity and Public Policy, Chicago, 1947, pág. 10.

[13] The Meaning of Competition, en Individualism and Economic Order, Chicago, 1948, pág. 104.

[14] Gideonse, obra citada, pág. 11.

concurrencia, cuando precisamente lo que debía hacer era destacarlas y explicarlas.[15] También le achaca el inconveniente de habernos ocultado "que la competencia es más importante mientras más complejas e imperfectas son las condiciones en que tiene que funcionar", es decir, que "en ningunos campos es mayor la necesidad de la competencia que en aquéllos en que la naturaleza de los artículos o servicios imposibilita que alguna vez cree un mercado perfecto teóricamente hablando". Como enseñanza práctica deduce la de que "debemos preocuparnos mucho menos de que la concurrencia sea perfecta en un caso dado y preocuparnos mucho más de que no exista competencia alguna", especialmente frente a la tendencia en boga de ser intolerante con las imperfecciones de la competencia, a la vez que se guarda silencio sobre su supresión, especialmente por la obra de los gobiernos.[16]

Hay pocos puntos en que los socialistas de izquierda y derecha, así como esa variedad de conturbados pensadores que son los intervencionistas, se encuentren más unidos que en su hostilidad a la competencia. Por eso me he extendido en las explicaciones anteriores, a pesar de que simplemente estoy aclarando algunos supuestos previos para lo que debe ser el objeto principal de mis observaciones. Entre ellos me siento obligado a decir algunas palabras sobre los efectos de los monopolios y sobre sus causas. Esto nos capacitará para percibir en qué consiste el problema de los monopolios y para opinar sobre los diversos medios de resolverlo.

Como es sabido, el estudio del monopolio se ha ocupado principalmente de sus relaciones con el mecanismo de los precios. Inclusive muchos tratados, después de explicar la formación de los precios en un mercado libre, discuten su formación en un régimen de monopolio. Si es verdad que esta manera de enfocar el problema ha conducido a resultados importantes, en cambio parece que se ha extremado el análisis sin una utilidad correspondiente, así como exagerado su presentación en forma matemática. También estimo que la colocación habitual del problema del monopolio conduce a cierta estrechez en su tratamiento y a prescindir de sus efectos más generales, especialmente desde el punto de vista de la organización social. Pero sea lo que fuere de esta opinión, que no es puramente personal,[17] lo cierto es que existe

[15] Página 94.

[16] Página 105. Compárese Cornejo, La "Competencia Monopólica" de Chamberlin, El Trimestre Económico, vol. XIV, núm. 1, págs. 61-62.

[17] Gideonse, obra citada, pág. 12.

unanimidad casi completa entre los economistas por lo que hace a los resultados que son de esperarse del monopolio, y que únicamente difieren en la importancia que conceden a cada uno y consiguientemente en el énfasis mayor o menor que ponen al desarrollarlos. Para los economistas clásicos, los males del monopolio se encuentran en los altos precios, en la ineficiencia en la producción y en la distorsión de la distribución natural del capital y el trabajo entre las distintas actividades.[18] Con más precisión, el monopolista puede mantener el precio de venta por encima del precio de costo. Esto lo logra a través de la limitación de la oferta, cuya masa puede determinar libremente por hipótesis. Ahora, que qué política de precios siga el monopolista en la práctica dependerá principalmente de la elasticidad de la demanda, de la evolución de los costos y de la posibilidad de efectuar una discriminación de precios, como factores económicos, y de otras consideraciones, entre ellas algunas extraeconómicas, como el peligro de atraer otros competidores al mercado, de enajenarse la opinión pública y de provocar medidas adversas por parte de las autoridades. Por cuanto a la eficiencia de la producción, el consenso de opinión es en el sentido de que, pese a algunas encuestas favorables a las combinaciones monopólicas, tanto deductiva cuanto inductivamente debe llegarse a la conclusión de que la empresa libre, de cierto tamaño variable según las circunstancias, pero como regla general no la empresa pequeña, es superior al monopolio.[19] Sin embargo, debe tenerse presente que aquí las generalizaciones ofrecen dificultades especiales y que las circunstancias varían según la actividad económica que se considere y aún de industria a industria. Otro inconveniente, más claro e indudable del monopolio, consiste en el hecho de que la restricción de la producción impide que se fabriquen los bienes y presten los servicios que más desean los consumidores. Si bien la producción total no decrece, porque los factores desplazados se dirigirán a otros campos de actividad, de todas maneras los bienes que se produzcan serán menos importantes que los que se habrían obtenido si se hubiera satisfecho la demanda de una mayor cantidad de los artículos monopolizados.[20]

Aunque los perjuicios que causan los monopolios y la animadversión que consiguientemente engendran, hacen que con frecuencia se

[18] Clark, artículo Monopolio, citado, pág. 627.

[19] The Relative Efficiency of Large, Medium-Sized and Small Business, Monografía número 21 del Temporary National Economic Committee, Washington, 1941.

[20] Benham, obra citada, pág. 203.

piense lo contrario, hay que guardarse de creer que son todopoderosos o que el sistema de mercado se encuentra indefenso en contra de ellos. "En lo fundamental", escribe un economista, "la teoría de la competencia y la del monopolio no discrepan, el análisis de la oferta y la demanda se aplica sin variación al monopolio, y éste difiere de la competencia únicamente en el hecho de que el volumen de la oferta se halla bajo un control centralizado, en tanto que en la competencia el límite de la oferta se encuentra en el costo marginal de producción".[21] Es, pues, errónea la creencia de que el monopolista puede fijar los precios a su antojo, que puede dictarlos, cosa que únicamente sería posible si los bienes monopolizados estuvieran por completo fuera de toda posibilidad de sustitución, pongamos por caso, que se tratara de la atmósfera o del agua.[22] Por lo general, por completo que sea el dominio del monopolista sobre la oferta, la demanda escapa a su acción y en todo momento tiene que contar con una serie de fuerzas contrarias, en primer lugar con el desplazamiento de su producto por diversos sucedáneos. "A la larga", señala el inglés Jewkes, "el monopolista tiene la partida perdida por dos razones fundamentales: el laboratorio combate en su contra, nuevos procedimientos de satisfacer la misma demanda se inventan constantemente; el mejoramiento del nivel de la vida también tiende a eliminarlo, al hacer que una proporción mayor de los gastos del consumidor se destine a bienes y servicios no esenciales, en que es factible cambiar la dirección de la demanda".[23] Por eso el recorrido de las diversas especies de monopolio nos revela que ninguno ha podido sostenerse a través de un espacio considerable de tiempo, salvo en el caso de que cuente con la ayuda constante y resuelta del gobierno.[24]

Si puede decirse que la teoría es casi uniforme en el punto que acabo de tratar, aún mayor unanimidad muestra en lo relativo a la génesis del monopolio. Prescindiendo de causas temporales o de menor importancia, tales como el crédito mercantil que la empresa nueva tiene que vencer para vender sus productos, la necesidad de una inversión cuantiosa (de interés en un país como México de escasos capitales y baja capacidad de ahorro, lo que nos conduciría a señalar como una

[21] Davenport, en el libro de Hutt citado en la nota 49, pág. 74.
[22] Von Mises, Socialism, Londres, 1936, pág. 285.
[23] Ordeal by Planning, Londres, 1948, pág. 54.
[24] Robinson, obra citada, págs. 57, 63-64, 65-66, 69 y 70.

finalidad esencial de la política económica el fomento de la formación de capitales propios y de la inversión más amplia de los extranjeros), y la influencia de los costos de transporte, las causas generadoras del monopolio son tres principalmente: 1) el disfrute de apoyo artificial, por ejemplo por otorgamiento de privilegios especiales; 2) el control exclusivo de ciertos factores naturales de la producción; 3) la imposibilidad de que el capital requerido para crear una empresa nueva cuente con un rendimiento adecuado.[25] El último caso se presenta en los servicios públicos, por ejemplo, tratándose de un ferrocarril en que no resulte costeable tender una línea competidora porque el tráfico sea demasiado escaso para dos empresas. El segundo caso es el principal del llamado monopolio natural o espontáneo, y supone, además de la posesión exclusiva de la materia prima, que ésta se halle concentrada en un solo lugar o en un número pequeño de lugares. Por vía de consecuencia se presenta casi exclusivamente en las industrias extractivas y los ejemplos más conocidos son los del monopolio del radio del Congo Belga, del Consorcio de Diamantes del Africa del Sur y del niquel canadiense. A pesar del éxito que un monopolio de esta clase puede lograr durante algún tiempo, la conclusión de Robinson, basada en la historia de los casos que cito, es que "hay muy poca seguridad de que se sostenga un monopolio basado en el control de materias primas a menos que se impida la concurrencia por medios legales, ya que pueden surgir competidores en cualquier momento y en cualquier lugar".[26] No nos queda por examinar sino el monopolio debido a la acción del gobierno o a razones legales, pero antes conviene que digamos algunas palabras sobre un problema que podría parecer que he olvidado, a saber, el de la supuesta inevitabilidad tecnológica del monopolio.

Como consecuencia de la doctrina marxista de la concentración progresiva del capital, se ha vulgarizado la idea de que existe una tendencia fatal al monopolio. La pretendida causa de dicha tendencia y también del aumento que ha habido recientemente en el número de los monopolios, sería la mayor eficiencia de los métodos de producción en masa. Como ya dije a propósito de los efectos del monopolio, no hay pruebas de que éste sea más eficiente que las empresas que compiten y aun un autor tan poco simpatizador de la libre concurrencia

[25] Von Mises, Socialism, págs. 390-391.
[26] Obra citada, pág. 63.

como Robinson, se ve obligado a reconocerlo así en su obra sobre la materia.[27] En la imposibilidad de discutir completo el problema, me reduciré a invocar otros dos testimonios. El primero proviene de una fuente nada sospechosa, como es la comisión que nombró el Presidente Roosevelt para investigar la concentración del poderío económico en los Estados Unidos. Dicha comisión llegó a la conclusión de que la opinión según la cual la mayor eficiencia de la producción en grande escala es la causa de la desaparición de la concurrencia "encuentra escaso apoyo en las pruebas que existen en la actualidad".[28] Y una de las monografías que publicó, expresa con mayor energía: "Las conclusiones relativas a que la ventaja de la producción en grande escala tiene que conducir inevitablemente a la supresión de la concurrencia son inaceptables. Debe hacerse notar, además que el monopolio frecuentemente es resultado de factores diversos de los menores costes del gran tamaño. Se implanta por la colusión de los interesados y se fomenta por la política del gobierno. Cuando se invaliden los acuerdos respectivos e invierta el gobierno su política, podrán restablecerse condiciones en que prevalezca la competencia".[29]

El otro testimonio, que tal vez salga sobrando desppués de las concluyentes manifestaciones que anteceden, es de un economista ortodoxo, el profesor Robbins, y lo cito porque en una amplia y lúcida discusión del problema, en que recorre la situación de las diversas ramas de la actividad económica, llega a la terminante conclusión de que "en un mundo en que el Estado no creara monopolios, el derecho no favoreciera las restricciones de la concurrencia, no hubiera barreras al comercio y existiera un sistema de patentes que condujera a la competencia, el área del monopolio espontáneo y duradero sería pequeña en comparación con el área de la concurrencia efectiva".[30]

Esta última cita me permite volver a la primera causa de formación de los monopolios, la más poderosa y la única verdaderamente de peligro según el parecer de todos los escritores salvo los de persuasión marxista. A la vez me va a dispensar de repetir la enumeración de los diversos medios como la acción oficial ha favorecido en los últimos

[27] Obra citada, págs. 142-143.

[28] Final Report and Recommendations, Washington, 1941, pág. 89.

[29] Wilcox, Competitiond and Monopoly in American Industry, Monografía número 13, Washington, 1940, pág. 314.

[30] The "Inevitability" of Monopoly, en The Economic Basis of Class Conflict, Londres, 1939, pág. 77.

años y favorece en la actualidad el predominio de los monopolios. Es cierto que los gobiernos semi-socialistas e intervencionistas de nuestros días pretenden luchar contra los monopolios. En algunas partes, como en los Estados Unidos en donde a pesar de gravísimas inconsistencias, grandes sectores de la economía son libres y existe una muy fuerte tendencia popular antimonopólica, efectivamente los combaten y restringen. Pero tanto ahí como en el resto del mundo contemporáneo ha sido el propio Estado, quien en su actividad legisladora, administrativa o judicial, ha creado las condiciones para que surgiera el monopolio.[31] Una vez más, es falso que se trate de una tendencia inherente al desarrollo económico, ni de una evolución ineluctable. Como apunta Ropke, si alguna gravitación natural hay, se inclina hacia la competencia y no hacia el monopolio. En todas partes encontramos que es necesaria la intervención coercitiva del Estado para que se establezca un monopolio, cuando no es el propio Estado el que da un paso más y organiza monopolios públicos. "No hay monopolio un poco importante", agrega el ilustre pensador alemán, "en cuyo nacimiento, en una forma o en otra, el Estado no la haya hecho de partero".[32] Para mantener los monopolios, inclusive los pocos naturales que pueden crearse, según vimos con anterioridad, y para nulificar esa gravitación natural hacia la concurrencia, es preciso que el Estado siga interviniendo con los diversos medios de sus políticas restrictivas y el peso de su autoridad. Realmente, no es posible escapar a la conclusión de que el problema de los monopolios dejaría de serlo en el caso de que la mentalidad oficial de nuestra época fuera diversa de como es.

Si las observaciones anteriores son exactas, en México no deberíamos tener por qué inquietarnos. No he hecho una investigación completa sobre el particular, pero aunque varios países, notablemente los Estados Unidos de América, tienen en vigor leyes anti-monopólicas,[33] creo que ninguno ha elevado la prohibición de los monopolios al rango de constitucional. En cambio nosotros la inscribimos en nuestra Constitución Política desde 1857, a la vez que prohibimos los estancos y las prohibiciones a título de protección a la industria y enumeramos las excepciones admisibles. Si bien es verdad que, debido a su carácter

[31] Ropke, La Crisis Social de Nuestro Tiempo, Madrid, 1947, pág. 295.

[32] Explication Economique du Monde Moderne, pág. 205.

[33] Sobre la amplia y variada experiencia norteamericana en estas materias, Fainsod and Gordon, Government and the American Economy, Nueva York, 1948, Capítulos 13 a 16 inclusive.

de garantía individual, la interdicción se enderezaba únicamente contra los monopolios públicos y los legales, es decir, los del gobierno y los de particulares pero establecidos a virtud de una ley, nada impedía la expedición de leyes contra los monopolios de hecho, tanto más cuanto que la disposición del artículo 28 no era sino la expresión en el campo oficial del principio general de la libre concurrencia y daba, pues, la tónica de todo el sistema.

La Constitución de 1917 no solamente no contrarió en forma alguna lo dispuesto por la anterior, sino que reafirmó e hizo extensivo a los monopolios particulares el principio fundamental de la libre concurrencia. En su primer párrafo, el artículo 28 repitió textualmente al anterior, al que agregó la prohibición de las exenciones de impuestos y la mención de los telégrafos, la radiotelegrafía y la emisión de billetes de banco entre las excepciones a la regla general de que no debe haber monopolios. En un segundo párrafo, que se presenta como consecuencia del primero y que constituyó su principal innovación, la nueva Carta Fundamental fué más lejos y especificó diversos actos monopólicos o contrarios a las otras prohibiciones, de los estancos, las exenciones de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria, actos que desde ese momento quedaron proscritos. A la vez, al mencionar a diversos grupos de particulares, se apartó del carácter de garantía individual del artículo 28, puramente restrictivo de la acción de las autoridades, para sentar una directiva a dicha acción y atribuir a aquéllas en el texto constitucional una competencia que antes únicamente podía derivar de las leyes secundarias. En el párrafo tercero, el precepto que comento aclaró que no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses; y en el cuarto y último exceptuó, asimismo, a las agrupaciones de productores de artículos regionales que no sean de primera necesidad, que los vendan directamente en los mercados extranjeros.

El texto constitucional es claro y su sentido indudable. Todavía para quitar toda vacilación sobre él podemos traer a colación la exposición con que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista presentó el Proyecto de Constitución, en que se expresa que la reforma al artículo 28 tiene como fin "combatir eficazmente los monopolios y asegurar en todos los ramos de la actividad humana la libre concurrencia, la que es indispensable para asegurar la vida y el desarrollo de los

pueblos".[34] También podemos recordar que la Comisión que dictaminó repitió su creencia de que "el monopolio es odioso", por lo que "debe dejarse el mayor campo de libertad posible al comercio y a la industria",[35] y que en la discusión no hubo una sola voz que se alzara en contra de la libre concurrencia o en pro de otro sistema social. Pero la verdad es que el carácter liberal del artículo no se niega y que por el contrario se reconoce por todos los que se han ocupado de glosarlo, inclusive por quienes no son partidarios del principio que consigna.[36]

Salvo en lo relativo a exenciones de impuestos, que continuaron otorgándose, el primer párrafo del artículo 28 se siguió cumpliendo posteriormente a 1917, hasta épocas relativamente recientes en que el Gobierno Federal empezó a crear diversos monopolios públicos. En cambio, el nuevo párrafo segundo desde un principio fué letra muerta. Después de dos leyes reglamentarias que no ameritan que nos detengamos en ellas, promulgadas en 1926 y 1931, en 1934 se expidió la que rige hasta la fecha. Esta ley representa innegablemente un esfuerzo más serio por enfrentarse a la complejidad de los fenómenos monopólicos. En cambio, pocos ejemplos pueden presentarse de una perversión más patente, no ya del espíritu, sino de la letra misma de un precepto constitucional. Por si estas palabras, que por supuesto carecen de toda intención personal ofensiva, parecen severas, agregaré que la Exposición de Motivos de la Ley de Monopolios, como comúnmente se le denomina, no tiene empacho en aceptar la "raigambre liberal", según sus palabras, del artículo 28 de la Constitución y que se ocupa principalmente de tratar de justificar la divergencia, más exactamente, la oposición abierta e innegable, entre la ley reglamentaria y el texto que le sirve de base. Con este objeto acude a tres procedimientos:

1) Prescindiendo de todo el resto del artículo para fijarse exclusivamente en el último miembro de frase del párrafo segundo, relativo a que la ley castigará y las autoridades perseguirán, "en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social", afirma que aunque la Constitución prohibe los actos que evitan o tiendan a evitar la libre concurrencia, esto no lo hace "con

[34] Diario de los Debates del Congreso Constituyente, México, 1922, pág. 265.

[35] Diario de los Debates, Tomo II, pág. 237.

[36] Por ejemplo, por Carrillo Flores, en la Constitución y la Acción Económica del Estado, en la investigación Económica, Tomo I, núm 3, pág.283; y por Rodríguez Rodríguez (Jesús), en Los Monopolios en México, apéndice del Monopolio de Robinson.

objeto de garantizar la ilimitada libertad de comercio, sino en tanto que el ataque a la libre concurrencia pudiera considerarse perjudicial para el público o alguna clase social";

2) sostiene que esa interpretación es la más acorde con el espíritu del Congreso Constitucional de Querétaro, donde a la vez se aprobaron los artículo 27 y 123, que sustentan tesis que no tienen un carácter precisamente liberal;

3) por último, invoca a favor de la supuesta interpretación, la doctrina del Gobierno expresada en el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario.[37]

Como notoriamente el último argumento carece de todo valor hermenéutico, nos concretaremos a examinar las otras dos razones ideadas para explicar que una ley que debiera perseguir los monopolios, los tolere y fomente.

Ni aun con la mayor benevolencia para sus autores es posible aceptar la primera, que en absoluto se desprende de las premisas en que pretende apoyarse. Que el artículo 28 no garantiza la ilimitada libertad de comercio es tan cierto como que, si lo hiciera, no prohibiría los monopolios. Que los monopolios, así como los actos contrarios a la libre concurrencia, están prohibidos por razones de interés general no puede ser novedad para nadie. Que además de otros actos contrarios a la libre concurrencia, el párrafo agregado en 1917 prohibe toda ventaja exclusiva indebida que perjudique a la colectividad o a alguna parte de ella, se confirma con sólo leer su texto. Pero de estas tres proposiciones verdaderas no se infiere que las autoridades posean facultades para autorizar monopolios con tal de que se sometan a la vigilancia del Gobierno, ni que las empresas en que éste participe como asociado o accionista estén excluídas de la aplicación del precepto constitucional, ni que sea lícito evitar la implantación de nuevas empresas o restringir la producción de las existentes, aunque el repetido artículo 28 diga que en los Estados Unidos Mexicanos no habrá prohibiciones a título de protección a la industria.

En cuanto al segundo argumento, suscita varias respuestas de las que me limitaré a las principales. La primera es que no basta para contrariar lo dispuesto por el artículo 28, con que los artículos 27 y 123 de la Constitución no sean precisamente liberales, según las pala-

[37] Puede consultarse en la edición de la Constitución Política Mexicana, de Información Aduanera de México (Manuel Andrade), apéndice Nº 5, págs. 187 y 192.

bras de la Exposición de Motivos, sino que sería preciso probar que son anti-liberales, es decir, que implantan un régimen de organización económica en que la libre concurrencia es imposible que susbsista. La segunda deriva de la sencilla observación de que todavía faltaría demostrar porqué si los dos principios supuestamente opuestos tienen el carácter de constitucionales, los artículos 27 y 123 habrían de prevalecer sobre el 28. La tercera consiste en que ni siquiera es exacto que los repetidos artículos 27 y 123 sean contrarios al régimen de propiedad privada, empresa libre y concurrencia que establece la Constitución, ni autorizan intervenciones disconformes, esto es, contrarias al funcionamiento del mercado, como no sea en el único caso del salario mínimo de los trabajadores, que se fija por Comisiones Especiales o por las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Por último, aun acogiendo la tesis de que los artículos 27 y 123 no son liberales, no se percibe en virtud de qué transmutación, del hecho de que autoricen una o más intervenciones en su campo, ha de concluirse que deben admitirse intervenciones disconformes en otros campos, en que no solamente no están autorizadas por la Constitución sino terminantemente excluidas. Salta a la vista que el sencillo procedimiento de derivar facultades en A, del hecho de que la Constitución las confiere en X e Y, es susceptible de extensión indefinida y de dejar a otros derechos individuales, como los de libertad de trabajo, de asociación, de movimiento, de propiedad, tan maltrechos como su Ley Reglamentaria ha dejado al artículo 28.

Tan definida como la de la disposición Constitucional, pero precisamente opuesta a ella, es, pues, la tendencia de la legislación federal secundaria. Por si se piensa que soy exagerado e injusto, siendo que me importa mucho no dejar dudas de la objetividad y el escrúpulo con que procedo, agregaré que lo anterior no es un secreto sin algo públicamente reconocido, y que en la Ley de Monopolios sus autores hicieron profesión de fé no sólo intervencionista sino dirigista, al declarar a que "cada vez con mayor fuerza se siente la necesidad de la intervención del Estado en la economía de los países, a fin de dirigirla mediante normas adecuadas e impedir que el libre juego de los intereses particulares lesione los más altos de la sociedad".[38] Después de conocer la postura de la Ley y de escuchar la opinión tan equivocada que sustenta sobre la función de la libre concurrencia, no debe sorprender a nadie la noticia de que nuestro Gobierno Federal no aplica el artículo

[38] Obra citada en la nota 37, pág. 190.

28, ni combate los monopolios. No llegaré a afirmar que nunca lo haya hecho, pues es posible que algunos casos de actividad anti-monopólica existan, pero sí puedo asegurar que deben ser tan escasos en número y tan carentes de importancia que no únicamente el público en general, sino los abogados y quienes estudiamos el derecho administrativo relativo a la economía, jamás hemos oído hablar de ellos. Si la actitud del Estado fuera puramente negativa al no reprimir los monopolios, podríamos deplorar que no cumpliera una función que un economista liberal, en una obra de estos días, considera tan propia y normal como formular y hacer cumplir los reglamentos de tránsito.[39] Desgraciadamente no es así, sino que el Gobierno ha pasado a una política activa de fomento de combinaciones monopólicas. Esto lo hace directamente, en primer lugar mediante el otorgamiento a las agrupaciones de productores que aceptan someterse a su regulación, de la autorización prevista por el artículo 4o., fracción II de la Ley de Monopolios y desarrollada por el Reglamento de esta disposición.[40] Inclusive existe una forma jurídica especial que se utiliza para el efecto, la sociedad de responsabilidad limitada de interés público y capital variable.[41] Otro procedimiento directo consiste en la creación de monopolios públicos y de monopolios legales, así como de las llamadas sociedades de economía mixta, varias de las cuales no hay duda de que desarrollan o han desarrollado actividades monopólicas. Como medios auxiliares para obtener la formación de las agrupaciones que ha favorecido, el Gobierno ha hecho uso de impuestos diferenciales, de subsidios y de las restricciones en materias de comercio exterior. También las ha investido de otras ventajas y ha ejercido sobre ellas diversas presiones.

De las medidas indirectas que conducen a la existencia de los monopolios, la más prolífica que debemos mencionar es la política proteccionista, recientemente extremada hasta establecer un sistema prohibitivo y restrictivo completo. La influencia de "la madre de los monopolios", como llamó el Presidente Cleveland a los aranceles proteccionistas, ha sido ampliamente estudiada por la teoría económica, por lo cual y por falta de tiempo, me concreto a mencionarla como especialmente digna de atención. También debo señalar, aunque aquí

[39] Jewkes, en su libro citado, pág. 55. En el mismo sentido, Heilperin, Economic Policy and Democracy, Chicago, 1947, págs. 18-19.

[40] Diario Oficial de 1º de febrero de 1936.

[41] Diario Oficial de 31 de agosto de 1934.

simplemente se trata de un problema en el cual ni el Gobierno ni los particulares hemos parado mientes, la influencia de la legislación sobre patentes y especialmente sobre sociedades anónimas, que en absoluto hemos estudiado hasta ahora desde el punto de vista de las facilidades que brinda a los monopolios.

La descripción detallada de la situación que prevalece en México en relación con los problemas discutidos en este trabajo, seguramente que sería altamente instructiva, a la vez que un paso indispensable para tratar de resolverlos. Ni estoy capacitado para hacerla, ni ello podría caber en una conferencia, además de que las situaciones concretas existentes son mucho mejor conocidas de los hombres de negocios que me escuchan. A pesar de lo anterior, no creo demasiado aventurado declarar que en México, como en la mayor parte del mundo de nuestros días, el área de la libre concurrencia se ha reducido; que en cambio se han extendido las condiciones monopólicas, hasta llegar a la aparición de monopolios absolutos; y que la causa principal de la corriente en medio de la cual estamos, se encuentra en la política e ideología de nuestro Gobierno. Al asentar este último hecho, es no únicamente de justicia, sino de elemental probidad científica, agregar que los hombres de negocios no solamente no resisten el movimiento, sino que lo ayudan e impulsan siempre que pueden aprovecharlo, y que se declaran adversarios de él exclusivamente cuando no están en juego sus intereses. Que esto sea muy humano, que además al ambiente de confusión e inseguridad del mundo moderno conduzca a que cada quien no piense sino en salvarse y se desentienda de consideraciones generales y de la repercusión de sus actos, en absoluto excusa esta conducta. Sobre todo, en el ambiente político que predomina, ella es simple y sencillamente suicida. Claro que la participación y convivencia de los empresarios tampoco absuelve al Estado, que sigue siendo el gran responsable de la supresión de la concurrencia, tanto como principal autor de la monopolización, cuanto moralmente, como encargado que es de los intereses generales.

Los peligros de la situación porque atravesamos están a la vista y sólo el que deliberadamente cierre los ojos, puede dejar de verlos. No hay duda de que en Alemania las tendencias favorables a los cárteles y a las empresas monopólicas, que imperaron a partir de 1879 tanto en las ideas como en la política, minaron seriamente la resistencia del país a la socialización primero y a la implantación del totalitarismo

nazi después.[42] Pero el ejemplo más claro nos lo proporciona Inglaterra con su historia de estos años. No obstante haber sido el país más desarrollado económicamente, contrariando lo que sostiene la doctrina marxista de la concentración del capital, en el Reino Unido no se manifestó la supuesta tendencia a la monopolización. Todavía en fecha tan reciente como 1931, la economía británica era tan libre en conjunto como en cualquier época anterior.[43] Pero a partir de la implantación del proteccionismo y de la adopción de una nueva política económica, el panorama cambió radicalmente. En los que Hayek ha llamado los años ignominiosos de 1931-1939,[44] los mismos que Churchill ha criticado amargamente bajo el título de "los años de la cigarra" desde otro punto de vista,[45] Inglaterra transformó su sistema económico en forma de que quedó irreconocible. "Cada industria británica", dice la revista Economist del 15 de junio de 1940, "ha utilizado la década pasada, en delimitar sus feudos, en organizar sus tribunales señoriales, en asegurar sus posesiones y atrincherarse en ellas, y en hacer uso de los poderes legales de auto-gobierno que le otorgó un Estado complaciente". No sólo se formaron los monopolios espontáneamente, si así puede llamarse a una actividad alentada y protegida, sino que el Gobierno obligó a diversas industrias, como las del carbón, de los textiles, etc., a organizarse y a observar prácticas restrictivas. ¿Podemos extrañarnos después de lo anterior, de la decadencia de Inglaterra, de que cómo las mujeres que han dado lo que con eufemismo se llama "un mal paso" y después se lanzan a lo que todavía más inexactamente se designa como "vida alegre", se haya arrojado a la solución mucho peor del socialismo, podemos extrañarnos de que en la actualidad subsista de la caridad del único gran país relativamente libre que queda en el universo?

No es cierto que nos confronte el dilema de monopolios o socialización. Si se cae en ésta no es debido a hechos objetivos, que no podamos dominar, sino porque gracias a una propaganda persistente, que ha adormecido las facultades intelectivas del hombre contemporáneo, éste ha dejado de creer en la libre concurrencia. A este propósito resulta verdaderamente extraño que quienes protestan contra la tiranía

[42] Stolper, Historia Económica de Alemania, México, 1942, págs. 193-195.

[43] Hayed, The Road to Serfdam, pág. 47. Hay traducción española de la Revista de Derecho Privado, Madrid, 1946.

[44] The Road to Serfdom, pág. 12.

[45] The Gathering Storm, Boston, 1948, pág. 66.

impersonal del mercado y abogan por un control consciente de las fuerzas económicas, sean precisamente quienes prediquen la inutilidad de resistir la decantada tendencia, como si la función del ente racional que pretendemos ser, pudiera consistir, en descubrir los vientos dominantes de opinión, para inclinarnos sumisamente ante ellos.[46] ¿Acaso un hombre condenado unánimemente a la derrota y el olvido político no acaba de darnos una prueba tan gallarda como concluyente, cualquiera que sea nuestra opinión sobre su idoneidad para el puesto que ocupa, de la posibilidad de enfrentarnos a la adversa fortuna y de vencerla con nuestros esfuerzos?

La tarea de restablecer la libre concurrencia es tan importante como urgente. Mientras los monopolios se crearon por obra de circunstancias naturales o fueron un resultado no deseado de factores artificiales, el perjuicio que hacían era moderado, el sistema económico no carecía de recursos con qué contrarrestarlos y con el tiempo tenían que desaparecer. En cambio, el monopolio impuesto por acción gubernamental y su peor variedad, el monopolio oficial, dejan tanto al público consumidor como a los competidores actuales y potenciales, prácticamente sin defensa. El monopolio de estado es siempre un monopolio protegido de la publicidad, de la crítica efectiva y, por supuesto, de la concurrencia. Si una elevación de derechos de importación no basta al efecto, se extremará aún más; si tampoco surte el efecto deseado, se prohibirá la importación; si todavía así subsiste la molestia de la competencia, habrá que organizar la industria, que regular precios, que sujetar a los productores rivales a cuotas, etc. Además, estos monopolios nunca son temporales, pues usan sus poderes para asegurar su posición y para instalarse para siempre. Las autoridades que debían regularlos para protección del consumidor y beneficio colectivo, se vuelven impotentes frente a ellos. La maquinaria del monopolio se identifica con la maquinaria del Estado y éste olvida cada vez más que los intereses de sus empresas económicas no coinciden con los del público en general.[47]

Vale la pena destacar otros desarrollos recientes en este campo de la creciente monopolización que presenciamos, debido a los peligros especiales que encierran. Durante la que podríamos llamar primera época de las prácticas monopólicas, antes de que el Estado les brindara

[46] Gideonse, obra citada, pág. 44.
[47] The Road tto Serfdom, págs. 197-198.

su apoyo, eran los empresarios, los que controlaban el capital, quienes las organizaban y tomaban parte en ellas. Ultimamente, en cambio, se ha visto que el capital y el trabajo se unen para sustraer una empresa, o inclusive toda una industria, a la concurrencia. Respecto de Inglaterra, el profesor Hayek varias veces citado sostiene que el aumento reciente de los monopolios es resultado de la colaboración deliberada del capital y el trabajo, a fin de que los grupos privilegiados de trabajadores participen en las ganancias monopólicas a expensas del público y especialmente a expensas de los más pobres o sea de los trabajadores de las industrias mal organizadas y de los sin empleo.[48] Lo mismo opina el profesor sudafricano Hutt en una obra que sería de desearse que se tradujera al castellano, y de ello hemos visto ya varios ejemplos en México.[49] Que así sea no debe sorprendernos tanto, si recordamos que también los sindicatos obreros han adquirido en todas partes poderes de monopolio y que muchas de sus prácticas son abiertamente monopólicas. Lo más lamentable de esta situación es que la concurrencia que se elimina es la de los otros trabajadores. Efectivamente, el gran error de la política del trabajo es creer que los obreros compiten con los patrones, en vez de unos con otros; es decir, que en las relaciones obrero-patronales la concurrencia súbitamente funciona verticalmente, en vez de hacerlo horizontalmente, por lo cual hay que igualar las fuerzas de los pretendidos contendientes. Con ello se olvida que la única protección efectiva de los trabajadores, de sus salarios y su libertad económica, es la presencia de varios patrones que compiten entre sí por sus servicios, no con el trabajador. El ejemplo que pone un autor hará que esto se vea con toda claridad: si compro un automóvil Ford, no es mi fuerza económica la que evita que se me exija un precio exagerado. Si así fuera, mi explotación sería irremediable, dada la disparidad de situaciones. Lo que me protege es la existencia de Chrysler, General Motors y otros fabricantes de automóviles. De la misma manera, es la competencia de los compradores la que protege a los vendedores. Entre vendedores y compradores nunca hay competencia, como no la hay entre patrones y obreros. Por consiguiente, no es una máxima de propaganda, sino la expresión de la realidad pura, decir que los obreros y los empresarios son factores cooperan-

[48] The Road to Serfdom, pág. 199.

[49] The Theory of Collective Bargaining, Londres, 1930, págs. 96 y sigtes.

tes de la producción, cooperadores y no contrarios.[50] La desorientación sobre el particular ha dado los resultados que eran de esperarse: las prácticas monopólicas agudizan la diferencia entre los trabajadores especializados y no especializados; los obreros se excluyen unos a otros, como ocurre visiblemente en la huelga, en que es preciso el empleo de la violencia para evitar que trabajadores menos favorecidos ocupen los puestos de los huelguistas; finalmente, como ha demostrado el profesor Hutt antes mencionado, las supuestas ganancias sindicales, especialmente en materia de salarios y a través de la contratación colectiva, se obtienen a costa de otros trabajadores y de la clase consumidora, de la cual los trabajadores constituyen la parte más numerosa.[51]

Aquí, como en los demás monopolios, la solución verdadera es la restauración de la concurrencia. Es un grosero error equiparar la competencia a la guerra o hablar de que equivale a trasladar a la sociedad las leyes de la jungla. Como explica Von Mises, la función de la lucha es destructiva; la función de la concurrencia es constructiva.[52] La concurrencia no es sino un sistema de organización y cooperación social. Su objeto es oordinar los diversos esfuerzos individuales, en forma que asegure que la actividad económica se desarrollará de la manera más conveniente y provechosa posible. No es cierto que funcione únicamente en sociedades poco desarrolladas; por el contrario, mientras más avanzada y compleja es una sociedad, más necesidad tiene de la concurrencia y más claro se ve que sólo ésta puede coordinar la multitud de fuerzas y armonizar la variedad de intereses en presencia.[53] Hasta ahora la humanidad no ha descubierto un principio superior de organización. Además, la única alternativa es no sólo inferior desde el punto de vista económico, sino enemiga de la libertad civil y política, y destructora de la dignidad espiritual y moral del hombre.

[50] Smith, Controlled Vs. Uncontrolled Economy, Nueva York, 1946, págs. 16 y 17.

[51] Obra citada, págs. 105 y 106. En el mismo sentido Cox, The Economic Basis of Fair Wages, Nueva York, 1926, págs. 94-95, y Simons, Some Reflections on Syndicalism en Economic Policy for a Free Society, Chicago, 1948, págs. 128-131.

[52] Socialism, pág. 320; Caver, Economic Competition, en Essays in Social Justice, Cambridge, 1940.

[53] Hayek, The Road to Serfdom, págs. 48-49.

"Régimen constitucional de la propiedad", en
La propiedad y la expropiación
en el Derecho mexicano actual,
México, Cía. Editora de Revistas, 1939

por

Germán FERNANDEZ DEL CASTILLO

REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD

SECCION I

Conceptos generales

19. Siendo la propiedad, básica en la vida social, como lo es, no puede ser desatendida en la organización de un pueblo. La Constitución Mexicana se ocupa de ella desde diversos puntos de vista y, por eso, vamos a describir en seguida los rasgos característicos de nuestra organización Constitucional, para medir después la importancia de los preceptos que hemos de examinar.

20. Como un medio de evitar los conflictos que de continuo se presentaban entre los diversos órganos políticos, y para limitar los abusos de la autoridad, los Estados contemporáneos han ocurrido, en general, a establecer en un solo documento jurídico que tiene características especiales, y lleva el nombre de Constitución, las bases fundamentales de la organización del Estado, las relaciones que guardan los diversos órganos entre sí y sus relaciones con los particulares. La Constitución, como normativa que es obligatoria para su cumplimiento, es una ley; pero por sus caracteres singulares se le designa frecuentemente con el nombre de "Ley Suprema". Al distribuir las competencias de Gobierno entre los diversos órganos, la Constitución da a quienes los desempeñan un poder o autoridad que debe ser respetado por los demás órganos y por los particulares y, como quienes adquieren tal mando de poder son hombres sujetos a toda clase de errores y de debilidades, las Constituciones también dedican una de sus partes más importantes a prohibir a la autoridad la ejecución de cualquier acto que lesione ciertos derechos reconocidos por la Constitución a los particulares, de manera que la acción del Estado queda detenida ante esos derechos llamados unas veces "derechos del hombre"[1] y otras "garan-

[1] Constitución de 1857, Título Primero, Sección I.

tías individuales".[2] Pero además de esas materias, las Constituciones establecen un régimen especial para modificarlas, de manera que cualquier alteración que se les haga mediante ese sistema de modificaciones, tiene que ser cuidadosa, esmerada, pues es más complejo que el de la modificación de cualquier otra ley. Es decir, toda Constitución es esencialmente conservadora de los principios que contiene, para evitar que circunstancias meramente momentáneas ocasionen trastornos definitivos en la organización social.

México está regido por la Constitución de 5 de febrero de 1917, aprobada por un Congreso Constituyente y modificada y ampliada en una serie de enmiendas. Establece el régimen republicano-federal (Art. 40).[3] Las atribuciones de Gobierno que la Constitución no da expresamente a la Federación, están reservadas a los Estados locales (Art. 124). Nuestra Constitución distribuye las competencias federales entre tres órganos principales a los cuales reviste de autoridad y designa con el nombre de Poderes (Art. 49), conforme a la división clásica; encomienda al Gobierno así constituido en ejercicio de las actividades del Estado por medio de facultades enunciadas en todo el texto constitucional, pero particularmente en los artículos 73, 89, 103 y 104; pero al mismo tiempo limita esa autoridad con un conjunto de restricciones a su actividad, a las que designa con el nombre de "garantías individuales" expuestas en los artículos del 1 al 29, y las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que establece este último precepto, y que son los de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otra que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, de la manera que señala el mismo artículo 29. Esas garantías individuales en ocasiones enuncian una prohibición expresa y en otras la prohibición resulta de un precepto imperativo que implica la prohibición de lo que no esté expresamente ordenado.

[2] Constitución de 1917, Título Primero, Cap. I; Arts. 29 y 103.

[3] El régimen federal tiene los siguientes caracteres, enunciados por el autor en su tesis profesional ("La autoridad legisladora de la propiedad en México", México, DF., 1924), pág. 18: "1. Se compone de varios Estados heterogéneos, pues si fueran homogéneos no habría habido razón para que hubieran permanecido separados y naturalmente se habrían unido con anterioridad. 2. Además, esos Estados son débiles, pues si fueran fuertes, por sí solos se habrían enfrentado a los que tuvieran ese carácter, y no habría habido necesidad de ligarse con otros para contrarrestar el poder de aquéllos. 3. Su objeto es presentar una unidad considerable al exterior, por medio de la creación de un nuevo Estado, dejando subsistente la independencia de cada quien en lo interior, pues de otro modo el nuevo Estado Federal impondría una sola Legislación a los Estados locales, que por su naturaleza heterogénea necesitan regirse cada quien según sus circunstancias particulares".

Esa serie de prohibiciones que la ley dicta a las autoridades, no son sólo una norma respetable para éstas y encomendadas a su buena fe, sino que además su violación da al individuo en cuyo perjuicio se causa la lesión, la facultad de ocurrir a la autoridad judicial federal para que ésta lo ampare y proteja contra la autoridad que indebidamente desatendió el mandamiento de la Constitución (Art. 103-I), de manera que por ese medio la autoridad judicial, en el derecho mexicano, viene a ser la salvaguardia de los particulares contra los abusos de la autoridad y la que restablece el derecho, la paz social, o sea el equilibrio ideado por la Constitución, en los conflictos entre el Poder Público y los particulares. Esa facultad reguladora del Poder Judicial se manifiesta también en los conflictos que surjan entre la Federación y los Estados (Art. 103-II y III).

Para que la Constitución mexicana pueda ser modificada, es necesaria la aprobación del Congreso Federal, computada por el voto favorable de las dos terceras partes de los individuos presentes, y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados (Art. 135).

Así considerado el régimen Constitucional, podemos apreciarlo en toda su grandeza, por ser el que procura el orden y estabilidad en una nación, impidiendo a la autoridad que sobrepase los límites del poder que le asigna la Constitución, pues desde este punto de vista, la autoridad no es sino el medio de hacer efectivos el orden y concordia entre los particulares. Para que una autoridad pueda ir más allá de lo que la Constitución la faculta, es necesaria la modificación de la Constitución, pues, de lo contrario, en nuestro derecho político, los particulares que resienten alguna violación a las garantías individuales, deberán ser amparados por la autoridad judicial; y si ésta, que está desempeñada por hombres susceptibles de errores y de debilidades, no llega a cumplir con la misión altísima que la Constitución les fija, entonces podremos decir que está roto el régimen Constitucional, que no habrá paz, ni orden en el país y, por lo mismo, que se llegará a cualquiera de dos extremos, al anárquico o al de tiranía.

21. Las disposiciones de la Constitución en materia de propiedad son las siguientes:

Otorga al Estado un derecho originario de propiedad sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y el derecho de enajenarlas para constituir la propiedad privada (Art. 27 Par. 1). Le concede también el derecho de expropiar por causa de utilidad pública mediante indemnización (Art. 27 Par. 2), da asimismo al

Estado la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (Art. 27 Par. 3) le marca normas de política para conducirse en materia de propiedad entre las cuales están el fraccionamiento de los latifundios el desarrollo de la pequeña propiedad y la dotación de tierras y aguas a los pueblos que carezcan de ellas (Art. 27 Par. 3); reserva a la Nación el dominio directo de ciertos bienes (Art. 27 Par. 4 y frac. II) y la propiedad de otros (Art. 27 Par. 5 y frac. II); limita la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas, a los extranjeros (Art. 27 frac. I), a las instituciones de beneficencia (frac. III), a las sociedades comerciales por acciones (frac. IV) y a los bancos (frac. V); la niega totalmente a las corporaciones religiosas (frac. II); la concede a los núcleos de población que guarden el estado comunal para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan (frac. VII) y la reconoce también a los Estados, al Distrito Federal, a los Territorios y a los Municipios de toda la República para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos (frac. VI); prohibe la confiscación (Art. 22); prohibe también las requisiciones en tiempo de paz y las sujeta a lo que dispongan las leyes marciales en caso de guerra (Art. 22); prohibe la privación de la propiedad, a no ser mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho (Art. 14).

La coordinación de todo ese conjunto de disposiciones establece un régimen jurídico de la propiedad que procuraremos describir en las siguientes líneas en lo que se relaciona con el objeto de nuestro estudio. Desde luego conviene tener presente que algunas de esas disposiciones se refieren a atribuciones del Poder Público en materia de propiedad, otras a garantizar a la propiedad privada contra el Poder Público, otras a restringir la capacidad para adquirir la propiedad privada, otras a los derechos comunales de los pueblos; y otras, en fin, a la propiedad del Estado. Vamos a estudiarlas, desde el punto de vista del titular del derecho, o sea en primer término la propiedad del Estado después el régimen comunal y al último la propiedad privada.

22. Sin embargo, a este respecto, debo hacer una advertencia previa: "Nada más indispensable para la recta interpretación de la ley, que examinar y fijar de antemano las condiciones del lenguaje en que está escrita, para saber si las palabras deben estimarse y las locuciones entenderse con un valor rigurosamente gramatical, o si hay que tomar

en cuenta que la dicción no es culta, que lleva los vicios vulgares de la época o que es caída y descuidada. El fin es descubrir la intención del legislador, y la intención, que por el lenguaje se expresa, sólo puede descubrirse dando al lenguaje el valor que en la pluma del legislador tenía; y para esto, mientras se estudia el valor de las locuciones en los casos especiales, la primera cuestión que debe examinarse es la calidad general del lenguaje de la ley. Así sabremos de una vez si es o no argumento en pro o en contra de una interpretación el que se funda en los respetos que merezca el legislador como hablista. Un examen ligero y una crítica sin exagerado escrúpulo, bastan para persuadirnos de que nuestra Constitución está bastante mal escrita". Estas palabras, con las que Rabasa comentó la Constitución de 1857,[4] son también aplicables a la de 1917 y en particular al Art. 27, que es el que se ocupa principalmente de la propiedad; ningún otro precepto ha dado lugar a mayor número de controversias por su lenguaje poco cuidadoso; es ampuloso; carece de sencillez y de brevedad en su redacción; tiene exceso de casuismos y de detalles en detrimento de principios generales; la incorrección del significado atribuido a diversas palabras, algunas de las cuales son empleadas con connotaciones diferentes, es tal vez su defecto capital, y todo ello se complica con una inadecuada división en párrafos y fracciones que hacen confusa la interpretación.

SECCION SEGUNDA

La propiedad del Estado

23. Desde diversos puntos de vista se ocupa la Constitución de la propiedad del Estado; de su propiedad originaria y la facultad de transmitirla; de la propiedad de otros bienes que la Constitución le atribuye y el destino que debe dar a algunos de ellos; de la capacidad para adquirir nuevos bienes, y la facultad de expropiar.

24. *Derechos originarios.* En el primer párrafo del artículo 27 la Constitución declara que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de

[4] "El Artículo 14. Estudio Constitucional." México, D.F. Pág. 29.

transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

La primera parte del precepto parece extraña a la naturaleza de una Constitución; asienta lisa y llanamente un hecho histórico, que nada adquiere o nada pierde de su veracidad por la sola circunstancia de ser declarado en la Constitución. No fué sin embargo ociosa en la mentalidad de los autores, pues en esa declaración pretendieron fundar el derecho de la Nación para imponer modalidades a la propiedad y para atribuirle el dominio de ciertos bienes.

El razonamiento de la iniciativa, sobre el cual para ser breves hacemos las anotaciones correspondientes, era el siguiente:

"El Rey, era en efecto, el dueño a título privado de los bienes y aguas como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio,[5] pero dentro de ese derecho de disposición concedía a los particulares ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio que tomaban las formas de los derechos territoriales entonces en uso[6]... en tal concepto la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo en las mismas condiciones en que estuvo por los mismos particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado.[7]

[5] El Rey de Castilla tenía sobre los bienes no sólo un derecho privado, sino un derecho de jurisdicción; ambos derivaban del descubrimiento, ocupación y conquista de la tierra que se hicieron en su nombre.

[6] Esos derechos territoriales no siempre eran de dominio pleno, sino que con frecuencia consistían en enajenaciones condicionales o en diversas formas de derechos reales como desmembramientos de propiedad; los medios más comunes de afectar la propiedad real eran las mercedes, repartimientos, encomiendas, donaciones simples, donaciones modales, compraventa, usufructo y composiciones; pero todas estas instituciones eran distintas; en algunas el Rey transmitía todos sus derechos de propiedad; en otras la enajenación era condicional, en otras parcial, y en otras temporal; es inexacto como hecho histórico que en todos los casos, y ni siquiera en la mayoría de ellos el Rey hiciera reservas en las enajenaciones.

[7] Por las razones expuestas en la nota que antecede, es inadmisible la distinción que se hace a base de un error histórico, entre propiedad plena de la nación y dominio directo de los particulares como derechos coexistentes en las tierras nacionales. La nación sólo conservó el dominio pleno de los bienes no enajenados y el que expresamente le hayan reservado para cada caso la ley o los títulos traslativos y así está reconocido sistemáticamente por toda la legislación de México posterior a la Independencia. No he encontrado nada que apoye la afirmación de la iniciativa, en la Recopilación de Indias, ni en los tratados de Derecho Colonial, o de Historia del Derecho que he consultado, con la única excepción a que después me referiré, y en cambio sí se encuentra concretamente lo contrario de ese aserto en las siguientes obras: Solórzano, Política Indiana, Madrid, 1739, págs. 480 y sigs.; Mora, México y sus Revoluciones, París, 1836, T. I, págs. 207 y sigs. y 391 y sigs.; Mimiaga, Historia de la propiedad territorial, en la Rev. Jurídica de la E., L.D. T. III, págs. 37 y sigs.; Cosío, Apuntes para la Historia de la Propiedad, 1918, págs. XXI y sigs.; Payno, Tratado de la propiedad, 1869, págs 166 y sigs; Covarrubias y González Roa, El aspecto agrario de la Re-

El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado y permite a la Nación retener bajo su dominio todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares más que los aprovechamientos que autorizan las leyes respectivas... La principal importancia del derecho pleno de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la Nación, no está, sin embargo, en las leyes ya anotadas, con ser tan grande, sino que permite al Gobierno, de una vez por todas resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario y que consiste en fraccionar los latifundios".[8]

Fué más cauta la Comisión que dictaminó sobre esa iniciativa, pues aun cuando substancialmente acogió el texto propuesto en ella para el artículo Constitucional, en la exposición de motivos no se comprometió con los argumentos principales de la iniciativa, sino que se fundó simplemente, a este respecto, en el siguiente párrafo:

"Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la Nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo, ni las aguas, como vías generales de comunicación...".

Aquí la inexactitud está en la afirmación de que los productos del

volución Mexicana, págs. 859 y sigs.; Silvio Zavala, La encomienda indiana, Madrid, 1935, págs. 330 y sigs.; La única excepción mencionada es el estudio presentado por don Manuel de la Peña al Primer Congreso Jurídico Nacional reunido en 1921 e intitulado "La propiedad inmueble en México", pero la comisión integrada por los señores José L. Cosío, Alfonso Toro e Indalecio Sánchez Gavito dictaminó en contra, declarando que no encontró demostradas las aseveraciones del señor De la Peña, y que en cambio tuvo a la vista datos a su sentir decisivos para separarse de la teoría de dicho señor. La exposición de motivos de la iniciativa no alude al derecho jurisdiccional que habría podido invocar por tradición, mas no porque la Constitución necesite fundar sus normas en la Historia.

[8] Confirma este párrafo que el derecho pleno, o dominio que esa exposición atribuye a la Nación en los bienes ya enajenados a particulares es el derecho de jurisdicción.

El fundamento histórico que indebidamente se invocó para explicar ciertas medidas consagradas por el artículo 27 de la Constitución hace recordar el siguiente párrafo de la circular de fecha 12 de febrero de 1861 dirigida a los Gobernadores de los Estados a propósito de la Ley de adjudicaciones, enajenaciones, denuncias y redención de bienes desamortizables y nacionalizados, de fecha 5 de febrero de 1861: "La base en que descansa por entero (la desamortización) es la de que los bienes llamados eclesiásticos son y han sido siempre del dominio de la nación. Apartarse de este principio sería cantar la palinodia de las Leyes de Reforma, incurrir en una espantosa contradicción, justificar los cargos todos hechos a los liberales por los reaccionarios. Adoptar por el contrario esa regla como invariable era y es el camino más expedito para allanarlo todo...".

subsuelo no pudieran estar comprendidos en las enajenaciones, pues según la teoría jurídica, al dueño del suelo le pertenece lo que está abajo y arriba de su predio, con excepción de lo que la ley prohiba conforme a la doctrina que expusimos respecto de las limitaciones a la propiedad.[9] Ahora bien, en las enajenaciones que la Nación hizo antes de la Constitución de 1917, no se había impuesto ninguna limitación legal sobre el subsuelo salvo en lo tocante a las minas, y por eso con esa salvedad o la que para ciertos casos concretos establecieron los títulos traslativos de dominio, sí se transmitió el derecho de propiedad del subsuelo, al hacerse la enajenación de la superficie.[10]

Al declarar la Constitución que la Nación ha tenido y tiene el derecho de enajenar sus bienes para constituir la propiedad privada, confirma la legitimidad de las enajenaciones anteriores, garantiza la validez de las enajenaciones futuras, y consagra de esa manera la propiedad privada como un régimen básico de la vida nacional como una institución de categoría constitucional, que debe ser respetada por toda autoridad.

El dominio del Estado. La Constitución atribuye diversos bienes al Estado, que son:

a) Las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio mexicano de las cuales la Nación no haya transmitido el dominio a los particulares para constituir la propiedad privada.

b) Todos los minerales, petróleo, y demás substancias mencionadas en el párrafo IV del artículo 27, respecto de los cuales da a la Nación el *"dominio directo"*.

c) Las aguas que menciona el párrafo V del mismo artículo, respecto de las cuales declara que *"son también propiedad de la Nación"*.

d) Los bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos de las asociaciones religiosas, que *"entrarán al dominio de la Nación"*.

e) Los templos destinados al culto público que *"son de la propiedad de la Nación"*.

f) Los obispados, casas curales, seminarios, asilos, o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio construido o destinado a finalidades religiosas, los cuales *"pasarán, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación"*.

[9] Ver números 11, 12, 15 y 16.

[10] Rodríguez, Agustín. Efectos del Art. 27 de la Constitución de 1917 y las propiedades petroleras. Rev. Jurídica de la E.L.D. T. III. Pág. 120.

Es abundante la literatura jurídica mexicana, y aun extranjera que existe para interpretar lo que los constituyentes trataron de decir con los términos propiedad, dominio y dominio directo. En la iniciativa del artículo 27 Constitucional, en el dictamen de la Comisión de Constitución, en las discusiones del Congreso Constituyente, y en el texto mismo del precepto, se emplean indistintamente esos términos con referencia al derecho originario de la Nación sobre tierras y aguas, al de los bienes que la Constitución le atribuye, ya sea por la naturaleza de esos bienes o por su destino, al derecho de los particulares y al de las comunidades y sin embargo esos términos no tienen en cada caso un significado equivalente, pues se aplican a instituciones jurídicas distintas. Por eso nosotros, sin desatender las muy doctas opiniones que sobre el particular se han formulado y que son merecedoras de todo nuestro respeto,[11] nos permitimos formular nuestra opinión en el sentido de que esos términos significan un derecho sobre las tierras y aguas, con la connotación especial que resulta de las características que la Constitución da para cada caso. Así por dominio directo de la Nación en los minerales, petróleo y demás substancias mencionadas en el párrafo IV del Art. 27, y por propiedad de la Nación en las aguas de que se ocupa el párrafo V, la Constitución entiende un mismo derecho caracterizado en el párrafo VI con los siguientes elementos: es un derecho inalienable e imprescriptible sobre esos bienes, los cuales pueden ser aprovechados por los particulares por concesión que obtengan del Gobierno Federal, sujeto a la condición de que hagan la explotación por trabajos regulares y de que cumplan con los requisitos que prevengan las leyes. La única manifestación que hace ese precepto sobre el dominio directo, es la facultad de concesionar con los

[11] Agustín Rodríguez, "Efectos del artículo 27 de la Constitución y las propiedades petroleras"; Miguel S. Macedo, "El sistema de la Constitución de 1917 sobre la propiedad del petróleo"; Fernando González Roa, "El régimen constitucional del subsuelo"; Tomás Noriega, "Implantación del régimen feudal de propiedad en México"; todos estos artículos en la Revista Jurídica de la E.L.D., respectivamente, págs. 120, 471, 501 y 393; Paulino Machorro Narváez, "La explotación del subsuelo por el Estado", Publicaciones de la Academia Mex. de Jurisp. y Legisl. México, 1934; Manuel de la Peña, "La propiedad inmueble en México", en la Memoria del Primer Congreso Jurídico Nacional, México, D.F., 1922, pág. 146; Andrés Molina Enríquez, "Introducción" al suplemento del número 4 del Boletín de la Secretaría de Gobernación "Postulados Generales de la Constitución de Querétaro que sirven de base al Art. 27" y "Carta del licenciado Andrés Molina Enríquez a los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la interpretación del artículo 27 de la Constitución". ("El Foro", 1º de julio de 1919), trabajos que se encuentran en el suplemento mencionado; Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", México, D.F., 1934, págs. 317 y 326. Jorge Vera Estañol, "Al margen de la Constitución de 1917", Los Angeles, págs. 109 y sigts.

requisitos en él establecidos, sin lo cual los particulares no pueden aprovechar esos bienes; entonces la característica de ese dominio directo consiste en retraer esos bienes del dominio privado, pero se permite su aprovechamiento a los particulares en caso de que obtengan la concesión correspondiente y le den cumplimiento, por lo que a nuestro entender son bienes de dominio público (de uso común) sujetos a régimen de concesión, de la misma naturaleza que las aguas a que se refería la segunda parte del artículo 7o. de la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación [12] de la que nos ocuparemos más adelante (párrafo 36).

Naturalmente que al clasificar a las minas, al petróleo y a las aguas nacionales como bienes de dominio público, lo hacemos desde el punto de vista doctrinal, pues no corresponde estrictamente con la clasificación legal. El Congreso de la Unión tiene facultad de legislar en materia de minas y de aguas federales (Art. 73, fracs. X y XVII), y esa facultad no tiene más límite que los demás preceptos constitucionales con que puede pugnar en ciertos casos; no da esa facultad expresamente para el petróleo; pero debe entenderse incluido dentro de las minas por estar comprendidas ambas materias en el párrafo IV del Art. 27.[13]

En cambio, la acepción aludida no es la que corresponde al dominio, a la propiedad y al dominio directo a que se refiere el mencionado Art. 27 en su fracción II, pues allí por dominio y propiedad se entiende un mismo derecho, que es el derecho completo de propiedad, sobre los bienes de asociaciones religiosas y los templos, mientras que por dominio directo se entiende la sujeción de los obispados, casas curales, etc., exclusivamente a un servicio público, es decir a ese destino especial.

En fin, en la fracción I del mismo artículo, la Constitución entiende por dominio y por dominio directo el derecho completo de propiedad, prohibido a los extranjeros sobre las tierras y aguas que se encuentren en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras, y de 50 en las playas.

26. *Baldíos.* Los bienes a que se refiere el inciso a) del párrafo

[12] "Art. 7° No necesitan de concesión especial los aprovechamientos comunes de aguas corrientes... Para los aprovechamientos especiales, como son: el abastecimiento de las poblaciones, el de fábricas, los riegos, la fuerza motriz y el establecimiento de viveros se necesita, además (de estar sujetos a los Reglamentos, obtener concesión especial de la autoridad pública."

[13] Velasco, Gustavo R., opinión verbal.

que antecede, son los conocidos en el derecho español, y particularmente en el nuestro por terrenos baldíos, que la Ley de Bienes Inmuebles de la Federación define correctamente como "los que habiendo pertenecido en todo tiempo al Estado, no han sido jamás destinados al uso común ni a un servicio público, y los que habiendo dejado de ser baldíos, por haber sido cedidos en propiedad, conforme a las leyes relativas, a favor de individuos, sociedades o corporaciones, el Gobierno los ha recobrado de los mismos cesionarios por virtud de rescisión o nulidad del contrato respectivo y no por otro título". Estos terrenos, por lo mismo, cada vez han sido menos cuantiosos para el Estado y tiene que llegar el día en que deje de tenerlos por completo; mejor dicho, a la economía del país le ha convenido siempre enajenarlos para constituir propiedades privadas, que permitan la mejor explotación de esas riquezas nacionales.

Por la falta de publicidad en las enajenaciones, y por ciertos abusos cometidos en ellas, durante la dominación española, en diversas ocasiones se ordenó la revisión de todos los títulos de enajenación; los títulos defectuosos padían sanearse entonces por medio de composiciones entre los poseedores y la Corona, lo que permtitría a ésta buenos ingresos, no siempre legítimos.

Durante nuestra vida independiente, esos terrenos fueron enajenados por diversos motivos: para premiar a los militares que participaron en la Guerra de Independencia, o a ciudadanos que en otras épocas se distinguieron por sus servicios al país; para colonizar; para ser enajenados en venta a particulares; en algunas ocasiones para dotar gratuitamente a los pueblos, y en fin, en pago de servicios a compañías deslindadoras de los propios terrenos. Como las enajenaciones por este último concepto fueron cuantiosas y desproporcionadas a los servicios recibidos por el Estado, lo que ocasionaba en una buena parte la concentración de la propiedad territorial en empresas particulares, se hizo necesario suspender la enajenación de los baldíos hasta que no fueran deslindados por comisiones oficiales, según leyes de 18 de diciembre de 1909 y de 24 de febrero de 1912; pero como el estado de revolución en que vivió el país a partir de esta ley, fué seguido inmediatamente por la repartición agraria a los pueblos, esos deslindes no llegaron a hacerse, sino que por un Decreto Presidencial de 2 de agosto de 1923 se autorizó a todo mexicano mayor de 18 años, que careciera de tierras y no las pudiera obtener por ningún título, para adquirir las que necesitara, tomándolas de las tierras nacionales y baldías, sin

más requisito que el de ocuparlas y deslindarlas por él mismo, dentro de la extensión superficial fijada en el mismo Decreto.[14] Pero, en realidad, los terrenos nacionales no han tenido ese destino, sino el de la mayoría de la propiedad territorial o sea el de ser dotados a los pueblos.[15] Así, pues, las propiedades baldías no están deslindadas casi en su totalidad, y están muy reducidas, a pesar de que por aplicación del párrafo final del artículo 27 de la Constitución volvieron a la Nación muchas tierras y aguas, por haberse declarado nulas sus enajenaciones a consecuencia de las revisiones que se hicieron de los contratos y concesiones posteriores a 1876.

27. *Minas, petróleos y aguas.* De conformidad con los párrafos 4o. y 6o. del artículo 27 de la Constitución y con la Ley Minera de 7 de agosto de 1930 y sus modificaciones, el aprovechamiento de las minas por particulares sólo puede hacerse por concesión que otorgue el Gobierno Federal, de manera que la explotación minera queda sujeta al régimen de derecho público establecido por dicha ley; sin embargo, la Secretaría de Economía puede declarar reservas nacionales para la explotación de algunas substancias mineras; esas reservas a su vez pueden ser motivo de concesiones especiales, según convenga al interés general, de preferencia en favor de mineros en pequeño o de sociedades cooperativas, pero la Ley autoriza al Ejecutivo Federal (Art. 126, Frac. III, según reforma de 28 de agosto de 1934) "para llevar a cabo la explotación de substancias minerales cuando por circunstancias especiales sea necesario". Es decir, interpretando a *contrario sensu*, el Estado considera que en general *él no debe* hacer la explotación minera, aun tratándose de reservas nacionales, y sólo admite su intervención para casos especiales y necesarios.

28. El petróleo y los carburos de hidrógeno a que se refiere el párrafo 4o. del artículo 27 de la Constitución puede ser aprovechado de la manera que indica el párrafo 6o. de la misma disposición constitucional, por medio de concesiones en los términos de la Ley de 29 de diciembre de 1925; sin embargo, según el artículo 16 de esta Ley, el Ejecutivo Federal podrá designar centros de reserva en terrenos libres, que no podrán ser concesionados, y según el Reglamento de la misma Ley, "podrán ser explotados desde luego directamente por la

[14] Este decreto transitoriamente dejó de estar en vigor; pero es el que rige actualmente las enajenaciones de terrenos baldíos, aunque modificado en diversas ocasiones.

[15] Las leyes agrarias siempre han establecido que de preferencia se hagan las dotaciones con bienes nacionales.

Nación; o bien mediante contrato de obras o previa concesión sujeta a condiciones especiales". La Administración General del Petróleo Nacional, que es un organismo público dependiente del Ejecutivo de la Unión, pero con personalidad jurídica (Decreto de 30 de enero de 1937), tiene entre sus atribuciones la de "llevar a cabo la exploración y explotación de los terrenos de reservas petroleras nacionales que se le designen".

29. En cuanto a las aguas, cauces, lechos y riberas a que se refiere el párrafo 5o. del artículo 27, están reglamentados por la Ley de Aguas de propiedad nacional de fecha 30 de agosto de 1934, con arreglo a la cual puede autorizarse el uso común de esos bienes y su aprovechamiento particular por medio de concesiones o su aprovechamiento para servicios públicos o domésticos; también queda facultado el Ejecutivo Federal para constituir reservas hidráulicas nacionales para generación de energía, que sólo podrán utilizarse, "para aprovechamiento de energía por la Nación" o por particulares mediante concesión especial.

30. En los tres casos que acabamos de mencionar, es decir, el de las minas, el del petróleo y el de las aguas, hemos visto que la Constitución dispone expresamente que "sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes". La Constitución se refiere a las concesiones para la explotación de los yacimientos minerales y petrolíferos, y a las aguas, y hace obligatoria esa explotación; es decir, si dejan de hacerse los trabajos de explotación, caducarán las concesiones. Por estas concesiones, el Gobierno Federal constituye un derecho en favor del beneficiario respecto de los bienes de dominio público que la Constitución atribuye por origen a la Nación y el alcance de ese derecho debe ser fijado por las leyes reglamentarias correspondientes y por las concesiones que se expidan con apego a esas leyes. Así, la ley de Minas (Art. 25), por la concesión de explotación, da al beneficiario la facultad de "disponer de los productos minerales que obtenga con sus trabajos"; la ley del Petróleo (Art. 8); le da el derecho de "captar y aprovechar el petróleo" que obtenga con la explotación; y la ley de Aguas (Art. 45), le da el derecho al "uso y aprovechamiento de las aguas".

Estas concesiones no implican traslación de propiedad de los mine-

rales y petróleo en sus depósitos naturales, ni de las aguas comprendidas en la enumeración constitucional, pues son inalienables e imprescriptibles mientras se encuentren así, sino que sólo dan el derecho a beneficiarse con lo que se obtenga de la explotación, o, como dice con toda corrección la Ley de Minas, a los productos que obtenga el concesionario con sus trabajos. Propiamente, dichas concesiones constituyen obligaciones sinalagmáticas correlativas de sendos derechos: obligación del concesionario para hacer los trabajos regulares de explotación, cumpliendo con los requisitos legales, y derecho a aprovechar para sí lo que obtenga de esa explotación, frente a la obligación del Estado de respetar ese aprovechamiento y de su facultad de exigir la regularidad y legalidad en los trabajos del concesionario.

La naturaleza especulativa de los trabajos de explotación, que consiste en obtener los provechos a cambio de los trabajos e inversiones, ha hecho que la doctrina jurídica asigne a las concesiones el carácter de cosas mercantiles, y así está propuesto ya en el proyecto de Código de Comercio que elaboró en el año de 1929 la Comisión designada por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo (Arts. 298, frac. IV, y 332 a 335) y, como tales, están en el patrimonio de los beneficiados, con un valor que corresponde al posible acrecentamiento de su patrimonio por medio de la explotación.

31. El régimen de las concesiones establecido para las minas, el petróleo y las aguas, tiene por objeto fomentar la iniciativa y las inversiones de los particulares en el aprovechamiento de esos recursos naturales, lo que ocasiona la creación de centros de trabajo en los que hay la oportunidad de que se ganen la vida mayor número de individuos; entran a la circulación también mayor número de productos en aptitud de satisfacer otras tantas necesidades y, en fin, permite al Estado obtener impuestos por esas producciones, como ingresos seguros y permanentes.

32. En los tres casos dichos (minas, petróleo y aguas), las leyes sobre esas materias autorizan al Estado para establecer reservas de las que él puede disponer ya sea por medio de concesiones especiales no reglamentadas,[16] o bien directamente por sí mismo, aun cuando la posición adoptada por las leyes para los tres casos es distinta: respecto de las minas, sólo puede hacer esa explotación en circunstancias especiales y de necesidad; respecto de las aguas, una mala redacción del

[16] Salvo en materia de minas, por reglamento de 17 de abril de 1935.

precepto lo hace anfibológico, de manera que tanto puede entenderse que el aprovechamiento para energía eléctrica por la Nación puede significar el aprovechamiento para consumo de los órganos del Estado o el aprovechamiento para consumo del público actuando el Estado como empresario; en el caso del petróleo, el Reglamento da la facultad concreta de hacer la explotación, pero sólo puede hacerse por medio de un órgano especial, que es la Administración General del Petróleo Nacional.

En realidad, nada hay que objetar al aprovechamiento directo del Estado de esos recursos naturales en cuanto sean necesarios para su propio consumo o para los servicios públicos; pero de ninguna manera es lícito que el Estado aproveche los recursos naturales que la Constitución le atribuye bajo ese régimen especial, para explotarlos como empresario; es decir, pueden ser empleados por él en sus propias necesidades o en los servicios públicos que le están reservados; pero no puede emplear la producción para venderla al público. Ese impedimento lo tiene el Estado, porque, el régimen a que están sometidos esos bienes, manifiesta claramente la intención del Constituyente, concretada aún más en el artículo 28 de la Constitución, que prohibe y sanciona "todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicios al público" y, con ese fin, prohibe los monopolios, los estancos y la exención de impuestos o prohibiciones a título de protección a la industria. Es indudable que el Estado, como empresario competidor, goza de todas las ventajas sobre los particulares, lo que tiene que traer como consecuencia, a la larga, el monopolio en su favor, por ser él el más fuerte. Desde luego no tiene que pagar impuestos; es el autor de las leyes y hay el peligro de que éstas pierdan su calidad esencial de ser dictadas en interés público, para ser dictadas en favor del mismo especulador que las dicte; sus recursos son muy superiores a los de cualquier particular, con la ventaja sobre éste, de que los procedimientos de sus funcionarios no pueden ser reprimidos como los de los particulares, en caso de que se aparten de las normas legales, pues la simpatía que naturalmente existe entre los diversos funcionarios de una misma administración, nulifica toda acción; en fin, en caso de incumplimiento el Estado, no puede ser embargado ni menos puede ser sujeto a quiebra como cualquier particular; por lo mismo su posición es de tal naturaleza, que no es posible la libre concurrencia en la rama que él pretenda explotar como competidor, por lo que al efectuar su producción viola

el artículo 28 en el doble aspecto de contrariar a la libre concurrencia y de que el resultado de la desventaja en la concurrencia será el monopolio expresamente prohibido. La Constitución sólo autoriza el monopolio del Estado en lo relativo a acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, y a la emisión de billetes de Banco, por el carácter general de esas actividades y su impotencia en la vida social; pero, en esos casos, toma esas empresas totalmente para sí, y no como competidor de los particulares.

Las ventajas que se atribuyen a esa producción oficial, denominada capitalismo de Estado, son las siguientes: que es más durable que la vida del individuo o que las personas morales de derecho privado; que el Estado posee la fuerza pública con la cual puede exigir a sus nacionales el esfuerzo que sea necesario; que tiende a obtener rápidamente una madurez económica más grande a sus poblaciones; que asegura la independencia económica y política de la nación y sube su nivel de vida; que los recursos con que cuenta pueden evitar ciertas consecuencias del capitalismo privado, como lagunas en la producción, las dobles actividades, las crisis, las huelgas y paros y las aglomeraciones urbanas excesivas.

J. Saint Germés [17] de quien hemos extractado el párrafo que antecede, preconiza el capitalismo de Estado para aquellas naciones cuyos componentes carecen de iniciativa para la producción, o se revela tímidamente en ellos, o que carecen también de recursos suficientes, por lo que ciertas fuentes importantes de producción han ido a parar a manos de extranjeros; estudia las naciones que, en su concepto, se han acogido francamente al régimen del capitalismo de Estado, y que somos nada menos que México, URSS, el Irán y Turquía. Después de caracterizarlas, encomia su política de capitalismo de Estado y agrega que ha podido realizarse gracias a las circunstancias siguientes: (págs. 44 y siguientes): "Estos Estados tienen un Poder Ejecutivo fuerte, centralizado de hecho en las manos de un jefe. Estos jefes son generales, militares. Stalin como revolucionario profesional en Rusia y Siberia; Kemal con su carrera militar, Pahlavi arrojando como el precedente a las tropas de los invasores extranjeros; el general Cárdenas, en un país en que la vida política está llena de riesgos físicos; tienen valor, energía. Saben lo que es el mando y la disciplina... Actualmente el

[17] J. Saint Germés, "L'Etat Capitaliste", París. Sirey, 1937, págs. 15 y sigs.

capitalismo de Estado se encuentra directamente ejercido por gobernantes autoritarios de hecho, si no de derecho. Porque si el Irán tiene una monarquía hereditaria, Turquía, México y más recientemente la URSS, son democracias. Solamente hay democracia; pero la democracia que se encuentra en estos tres países es asaz nuevo como fórmula, porque no existe en ellos sino un solo partido: Partido Comunista en la URSS; Partido Republicano del Pueblo, en Turquía; Partido Nacional Revolucionario, en México. El jefe del Gobierno es, de hecho, el animador del partido único. Su influencia se ejerce oficialmente por el Estado, oficiosamente por el partido... El jefe tiene un carácter pasajero; cuando no ha surgido de un partido, como Stalin y Cárdenas, él crea uno, como Kemal, a fin de que su obra sea proseguida después de su partida. El partido influye en el jefe; pero este último es una expresión personal de la voluntad del partido".[18]

En este trabajo de carácter netamente jurídico, no nos toca criticar favorable o desfavorablemente el capitalismo de Estado, desde el punto de vista económico y, por eso, sólo nos limitamos a hacer constar que no está de acuerdo en sus fines y en sus procedimientos, con la Constitución Mexicana; que para establecerlo total o parcialmente, es necesaria la reforma a la Constitución y, por lo demás, que participa de todos los inconvenientes del capitalismo privado, en lo que se refiere a la dependencia del trabajador asalariado a su patrón; pero con la desventaja de que es impotente para luchar con el Estado; además, lleva al régimen de monopolio en que el público tiene que sufrir la inferior calidad del producto y la elevación de los precios y, en fin, que si bien el Estado suple la deficiencia de la iniciativa privada, eso no es una garantía de acierto y, en cambio, el Estado lo que no puede suplir, es la actividad privada motivada por el estímulo de la ganancia, pues el empleado público carece de ese aliciente y desempeña su encargo no con arreglo a su capacidad, sino a sus relaciones o méritos políticos,

[18] El opúsculo de Saint Germés, que es profesor de la Facultad de Derecho de Caen, está escrito antes de la expropiación de los bienes de las empresas petroleras, acontecimiento que fortalece su posición al clasificar a México como Estado capitalista, pues debemos advertir que, en ese concepto, el autor no entiende Estados totalitarios, sino Estados que efectúan algunas ramas de la producción por sí mismos. Sus fuentes principales, en cuanto a México, son: "El Gobierno de México ante los problemas sociales y económicos", Imprenta de la Secretaría de Relaciones, México, 1936 (contiene la controversia de Ramón Beteta); "Programa económico y social de México", Imprenta de la Secretaría de Relaciones, México, 1935 (ocho folletos); un concepto mexicano de economía dirigida (en mimeógrafo), por Ignacio Otero de la Torre, Imprenta de la Secretaría de Economía, México, 1935.

razón por la cual la actividad pública está sujeta a todo ese régimen de control, que notiene razón de ser en las empresas privadas, que en México se denomina "papeleo".

33. *Religiosos.* El último de los grupos de bienes que la Constitución asigna al Estado, está formado por los de procedencia religiosa, a los cuales se designa genéricamente con el nombre de bienes nacionalizados. El ingreso de esos bienes, en concreto, al patrimonio del Estado, está reglamentado por la Ley de Nacionalización de Bienes, de fecha 26 de agosto de 1935, que por sí sola ha sido uno de los factores principales de la incertidumbre de la propiedad en México [19] y de la retracción de los particulares en materia de enseñanza y de beneficencia,[20] pues una gran parte de la propiedad inmueble está expuesta a ser nacionalizada por simples sospechas de carácter religioso. Como vimos anteriormente, de entre esos bienes, los obispados y demás edificios que fueron construidos o destinados a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, deben dedicarse exclusivamente a los servicios públicos; afectación que no hace la Constitución para las otras dos clases de bienes nacionalizados, o sean los bienes raíces de asociaciones religiosas en general y los templos destinados al culto público. Hecha esta observación, debemos decir que esos bienes están sujetos al régimen general de los bienes del Estado, al cual vamos a referirnos en el párrafo 35.

34. *Antecedentes y consecuencias del dominio que la Constitución atribuye al Estado sobre los bienes antes mencionados.* Todos los bienes a que nos hemos referido, los atribuye la Constitución al Estado atendiendo a dos conceptos distintos: uno, el de retirar de la apropiación privada ciertos bienes, por la importancia que tienen en la economía nacional (minas, petróleo y aguas); y otros, por la conveniencia que los constituyentes creyeron ver de que no hubiera bienes afectados a finalidades religiosas, sino de manera restringida y bajo el control del Estado, por lo que la Constitución los nacionalizó. Algunos de los bienes que la Constitución atribuye al Estado ya le pertenecían conforme a

[19] Ver los estudios de los señores don Rafael Martínez Carrillo y don Salvador I. Reynoso titulados, respectivamente, "Observaciones a la Ley de Nacionalización de Bienes, etc", y "Algunas Normas Procesales de la Ley de Nacionalización de Bienes", ambos en las publicaciones de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación.

[20] Ver los artículos "La enseñanza privada", por Germán Fernández del Castillo, en "Excélsior" correspondiente a los días 14 y 15 de enero de 1938.

legislaciones anteriores, como las minas, algunas de las aguas y algunos de los bienes religiosos; pero respecto de los demás y en particular el petrolero, la declaración constitucional vino a quitarlos de la propiedad privada en que se encontraban. En estos casos la Constitución expropió esos bienes sin ordenar la indemnización correspondiente. Consagró nuevamente en contra de los principios generales establecidos por ella misma, la expropiación que leyes anteriores habían realizado sin indemnización, y esos precedentes no han podido menos que lesionar no sólo a los intereses individuales afectados, sino a la sociedad misma, pues el Poder Público tiene siempre la tentación de realizar sus expropiaciones, más bien con apego a esos precedentes, que con arreglo a los principios constitucionales normativos, de los que aquéllos sólo fueron una excepción; así, pues, en esos precedentes constitucionales, y a su vez en las leyes que les sirvieron de antecedentes, es donde debemos ver la incertidumbre de la propiedad, a pesar de estar consagrada en un régimen constitucional establecido, cuyos lineamientos fundamentales la garantizan amplia y plenamente. Aun cuando la Constitución expropió los yacimientos petrolíferos, la Suprema Corte de Justicia estableció jurisprudencia en el sentido de que esa expropiación se entiende sin lesionar los derechos legítimamente adquiridos antes de la Constitución [21] y considera como tales aquellos cuyo ejercicio haya constituido actos positivos para la explotación.

35. *Los demás bienes del Estado.* De los bienes del Estado, están sujetos a los regímenes especiales que anteriormente enunciamos, los terrenos baldíos, las minas, el petróleo y las aguas; todos los demás bienes, inclusive los nacionalizados, están sujetos a la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación, de fecha 18 de diciembre de 1902, con sus adiciones y reformas y, supletoriamente, a los artículos 764 a 773 del Código Civil. Aquella ley los clasifica en bienes de dominio público o de uso común y en bienes propios de la Hacienda Federal.

36. Los primeros son aquellos destinados por la naturaleza o por la ley al uso público común, y, por lo mismo, mientras ese destino subsista, no son susceptibles de constituir propiedad particular; así es que son inalienables, imprescriptibles, no están sujetos a expropiación ni pueden ser gravados con hipoteca, embargo, ni desmembrados; puede disfrutar de ellos todo individuo sin distinción ninguna, siempre que

[21] Tesis 120 del Apéndice al Tomo XXXVI del "Semanario Judicial de la Federación".

se sujete a la ley y a los reglamentos y que ese disfrute no sea exclusivo para sí o en perjuicio del tercero.[22]

37. Los bienes propios de la Hacienda Federal, los divide la Ley de Bienes Inmuebles en dos clases: a), Los que están destinados a un servicio público; y b), Los demás bienes que, por cualquier título translativo de dominio o por virtud de la ley, adquiera la Hacienda Federal. Esta clasificación es de especial importancia, porque los de cada categoría están sujetos a un régimen muy diverso.

Aunque la ley clasifica los bienes destinados a un servicio público: a), en bienes propiamente destinados a un servicio público; b), en bienes considerados como destinados a un servicio público; y c), en bienes equiparados a los destinados a un servicio público, esa distinción es artificial, pues no domina en ella un criterio especial que la justifique, ya que figuran en cada grupo bienes de la misma condición que las de los otros. A mi entender, son dos los criterios dominantes que sigue la ley para considerar a los bienes destinados a un servicio público: uno, el de los edificios destinados a la residencia de los diversos órganos del Estado; y el otro, el de los bienes destinados para ciertas necesidades públicas cuya atención está encomendada al Estado.

La ley equipara a los bienes destinados a los servicios públicos, los templos y sus dependencias, atrios y casas curales, cuando esos bienes están legalmente abiertos al servicio de algún culto. No debemos perder de vista, que dispone la Constitución que las casas curales, etc., deben ser destinadas precisamente a un servicio público y, por lo mismo, tanto pueden ser destinados para el culto, como pueden serlo a cualquiera de los otros destinos que fija la ley, lo cual lesiona no sólo la voluntad y los sentimientos de quienes dieron a sus bienes ese destino, sino también los del público a cuyo uso estaban destinados. Por eso estos bienes, dentro del concepto de la nacionalización debían corresponder más a la categoría de los de dominio público que a los de servicio público.

Los bienes destinados a un servicio público no pueden ser enajenados sin que previamente sean cambiados de destino por los procedimientos especiales señalados para ese efecto, ni están sujetos a prescripción, ni a expropiación por causa de utilidad pública, ni el derecho de propiedad puede ser desmembrado, ni gravado. La necesidad

[22] Por estas características, estos bienes no son contabilizados, pues no se consideran como patrimonio del Estado, sino sujetos solamente a la administración de éste para aplicarlos a s destino. (Ley de la Tesorería Federal. Art. 149.)

pública que motiva su destino está por encima de cualquier otro interés del Estado.

38. Los bienes de la Hacienda Pública Federal que no están destinados a un servicio público, no están sujetos a ninguna de las prohibiciones acabadas de mencionar y, por lo mismo, son susceptibles de ser adquiridos por prescripción; también pueden ser gravados por el Estado,[23] están sujetos a expropiación por causa de utilidad pública de los Estados locales, y deben ser enajenados de toda preferencia, según dispone expresamente la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación. (Art. 55).[24]

39. *Restricciones a la capacidad del Estado para adquirir bienes.* La Constitución se ocupa también de la capacidad de los Estados, del Distrito, de los Territorios y de los Municipios, en la parte del artículo 27 que se refiere a "la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación", en la cual están consignadas las limitaciones impuestas a los extranjeros, las prohibiciones a la asociaciones religiosos, las limitación a las instituciones de beneficencia pública y privada, a las sociedades comerciales por acciones, a los bancos, y la prohibición general contenida en la fracción VI, que indica que, fuera de las tres corporaciones últimamente mencionadas así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, *ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar para sí bienes raíces* o capitales impuestos sobre ello, *con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la Institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos*".

Tanto porque nuestra Constitución sólo otorga facultades restringidas, como por estar contenida esta disposición en el mismo párrafo que tiende a evitar las manos muertas,[25] como por estar incluida en la

[23] Pero no son embargables por disposición de los Arts. 464 y 502 del Código Federal de Procedimientos Civiles, restricción que, tratándose de estos bienes, no tiene más justificación que guardar el decoro del Estado, pues no hay los motivos de orden público que existen respecto de los bienes de uso público y de los destinados a un servicio público.

[24] Sobre esta materia insistiremos en el Nº 40.

[25] Se designa con el nombre de manos muertas a la propiedad inmueble de personas morales, por quedar retirada frecuentemente de la circulación económica.

parte que se ocupa de la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas, debemos interpretar, sin lugar a duda, que los Estados, el Distrito, los Territorios y los Municipios no pueden adquirir más bienes raíces que los necesarios para los servicios públicos. El concepto del servicio público es, pues, necesario para fijar la capacidad de aquellos órganos públicos para adquirir bienes raíces. Ya hemos visto anteriormente que la Ley de Bienes Inmuebles de la Federación, de 1902, clasifica los bienes propios de la Hacienda Federal en bienes destinados a un servicio público y bienes no destinados a un servicio público. Es indudable que la Constitución quiso referirse a esta clasificación, al limitar la capacidad de los organismos públicos a que nos estamos refiriendo. Por lo mismo, la doctrina que resulta de la expresada ley es la que nos fijará el concepto de los servicios públicos a que se refiere este precepto constitucional. Según expusimos anteriormente, esa ley hace una enumeración de los bienes destinados a un servicio público, con arreglo a dos criterios: uno se refiere a los bienes destinados a la residencia de los poderes publicos, y el otro a los bienes destinados a atender concretamente ciertas necesidades públicas cuya satisfacción está encomendada al Estado. Por oposición, no están destinados a un servicio público aquellos que tiene el Estado, no en razón de su atributo público, sino como cualquier particular. Por eso, a mi entender, el criterio de la ley es el de que son servicios públicos aquellas de las actividades del Estado ejecutadas en sus atribuciones de Poder Público ya sea en sus funciones orgánicas, o bien en las dirigidas a la satisfacción de necesidades públicas cuya atención le está encomendada.[26] Por lo contrario, no son servicios públicos aquellas de las actividades del Estado en que él actúa, no en atribuciones propias de Poder Público, sino como cualquiera particular.[27] En ese mismo

[26] Las actividades orgánicas del Estado, consideradas en su conjunto, también responden a una necesidad pública, que es la de que haya un Gobierno, y por eso las dos clases de actividades del Estado que hemos señalado se distinguen una de la otra en que la primera responde a esa necesidad que engendra directamente al Estado, en tanto que la segunda responde a otras necesidades públicas, que aunque reclaman la intervención del Estado no son la razón fundamental de éste.

[27] Rabasa alude a la diferencia entre ambas actividades del Estado, es decir, a las de carácter político y a las de carácter privado, en los siguientes términos:

"Un resabio de la época colonial hace que, entre nosotros, gobernantes y gobernados, sigamos viendo en cada acto del Gobierno una función de autoridad suprema, sin distinguir entre la representación política y la gestión administrativa, y por esta preocupación secular no diferenciamos un acto civil, en que el Gobierno obra como persona del derecho común, y una función de mando, en que tiene la investidura del poder. Mientras estas diferencias son viejas y claras para todos los pueblos de cultura política, para nosotros el Gobierno,

sentido se refiere la Constitución a los servicios públicos en sus artículos 5o. y 27, fracción VII, y el Código Penal en sus artículos 217 y 222. Aun cuando la acepción del servicio público en el lenguaje legal, va restringiéndose a las actividades del Estado dirigidas a atender ciertas necesidades públicas, según puede apreciarse en la Ley de Aguas, artículo 21, fracciones I y V b) y 63, en la Ley de Hacienda del Distrito Federal, arts. 1o., fracciones II y II y en las leyes de Ingresos del Erario Federal (en la de 1938 el artículo 1o. fracción XVI), no por eso debe considerarse restringido el concepto que de servicio público tuvo la Constitución, pues debemos tener presente la connotación correspondiente a la época en que ésta fué expedida y no a las variaciones del lenguaje que haya habido con posterioridad, aun cuando ocurran en las acepciones técnicas del vocablo. La significación constitucional que hemos dado al servicio público, no está en oposición a la interpretación que la jurisprudencia y la Ley del Trabajo han dado a la fracción XVIII del artículo 123 con referencia a las actividades privadas destinadas a atender necesidades públicas; según la definición del servicio público contenida en el artículo 266 de la Ley del Trabajo: "*Para los efectos del artículo anterior*[28] se entienden por servicios públicos los de comunicaciones y transportes, los de gas, de luz y fuerza eléctricas; los de aprovisionamientos y distribución de aguas destinadas a los servicios de la ciudades; los sanitarios, los de hospitales y los de alimentación cuando se refieren a artículos de primera necesidad, siempre que se afecte alguna rama completa de ese servicio". Las actividades privadas en esas materias y en las demás designadas con el nombre de servicio público, están sujetas a un régimen de derecho público, en el cual son necesarios permisos, autorizaciones o concesiones para ejercerlas; pero con sujeción al cumplimiento de requisitos impuestos por la ley o por el Estado y bajo la vigilancia de

cuando contrata, es una entidad superior a la otra parte, superior a las leyes comunes, que no puede desprenderse de su autoridad aunque lo pretenda, que manda siempre por una calidad intrínseca, necesaria y fatal. A ese resabio se debe que en lo general se consideren funciones de igual origen la declaración de guerra y un contrato de obras públicas; todo es mandar. Al mismo resabio se debe que se consideren igualmente legislativos un estatuto del Congreso que reglamenta el juicio de amparo y un derecho que autoriza el uso de una cruz del Paraguay; todo es legislar" (pág. 19, Cía. Terminal "La Isleta", Sociedad Anónima, vs. Gobierno del Estado de Tamaulipas. Alegatos del Lic. Emilio Rabasa ante la Suprema Corte de Justicia. México, D.F., 1923).

[28] Ese artículo dispone que, antes de declarar la huelga, los trabajadores deberán formular sus pliegos de peticiones con diez días de anticipación cuando se trata de servicios públicos.

éste; así, pues, también en estos casos hay actividades del Estado encaminadas a la satisfacción de necesidades públicas, que atienden directamente las empresas particulares, llamadas también por esta razón, de servicios públicos. Pero hay que aclarar, para evitar toda confusión, que no es a esta participación de los particulares en los servicios públicos, sino a la actividad del Estado, del modo que hemos dejado establecido lo que constituye el carácter de los servicios públicos a que se refiere el párrafo VI del artículo 27 de la Constitución que hemos comentado.

La Constitución no menciona la capacidad de las entidades políticas respecto de los bienes de uso público, indudablemente conforme a la teoría imperante que considera al Estado como un mero administrador de esos bienes y no su propietario, según la caracterización que anteriormente hicimos. Por eso los bienes de dominio público no deben considerarse excluidos de la capacidad de los Estados, el Distrito y Territorios Federales y de los Municipios para adquirirlos. Pero lo que sí es indudable, es que esta limitación sí implica la incapacidad de las entidades políticas aludidas respecto de los bienes que no se destinan precisamente a un servicio público o al uso común, lo que puede confirmarse en lo tocante a los Municipios, con la fracción II del artículo 115 de la Constitución, que autoriza a los Municipios para administrar "libremente su hacienda, la cual se formará de las *contribuciones* que señalen las Legislaturas" y no de la productividad de otros bienes o empresas.[29]

La mentalidad general de nuestras leyes sobre este particular, ha sido la de evitar que el Estado, por cualquiera de sus organismos políticos, acapare bienes que queden retraídos de la circulación y que constituyan manos muertas.

[29] En el mismo sentido hay que entender la prohibición general que dice: "ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución", que es el enunciado general que hace el párrafo VI del Art. 27 de la Constitución, pues hay que tener presente que el concepto de corporación civil, en esta materia, lo fijó la ley de desamortización de bienes, de 25 de junio de 1856 en los siguientes términos: "1. Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas... 3. Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida". Esta ley fué confirmada por el Congreso Constituyente, en Decreto de fecha 28 de junio de 1856; entonces la Nación no se había constituido nuevamente en Federación, así es que el Decreto no menciona a los Estados.

En la prohibición Constitucional que venimos estudiando, no está incluida la Federación, seguramente por los cuantiosos bienes que le pertenecen originalmente y por aquellos con que la Constitución acrecentó su patrimonio por la nacionalización de los bienes religiosos; el Art. 132 supone la facultad del Gobierno Federal para adquirir bienes distintos de los destinados a un servicio público o al uso común y, sin embargo, las mismas razones que existen para reconocer o negar capacidad a las otras entidades políticas ara la adquisición de esos bienes, es la misma que existe para la Federación, con las únicas salvedades de los bienes que le asigna la Constitución por estar sujetos a un régimen especial. De todos modos, el interés de que los bienes federales distintos del uso común o destinados a su servicio público, no sean conservados por el Estado, lo manifiesta el régimen que respecto de ellos establece la Ley de Bienes Inmuebles de la Federación: desde luego no están protegidos, como están los otros, por la inalienabilidad e imprescriptibilidad, ni hay impedimento legal para que sean hipotecados o expropiados y, por lo contrario, dispone el Art. 55, que el Ejecutivo de la Unión procederá de toda preferencia a enajenarlos, pues "la tenencia por parte del Gobierno Federal de estos bienes, perjudica a la economía nacional porque representa un gran capital amortizado", según expresa el acuerdo presidencial de fecha 26 de marzo de 1936, que ordenó que desde luego se proceda a la enajenación de "todos los inmuebles de propiedad federal que actualmente se encuentren en su poder y que por cualquier motivo no sean necesarios o utilizables en *algún servicio público* federal o local". Ese ha sido también el espíritu de las leyes sobre terrenos baldíos y sobre desamortización de bienes eclesiásticos.

SECCION TERCERA

Los terrenos comunales

40. Evidentemente que la restitución de tierras a los pueblos que las tenían en común y de las cuales habían sido despojados, y la dotación de tierras en común a los pueblos que las necesitaran, fué la finalidad principal de la iniciativa del artículo 27 de la Constitución, que varios diputados, encabezados por el señor ingeniero Pastor Rouaix, presentaron al Congreso Constituyente, apartándose del proyecto de

Constitución que sometió a ese Congreso el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza. Aprobada la iniciativa en los puntos fundamentales, el artículo 27 de la Constitución elevó a la categoría de constitucional el Decreto de fecha 6 de enero de 1915, que había dispuesto la restitución y dotación de ejidos a los pueblos comunales. La Constitución, para ese efecto, declaró nulas todas las enajenaciones, legítimas o no, que hubieran privado a las poblaciones comunales de sus tierras, bosques y aguas, desde la ley de 25 de junio de 1856, y ordenó que fueran devueltas a dichos pueblos, con excepción de las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos de acuerdo con esa ley o poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando la superficie de esas tierras no excediera de cincuenta hectáreas, pues, en caso contrario, el excedente debería ser restituido.

Dispuso también la Constitución que, en aquellos casos en que la restitución no quedara justificada, o cuando las poblaciones carecieran de tierras y aguas o no las tuvieran en cantidad suficiente para sus necesidades, tendrían derecho a que se les dotara de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas; *pero respetando siempre la pequeña propiedad*". Para ese fin, la Constitución dotó de capacidad jurídica a las poblaciones que guardaran el estado comunal para disfrutar en común sus tierras, bosques y aguas.

La iniciativa del precepto explica esas medidas por antecedentes históricos, por justicia en la restitución y por el grado de evolución de los pueblos en estado comunal, cuyos componentes consideró incapacitados para disfrutar la propiedad individual; en una de sus partes dice textualmente: "el proyecto que nosotros formulamos, reúne tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país: la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas, o sea la individual o la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de poblaciones y dueños de tierras y aguas poseídas en comunidad, y las de las posesiones de hecho, cualquiera que sea su condición. A establecer la primera clase van dirigadas las fracciones I, II, III, V (IV en el texto aprobado), VI (V en el texto aprobado) y VII (VII Par. 1 en el texto aprobado; a restablecer la segunda, las fracciones IV (VI en el texto aprobado) y VIII (VII Par. 3 en el texto aprobado); a incorporar la tercera en las otras dos, la fracción XIII (suprimida) respecto de la última... sólo decimos que titulará todas las posesiones no tituladas hasta ahora,

incorporándolas a los dos grupos de propiedad que las leyes deberán reconocer en lo de adelante: el de las propiedades privadas perfectas y el de las propiedades privadas restringidas, *en tanto que éstas, por supuesto, no se incorporen a las otras por la repartición, para que entonces no quede más que un solo grupo, que deberá ser el de las primeras*" (propiedad privada). Por su parte, el dictamen de la comisión respectiva dice: "El afán de abolir la propiedad individual inmueble, no puede considerarse en esencia sino como una utopía".

En efecto, el artículo 27 después de establecer la capacidad de los pueblos comunales para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les restituyeran, agregaba: "entretanto la ley determina la manera de hacer el *repartimiento únicamente de las tierras*". Declaraba también que los derechos sobre esas tierras serían inalienables "mientras que permanezcan indivisas". Por su parte, la ley de 6 de enero de 1915 declaraba también: "11. Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y *ocasión de dividirlos entre los vecinos,* quienes entretanto los disfrutarán en común".

Así, pues, el régimen de comunidad territorial, según la mentalidad y el texto mismo de la Constitución, era meramente transitorio y debería evolucionar hacia la propiedad privada, una vez que la ley considerara suficientemente capacitados a los componentes de esas comunidades para disfrutar de la propiedad individual de la tierra.

41. El artículo 27 de la Constitución fué reformado el 10 de enero de 1934, principalmente en lo relativo a las autoridades agrarias y al procedimiento para las restituciones y dotaciones; pero además, aun cuando conservó los mismos lineamientos que trazamos más arriba, suprimió los párrafos relativos a la futura conversión de las tierras comunales en propiedad individual, e introdujo la siguiente fracción: "XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales conforme a las leyes reglamentarias".

La interpretación aislada de esta disposición llevaría a consecuencias equivocadas. Este precepto establece *adjudicaciones* individuales, de tierras restituidas o dotadas precisamente a los pueblos como "núcleos de población", es decir en consideración a sus componentes colectivamente considerados, a los cuales se les da capacidad para disfrutar en común las tierras que les pertenezcan. El titular del derecho "pue-

blo", coexiste con el adjudicatario "individuo", en el régimen agrario que vamos a describir en seguida.

A raíz de la reforma constitucional mencionada, el 22 de marzo de 1934 se promulgó el Código Agrario, que reglamentó la propiedad comunal sobre las siguientes bases (capítulos 3o. y 4o.):

Las tierras deben ser fraccionadas en tantas parcelas cuantos ejidatarios hayan sido tomados en consideración después de separar la zona de urbanización y la de los montes y pastos que deban permanecer en común. El adjudicatario dispondrá individualmente de su parcela, pero ésta es inalienable, imprescriptible e inembargable; no puede darla en arrendamiento, en aparcería o en cualquier otro contrato que implique la explotación indirecta de la tierra; en caso de fallecimiento del adjudicatario, sus derechos pasan a la persona o personas a quienes él sostenía, aun cuando no sean sus parientes, siempre que hayan vivido en familia con él, para lo cual el adjudicatario deberá dar a conocer al Comisariado Ejidal una lista que contendrá los nombres de dichas personas. El adjudicatario perderá definitivamente los derechos a su parcela, por enajenarla o comprometerla de cualquiera manera; por dejar ociosas las tierras dos años agrícolas consecutivos; por tener otra parcela; por enajenación mental, enajenación alcohólica o reclusión penal por un término mayor de dos años; por no haberse presentado a tomar posesión de la parcela oportunamente o por no cubrir puntualmente las cantidades que corresponden al pago de impuestos o de cualquier otro compromiso contraído por resolución de la asamblea ejidal; también puede ser suspendido en sus derechos sobre la parcela, en caso de abandono del ejido o descuido perjudicial del cultivo. Naturalmente que la ley dicta las bases con arreglo a las cuales debe hacerse el fraccionamiento y adjudicación de las tierras de los pueblos. Somete el interés común a resolución de las asambleas de todos los ejidatarios.

Al régimen de derecho sobre las parcelas individuales, el Código Agrario le llama propiedad individual con modalidades legales; pero, como bien ha clasificado ya Mendieta y Núñez,[30] es sólo un usufructo condicional, puesto que el jidatario no puede consumir su parcela, es decir, no puede cambiarle el destino para el que se le entregó, como es el del cultivo, ni tampoco puede enajenarla, gravarla o comprometerla de cualquier modo; pero nosotros vemos en el Derecho Ejidal

[30] Lucio Mendieta y Núñez. "El problema agrario de México." México, 1934, pág. 220.

otras dos características: ese usufructo, a diferencia del usufructo del derecho común, es heredable, y además está sujeto a un régimen de tutela que ejercen el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Departamento Agrario, con facultades propias cada uno para ciertos casos y con facultades concurrentes para otros, y que tienden a procurar el mejoramiento en los métodos de cultivo, organización del trabajo y aprovechamiento de los productos.

42. Si el ejidatario sólo tiene el usufructo, ¿a quién corresponde la nuda propiedad? Podría creerse equivocadamente que pertenece al "núcleo de población", por ser el titular del derecho a la restitución y a la dotación de ejidos conforme a la Constitución[31] pero no ocurre tal cosa, sino que la posición jurídica del "pueblo", en esta institución, es muy distinta: el Código Agrario discretamente le llama "sus derechos agrarios", que son imprescriptibles, inalienables, intransmisibles e ingravables, y consisten en designar un cuerpo representativo del pueblo, llamado Comisariado Ejidal, que tiene por atribución la de administrar los bienes agrarios comunes; es decir los no parcelados, vigilar los fraccionamientos, representar jurídicamente al poblado y promover y fomentar las mejoras en beneficio común. Los núcleos de población hacen esa elección y resuelven sobre suspensión o pérdida de los derechos parcelarios o cualquier otra materia de interés común, por medio de asamblea; pero esos acuerdos en general están sujetos a la aprobación y ratificación del Departamento Agrario, que además tiene la facultad de resolver las dificultades que se presenten en las asambleas.

Como se ve, las atribuciones del "núcleo de población" por medio de su representante el Comisariado Ejidal, en el régimen territorial de que estamos ocupándonos, son administrativas y no de dominio y, al compaginarlas con el derecho de usufructo que corresponde a cada ejidatario en particular, consideramos que los terrenos comunales participan de naturaleza jurídica análoga a los bienes de dominio público (de uso común) sujetos a aprovechamientos especiales, de los Ayuntamientos; además, los Comisariados Ejidales guardan cierto paralelismo con dichos Ayuntamientos y ambos organismos tienen ciertas atribuciones concurrentes, pues en cada ejido debe constituirse un fondo común que maneja el Comisariado Ejidal, que se forma, entre otros ingresos con las cuotas acordadas por la asamblea y que debe desti-

[31] Arts. 84 y 85 del Código Agrario.

narse a la ejecución de obras de mejoramiento territorial como *escuelas, obras de irrigación,* SERVICIOS URBANOS, un fondo económico de explotación, adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas, etc. Por eso tanto la adición al artículo 27 de la Constitución al establecer la fracción XVI de que nos hemos ocupado, como el Código Agrario vigente, han producido una transformación esencial en el régimen agrario, pues en vez de dejar libertad de acción a los pueblos para el aprovechamiento de sus tierras comunes, se les ha sometido a un conjunto de obras burocráticas, múltiples autoridades agrarias, Banco Nacional de Crédito Agrícola y Comisariado Ejidal, que tutorean la producción agrícola del ejidatario y con cargo a éste, lo que redunda en perjuicio grave de la producción agrícola nacional.[32]

43. En lo tocante al *derecho agrario* de los núcleos de población sobre las tierras de agostadero o de monte y las demás que no hayan sido susceptibles de fraccionarse en parcelas, consiste en el de que sean disfrutadas en común; pero tampoco son alienables ni prescriptibles ni pueden ser gravadas, así es que esos derechos consisten también en el usufructo común de esos bienes; pero este usufructo no es temporal ni está sujeto a condición, sino que se trata de bienes de un régimen análogo a los bienes de uso común de los Municipios.

44. Mucho se ha escrito encomiando o criticando este régimen agrario, tanto desde el punto de vista de la producción nacional en general, como desde el punto de vista de la posible liberación del campesino; pero tal como existe actualmente parece llevar en tiempo no muy remoto a la plena propiedad individual del ejidatario, quien tendrá que emanciparse de las cargas burocráticas tan pesadas que están sobre él y de los abusos propios de una tutela no siempre honesta ni capacitada.

Debe advertirse que la política seguida por las administraciones públicas que han abordado el problema agrario desde 1917, no ha sido la misma, sino que en diversas épocas ha sufrido variación, no sólo legislativa, sino en cuanto a los procedimientos de ejecución; así, la repartición agraria no sólo se hizo a los pueblos que guardaran el estado comunal, según la intención de la Constitución, ni tampoco se hizo respetando la pequeña propiedad garantizada por ella, sino que

[32] Cabrera ha sido el principal impugnador de ese sistema en sus obras "La Revolución de entonces (y la de ahora)", con el seudónimo de Lic. Blas Urrea, México, 1937, y "Un ensayo comunista en México", México, 1937.

la tendencia fué repartir más y más la tierra y concederla sin distinciones hasta dejar casi totalmente fraccionado el territorio agrícola nacional, como se encuentra ahora.

El medio jurídico señalado por la Constitución, para pasar de la propiedad privada a la propiedad ejidal, ha sido la expropiación por causa de utilidad pública: así lo declaraban expresamente los artículos 3o. y 10 de la Ley Constitucional de 6 de enero de 1915 y lo establece la fracción X del artículo 27 de la Constitución; pero aquélla suponía el pago de la indemnización *a posteriori* y por eso estas expropiaciones constituyeron una excepción al principio establecido para las expropiaciones en general. Al reformarse el Art. 27 de la Constitución el 10 de enero de 1934, suprimiendo toda referencia a la Ley de 6 de enero de 1915, faltó toda base constitucional para hacer *a posteriori* las indemnizaciones por expropiaciones agrarias. El reparto cuantioso de las propiedades ocasionó dos fenómenos distintos: uno fué el de que los propietarios afectados con la repartición se defendieran constantemente de ella por medio de los tribunales, y el otro fué el de que el Gobierno se encontrara pronto en la incapacidad económica de cubrir las indemnizaciones por la expropiación; así es que de hecho suspendió su pago invariablemente, mientras continuó sin restricción ninguna la expropiación de la tierra.

Para evitar los obstáculos de orden legal que los particulares ponían contra los procedimientos de despojo de sus tierras, el medio jurídico que se encontró fué muy sencillo: privarlos de toda defensa; y así la reforma del Artículo 27 de la Constitución, realizada el 10 de enero de 1934, declaró: "XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren, *no tienen ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover EL JUICIO DE AMPARO*".

No fué feliz por cierto desde el punto de vista jurídico, el medio empleado para quitar todo estorbo a la realización de la política agraria: junto al precepto que quita todo recurso al particular, o sea, que le niega el derecho eficaz de defenderse, están las normas jurídicas que garantizan la propiedad privada y que fijan los límites de la repartición agraria; es decir, no se privó a los propietarios de la garantía de sus tierras, pues permanecen consignadas en la Constitución, sino que se les negó el medio eficaz de hacerlas valer. ¡Menos mal hubiera sido para el decoro del Estado y para el orden jurídico, la

supresión de las garantías en esa materia, y no simplemente de los medios de defensa! Si bien se restó al particular el medio de obtener la revocación de las resoluciones que lo afectaban, tanto la ley, como los funcionarios encargados de cumplirla, tenían comprometida su buena fe en la ejecución legal del repartimiento agrario. Es verdad que la Constitución contiene el Título Cuarto, destinado a establecer las responsabilidades de los funcionarios públicos, y que la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Agrarios, primero, y el Título Noveno del Código Agrario, después, han preceptuado concretamente sobre las responsabilidades de los funcionarios agrarios; pero además de que estas leyes tienen un criterio unilateral favorable al ejidatario, que es el que norma al del funcionario, esas leyes, de hecho, sólo pueden ser aplicables en casos políticos contrarios al interés del Estado, y así, libremente, sin sujeción a la Constitución, pudo realizarse el cambio de la propiedad agrícola mexicana.[33]

Naturalmente que el aumento en la repartición de tierra imposibilitó más aún al Estado para cubrir las indemnizaciones agrarias, de manera que, jurídicamente, el Estado mexicano es deudor hacia los antiguos propietarios de casi todas las tierras expropiadas.

Para dar una idea de la importancia que ha tenido la dotación ejidal, hecha casi siempre con terrenos de propiedad privada, transcribo las siguientes conclusiones del Primer Censo Ejidal practicado el 10 de abril de 1935.[34] "En la actualidad, la institución ejidal tiene un indiscutible interés nacional y una participación apreciable en la vida económica del país, como puede observarse por las siguientes informaciones dadas en cifras redondas, referentes a abril de 1935: 1a., 7,000 centros poblados tienen posesiones ejidales en forma provisional o definitiva y tal cantidad representa el 10% de todos los centros poblados del país, aun cuando la población general que vive en los 7,000 centros beneficiados con la reforma, es más o menos el 30% de la población total del país; 2a. Las personas que pueden llamarse ejidatarios son 900,000 aun cuando de éstos sólo aproximadamente 664,000, sembraron en tierras ejidales durante 1934, pues el resto no sembró por no haber dispuesto oportunamente de los terrenos ejidales, o por

[33] Sobre este tema puede consultarse "La pequeña propiedad y el amparo", por Germán Fernández del Castillo, en "La Justicia", T. IX, núm. 120, correspondiente al 31 de enero de 1939, págs. 3,464 y sigs.

[34] Secretaría de la Economía Nacional. Dirección de Estadística. Primer Censo Ejidal, 1935. Resumen General. DAPP. México, 1937, pág. 10.

ser ejidatarios nuevos en ejidos creados anteriormente, que no habían obtenido otras tierras concedidas por ampliación; el total de ejidatarios forma aproximadamente el 25% de todas las personas que en el país se dedican a la agricultura; 3a. Aproximadamente 23% de las familias del país se componen de familias que cuentan en su seno a uno o más ejidatarios; 4a. Puede estimarse que tres millones de personas (los ejidatarios y sus familias) están directamente interesados en el progreso del ejido; de aquella cantidad, por lo menos dos millones (los ejidatarios y los miembros de las familias que viven principalmente de los productos ejidales), dependen económicamente del ejido; 5a. La superficie total de los ejidos representa el 6% de la superficie territorial del país; 6a. La superficie agrícola de los ejidos (que es la superficie total menos la improductiva para los fines agrícolas), representa el 8% de la superficie agrícola del país; 7a. La superficie de labor ejidal, significa el 21% de la superficie de labor que hay en todo el país; 8a. La superficie que se cosecha en los ejidos (año agrícola 1934-35) es el 28% de toda la superficie que se cosecha en el país; 9a. El valor de la producción agrícola ejidal(año agrícola 1934-35) es el 27% del valor de la producción agrícola nacional; 10a. El valor de los ganados ejidales, cuando menos es el 9% del valor de todos los ganados existentes en el país; 11a. Los ejidatarios venden (año agrícola 1934-35) productos agrícolas y animales por valor de cuarenta y cuatro millones de pesos, cantidad que representa el 44% sobre cien millones de pesos que importa toda la producción agrícola y animal obtenida en los ejidos; 12a. Las explotaciones ejidales representan un capital de cuatrocientos ochenta y ocho millones de pesos, cantidad que cuando menos es la séptima parte de la riqueza agrícola nacional".

Desde abril de 1935 esas cifras han aumentado enormemente. Según los datos concentrados el 31 de diciembre de 1938, para entonces, las superficies repartidas sumaban 23.275,218 Hs. por dotaciones definitivas y 3.545,833 Hs. por dotaciones provisionales, o sea el 13% de la extensión de la República, y de ellas, corresponden a tierras de labor 5.113,417 Hs. por dotaciones definitivas, pues el dato por dotaciones provisionales se ignora, lo que significa cuando menos el 40.6% de las tierras laborables de todo el país. Los ejidatarios beneficiados directamente son 1.613,122 por dotaciones definitivas y 164,694 por dotaciones provisionales, es decir, el 50% de la población agrícola;

pero las personas vinculadas al ejido, o sean los ejidatarios y sus familias, pueden calcularse en seis millones y medio, que corresponden al 36% de la población total de la República. En fin, los centros de población favorecidos son 13,304 por dotaciones definitivas y 2,505 por provisionales, lo que representa el 21% de todos los centros poblados.

SECCION CUARTA

La propiedad privada

45. En el capítulo de garantías individuales (Art. 27 Par. 3o.), la Constitución enuncia: La Nación tendrá en todo tiempo el derecho: a), de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como, b), el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Las dos facultades que otorga este precepto son distintas: la primera es de carácter netamente jurídico, mientras que la segunda es de política económica; en su contenido también son distintas, aunque guardan relación entre sí, y el ejercicio de una de ellas implica el ejercicio de la otra cuando se regula el aprovechamiento de los elementos naturales por medio de modalidades que se impongan a la propiedad. Pero, en general, el interés público puede determinar modalidades a la propiedad, que no tengan por finalidad la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, y éste a su vez, puede procurarse sin ocurrir necesariamente y en cada caso a imponer modalidades a la propiedad privada. Por eso las dos facultades deben estudiarse separadamente.

46. La intención de otorgar a la Nación la facultad de imponer modalidades a la propiedad, es notoriamente una reacción en contra de las doctrinas que preconizaban los derechos absolutos y que pretendían quitar al Estado toda ingerencia, aun legislativa, en materia de propiedad territorial, salvo la regulación de la relaciones vecinales. Esas doctrinas, como todas las exageraciones careció de arraigo universal, y concretamente entre nosotros, pues fueron impugnadas en la

doctrina [35] y en la jurisprudencia [36] y no llegaron a ser adoptadas por la ley. La Constitución de 1857 se limitó, a este respecto, a declarar que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización (Art. 27) y a prohibir la confiscación. No prohibió ni restringió la facultad de legislar en materia de propiedad. Correspondía a cada Estado, por aplicación del Art. 117, modelar la propiedad de su propio territorio. Es verdad que los Códigos Civiles de 1870 (Art. 828) y de 1884 (Art. 730), declaraban: "La propiedad es inviolable; no podrá ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización" [37] y al amparo de esa consagración de inviolabilidad diversos interesados trataron de cobijarse, algunas veces con éxito, para obstaculizar ciertos proyectos de leyes, o la aplicación de disposiciones que de algún modo impusieron limitaciones; pero esos preceptos entendían por "inviolable" solamente lo que en seguida continuaban enunciando, o sea la prohibición a las autoridades de disponer, objetivamente hablando, de cosas propiedad de los particulares; pero no la prohibición a legislar, puesto que esta facultad la consagraba la definición de la propiedad que contenían esas mismas leyes. Así, pues, conforme al régimen de la Constitución de 1857, el Estado podía imponer limitaciones a la propiedad, tanto desde el punto de vista de los intereses privados (Derecho Civil), como de los intereses sociales (Derecho Público). Con el tiempo, la teoría fué afirmándose,[38] así es que, el párrafo constitucional que nos ocupa, vino solamente a quitar cualquier posible disensión en lo tocante a que pudieran imponerse o no a la propiedad las "modalidades" que dictara el interés público.[39]

En efecto, la facultad de legislar (y respectivamente la de reglamentar, y la de ejecutar), tiene como objeto fundamental hacer compatible el derecho de cada quien, con el derecho de los demás y con la

[35] Ver proyectos de leyes sobre la propiedad, que Arriaga y Olvera presentaron al Congreso Constituyente de 1856; en el "Derecho Público de Montiel y Duarte, T. IV, págs. 115 y 417; "Los Derechos Absolutos", por Justo Sierra, en la Rev. Jur. de la F.L.D., T. I, pág. 400; "Derecho Constitucional", de Castillo Velasco, pág. 67, y "Los Derechos del Hombre", por J.M. Lozano, págs. 127, 144 y 375.

[36] Ver "Votos", de Vallarta, T. II, pág. 215, y T. IV, pág. 256.

[37] En igual sentido el Art. 521 del C. Civil del Imperio, del que sólo fueran promulgados los dos primeros libros, y anteriormente el Art. 2º de las Leyes Constitucionales de 1835.

[38] Ver la importante tesis de don Alberto G. Salceda, "La transición del individualismo al socialismo" y su prólogo, de Rabasa.

[39] Es, pues, el orden jurídico el que permite imponer modalidades a la propiedad y no la razón histórica que invocaron erróneamente los autores de la iniciativa del artículo 27.

seguridad y bienestar generales, de manera que ningún derecho puede considerarse como absoluto, sino limitado en cuanto tiene que hacerse esa armonización. Esta composición de intereses jurídicos no puede hacerla el Estado a su solo arbitrio, sino con sujeción a las normas constitucionales y, por lo mismo, actuando cada autoridad dentro de sus atribuciones. Esta característica de las atribuciones del Estado es lo que en el Derecho Público se conoce con el nombre de Poder de Policía, no por la conotación que esos términos tienen en nuestro lenguaje usual, sino como traducción de las palabras *Police Power*, que es como se denomina a la institución en el derecho norteamericano.

47. La atribución de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conesrvación, es también una reacción en contra de las teorías liberales que atribuían al Estado el papel de mero vigilante del orden público, en tanto que por estas atribuciones se le da una ingerencia positiva en la actividad económica; el párrafo que comentamos obedece, pues, en el orden de la explotación de los recursos naturales, al mismo principio que motiva el artículo 28 de la Constitución en el orden de la producción industrial y del comercio, y el artículo 123 de la Constitución en el empleo del trabajo ajeno. Por estos tres medios, la Constitución procura el reparto equitativo de la riqueza; pero mientras los dos últimos van encaminados principalmente a evitar las consecuencias injustas de un cambio libre, ya sea por la venta de productos o por el alquiler del trabajo, que es como se produce fundamentalmente el desequilibrio de las fortunas, el primero o sea la explotación directa de los recursos naturales en sí mismo y por sí solo, no da ese resultado sino cuando se hace el cambio de los productos logrados o cuando la explotación se efectúa alquilando el trabajo ajeno. Nuestra Constitución adopta por los tres medios mencionados, el régimen de economía dirigida en su genuina acepción,[40] pero no un régimen de libre dirección por el Estado, sino basado en normas constitucionales y en leyes reglamentarias

[40] A nuestro entender, L. Dechesne define bien la economía dirigida en los siguientes términos: "Se designa actualmente por economía dirigida una política económica propia para remediar inconvenientes de una concurrencia desordenada, sin sacrificar, sin embargo, la libertad y los beneficios de la iniciativa personal". "La experiencia histórica de la economía dirigida", París, 1938. Esos mismos caracteres son los que contiene la definición que enuncia don Mariano Alcocer en "El Estado industrial. Su posición ante los trabajadores. Sus obligaciones como patrono". Publicaciones de la Oficina de Investigaciones Económico-Sociales, Serie B, núm. 2, 1938, pág. 7.

apegadas a la Constitución. Lo contrario equivaldría a la inutilidad de la organización constitucional.

Desde dos puntos de vista puede considerarse la regulación de los recursos naturales: uno en cuanto a su distribución actual o futura y otro en cuanto a su aprovechamiento. Desde el primer punto de vista, es indudable que una repartición desproporcionada de la tierra ocasiona que, quienes la tienen en mayor cantidad, mayores rendimientos tendrán, y de ese modo el acrecentamiento de su capital acentúa la desproporción de su situación respecto de los que no poseen nada; a este respecto, la Constitución resolvió el fraccionamiento de los latifundios, y corresponde entonces al Estado cuidar de que aquél fenómeno no vuelva a presentarse. Desde el segundo punto de vista hay dos consideraciones que hacer: una, la de que el aprovechamiento de los recursos naturales se haga lo más convenientemente posible, no sólo en cuanto a las medidas de cultivo o de explotación, sino también procurando llevar los productos de los centros de producción a los de consumo y, en el segundo aspecto, impidiendo el agotamiento de los recursos naturales, de manera que no se ocasionase un daño general.

Como se ve, la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales no implica para todas las medidas que hay que adoptar, modalidades de la propiedad, sino que éstas pueden ser solamente uno de los diversos medios que hay que emplear para la regulación que la Constitución pretende. Pasemos pues, a estudiar en qué consiste la atribución de imponer modalidades a la propiedad.[41]

48. Modalidad es palabra reciente en la lengua castellana, a la cual se introdujo por la palabra francesa *modalité,* empleada en el lenguaje científico para designar ciertos aspectos que revisten las cosas, o sea una cualidad de ellas que sirve para considerarlas desde un punto de vista especial; el vocablo es muy usado en filosofía, en la que, de las dos partes que se consideran en las cosas, es decir la substancia y los accidentes, a cada uno de estos últimos que son forma, figura, lugar, tiempo, clase, patria y nombre, se les intitula modalidad; las modalidades de las obligaciones, en Derecho Francés, son la condición suspensiva la condición resolutoria y el término; y respecto de la propiedad, los autores agrupan diversos aspectos de ella, como las condiciones y términos a que puede estar sujeta la propiedad, o hacen relación de

[41] En general, la exposición que sigue sobre este particular está tomada de la tesis profesional del autor "La autoridad legisladora de la propiedad en México". México, D.F., 1924.

las diversas disquisiciones que hay sobre este particular, o los diversos estados de indivisión, etc.[42]

Modalidad, palabra castellanizada, es el modo de ser de una cosa; o sea la forma variable y determinada que pueden tener una persona o una cosa, sin que por recibirla se cambie o destruya su esencia. No puede confundírsele con la palabra modificación, pues ésta implica un cambio substancial y no accidental. Por eso por modalidad de la propiedad debe entenderse los modos de ser de la propiedad; implican la conservación de un concepto fundamental, que es la propiedad, y la consideración de diversos de sus aspectos.

Estos aspectos o modalidades de la propiedad pueden ser desde dos puntos de vista: uno, desde el punto de vista interno, es decir desde el punto de vista del contenido del derecho de propiedad, y entonces por modalidad se entienden las limitaciones impuestas por intereses privados considerados en general, o por intereses públicos a la propiedad; y el otro, desde el punto de vista externo, es decir, desde el punto de vista, no del contenido del derecho de propiedad, sino en cuanto al acceso de las personas para adquirir ese derecho de propiedad, y en este aspecto las modalidades de la propiedad son la capacidad de las personas físicas o morales para adquirir la propiedad, ya sea por circunstancias propias de ellas, o por circunstancias de las cosas que pretenden apropiarse, o por ambas conjuntamente, y los medios de adquirir el dominio.

Como ejemplo de modalidades internas de la propiedad, podemos citar todas las que mencionamos en los párs. 17 y 18 y como ejemplos de modalidades externas, pueden citarse en razón de la persona, la incapacidad de las asociaciones religiosas y las limitaciones de la capacidad a las instituciones de beneficencia privada, a las sociedades comerciales, a los bancos, a los Estados, al Distrito Federal, a los Territorios, a los Municipios y a los núcleos de población; como modalidades externas en razón de las cosas, pueden citarse los bienes religiosos y los no susceptibles de apropiación por determinación de la ley; y como modalidades en razón de las personas y de las cosas simultáneamente, pueden citarse la prohibición y limitaciones a la capacidad de los extranjeros para adquirir respectivamente los bienes a que se refiere la fracción I.

[42] Como ejemplo véanse Baudry Lacantinerie, "Des biens", pág. 169. Carpentier, Repestoire, Vo. propriété nº 48; Colín y Capitent, T. I, pág. 790. Foignet, T. I, pág. 548.

49. Aun cuando facultada la Nación para imponer modalidades a la propiedad, sólo puede hacerlo porque lo requiera así el interés público, es decir el interés de todos los componentes de la sociedad que constituyen la Nación Mexicana; no pueden, pues, imponerse modalidades caprichosas que pugnan con ese interés público, ni tampoco pueden los órganos del Gobierno interpretar caprichosamente lo que es interés público; a ellos corresponde efectivamente atender ese interés y, por lo mismo, interpretarlo y fijarlo para imponer las correspondientes modalidades a la propiedad; pero esa interpretación no puede ser a su antojo, sino precisamente en relación con el interés de todos.[43]

Pero no es esa la única limitación que tiene la facultad de imponer modalidades a la propiedad sino la connotación propia del vocablo, con arreglo al cual, la propiedad no puede ser suprimida ni modificada de manera de crear en substitución de ella una institución distinta. Conforme a nuestra Constitución, según lo hemos visto, los órganos del Gobierno no tienen más facultades que las que la propia Constitución les señala y, por lo mismo, al autorizarlos a imponer modalidades a la propiedad, implícitamente les impide suprimir o modificar la propiedad. Tanto por esta razón como por encontrarse el precepto dentro del Capítulo de Garantías Individuales, la facultad de imponer modalidades es la garantía más eficaz que la Constitución ha podido otorgar a la propiedad privada, y esta conclusión se impone no sólo por interpretación aislada de esta disposición, que por sí sola es eficaz, sino por la congruencia de todo lo que la Constitución tiene dispuesto en materia de propiedad y que hemos venido examinando anteriormente; puesto que ella destina a esa propiedad privada los bienes originariamente adquiridos por la nación, destina también a esa propiedad privada los bienes con que se ha dotado a los pueblos que viven transitoriamente en el régimen comunal; puesto que es la pequeña propiedad privada la finalidad de los fraccionamientos dispuestos por la Constitución, al grado de declararla intocable para las dotaciones ejidales y puesto que la protege con un conjunto de garantías que detienen la acción del Estado en favor de esa propiedad.

50. No es, en efecto, el párrafo 3o. del artículo 27, la única garantía individual en favor de la propiedad, sino que la misma Constitución la protege prohibiendo las confiscaciones, las requisiciones en

[43] Así lo ha establecido la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en lo tocante al orden público. Ver tesis 548 de la Jurisprudencia definida de la Suprema Corte.

tiempo de paz y sujetándolas a reglas especiales en tiempo de guerra, y exigiendo que la expropiación sólo pueda hacerse por causa de utilidad pública, mediante indemnización. Y no sólo en el aspecto sustantivo la defiende la Constitución, sino también para los casos en que permite la pérdida de la propiedad, exige que ésta se realice solamente mediante juicio que se siga ante los tribunales competentes conforme a las leyes previamente establecidas y llenando las formalidades esenciales del procedimiento.

51. La atribución de imponer modalidades a la propiedad, la da la Constitución a la Nación, la cual actúa políticamente en su conjunto por el Gobierno Federal. La palabra nación indica un grupo social que desarrolla sus actividades dentro de un territorio en que está establecido permanentemente. La Constitución, al referirse a la "Nación", palabra en singular, indica todo el grupo social que constituye la Nación Mexicana, es decir, el grupo social establecido permanentemente en nuestro territorio; el que representa el interés conjunto de todos los componentes de esa sociedad es el Estado Federal, noción correlativa a la palabra nación, una vez que al concepto de ésta se une el de gobernantes y gobernados, es decir, cuando surge una voluntad suprema que se impone y dirige a las actividades sociales.[44] Por Nación no podemos entender los Estados locales, puesto que éstos no tienen sino una representación fraccionaria, mientras que el concepto de la Nación es esencialmente unitario; es el concepto básico del Estado Mexicano frente a los otros Estados que se llaman extranjeros. En los diversos párrafos en que el artículo 27 se refiere a la Nación, de manera indudable se entiende el Estado Federal: al hablar del origen de la propiedad; al reservarle un domino en materia minera, petrolera y de aguas, y los derechos sobre bienes religiosos. Así, pues, ¿los Estados locales no pueden imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, sino que ésta es atribución especial del Estado Federal?

En principio, otorgada una facultad a la Federación, no puede admitirse que la misma facultad concurra en los Estados, y así lo establece expresamente el artículo 124 de la Constitución; sin embargo, atribuir exclusivamente al Estado Federal la facultad de imponer a la propiedad limitaciones de interés público, es un error muy grave,

[44] Germán Fernández del Castillo, "L autoridad legisladora de la propiedad en México". México, D.F. 1924.

puesto que junto al interés público de la Federación hay intereses públicos circunscritos individualmente a cada una de las partes que la forman, como son especialmente en el orden de urbanización, de planificación, de alineamientos, de conservación o de problemas especiales, en los cuales la Federación puede no tener ningún interés, y sí los Estados. Pero este error no puede servir para interpretar que por Nación deben entenderse los Estados, por las razones antes expuestas. De todos modos debemos penetrar en la intención de los Constituyentes para saber si las palabras empleadas por ellos deben tener una interpretación distinta que la de su significado propio.

En el Capítulo relativo a "La propiedad del Estado", párrafo número 24, dejamos expuesto cómo la iniciativa del artículo 27 de la Constitución pretendió justificar todas las medidas adoptadas en ese precepto, en una apreciación histórica, falsa y eminentemente centralizadora, que consiste en hacer derivar el derecho jurisdiccional sobre esas materias, de los derechos de dominio que correspondían antiguamente a la Corona de Castilla a la cual sucedió más tarde el Gobierno Federal. Es, pues, por la razón histórica invocada por lo que la Constitución reservó precisamente a la Nación, a la que representa el Gobierno Federal, la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Esa reserva se hizo, con la finalidad inmediata de realizar en toda la República la obra social contenida en el artículo 27, privando a los Estados de la posibilidad de obstruccionarla, y con la finalidad mediata de dejar la puerta abierta para las reformas sociales que conviniera establecer posteriormente.

Esa intención del Constituyente resulta claramente de la iniciativa del artículo 27 y se observa de una manera expresa en el dictamen que formuló la Comisión respectiva, la cual después de invocar los antecedentes históricos y de ocuparse de las dotaciones agrarias y de las limitaciones a la capacidad de adquirir, agrega: "La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país; así es que esta cuestión debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases generales que puedan adaptarse indistintamente en toda la extensión de la República". Así, pues, partiendo del principio de que la facultad de limitar por interés público a la propiedad, corresponde a la Federación, la Constitución restrictivamente da a los Estados las facultades de hacerlo en

casos concretos, como ocurre en lo tocante al fraccionamiento de los latifundios y a la expropiación. La Constitución, en ese aspecto, revierte en favor del Gobierno Federal las atribuciones que la Constitución de 1857 dejaba a los Estados, los cuales no pueden imponer a la propiedad privada más limitaciones de interés público a la propiedad que las que la Constitución les autoriza expresamente. A su vez, la Federación tiene una organización que ya delineamos anteriormente, con arreglo a la cual las competencias están distribuidas entre tres órganos de gobierno llamados Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial y es a esos órganos, dentro de las atribuciones propias que les corresponden en su funcionamiento, a quienes toca imponer modalidades a la propiedad, es decir; el Legislativo por medio de las leyes, el Ejecutivo haciéndolas cumplir y el Judicial aplicándolas a casos concretos e interpretando el derecho.[45]

52. Pero mientras la Constitución se ocupa de la propiedad en cuanto a las atribuciones del Poder Público, a las garantías en favor de los particulares para detener la acción de aquél, a sus antecedentes históricos y a algunas de las medidas político económicas, no caracteriza ni define a la propiedad, ni tiene por qué hacerlo; se ocupa de ella como de una institución jurídica existente ya conocida; es decir, como una institución establecida que hay interés en conservar; por lo mismo, por propiedad privada para los efectos constitucionales debemos entender la propiedad caracterizada por la doctrina jurídica, la propiedad que estimula de modo importante a la vida social; o sea, la propiedad conservada por la tradición a través de los siglos, siempre igual y siempre variable; que es un derecho esencial, general, amplio pero sujeto a restricciones impuestas según los tiempos, los lugares y las circunstancias, de acuerdo con la doctrina general que expusimos en los primeros capítulos de este estudio. Esto que la tradición universal, cronológica y geográficamente considerada, ha consagrado; esto que alienta diariamente la Sociedad; esto que los jurisconsultos han delineado, es lo que la Constitución consagra para no ser modificada, sino simplemente sujeta a modalidades a su vez circunstancritas dentro de los lineamientos impuestos por la misma Constitución.

[45] Jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia. Compilaciones formadas en las Oficinas del Seminario por el director, licenciado Martínez Pastor, y aprobada por el señor Ministro Inspector, licenciado José Mª Truchuelo. México. 1935. Tesis núm. 615, en la cual están fundadas otras tesis que son consecuencia de aquélla, como la núm. 115.

La función constitucional
del Presidente de la República,
México, s.e., 1962

por

Andrés SERRA ROJAS

EL SISTEMA MEXICANO

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 los 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 regémenes 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.

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 PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

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 desposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El artículo II Sección I, 1, de la Constitución de los Estados Unidos del Norte, dice: "Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos de América".

Alexis de Tocqueville comentó: "La estructura del gobierno norteamericano 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 del Norte 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 II de la Constitución de los Estados Unidos es también uno de los llamados capítulos indefinidos.

La existencia de un "poder" y además de un "poder ejecutivo" la encontramos 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, Blaskstone 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 norteamericanos, principalmente los que participaron en la redacción de la Constitución de Filadelfia.

Estos últimos creen encontrar el antecedente norteamericano 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 norteamericano 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. 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 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 art. 71 I, el Pte. 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.

11. El mantenimiento de la legalidad es el principio rector de la acción ejecutiva.

LA SUPREMACIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

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:

a. 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 mante-

ner 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.

b. 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 norteamericano, 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 polímica, 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 arbirtio de la fuerza y de la iniciativa, con tal que ambas se encuentren dentro de los límites constitucionales.

c. 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.

d. Ejercicio de actos al margen de la Constitución y referidos a toda la vida del Estado. La insuficiencia del Poder Judicial y el menejo inicial del procedimiento de responsabilidad, hacen prácticamente irresponsable a los miembros del Poder Ejecutivo. Los romanos dirían que quid custod, custoded".

LA ORGANIZACION CONSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS CENTRALIZADAS

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Arts. 80 a 93 de la Constitución.

Secretarías de Estado, Arts. 90 a 93 C.

Departamentos de Estado o administrativos, Art. 92 C.

Gobierno del Distrito Federal, Art. 27. p. 7. C., 92, 73 fracción VI C.

Gobierno de los Territorios Federales, Art. 27, VII C, Art. 73 fracción VI C.

Procuradurías, Arts. 21 y 102 C.

Tribunales de la Administración, agrarios, laborales.

Tribunal Fiscal de la Federación.

Tribunal de arbitraje de los servidores públicos.

Instituciones administrativas desconcentradas.

Instituciones administrativas centralizadas dependientes del Ejecutivo Federal.

Comisiones administrativas Intersecretariales.

Comisiones administrativas Internacionales.

Empresas administradas por el Estado en forma directa.

LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

EMPRESAS ADMINISTRADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL EN FORMA DESCENTRALIZADA. Art. 123 fracción XXXI C. Régimen de derecho público; personalidad, patrimonio, régimen financiero; organización, relaciones; civiles, mercantiles y laborales, vigilancia del Estado, liquidación y control de bienes nacionales. Sría. del Patrim.

INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO. Sometidas legalmente a un régimen de derecho público; organización y funcionamiento de derecho privado. Funcionarios y empleados públicos especiales sometidas a la ley de Responsabilidad. Facultades crediticias del Estado. Servicio público nacional de crédito. Ingerencia limitada

del interés particular, como política del Estado. No son empresas de economía mixta, ni de participación estatal.

COMISIONES

CORPORACIONES DE CARACTER PUBLICO U OFICIAL RECONOCIDAS POR LA LEY. C. C. artículo 25 fracción II.

ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. C. C. 1329-2935. Instituciones de Beneficencia privada: Centralizadas y descentralizadas.

JUNTAS, PATRONATOS Y FUNDACIONES. auxilio de los necesitados, investigación científica, difusión de la enseñanza, ayuda a los asociados o cualquier otro objeto lícito.

EMPRESAS PRIVADAS DE INTERES PUBLICO

I. Empresas privadas.

II. Empresas privadas de interés social: Art. 27 Const. pág. 7, frac. III. Comunidades agrarias, instituciones culturales, sindicatos, cooperativas, particulares, colegios de profesionistas. Cámaras de Comercio y Cámaras Industriales.

III. Empresas privadas de interés público:

a. El Estado interviene indirectamente:
   1. Empresas que manejan, posean o exploten bienes y recursos de la Nación.
   2. Empresas no descentralizadas en las que el Gobierno posea acciones o intereses patrimoniales minoritarios y no privilegiados.
   3. Contratos administrativos. Art. 123, XXX, C.
   4. Empresas encargadas de un servicio público.

b. El Estado interviene directamente en forma *más efectiva:*
   1. Sociedades de responsabilidad limitada de interés público.
   2. Sociedades de inversión.
   3. Empresas incorporadas o representadas.
   4. Empresas de participación estatal, industriales, comerciales, mineras.

DOBLE REGIMEN JURIDICO:

Régimen de derecho privado de acuerdo con las leyes civiles y mercantiles. Son actividades privadas ajenas a las funciones del Estado a cargo de particulares que no tienen el carácter de autoridad. Bajo responsabilidad particular.

Régimen de derecho público en las situaciones o casos previstos en la ley. Sólo por excepción la ley regula algunos aspectos de su actividad. Pueden utilizar ciertos privilegios reservados a la administración, como la expropiación. Desaparecido el interés del Estado vuelve a su carácter de empresa privada.

OTRA TERMINOLOGIA DE LAS LEYES

1. Sociedades de economía mixta. Son empresas privadas bajo la forma de sociedades anónimas en las cuales una colectividad pública es accionista u obligatoria.
2. Empresas nacionalizadas: privadas, privadas de interés público y descentralizadas.
3. Establecimiento de utilidad pública.
4. Empresas mexicanizadas: ley minera: mayoría de capital mexicano.
5. Instituciones de Beneficencia privada: descentralizadas o privadas de interés social. Fundaciones, Art. 27. pág. 7, fracción III.

LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, SON LAS SIGUIENTES:

Sección I. FUNCIONES POLITICAS.

Sección II. FUNCIONES LEGISLATIVAS.

Sección III. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS.

Sección IV. FUNCIONES JURISDICCIONALES.

SECCION I

LA FUNCION POLITICA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

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.

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 FUNCION POLITICA EN GENERAL, NI COMPARTIR ASPECTOS DE ESTA FUNCION 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 FUNCION POLITICA 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 SOLO PUEDE CONTENERSE EN LOS TERMINOS 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. El 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 POLITICA EN MATERIA INTERNACIONAL, económica, educativa, etc.? 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.

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 este 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 POLITICA 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 POLITICA ECONOMICA 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, intervencionista o no intervencionista, esto sólo puede deducirse del texto de nuestra Constitución y de la leyes vigentes.

LA POLITICA EDUCATIVA DE LA NACION está contenida en los artículos 3 y 73 fracciones XXV de la Constitución y en la ley orgánica de educación pública. Pero todo su orden jurídico tiene necesariamente una POLITICA 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 POLITICA VIAL es propia del Presidente con el refrendo de sus Secretarios de Obras Públicas y el de Comunicaciones y Transportes.

SECCION II

LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

La función legislativa formalmente es una función que corresponde en materia federal al Poder Legislativo Federal, arts. 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, art. 70 C., o sea el acto creador de situaciones jurídicas generales, impersonales.

Las funciones legislativas que corresponden al Poder Ejecutivo Federal son las siguientes:

1. Derecho de iniciar leyes. Artículo 71 fracción I. Constitución.
2. Promulgación de la ley, Art. 70.
3. Publicación de la ley.
4. El veto de la ley. Art. 72 fracciones a, b y j.
5. Facultad para legislar en determinadas materias:
   a. Artículo 131 de la Constitución. Materia económica.
   b. Legislación extraordinaria.
      x. Legislación sanitaria. Art. 73 fracción XVI.
      y. Legislación de urgencia: art. 29 Const.
   c. Artículos transitorios de la Constitución.
6. La facultad reglamentaria del poder Ejecutivo Federal en los términos de los artículos 89 I y 92 de la Const.
7. Los contratos colectivos de trabajo.
8. Relaciones con los otros Poderes:
   a. El Presidente con el Congreso. Art. 69 C.
   b. Los Srios. de Estado con el Congreso. Art. 93 C.
   c. Con los gobiernos de los Estados. Arts. 120 y 121.
   d. Convocar al Congreso.
   e. Apertura de sesiones.

LA PROMULGACION DE LAS LEYES

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 evolu-

cionado 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. Véase en Contra Felipe Tena Ramírez. Der. Const. 4a. ed. pág. 412.

Respecto de la publicación puede catalogarse como un acto simplemente administrativo.

EL VETO PRESIDENCIAL

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 reglamento 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 REMITIRA AL EJECUTIVO QUIEN, SI NO TUVIERE OBSERVACIONES QUE HACER, LO PUBLICARA 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 esta fuese sancionado por la misma ma-

yoría, el proyecto SERA LEY O DECRETO Y VOLVERA AL EJECUTIVO PARA SU PROMULGACION...".

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.

SECCION III

LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Como Jefe de la Administración Pública el Presidente tiene las funciones siguientes:

1. La función ejecutiva.
2. Las funciones materiales complementarias.
3. Las funciones administrativas especiales:
   a. Nombramiento de funcionarios y empleados.
   b. Recaudación de impuestos.
   c. Egresos federales.
   d. Funciones militares.
   e. Funciones internacionales.
   f. Funciones económicas.
   g. Funciones de policía.
   h. Actividades extraordinarias:
      Calamidades públicas.
      Suspensión de garantías.
   i. Declaración de guerra.
   j. La expulsión de extranjeros indeseables.
   k. Las demás que señalan la Constitución o las leyes.

LA FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EJECUTAR LAS LEYES

I

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.

Aún 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 REPUBLICA NO TIENE EL MONOPOLIO DE LA EJECUCION 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.

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.

II

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 UNION, 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 sólo 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? (Diccionario de la Real Academia, pág. 1076), 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 OBLIGACION. Es la ley la que determina si estamos en presencia de una facultad o de una obligación para el ejecutivo o de ambas simultáneamente.

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 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.

LA EJECUCION DE LAS LEYES EN LA TRADICION CONSTITUCIONAL

EL ACTA CONSTITUTIVA DE 1824 en su artículo 16 fracción I dice: Las atribuciones del Presidente, a más de otras que se fijaron en la Constitución son las siguientes:

I. PONER EN EJECUCION 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 CONSTITUCION 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.

LAS LEYES CENTRALISTAS DE 1836

El artículo 17 de la ley cuarta 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.

LOS PROYECTOS DE 1842

El primer proyecto de constitución de 26 de agosto de 1842 sigue en sus términos a la constitución de 1836. El art. 95 expresa que corresponde al Presidente de la República: Fracción 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 de 3 de noviembre de 1842 en el artículo 79 indica que corresponde al Presidente de la República:

II. Dar con sujeción a las leyes, órdenes, decretos y reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes.

Al revisar algunos antecedentes del Art. 89 I 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.

En el congreso constituyente de 1857 el único dato de referencia es el siguiente:

Zarco sesiones del 17, 20 y 26 de octubre de 1856. Tomo 2, págs. 467 a 469 y págs. 473 a 477.

Comentaron este precepto los constitucionalistas mexicanos del siglo pasado.

Castillo Velasco. Der. Const. Cap. XVII.

Rodríguez. Der. Const. págs. 595-678.

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

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 esta 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 argumentos 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.

SECCION IV

LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

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.
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.

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 nucleos 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 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 malhabidos capitales.

LA INSTITUCION 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 REPUBLICA NO ES UN PUESTO BUROCRATICO, 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 climax 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 hacen 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: "NINGUN HOMBRE DE ESTE PAIS 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 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.

EL IRRECONCILIABLE DEBATE DEL MUNDO MODERNO

Estamos en precencia de un mundo que muere y de un mundo nuevo que nace. Es ley inexorable de la historia realizar estas transformaciones que pueden conducir hacia formas más perfectas de convivencia social, —fortaleciéndose con los escombros del pasado—, pero también pueden angustiosamente poner en peligro el sistema de la cultura occidental.

En esto radica el grave y tremendo error de los tiempos que corren. Al no reconocerse esta inevitable mutación política y social, se lucha sin sentido en contra de las poderosas corrientes ideológicas: tal es la ley inevitable de la historia, de que las estructuras sociales se deben adaptar a las nuevas condiciones de las comunidades humanas.

Un poderoso sistema como es el comunismo soviético se ha convertido en una tremenda fuerza, cuya acción es punto menos que imposible de eliminar en las condiciones actuales del mundo. Si este sistema pretendiera ser un sistema político para una región del planeta o para determinados grupos sociales, nada tendríamos que objetar, porque es propio del sistema democrático que profesamos, el respeto a las ideas de los demás, sin que pretendamos ser los portadores de una verdad absoluta y menos en materia social en la que todo es circunstancial.

El problema surge cuando en los principios rectores del comunis-

mo se implica la destrucción, no sólo del imperialismo capitalista, —principalmente el de los Estados Unidos del Norte—, sino que en principio se elimina cualquier otra idea política, económica o social que no repita sus máximas y teorías. Es un sistema de lucha social, cuyo valor general radica en la tremenda crítica que hace del Estado liberal.

La coexistencia pacífica, y necesaria de sistemas contradictorios, parece ser una mera ilusión o un arma de combate en la guerra fría. Todo sigue contribuyendo a fomentar un mundo desordenado, violento, irreconciliable. De cuando en cuando se oye la voz serena y tranquila del Jefe de cristiandad, llamando a los pueblos a la cordura, como única voz limpia y desinteresada.

La paz universal es un concepto literario y de lujo, que usan los grandes estadistas, enfrascados en un juego peligroso que amenaza la suerte de los Estados, y la estabilidad del Planeta por el empleo de armas, que comienzan a afectar nuestra situación cósmica y a envenenar el enrarecido ambiente de las comunidades humanas.

En esta hora cruel de desventuras e incomprensiones, no podemos hablar de Ejecutivos débiles y condescendientes. Hay entablada en cada hombre, comunidad o Estado una profunda e irreconciliable lucha social. Sólo los inconscientes, perversos o ignorantes pueden ser ajenos a lo que está sucediendo en el mundo. Se juega con nuestro destino y esto quiere decir, que peligran nuestras Patrias, instituciones y hogares.

Es la hora de la unión y de la solidaridad nacional. Una fuerza coherente y disciplinada puede salvarnos de lo que es una tremenda catástrofe. Cada día los problemas sociales y políticos serán más aflictivos, más violentos en sus planteamientos y más peligrosos en las soluciones que se adopten. También Grecia, Roma y la Edad Media pasaron por etapas análogas, entonces la cultura se refugió en las escuelas, en los hogares, en las bibliotecas. La vida siguió su camino de trabajo y de fe, construyendo nuevas normas científicas y técnicas. Y de este modo transcurrieron varios siglos de oscuridad.

El odio no engendrá más que odio, es decir, egoísmo, saña, malas pasiones, destrucción, y confusión moral y material de las comunidades.

Anhelo como todo ser civilizado gozar de los beneficios de la paz para poder dedicarnos a las tareas supremas del espíritu, y llegar algún día a nuestra Tierra de promisión, que es un mundo gobernado por los auténticos valores de la cultura. ¡Qué pequeños se ven los gobernantes en su fugaz tránsito por las instituciones públicas, ante la magnitud

de problemas que ni la humanidad entera tendría posibilidad de resolver!

Cada día que pasa el mundo complica el laberinto de las relaciones internacionales. Una humanidad ciega y apasionada camina con pasos seguros hacia el despeñadero. No es un problema de optimismo o de pesimismo, es sencillamente, analizar en toda su crudeza el panorama de grandes potencias que hacen del mundo un polvorín inestable.

Digámoslo sin reticencias ni vacilaciones: el hombre se resiste a una nueva concepción moral del mundo. La historia de los conocimientos humanos, las nuevas técnicas y principios científicos descubiertos de una peligrosa era atómica, señalan el primer atisbo de un mundo desconocido. Pero el hombre no se afana en organizar su vida al impulso de la nueva Era, por el contrario, ninguna época de la humanidad ha sido tan nociva, como la claudicante época que nos ha tocado vivir.

Si falta visión subamos a la cumbre de la montaña como lo hizo el Petrarca a columbrar la imagen del mundo nuevo que se asoma. "Si el camino es árduo por momentos, nos reanimamos al pensar que el paisaje compensará la subida". En lo alto encontraremos los nobles elementos del bienestar espiritual del hombre, que podrá una vez más realizar su gran odisea: NO SOLO DOMINAR A LA NATURALEZA creando un reino de la Ciencia, SINO LO FUNDAMENTAL, DOMINARSE ASIMISMO EN UNA NUEVA VIDA SOCIAL MAS JUSTA Y DIGNA.

ANDRES SERRA ROJAS.

"La Constitución. El Artículo 27", en
Los derechos reales y el subsuelo en México,
México-Buenos Aires, F.C.E., 1948

por
Oscar MORINEAU

LA CONSTITUCION

I. INTRODUCCION

En la primera parte de este libro descubrimos que el derecho subjetivo en sentido estricto es la autorización de actividades potestativas a favor del titular del derecho y la imposición correlativa de su respeto al resto de las personas sujetas al orden jurídico de donde se deriva el derecho subjetivo correspondiente; que el objeto inmediato del derecho no es la cosa ni las actividades actuales que recaen sobre las cosas, sino la actividad como posibilidad normativa; esto es, el objeto del derecho es siempre un objeto ideal. Finalmente, llegamos a la conclusión de que la forma y el grado de la atribución dependen del derecho exclusivamente y no de la cosa o de los hechos. Descubrimos que las mismas actividades realizadas sobre las cosas pueden ser la manifestación o ejercicio de un derecho real, de un derecho de crédito, de un deber jurídico, de un acto antijurídico o bien, indiferentes al derecho. En resumen, hemos comprobado en forma plena que el significado jurídico de la apropiación, uso y disfrute de un inmueble, se encuentra exclusivamente en el derecho. Por lo tanto, para determinar la naturaleza de los derechos que tiene la Nación sobre el subsuelo minero y petrolero y los derechos que ésta otorga al concesionario, debemos recurrir al derecho vigente, ya que la clase de facultades (derechos) otorgadas por la norma se encontrarán en ella misma y no en la descripción de las cosas o de los hechos. El poder soberano no está limitado, al hacer su atribución de los bienes, por ninguna necesidad real o ideal y puede atribuir a la Nación la propiedad plena o un dominio menor o ningún derecho. En igual forma, puede la norma otorgar a los particulares desde la propiedad plena del subsuelo hasta negarles todo derecho; finalmente, puede disponer que la apropiación, uso y disfrute del subsuelo por parte de los particulares es solamente un derecho de crédito o un permiso precario o un delito o bien un deber jurídico, como el servicio militar obligatorio, por ejemplo. En este último caso las actividades de los particulares realizadas sobre el sub-

suelo serían obligatorias, mientras que si la norma considera que constituyen un delito estaría imponiendo a los particulares deberes jurídicos de carácter negativo. Por lo tanto, debemos y podemos (lógica y científicamente) buscar en el derecho objetivo la naturaleza de los derechos que tienen tanto la Nación como los particulares (concesiones) sobre el subsuelo minero y petrolero. Podemos buscar en la norma objetiva de derecho la naturaleza de los derechos otorgados a los sujetos (derechos subjetivos) por habernos emancipado de la reverencia y del terror que nos causaba la creencia de que los derechos reales son la formulación o reconocimiento de una ley natural.

Para facilitar la comprensión de mis ideas debo manifestar que conscientemente he rechazado el método didáctico en la presentación de los temas tratados. No voy a sujetarme a una clasificación de materias como lo haría si estuviera escribiendo un tratado de derecho, supuesto que no pretendo escribir un texto, sino simplemente interpretar los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 de la Constitución. Tampoco voy a dividir mi estudio en capítulos para dedicar un lugar especial a cada una de las escuelas de interpretación del derecho, supuesto que no deseo hacer una apreciación de las diversas escuelas con motivo del caso concreto, sino agotar el caso concreto de acuerdo con todas las escuelas y métodos de interpretación conocidos. Sin embargo, existe unidad en mi desarrollo: agotar cada uno y todos los argumentos esgrimidos por la doctrina y por la jurisprudencia en la interpretación de los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 de la Constitución. Esto lo haré de acuerdo con la tradición jurídica, los antecedentes legislativos, la interpretación gramatical, la interpretación lógica, la libre interpretación y conforme a la esencia del derecho: el derecho objetivo, en su carácter de norma que regula la conducta humana en forma bilateral y el subjetivo en sus diversas especies: absoluto y relativo, fundante y fundado; potestativo y obligatorio.

II. SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION

Para determinar la naturaleza jurídica del dominio de la Nación y de las concesiones mineras en México, debemos acudir primeramente a la Constitución, supuesto que sus disposiciones relativas excluyen la aplicación de cualquiera otra norma sobre el particular. La Constitución y las leyes emanadas de ella son la suprema ley de la Nación

(artículo 133 de la Constitución); pero no podemos decir *a priori* que la Constitución nos dará la naturaleza del dominio público: El principio de la supremacía de la Constitución solamente nos obliga a acudir a ella en busca de la norma. Se nos pueden presentar dos situaciones distintas: *a)* que la Constitución no contenga la norma buscada, en cuyo caso deja de ligarnos en la resolución del caso concreto, y *b)* que la Constitución contenga la norma, en cuyo caso ésta es suprema y excluye a cualquiera otra norma.

El principio de la supremacía es universalmente aceptado en todas las constituciones escritas. En la Constitución de 1857 el principio está consagrado por el artículo 126. Pero la Constitución de 1857 es un ejemplo del primer caso, en que la norma no se encuentra en la Constitución, ya que en su artículo 27 se limita a mencionar a la propiedad privada como una de las garantías individuales y a autorizar la expropiación por utilidad pública. La Constitución de 1857 nos envía inmediatamente a las leyes expedidas por el Congreso Federal, para la resolución de nuestro problema, pues a partir de la reforma de 14 de diciembre de 1883, el Congreso tuvo facultad para legislar en minería. En cambio, la Constitución de 1917 es un ejemplo del segundo caso, en que la Constitución contiene la norma buscada, por lo que sus disposiciones son supremas y excluyen a cualquier otra norma relativa al mismo asunto.

III. ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION

A. La propiedad privada. El párrafo primero establece que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". El párrafo segundo trata de la expropiación de la *propiedad privada* por utilidad pública, y el párrafo tercero de las modalidades que puede imponer la Nación a la *propiedad privada* en vista del interés público. Los tres primeros párrafos del artículo 27 se refieren exclusivamente a la *propiedad privada*, a la que ya existe y a la que puede llegar a serlo: esto significa "...la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

B. La propiedad pública. El párrafo cuarto establece que "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta a los componentes de los terrenos, tales como..." El dominio directo del subsuelo mineral y petrolero es de la Nación. El párrafo quinto establece que "Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales...". El párrafo sexto engloba los bienes enumerados en los párrafos cuatro y cinco, para considerarlos dentro de la misma norma y establecer que el *dominio* de la Nación es inalienable e imprescriptible. El párrafo cuarto otorga a la Nación el *dominio directo;* el quinto otorga la propiedad y el sexto se refiere al *dominio* a secas.

C. Interpretación. De la lectura cuidadosa del artículo 27 se desprende que dominio, dominio directo y propiedad de la Nación son la misma cosa. Sin embargo, esta interpretación ha sido rechazada por numerosos y prestigiados juristas.

Es muy importante advertir que *todos* los juristas que rechazan la interpretación anterior se fundan en argumentos extraños a la Constitución y que ninguno de ellos trata de conciliar los términos de la norma que pretenden interpretar.[1] Este es el error que cometen los licenciados dos Miguel Macedo,[2] don Trinidad García,[3] don Carlos Sánchez Mejorada,[4] don Alberto Vázquez del Mercado,[5] algunos CC. Ministros de la Suprema Corte citados textualmente en el apéndice de este libro y todos los juristas mexicanos y extranjeros que no respetan el principio de la supremacía de la Constitución cuando fundan sus tesis en principios extraños y opuestos a la disposición expresa de la mencionada Constitución. Interpretan una norma jurídica sin tomar en cuenta la norma interpretada; de aquí se sigue que sus afirmaciones sean necesariamente antijurídicas e ilógicas. Son antijurídicas por no fundarse en el principio de la supremacía, por fundarse en normas

[1] En el fondo, esta actitud se debe a la circunstancia de que van a la Constitución con un juicio previo ya formado (prejuicio), con la convicción de que el derecho real es fatal, de que la Constitución se limita a consagrar la tradición jurídica, de que no es posible la explotación minera si no se otorgan derechos reales, etc.

[2] "El Sistema de la Constitución de 1917 sobre Propiedad del Petróleo", *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho,* octubre a diciembre de 1922, pp. 471-500.

[3] "Registro de Concesiones y otros Actos en Materia de Minería, Petróleo y Aguas", *Revista General de Derecho y Jurisprudencia,* t. I, 1930, pp. 337 y siguientes.

[4] *Notas sobre la Evolución y Tendencias Actuales del Derecho Minero Mexicano,* México, 1944.

[5] *Concesión Minera y Derechos Reales,* México, 1946.

inferiores que no pueden derogar el precepto constitucional. Estas normas inferiores en que fundan su interpretación son algunas veces las leyes secundarias, tales como la Ley Minera. Otras veces se fundan en la legislación española o colonial derogada en México o finalmente, se fundan en opiniones personales. Sus interpretaciones son ilógicas porque la interpretación de una norma necesariamente debe fundarse en la misma norma y no en otra opuesta, porque el descubrimiento de la esencia de un objeto debe encontrarse en dicho objeto y no en otro distinto.

Yo habría deseado interpretar el artículo 27 sin necesidad de mencionar personas, pero esto es imposible, supuesto que todos los errores cometidos en la interpretación del precepto se deben, no a la ley interpretada, sino a los intérpretes, y es tal el prestigio de estos intérpretes que nadie se ha atrevido a leer simplemente el artículo 27 para comprender su alcance, sino que después de pasar la vista por el precepto lo hacen decir todo lo contrario de lo que dice. Probaré hasta la evidencia que las interpretaciones de los juristas citados no se fundan en la ley interpretada, sino que afirman lo contrario de lo que ella establece. Que me condene la opinión pública si mi interpretación se funda en prejuicios personales.

Principiaré con el análisis de la tesis del señor licenciado don Miguel Macedo por ser anterior en fecha a las demás antes citadas y porque las demás reproducen sus argumentos y en todo caso aportan otros nuevos que les sirven para confirmar la tesis del señor Macedo.

"Sin embargo, es de advertirse que las dos veces que en el artículo 27 se emplea el término *dominio directo*, se trata de casos en que no se da a la Nación un derecho pleno y absoluto, sino que de un modo o de otro se le restringe la facultad de disponer: el caso de minerales y combustibles, en que el dominio nacional es inalienable e imprescriptible (párrafo sexto) y el de los inmuebles afectos al culto, que han de destinarse exclusivamente a los servicios públicos (párrafo séptimo, frac. II)".[6] "La existencia de este precepto basta para que toda duda se disipe. El dominio nacional es inalienable en este caso, es decir, la Nación carece de *jus abutendi*, luego no tiene el dominio completo, la *plena in re potestas;* sólo puede conceder esos bienes temporalmente, bajo condición de explotarlos, de modo que si no se explotan, volverán a la Nación, lo que constituye para el concesionario un dominio

[6] *Ob. cit.*, p. 473.

condicional, bajo condición resolutoria. (C. C. 1332)".[7] El error del señor Macedo (consistente en afirmar que el dominio directo de la Nación es menos que propiedad) se deriva del hecho de no haber distinguido entre *nación* y *gobierno*. Que el dominio de la Nación sea inalienable sólo indica que el *Gobierno* no puede enajenarlo y por este motivo el mismo párrafo sexto expresamente dice: "...y sólo podrán hacerse concesiones *por el Gobierno Federal*...". Por otro lado, puede existir la propiedad sin la facultad de enajenar, según lo veremos después. No pretendo haber probado que el dominio de la Nación sea igual a la propiedad plena; solamente he probado que el principio de la inalienabilidad: *a)* no sirve para determinar qué clase de dominio tiene la Nación, si propiedad plena o menos que propiedad plena; *b)* que dicho principio es una limitación a la facultad que tiene el *Gobierno* (y no la Nación soberana) para disponer del dominio correspondiente a la Nación, cualquiera que él sea; dicho principio es una limitación de la facultad del representante (Gobierno) y no una limitación de los derechos del representado (Nación), y *c)* que dicho principio sirve para decidir que la concesión no es la adquisición de ningún dominio, supuesto que cualquiera que sea el dominio de la Nación el concesionario no puede adquirir lo que no se le transmitió. De aquí que sea errónea la conclusión a que llega el señor Macedo cuando dice: "...lo que constituye para el concesionario un *dominio* condicional". Que la Nación tenga determinado dominio igual o menor que propiedad plena está por probarse; pero que la concesión otorgue al concesionario un dominio es imposible, supuesto que el Gobierno Federal no puede transmitir ningún dominio por prohibirlo el principio de la inalienabilidad del dominio de la Nación.

El señor licenciado Macedo reconoce esta última conclusión en el párrafo siguiente: "El párrafo sexto no habla de *enajenaciones*, ya que establece que el dominio de la Nación es inalienable, sino sólo de *concesiones*, y la fracción I del párrafo séptimo vuelve a repetir el concepto hablando de "*concesiones* de explotación de minas, aguas o combustibles minerales", lo que confirma el sentido del precepto. Si el artículo 27 hubiera sido redactado por juristas sin miras políticas ni otro fin que organizar la propiedad, no habría repugnado decir aún conservando el mismo sistema de fondo, que las minas, los combustibles, minerales y las aguas podían ser enajenadas, pero no simplemente, ni de

[7] *Ob. cit.*, p. 478.

manera irrevocable y perpetua, sino tan sólo temporalmente, mientras sean explotadas y a condición de recogerlas o reincorporarlas en el dominio nacional si se abandona su explotación".[8] A esto debo contestar, con todo respeto, que estamos frente a un precepto constitucional que por su jerarquía excluye la aplicación de cualquiera otro precepto y desde luego excluye cualquier preferencia personal, sobre todo cuando ésta se opone al precepto; que estamos obligados a buscar lo que dice el precepto y no lo que deseamos que diga. El señor Macedo hubiera deseado que dijera que la concesión es la enajenación temporal y revocable; pero el precepto expresamente prohíbe al Gobierno Federal toda enajenación del dominio que pertenece a la Nación y sólo le permite otorgar concesiones para la explotación; luego estas concesiones no son actos de enajenación de dominio alguno; luego el concesionario no adquiere ningún dominio.

Sigue diciendo el señor Macedo: "12.—Este sistema (el de la *enajenación* temporal) es enteramente jurídico y nada hay en el derecho moderno, ni en el romano, que se oponga a él. Ni siquiera puede llamarse nuevo, pues tiene ya una vida varias veces secular...".[9] Estoy enteramente de acuerdo en que el sistema no es nuevo, en que no se opone ni al derecho romano ni al derecho moderno, pero es un error afirmar en forma absoluta que dicho sistema es enteramente jurídico, ya que es enteramente antijurídico cuando se trata de aplicarlo a México a partir de 1917. Determinado sistema no es jurídico en sí, sino que lo es cuando ha sido consagrado como norma objetiva de derecho en determinado lugar y tiempo; puede sostenerse que es justo, moral, eficaz, bello, etc., y aún se puede decir que es jurídico formalmente, pero para ser jurídico en el sentido de regir las relaciones humanas en determinado lugar y tiempo es necesario que sea incorporado en una norma jurídica positiva y vigente.

En el párrafo siguiente el señor Macedo hace una erudita exposición de la leyes mineras de España y la Colonia (pp. 480 a 483). Esta parte de la exposición del señor Macedo tiene un valor literario e histórico, pero carece de valor jurídico mientras no se pruebe que el monumento jurídico del pasado está siendo ocupado y disfrutado por el presente. Si no se prueba este extremo llegaremos a la conclusión de que estamos frente a un fenómeno histórico que nos sirve para estudiar y conocer el pasado, pero no para interpretar nuestro derecho vigente.

[8] *Ob. cit.*, p. 479.
[9] *Ob. cit.*, p. 479.

Veamos en detalle cómo procede el ilustre jurista para aprovechar la tradición jurídica en la interpretación del artículo 27. "Muy bien hicieron los autores de esa ley en designar con un nombre especial y nuevo el derecho del rey, porque es una nueva especie de dominio, distinta de todas las demás reconocidas por los juristas antes de la legislación minera. El denunciante a quien se adjudicó la mina es dueño de ella y tiene el dominio completo con todos los derechos que lo comprenden, *utendi, fruendi* y *abutendi;*[10] pero como si deja de trabajar la mina, la pierde, su dominio es revocable, y de esta manera coexiste con el derecho de quien se la transfirió y a quien debe volver la mina al realizarse la condición resolutoria, y que en tal virtud tiene el que Gamboa llamaba *alto dominio,* es decir, un dominio que se sobrepone al del minero y que subsistirá siempre, al través de todas las concesiones y caducidades de que la mina sea objeto en el transcurso de los tiempos. El dominio transmitido bajo condición resolutoria, no se separa del enajenante de una manera absoluta y definitiva, sino que queda ligado a él, puesto que hay la posibilidad de que lo recupere, si la condición resolutoria se realiza, y de este modo entre el concesionario y el concedente del dominio, hay una relación jurídica, oculta e invisible, si se quiere, pero real y llena de vida, como las raíces que ocultas en el seno de la tierra le sirven de sostén y la proporcionan los elementos que lo nutren. Hermosa metáfora la de los autores de las Ordenanzas de Aranjuez que llamaron *dominio radical* a ese derecho que ligaba al rey todas las minas que tenía concedidas bajo la doble condición de pagarle como regalía una parte de los metales obtenidos, y de trabajarlas, y que habían de volver a la corona siempre que la condición se realizara, aún cuando fuera más de una vez, ciento o mil, respecto de la misma mina".[11]

Es evidente que durante varios siglos la concesión fue en México la transmisión de la propiedad del fundo minero sujeta a condición resolutoria.

Continúa el señor Macedo: "16.—El mismo sistema establece para las minas, los combustibles minerales y las aguas, el párrafo sexto del artículo 27, todavía con más claridad y rigor que nunca lo hicieron las diversas ordenanzas de minería, pues fija que el dominio de la Na-

[10] ¡Milagro inaudito! La NACIÓN no tiene el *jus abutendi* y sin embargo el Gobierno adjudica al denunciante el *jus utendi, fruendi* y *abuntendi,* tanto lo que no tiene la Nación *(jus abutendi)* como lo que le está prohibido adjudicar al Gobierno *(jus utendi* y *fruendi).*

[11] *Ob. cit.,* p. 483.

ción es inalienable e imprescriptible y que sólo se podrán hacer *concesiones* con la *condición* de que se establezcan trabajos regulares de explotación. Es pues, innegable que el artículo 27 conservó para las minas de *alto dominio* o *dominio radical*". "El artículo 27 restauró en cuanto a las minas el sistema de pueble al disponer en su párrafo sexto que las concesiones se han de hacer bajo la condición de explotar, y lo extendió a los combustibles minerales y a las aguas, de modo que debemos afirmar que lo que en el párrafo cuarto se llama *dominio directo* sobre los metales y los combustibles minerales, y *propiedad* sobre las aguas en el párrafo quinto, no es otra cosa que el *alto dominio* o *dominio radical* de nuestra vieja legislación minera." [12] En las citas anteriores se afirma como si ya se hubiera probado precisamente lo que está por probarse: que la concesión es la *enajenación* condicional de la *propiedad* minera y que *dominio directo* es igual a *alto dominio* o *dominio radical.*

De acuerdo con la legislación española no podía confundirse el dominio otorgado por la Corona con el dominio útil de la enfiteusis, supuesto que el concesionario adquiría tanto el dominio directo como el dominio útil, toda la propiedad, aunque en forma condicional. Me permito transcribir la cita de Gamboa que hace el señor Macedo.[13] "Y pasa a los vasallos este dominio directo o propiedad y también el útil, por virtud de la merced y concesión del soberano, la que no dudamos llamar una modal donación, atendidas las reglas con que ésta se mide en el derecho, que se reducen a ser un acto perfecto y liberal, después de cuya consumación se grava el donatario para el tiempo futuro, aunque las palabras se pongan, a modo de condición; y que por falta del modo final que estipula a su favor el donante, o de otro tercero, del reino o de la república, expira la donación, como puede verse en varios textos y DD." Ahora bien, si el concesionario adquiere la plena propiedad, *jus utendi, fruendi y abutendi*, el Estado se queda con el alto dominio, o sea con el derecho de readquirir el pleno dominio al realizarse la condición, por no haberse hecho trabajos regulares o por no haberse *a)* que al caducar la concesión, la Nación (antes la Corona) readquiere el pleno dominio, el cual, mientras tanto, está sujeto a una condición suspensiva respecto de la Nación —condición que transforma su pleno dominio en alto dominio o dominio radical; *b)* que la concesión era

[12] *Ob. cit.*, pp. 482 y 483.
[13] *Ob. cit.*, p. 481.

un acto de enajenación de la propiedad plena, la cual quedaba sujeta a una condición resolutoria, y *c)* que antes de 1917 el Gobierno Federal tenía la facultad de enajenar la propiedad plena del fundo minero; pero se nos ha enseñado con anterioridad que la Constitución de 17 otorga a la Nación un dominio que no es propiedad, par faltarle el *jus abutendi.* En consecuencia, el Gobierno no puede enajenar la propiedad plena porque no la tiene (ya que se nos ha enseñado que sólo tiene el alto dominio), mientras que si suponemos que sí la tiene antes de otorgar la concesión tampoco podrá enajenarla por prohibirlo expresamente el principio de la inalienabilidad.

Con mucha razón afirma el señor licenciado Macedo: "18. No he podido, a pesar de mis esfuerzos, determinar el origen del uso del nombre de *dominio directo* como sinónimo de *dominio radical.*" [14] A mí me ha pasado la misma cosa, pero he llegado a una conclusión distinta a la del señor Macedo: que no son iguales dominio radical y dominio directo, por lo que me he visto obligado a buscar *en la misma Constitución* el significado del vocablo *dominio directo* en vez de tratar a todo trance de identificarlo con *dominio radical.* El procedimiento adoptado por mí tiene la ventaja de que se limita a reconocer que en el pasado no se equipararon los dos términos, dominio directo y dominio radical; que la Constitución jamás usa el último vocablo, por lo que deduzco que tampoco la ejuipara al primero, y finalmente que yo infiero el significado de dominio directo, de los preceptos de la Constitución, la cual me lo brinda en forma clara y sin ninguna contradicción, según lo veremos en seguida.

Para interpretar me veo obligado desde luego a transcribir *todas* las disposiciones del artículo 27 que se refieren al dominio, al dominio directo y a la propiedad, palabras que quedarán subrayadas para que el lector las tenga a la vista. Semejante procedimiento jamás ha sido adoptado, que yo sepa, a pesar de que nos dará la clave. En efecto, *este procedimiento nos dará una interpretación que armoniza todas las disposiciones del artículo 27 y que jamás se enfrenta con una sola contradicción o excepción, ni en la letra ni en su significado:*

"La *propiedad* de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el *dominio* de ellas a los particulares, constituyendo la *propiedad* privada.

[14] *Ob. cit.*, p. 483.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la *propiedad* privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la *propiedad* pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las *propiedades* inmediatas, respetando siempre la pequeña *propiedad agrícola* en explotación.

"Corresponde a la Nación el *dominio directo*, de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

"*Son también propiedad* de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes, directos o indirectos; desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a

dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización, y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluídas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el *dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible,* y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituídas conforme a las leyes mexicanas con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

"Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, NO SE EXPEDIRÁN CONCESIONES y la LEY RAGLAMENTARIA RESPECTIVA determinará la forma en que la Nación llevará las explotaciones de esos productos.

"La capacidad para adquirir el *dominio* de las tierras y aguas de la Nación se regirá por las siguientes prescripciones:

"I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el *dominio* de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener CONCESIONES de explotación de minas, aguas o COMBUSTIBLES MINERALES en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el *mismo derecho* a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo

mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el *dominio directo* sobre tierras y aguas.

"II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o suministrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al *dominio de la Nación*, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la *propiedad de la Nación*, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construído o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al *dominio directo de la Nación*, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán *propiedad de la Nación*."

1) Se sostiene [15] que el término "también", del párrafo quinto, nos lleva hasta el párrafo primero, que dice: "La propiedad de las tierras y aguas... corresponde originariamente a la Nación", ya que dicho párrafo primero es el único párrafo anterior al quinto que trata de la *propiedad* y que el término "también" debe referirse a un caso anterior del mismo artículo en donde se trate expresamente de propiedad y no de dominio directo. Semejante interpretación es falsa supuesto que en el párrafo primero se trata exclusivamente de la propiedad originaria de la Nación como fuente de toda la propiedad *privada*, la cual está sujeta a expropiación y a las modalidades que dicte el interés público, según los párrafos segundo y tercero, mientras que en los párrafos cuarto, quinto y sexto se trata exclusivamente de otra cosa distinta, del dominio *público* y no de la propiedad privada a que se refieren exclusivamente los primeros tres párrafos. Los párrafos cuarto,

[15] Tesis del señor Magistrado Medina, transcrita en el apéndice de este libro.

quinto y sexto están reglamentando situaciones idénticas entre sí, el subsuelo minero y petrolero y las aguas de los mares territoriales, etc., situaciones radicalmente distintas a la de la propiedad privada. El párrafo sexto establece la misma norma para los casos comprendidos en el párrafo cuarto y para los comprendidos en el párrafo quinto al declarar que el dominio de la Nación, a que se refieren los párrafos cuarto y quinto, es inalienable e imprescriptible. Debe *suponerse* (pero aún no debe afiramarse) que al incluir el párrafo sexto dentro de la misma norma todos los casos enumerados en los párrafos cuarto y quinto, y al usar la palabra "dominio" a secas, dicho párrafo está identificando *dominio directo, propiedad de la Nación y dominio.* No podemos decir que la propiedad original de la Nación, a que se refiere el párrafo primero, sea inalienable e imprescriptible, supuesto que respecto de dicha propiedad rigen los principios contrarios: la propiedad original de la Nación es enajenable y prescriptible ya que la Nación "...ha tenido y tiene el derecho de *transmitir* (igual a enajenar) el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

La reglamentación de todo lo relativo a la propiedad privada —su origen, expropiación por causa de utilidad pública y modalidades a que está sujeta en vista del interés social, concentrada en los primeros tres párrafos del artículo 27, no fue accidental. En efecto, el proyecto del artículo 27, presentado al Congreso Constituyente el 25 de enero de 1917, hacía aparecer al párrafo tercero actual en la fracción IX. Sin más trámite el Congreso Constituyente pasó dicho proyecto a la Primera Comisión de Constitución, la cual sometió su proyecto al Congreso el día 29 de enero del mismo año y colocó la fracción IX en el párrafo tercero actual. El ingeniero Pastor Rouaix [16] dice: "Antes de hacer la crónica de la sesión, expondremos con somero comentario, las modificaciones más importantes que propuso la Comisión, las que fueron: Colocar en tercer lugar el párrafo que habíamos puesto en el noveno, traslado enteramente correcto pues completaba los fundamentos para la limitación de los derechos de propiedad que iba a establecer el artículo 27... Colocó a continuación, también con toda atingencia, los párrafos que habíamos puesto en décimo y undécimo lugar relativos a los *derechos de propiedad* que correspondían a la Nación sobre las substancias del subsuelo y sobre las aguas fluviales y marítimas... Abarcando los minerales y las aguas, sentó la Comisión el principio de ser

[16] *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917,* p. 166.

inalienable e imprescriptible el dominio de la Nación sobre ellos y estableció además el útil precepto de que las concesiones que la Nación diere a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituídas conforme a las leyes mexicanas, llevaran la condición de que establezcan trabajos regulares para la explotación de esos elementos, sabia previsión que tuvieron las viejas Ordenanzas de Minería, con la que es evitaban los acaparamientos y estancos que ocostumbraban los poderosos para impedir competencias en perjuicio de la riqueza pública." En las páginas 153 y 154 de la obra citada aparecen las fracciones IX, X y XI, que después se convirtieron en los párrafos cuarto al sexto inclusive. En la fracción X ya aparecería el principio de la imprescriptibilidad e inalienabilidad, pero se refería solamente al subsuelo minero y petrolero y no a las aguas de los mares territoriales, etc. La fracción XI no contenía el adverbio "también", pues decía: "XI. Son de la propiedad de la Nación..." mientras que la fracción X decía: "La Nación se reserva el dominio directo de todos los minerales...". El proyecto de la Primera Comisión es más categórico al decir en su párrafo cuarto que: "Corresponde a la Nación el dominio directo..." y en su párrafo quinto: "Son también propiedad de la Nación..."

Repetimos, de la interpretación objetiva de la Constitución, de la simple lectura del artículo 27, aparece que los párrafos primero, segundo y tercero, tratan de un problema único, de la propiedad privada, mientras que los párrafos cuarto, quinto y sexto, tratan de otro problema único, del dominio de la Nación. Del estudio de la génesis y antecedentes de este artículo, se desprende la misma conclusión, esto es, que el Constituyente convirtió la fracción IX en el párrafo tercero actual, *con el objeto premeditado de que los primeros tres párrafos se refirieran a la propiedad privada;* convirtió las fracciones X y XI en los párrafos cuarto, quinto y sexto, *con el objeto premeditado de que se refirieran al dominio de la Nación.*

No podemos suponer que el adverbio "también" del párrafo quinto se refiera al párrafo primero, ya que la propiedad privada de que trata el párrafo primero, sobre las tierras y aguas, fue originariamente propiedad de la Nación, pero actualmente *no es propiedad o no es propiedad inalienable de la Nación,* y el adverbio "también" en castellano se usa para afirmar la igualdad de una cosa con otra ya nombrada. En efecto, todas las tierras y aguas a que se refiere el párrafo primero, aun las que pertenecen actualmente a la Nación (terrenos nacionales) son enajenables, susceptibles de convertirse en propiedad privada y

pertenecen al dominio privado de la Nación (artículo 3-I de la Ley General de Bienes Nacionales), mientras que todas las demás cosas enumeradas en los párrafos cuarto y quinto son inalienables, jamás son susceptibles de convertirse en propiedad privada. En otras palabras, el párrafo primero se refiere precisamente a aquella parte del territorio nacional (tierras y aguas) que *no es* del dominio público, que es propiedad privada de los particulares, o del patrimonio privado de la Federación y al aparecer el adverbio "también" en el párrafo quinto, debemos buscar en párrafos anteriores aquél en donde aparezcan por primera vez enumerados bienes del dominio público de la Nación y no aquel párrafo anterior donde aparezca enumerado precisamente el caso contrario.

Ahora bien, el único párrafo anterior al párrafo quinto en donde se mencionan cosas que son del dominio público de la Nación, es precisamente el párrafo inmediato anterior, el párrafo cuarto, en donde se dice que corresponde a la Nación el *dominio directo* del subsuelo minero y petrolero. Luego para la Constitución es igual dominio directo y propiedad, supuesto que las cosas enumeradas en el párrafo quinto *son propiedad de la Nación* y las del párrafo cuarto *son también propiedad de la Nación.*

Desde el punto de vista gramatical es incorrecto buscar la igualdad a que se refiere el adverbio "también" en un párrafo lejano cuando el inmediato anterior nos da la igualdad referida y cuando existen párrafos intermedios entre el cuarto y el primero (los párrafos segundo y tercero) que evidentemente se refieren a casos distintos. Debemos *suponer* que el Constituyente supo expresarse correctamente y esta suposición se convierte en convicción cuando descubrimos que en el presente caso la interpretación gramatical coincide con una necesidad lógica.

Si sostenemos que el párrafo quinto se refiere a la propiedad de la Nación, mientras que el párrafo cuarto se refiere a algo distinto, al dominio directo de la Nación, tendríamos que concluír, como la hacen los intérpretes que atribuyen el adverbio "también" al párrafo primero, no solamente que el dominio directo es distinto de la propiedad, sino que es *menos que propiedad,* supuesto que el derecho de propiedad confiere el máximo de derechos sobre la cosa. Entonces se impone la siguiente conclusión: que la Nación tiene sobre el subsuelo minero y petrolero solamente el dominio directo y no la propiedad, pero los particulares pueden tener propiedad privada solamente sobre las tierras y aguas y no sobre el subsuelo, supuesto que el párrafo primero clara-

mente establece que la propiedad privada, la cual pertenecía originariamente a la Nación, se constituye sobre tierras y aguas y solamente en relación con ellas tiene la Nación el derecho a constituír dicha propiedad privada. Esta tesis se confirma plenamente cuando recordamos que el subsuelo (cualquiera que sea el dominio de la Nación) es inalienable. En tal virtud, cualquiera parte o elemento del derecho de propiedad que no esté comprendido en el dominio directo del párrafo cuarto, queda sin dueño, no es de nadie, supuesto que no está comprendido ni dentro del dominio privado ni dentro del dominio público. Por ambos lados llegamos al mismo punto: que los particulares no pueden tener ni el derecho de propiedad ni derechos reales sobre el subsuelo, supuesto que el Gobierno no puede enajenar lo que tiene (dominio directo), por ser inalienable conforme el párrafo sexto, y tampoco puede enajenar lo que no tiene, o sea el resto de los derechos emanados de la propiedad y no incluídos en el dominio directo. Pero en México no podemos decir hoy que dominio directo sea menos que propiedad. Conforme al Código de Minería de 1884 el carbón y el petróleo eran considerados como accesión del suelo y propiedad del dueño de la superficie. Conforme al régimen de la ocupación el subsuelo corresponde en propiedad al ocupante o descubridor; en el sistema de la *Res Nullius* se considera que el subsuelo no pertenece a nadie y que el Estado lo concede en propiedad al descubridor. En vista de que en México impera el régimen llamado domanial, en su forma más radical de propiedad plena e inalienable, no podemos decir que dominio directo sea menos que propiedad.

2) Se pretende [17] que el subsuelo es susceptible de propiedad privada, con fundamento en el párrafo séptimo, fracción I del artículo 27 de la Constitución, que establece que sólo los mexicanos tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus *accesiones*, afirmando que el subsuelo es una accesión de las tierras. Esta interpretación es errónea por dos motivos:

Primero: solamente es accesión lo que produce o se une a la propiedad en forma natural o por mano del hombre (artículo 772 y siguientes del Código de 84, y 886 y siguientes del Código Civil vigente), los frutos naturales, industriales o civiles (artículo 774 del Código de 84, y 887 del Código vigente). Son frutos naturales los productos espontáneos de la tierra y las crías... (775 del Código de 84, y 888 del Código vigente). No puede decirse que lo que ya está en la tierra desde

[17] Señor Ministro Medina, en las discusiones transcritas en el apéndice de este libro.

un principio sea una accesión o un producto espontáneo de la tierra. Por otro lado, "no se reputan frutos naturales o idustriales sino desde que están manifiestos o nacidos" (artículo 778 del Código de 84, y 891 del vigente). Conforme al derecho civil podemos decir que los minerales, *si fueran* una accesión de la tierra, no serían susceptibles de propiedad privada, sino hasta que se descubrieran. La accesión claramente se refiere tanto a lo que se une o incorpora a la cosa como a los *frutos*, lo que produce la cosa o el ser vivo periódica o regularmente, sin que por ello se altere su substancia o deje de existir; en cambio los *productos* (minerales) no se producen periódica ni regularmente ni se *unen* o incorporan, mientras que merman la sustancia de la cosa.

Segundo: Aun considerando al subsuelo minero o petrolero como accesión de la tierra —lo cual es correcto si la ley así lo dispone— la Constitución claramente establece que el subsuelo minero es del dominio de la Nación y no de los particulares. La Constitución, en sus párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 27, claramente separa al subsuelo de la tierra y de sus accesiones, para establecer que dicho subsuelo es del dominio de la Nación, es inalienable y solamente puede el Gobierno Federal otorgar concesiones para la explotación.

De la fracción I del párrafo séptimo se desprende claramente la reglamentación distinta establecida para las tierras, aguas y sus accesiones por un lado y para el subsuelo por el otro, al atribuir a los particulares el dominio sobre la tierra, aguas y sus accesiones, mientras que tratándose del subsuelo sólo les permite obtener concesiones. En efecto, "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, *o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales* en la República Mexicana".

La distinción expresa contenida en la fracción I del párrafo séptimo, fue formulada con premeditación por el Constituyente. En el proyecto del artículo 27 sometido al Congreso el 25 de enero de 1917, se decía: "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones, de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana".[18] Como se ve, esta redacción sí se prestaba por sí sola, para hacer la interpretación que antecede, la que concede a los particulares el dominio, no solamente

[18] Pastor Rouaix, *ob. cit.*, pp. 150 y 151.

sobre tierras y aguas, sino asímismo sobre el subsuelo. En el proyecto presentado al Congreso por la Primera Comisión, se omite toda referencia al subsuelo en la mencionada fracción primera del párrafo séptimo: "I. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana".[19] Hay que recordar que el párrafo sexto de este mismo proyecto ya resolvía el problema al establecer el régimen de concesiones, al decir: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes".[20] Al volver a discutirse este problema en el Constituyente, con motivo de la obligación a cargo de los extranjeros de no invocar la protección de sus Gobiernos, por primera vez se hace la distinción expresa entre el dominio directo que se otorga a los particulares sobre tierras y aguas, y la simple concesión en relación con el subsuelo. En la página 179 de la obra citada, se dice: "Se hace la consulta de si se toma en consideración la proposición del licenciado Macías, y una vez aceptada, se autoriza a la Comisión para reiterar nuevamente el dictamen, el que fue presentado minutos después con la siguiente redacción: "I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, *o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales* en la República Mexicana".

El párrafo séptimo, invocado para sostener que la Nación sólo tiene el dominio y no la propiedad y que las concesiones otorgan la propiedad, más bien nos sirve para afirmar la tesis sustentada en este estudio, ya que en dicho párrafo se asimilan las palabras dominio, dominio directo y propiedad de la Nación como derechos inalienables. El párrafo séptimo dice: "La capacidad para adquirir el *dominio* de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones: I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el *dominio de las* tierras,

[19] *Ob. cit.*, pp. 151 y 157.
[20] *Ob. cit.*, p. 162.

aguas y sus accesiones..." Evidentemente aquí dominio equivale a propiedad privada, supuesto que lo que adquieren los particulares sobre las tierras, aguas y sus accesiones, es la propiedad plena. No veo la razón por la cual el uso de la palabra "dominio" a secas, en el párrafo séptimo, lleve a todos, sin excepción, a la conclusión de que la Constitución se refiere a propiedad plena, mientras que al usar la misma palabra, dominio, en el párrafo sexto, se pretenda cambiar su acepción y sostener que significa algo menos que propiedad. Luego, dominio, en el párrafo séptimo, equivale a *propiedad* privada, y el párrafo sexto equivale a *propiedad* de la Nación.

Volvamos al párrafo séptimo, fracción I, para confirmar hasta la saciedad nuestra interpretación, ya que en la parte final se dice que "por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el *dominio directo* sobre tierras y aguas" en la zona prohibida. Si sobre las tierras y aguas existe para los mexicanos la *propiedad plena,* es ésta y no otra la que la Constitución está prohibiendo a los extranjeros dentro de la zona prohibida. Luego, dominio directo es propiedad plena para la Constitución.

En la fracción II del mismo párrafo séptimo, vuelve la Constitución a identificar dominio de la Nación y propiedad plena, al atribuir ésta a la Nación en relación con los bienes raíces de la Iglesia, ya que sería un absurdo otra vez sostener que la Nación adquiere sobre los bienes del clero solamente parte de la propiedad (dominio), y que el resto de la propiedad queda a favor del clero o de nadie. La misma fracción atribuye a la Nación el *dominio directo* de los obispados, seminarios, etc., pertenecientes al clero y la *propiedad* de los templos destinados al culto público, y nadie tendría la osadía de sostener que en esta fracción la Constitución está estableciendo tres categorías de derechos a favor de la Nación respecto de los bienes del clero: una para los bienes raíces en donde adquiere el dominio; otra para los templos en donde adquiere la propiedad y otra para los obispados, etc., en donde adquiere el dominio directo. Si estos derechos son diferentes, llegamos al absurdo de afirmar que la Nación tiene la propiedad plena sobre los templos y solamente una propiedad a medias sobre los bienes raíces, obispados, seminarios, etc.

3) Basta con leer cuidadosamente el artículo 27 para convencerse de que, desde un principio, la Constitución identifica dominio con propiedad, cuando en el párrafo primero dice "la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares,

constituyendo la propiedad privada". Lo que la Nación transmite es su dominio y lo que los particulares adquieren, es la propiedad privada. Dilema: o el particular adquiere algo distinto de lo que la Nación le transmitió o son iguales dominio y propiedad privada. *Nemo dat quod non habet;* luego es igual dominio que propiedad.

4) Se ha sostenido [21] que dominio directo de la Nación no es igual a propiedad plena, supuesto que ésta es por esencia enajenable. Basta con que la Constitución prohíba al Gobierno enajenar su dominio o propiedad, para que la prohibición sea legal y posible. Por otro lado, la misma propiedad privada puede ser inalienable si así lo dispone la ley y no por ello deja de ser propiedad. En la fracción XVII, inciso g), del artículo 27 de la Constitución, se establece el patrimonio de familia y se resuelve que éste es inalienable, mientras que en el párrafo antepenúltimo del artículo 27, antes de la reforma publicada en el Diario Oficial del 10 de enero de 1934, se declaraba que los ejidos eran inalienables. El artículo 834 del Código Civil es otro ejemplo de limitación del derecho de enajenar la propiedad privada.[22]

5) Se ha dicho [23] que el artículo 27 se limita a consagrar al antiguo derecho mexicano sobre minas, para llegar a la conclusión de que el principio de la inalienabilidad es relativo y que la concesión puede otorgar y otorga derechos reales. Si esto fuere cierto, nos bastará con aplicar la Constitución, pues necesariamente encontraremos en ella la consagración de nuestra tradición minera. Lo que no es posible es que nosotros mismos hagamos la consagración si no la hizo el Constituyente. Los juristas que han hecho esta consagración han dejado de ser intérpretes de la Constitución para convertirse en aspirantes a legisladores.

La Constitución no se ha concretado a reproducir la antigua legislación, sino que va más lejos; incorpora y acepta los principios de las Ordenanzas de Minas, al establecer *a)* que el subsuelo es propiedad de la Nación; *b)* al incluir el petróleo y el carbón en la lista de los bienes que son propiedad de la Nación, y *c)* al exigir trabajos regulares y el cumplimiento de las demás leyes, tales como el pago de impuestos, como condición resolutoria; *pero agrega otro elemento que no existía en la antigua legislación al establecer que esta propiedad de la Nación es*

[21] Estudio de don Miguel Macedo, antes citado.

[22] En el capítulo I se comprobó que no es de esencia la facultad de disponer para que exista el derecho de propiedad. La propiedad existe cuando se facultan actividades de uso y disfrute sobre un objeto exterior al hombre, por tiempo ilimitado y mediante un derecho subjetivo, fundante, absoluto y potestativo.

[23] Esta afirmación es común a todos los autores antes citados.

inalienable. Las "Reales Ordenanzas de la Minería", edición de 1783, establecían en el Título 5º, Artículo 1º: "Las Minas son propias de mi Real Corona, así por su naturaleza y origen, como por su reunión dispuesta en la lei 4ª títº 13, libº 6º de la nueva Recopilación. Artículo 2º. Sin separarlas de mi Real Patrimonio, las concedo a mis Vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que puedan venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dexarlas en testamento por herencia ó manda, ó de qualquiera otra manera enagenar el derecho que en ellas les pertenezcan en los mismos términos que lo posean, y en personas que puedan adquirirlo." Es evidente que al transmitir la Corona el derecho de propiedad, ésta se reservaba algo menos que el derecho de propiedad, un dominio que no era el derecho de propiedad; en cambio, el titular adquiría precisamente el derecho de propiedad, aunque sujeto a una condición resolutoria. El derecho de la Corona, derecho de propiedad, era enajenable en forma condicional, mientras que el principio de inalienabilidad contenido en el párrafo sexto del artículo 27 no aparece en las Ordenanzas de Minas.

Procede determinar cómo logra el Constituyente incorporar cada uno y todos los principios contenidos en nuestra tradición minera, sin necesidad de recurrir al principio de la inalienabilidad. Con esto probaré que dicho principio no es necesario para incorporar la tradición minera y que en consecuencia es un principio nuevo en nuestro derecho minero. Si el Constituyente hubiera querido simplemente incorporar en el artículo 27 el derecho de las Ordenanzas se habría limitado a declarar que el subsuelo es propiedad de la Nación; que el petróleo y el carbón quedan incluidos en el párrafo cuarto y que las concesiones se otorgan sujetas a la condición de que se hagan trabajos regulares y se paguen impuestos. Entonces no habría duda de que el concesionario adquiriría —no un derecho real misterioso, sino la propiedad—, sujeta a condición resolutoria. Para lograr esta finalidad el Constituyente no habría tenido necesidad de incluir en su norma el principio de la inalienabilidad sino que era absolutamente necesario que no lo incluyera. Para poder aceptar la tesis de que la Constitución se limita a consagrar los principios de las Ordenanzas solamente tenemos que suponer que no existe en ella el principio de la inalienabilidad. Esto es lo que hacen los intérpretes que sostienen que la concesión otorga derechos reales.

Otros intérpretes son un poco más sutiles para engañarse a sí mismos. Nos informan que al declarar el párrafo sexto que el subsuelo

es inalienable, el Constituyente se concreta a darle a este principio categoría de precepto Constitucional, puesto que desde la Ordenanzas de Minería de 1783, Título 5º, el Rey transmitía las minas en propiedad. "Sin separarlas de mi Real Patrimonio..." (art. 2), esto es, sujetando la propiedad a la condición resolutoria, mencionada en el artículo 3. Aquí el error consiste simplemente en equiparar la transmisión de la propiedad sujeta a condición con la concesión de explotación que no transmite la propiedad o un derecho real (por prohibirlo la inalienabilidad) y que también contiene una condición resolutoria que afecta, no al derecho de propiedad esta vez, sino a la concesión. Una cosa es la *transmisión de la propiedad* sujeta a condición resolutoria y otra muy distinta es la simple *concesión de explotación* (derecho personal) sujeta a condición resolutoria. Es la misma diferencia que existe cuando se *da* el uso y disfrute de un inmueble mediante un *derecho real* (usufructo) y cuando se *presta* el mismo uso y disfrute mediante un *derecho personal* (arrendamiento). De esta pequeña diferencia depende toda la interpretación. Mejor dicho, toda la interpretación depende de que se tome en cuenta que existe el principio de la inalienabilidad.

Otro intérprete [24] nos informa que el principio de la inalienabilidad es impreciso y por este motivo ha dado lugar a controversias interminables saturadas de elementos externos al problema, de carácter pasional, político y metafísico; que la única forma de lograr una interpretación objetiva, desapasionada y científica, consiste en abandonar la discusión del problema constitucional, elevarse por encima de esta interminable controversia y limitarse a analizar fríamente los derechos que otorga la concesión de acuerdo con la Ley Minera. En seguida procede a hacer un análisis riguroso y realista, digno de la disciplina lógica y científica que nos caracteriza a los abogados, según ya lo hemos visto al leer lo que se ha escrito sobre este asunto. Nos muestra que la concesión nos entrega la posesión de un sólido incrustado en el globo terráqueo, perfectamente delimitado, que nos permite extraer todos los minerales concesionados; que la concesión se inscribe en el Registro de Minería y así el concesionario en su carácter de poseedor puede defender su derecho frente a todo el mundo. Ante semejante análisis resulta evidente la conclusión: la concesión es un derecho patrimonial, subjetivo, absoluto, real e inmobiliario. Yo me permito recordar a este intérprete, que olvida que la norma constitucio-

[24] Esta tesis fue expuesta en una consulta privada por un jurista de prestigio, cuyo nombre no tengo derecho a divulgar.

nal excluye la aplicación de cualquiera otra norma y está por encima de cualquiera otra norma; que el artículo 27 dispone que la Nación es propietaria del subsuelo y prohíbe al Gobierno enajenarlo; esto es, que tenemos la obligación de interpretar el artículo 27 con fundamento en el artículo 27.

Para comprobar que el Constituyente no se inspiró exclusivamente en las Ordenanzas de Minería, sino que conscientemente agregó un elemento nuevo, el de la inalienabilidad, se hace necesario transcribir varios párrafos del libro del ingeniero Rouaix. En las páginas 144 y 145 dice: "Obligados el Lic. Macías y el Ing. Rouaix, que formábamos el núcleo coordinador, a asistir a las largas sesiones de las últimas semanas, que comenzaban a las tres y media de la tarde y se levantaban a la media noche, estaban imposibilitados para redactar la *exposición de motivos* que debía preceder al proyecto, por lo que me permití suplicar al Lic. Molina Enríquez que tomara a su cargo *esta parte,* lo que hizo con empeño y agrado y fruto suyo exclusivo fue el texto del *discurso expositivo,* que se presentó a la consideración de los diputados que concurrieron a la última junta que celebró la benemérita comisión extra-oficial y voluntaria, que con patriotismo y entusiasmo, había laborado en tan grandiosa empresa. El señor Molina Enríquez fue uno de los abogados mexicanos más eruditos en la legislación colonial y más apegados a la tradición jurídica, por lo que *en su discurso expositivo* buscó el fundamento de las *disposiciones innovadoras* del artículo 27 en el derecho absoluto de propiedad que se habían atribuido los Reyes de España sobre las tierras, aguas y accesiones de las colonias, como consecuencia del descubrimiento y conquista de ellas y del origen divino de su autoridad. Seguramente, si los diputados que formamos el artículo hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la *exposición,* no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista, que no había sido más que un despojo en suprema escala y que precisamente eran sus efectos los que trataba de arrancar y destruir la Revolución popular que representábamos en aquellos momentos: nos hubiera bastado la consideración de que un Estado como representante, director y organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que

está muy por encima de los intereses particulares. Este punto es indiscutible y ha sido puesto en práctica por todas las naciones en el pasado y especialmente en los tiempos actuales en que ha sido la base orgánica sobre la que han desarrollado su política, tanto los países totalitarios como los comunistas, al igual que las naciones democráticas que han necesitado aplicarlo para sostener las exigencias de la guerra. La tesis anterior del licenciado Molina Enríquez ha dado origen a interpretaciones, refutaciones y discusiones que embrollan sin necesidad un principio fundamental que por sí solo, tiene fuerza bastante para constituir las bases del derecho que asiste a un Estado sobre la propiedad individual." "Ya dijimos que nuestro párrafo IX fue colocado por la Comisión del Congreso, con todo acierto, en tercer lugar y ya tratamos sobre la enorme importancia de su contenido. La fracción X contuvo otro de los principios más trascendentales para el futuro de la Patria, al establecer como bases constitucionales el *derecho de propiedad absoluta* de la Nación sobre todos los minerales y substancias que ocultara el subsuelo, distintos de los componentes naturales de las tierras, incluyendo entre ellas el carbón de piedra, el petróleo y los carburos de hidrógeno similares a él. Esta disposición era sólo la confirmación constitucional de una propiedad indiscutible que había figurado en la legislación colonial desde la conquista y que había regido a la República Mexicana en la totalidad de sus preceptos hasta el año de 1884, cuando combinaciones torcidas de un gobierno protector del latifundismo, cedió el derecho de propiedad a los terratenientes en lo referente al carbón y al petróleo, por medio de una simple ley dictada por el Congreso, ley que seguramente estaba afectada de nulidad original, pues ningún gobierno puede tener facultades para ceder en general y perpetuamente, los derechos que corresponden a una Nación sobre los bienes que forman y han formado siempre el acervo de su patrimonio. *Para impedir en el futuro abusos semejantes*, propusimos, y el Congreso de Querétaro aceptó de plano, que en el artículo 27 Constitucional constara una enumeración completa de los bienes de la Nación sobre los que ejercía, *además del dominio eminente, el dominio directo, y de los que jamás podría desprenderse porque se hacía constar su carácter de inalienables e imprescriptibles*, y sólo podría conceder la explotación de ellos a particulares y sociedades mexicanas mediante concesiones administrativas del gobierno federal y sujetándolas a las condiciones que fijaran las leyes".[25]

[25] *Ob. cit.*, p. 141. En el texto original no figura el subrayado.

6) Hemos visto que la única interpretación *posible* derivada de la *letra* del artículo 27 nos obliga a identificar dominio, dominio directo y propiedad de la Nación. Independientemente de la interpretación gramatical categórica anterior y también independientemente de los antecedentes del artículo 27, veamos si es posible dar a las palabras "dominio directo" un significado distinto. En primer lugar, no podemos decir que dominio directo sea igual a dominio eminente, porque éste es una manifestación de la soberanía que tiene la Nación sobre todo el territorio: es la facultad de crear normas y de aplicarlas en todo el territorio nacional. Si el dominio eminente ya lo tiene todo Estado por definición y el nuestro por disposición expresa de la Constitución, no hay razón para que vuelva el Constituyente a atribuirlo a la Nación en forma expresa tratándose del subsuelo. Otra razón por la cual no podemos equiparar los términos, consiste en que el dominio eminente no se refiere a un dominio especial del Estado sobre un bien determinado, no es un derecho patrimonial. Decir que el Estado tiene dominio eminente sobre el subsuelo es igual a decir que lo tiene sobre mi casa, es igual a no decir nada que no esté ya dicho por definición del Estado y por disposición expresa de la Constitución. El dominio eminente que tiene el Estado no es el derecho de propiedad ni derecho real alguno, es su *imperio*, su facultad de legislar, de atribuir actividades potestativas, ordenadas y prohibidas a los hombres, —y de hacer que se cumplan—: es el poder legislativo, judicial y ejecutivo. Por este motivo, cuando la Constitución, en el párrafo cuarto del artículo 27, habla de dominio directo sobre el subsuelo, necesariamente está tratando de algo completamente distinto del imperio: está atribuyendo al Estado la propiedad del subsuelo. Esta atribución la hace mediante una norma constitucional, no porque se trate de un precepto constitucional por naturaleza sino precisamente porque no lo es y para poder darle el rango de norma suprema que no pueda ser violada ni por el mismo Gobierno se ve obligado a incluírlo expresamente en la Constitución.[26]

Tampoco podemos darle al dominio directo la acepción que tiene en derecho civil, diciendo que es el dominio que conserva el Estado

[26] La distinción entre normas constitucionales por naturaleza y normas que no lo son por naturaleza no es científica. Son normas constitucionales las que están en la Constitución. Están en la Constitución las que han sido consideradas suficientemente importantes por los grupos sociales respectivos para pedir y conseguir que se incluyan en la Constitución. La finalidad de estos grupos ha sido conseguir permanencia y supremacía para estas normas. Los inconformes, cuando no tienen el poder para cambiarlos, se valen de la astucia para torcerlas.

al otorgar al concesionario el dominio útil, supuesto que en derecho civil el dominio útil en la enfiteusis se otorga invariablemente a cambio de una prestación pecuniaria determinada y tratándose del Estado éste no recibe a cambio de los derechos de explotación que otorga en la concesión, ninguna contraprestación pecuniaria. Tampoco se pueden equiparar los términos, porque si decimos que la concesión otorga el dominio útil, fatalmente admitimos que antes de otorgarlo la Nación tenía el dominio pleno y el principio de la inalienabilidad le prohibe al Gobierno transmitir cualquier dominio.

Finalmente, y por la misma razón, tampoco podemos equiparar el dominio directo al dominio radical de las leyes españolas, supuesto que de acuerdo con éstas la Nación previamente tendría el dominio pleno, antes de la concesión, y el principio de la inalienabilidad le prohibe al Gobierno transmitir la propiedad aunque sea en forma condicional, aunque sea conservando el Estado el dominio radical. Es decir, el principio de la inalienabilidad obliga al Gobierno a conservar todo el dominio que tiene la Nación y a no otorgar ninguna clase de dominio mediante la concesión.

7) Se sostiene [27] que la interpretación verdadera del artículo 27 no debe buscarse en lo que dice el artículo, sino en sus antecedentes, en su significado, de acuerdo con la doctrina y el alcance que necesariamente debe darse a sus palabras, principalmente al principio de la inalienabilidad. En esta forma algunos intérpretes sostienen que el Constituyente quiso decir que el subsuelo es propiedad de la Nación y que sin desprenderse de su propiedad la transmite al concesionario, pero que éste no tiene ningún derecho de propiedad o derecho real frente al Estado, sino solamente frente a terceros. De esta manera clara, lógica y sencilla, se explica que la concesión no viola el principio de la inalienabilidad, supuesto que el Estado conserva su propiedad frente al concesionario, al mismo tiempo que la transmite al concesionario frente a terceros. Otros intérpretes evitan la violación del principio de la inalienabilidad diciendo que el Estado solamente tiene el dominio eminente y que mediante la concesión se limita a reconocer el derecho de propiedad o un derecho real innominado a favor del titular. Para poder comprender la tesis anterior debemos deducir que el concesionario, al denunciar una mina, se vuelve propietario de ella y que la concesión se limita a reconocer este derecho. Todo el esfuerzo

[27] Por el señor Ministro Medina, en las discusiones transcritas en el apéndice de este libro.

del Constituyente consagrado al artículo 27 resulta estéril, supuesto que el Estado, por definición y conforme a disposición expresa de la Constitución, tiene el dominio eminente de todas maneras, la facultad de legislar y de aplicar el derecho en relación con las cosas y las personas —sin necesidad de decirlo en forma expresa más de diez veces en el artículo 27. Fue inútil que lo dijera en los párrafos primero, cuarto y sexto y también que lo volviera a repetir varias veces en el párrafo séptimo. En el párrafo primero dice: "...la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas (tierras y aguas) a los particulares..." ¿Qué transmite el Gobierno a los particulares, el dominio eminente? No, transmite lo que tiene y lo que puede transmitir, su propiedad plena sobre las tierras y aguas. El dominio eminente, su soberanía, es inalienable y está consagrado en los artículos 39 a 41 de la Constitución, en donde trata de la soberanía y no en el artículo 27 en donde trata exclusivamente de otro dominio distinto, de la propiedad de los bienes. Es inútil que la Constitución diga en el párrafo cuarto que "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales", si por dominio directo quiso decir dominio eminente. Que tampoco se quiso decir dominio radical o alto dominio se deriva del hecho de que lo que la Nación transmite a los particulares es la propiedad plena sobre las tierras y aguas. Que no quiso decir dominio radical o alto dominio también lo hemos comprobado al analizar el adverbio *también* y el uso que invariablemente hace la Constitución de las términos dominio, dominio directo y propiedad, para identificarlos invariablemente. "Sólo los mexicanos por nacimiento tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones..." ¿Debemos otra vez suponer que los particulares adquieren el dominio eminente o bien debemos conformarnos con darles el dominio radical? "El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan..." Según dispone la fracción II del párrafo séptimo, es imposible sostener que los extranjeros adquieren el dominio eminente. Los bienes raíces del clero entran al dominio (¿eminente?) de la Nación. La misma fracción dispone que los obispados, casas curales, etc., pasarán al dominio directo (¿eminente?) de la Nación. "En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas." Forzosamente debemos concluir que no es igual dominio o dominio directo a dominio eminente, supuesto que no puede pasar al Estado,

volver al Estado, lo que ya tiene y lo que nunca ha salido ni puede salir del Estado, su dominio eminente, su imperio, su soberanía.

Otros intérpretes [28] sostienen que el subsuelo es propiedad de la Nación y es inalienable, y que el Gobierno sólo puede enajenar esta propiedad de la Nación mediante concesiones y no mediante contratos de derecho privado; que el principio de la inalienabilidad tiene por objeto evitar que los gobernantes regalen o vendan el subsuelo a sus compadres y familiares mediante contratos cíviles, pero no que lo hagan mediante concesiones. Efectivamente, esta distinción aclara todo, puesto que lo importante no es que la Nación conserve la propiedad del subsuelo, sino que al deshacerse de ella lo haga en una forma decente, para que no aparezca la Nación como un feudo, propiedad de los gobernantes.

En vista de la disposición clara del artículo 27 y de sus antecedentes, y tomando en cuenta la prohibición categórica de enajenar, no creo que las interpretaciones anteriores merezcan mayor comentario.

8) La objeción más seria que puede hacerse a nuestra tesis no consiste en negar que el subsuelo sea propiedad de la Nación, sino en afirmar que el principio de inalienabilidad es relativo, mientras que el de la imprescriptibilidad es absoluto.[29]

El más grande jurista de México en derecho mercantil y procesal, don Alberto Vázquez del Mercado, en las páginas 55 y 56 de su obra citada, dice: "La objeción es aparente, pues es bien sabido que si el principio de imprescriptibilidad es absoluto, no lo es de la misma manera el principio de inalienabilidad, ya que los mismos términos legales están indicando que dichos bienes pueden ser transmitidos mediante negocios de derecho público, como es la concesión."

"Los bienes de dominio público no pueden ser transmitidos mediante negocios jurídicos civiles, como la compraventa, la permuta, la donación, etc., pero sí mediante actos jurídicos públicos, como la concesión y los tratados." Aquí se sostiene que la Constitución solamente prohibe al Gobierno transmitir el subsuelo mediante contratos de derecho privado, *permitiéndole la transmisión* mediante una concesión. Esta interpretación nos obliga a hacer decir a la Constitución que: el subsuelo es propiedad de la Nación y es inalienable, excepto cuan-

[28] Vázquez del Mercado, *ob. cit.*

[29] Si bien esta es una modalidad del argumento anterior, es necesario combatirlo de nuevo porque ahora se nos presenta acompañada de la magia que le prestan las palabras *absoluto* vs. *relativo*.

do el Gobierno transmite su propiedad mediante concesión. Esto significa que el Constituyente no se interesaba en que la Nación conservara el dominio para siempre, sino simplemente le interesaba la forma de transmitirlo; esto significa que el Constituyente estaba protegiendo a la Nación en contra de un peligro que nunca había existido en México, como lo era la transmisión por parte del Gobierno mediante contratos de derecho privado; esto significa que el Constituyente dijo en la Constitución lo contrario de lo que quiso decir, y finalmente, esto significa que de nada sirve la redacción expresa y clara de la Constitución. En contra de esta interpretación personal existe un argumento de carácter histórico: En nuestro régimen de minas jamás ha existido la facultad del Gobierno para transmitir las minas mediante actos de derecho privado, habiéndolo hecho siempre mediante concesiones o sin necesidad de ellas, como en el caso del petróleo, que era atribuído al propietario de la superficie, de acuerdo con el Código de 1884. En consecuencia, cuando se discutió en el Constituyente el artículo 27, no existía el problema de evitar que la riqueza minera fuera transmitida por el Gobierno mediante actos de derecho privado. Este problema pudo haber existido antiguamente en derecho español, (mucho antes de las Ordenanzas de Minería) o en otros derechos extranjeros. Para el Constituyente el problema consistía claramente en impedir, mediante un precepto constitucional que estuviera por encima del legislador común, que el Gobierno, mediante un acto administrativo precisamente, la concesión *siguiera haciendo precisamente lo que había estado haciendo con fundamento en leyes secundarias, enajenando la propiedad de la Nación sobre el subsuelo mediante concesiones.* El párrafo sexto del artículo 27 dice: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares..."; esto es, el dominio es inalienable, no puede enajenarse jamás, *y solamente* se podrán dar concesiones para la explotación, concesiones que dada la redacción de la ley no pueden ser actos de transmisión del dominio. El señor licenciado Vázquez del Mercado, en la siguiente página de su obra, se ve obligado a desconocer su afirmación antes citada (consistente en que el Gobierno puede *transmitir su dominio* mediante concesiones) al decir: "...y no hay una verdadera y propia enajenación de la propiedad, que es lo que trata de evitar la Constitución al referirse a los bienes que pertenecen a la Nación, por dominio directo. Mediante la concesión se constituye un

derecho real, IURA IN RE ALIENA, pero la propiedad sigue siendo de la Nación, y recobra su pleno contenido cuando, por cualquier motivo, cesa de tener eficacia la concesión otorgada." En seguida se cita en este libro al ilustre Francisco de Gamboa, para afirmar que la concesión otorga al concesionario un derecho real, reservándose la Nación el "alto dominio" del cual ya he tratado. Para dar más autoridad a la afirmación, se transcriben varios párrafos de la obra de Ernesto Eula, en los que se sostiene que el principio de la inalienabilidad es relativo, mientras que el de la imprescriptibilidad es absoluto: "Esta última condición —en cuanto se establece con el fin de asegurar a la Administración Pública, de modo exclusivo, intangible y perpetuo, la disponibilidad de aquellos bienes que están destinados inmediatamente al logro de los fines publicísticos de la que es depositaria—; en cuanto tiende a defender las cosas y los fines de la invasión de cualquiera voluntad, diversa de la voluntad política del Estado, como también de las usurpaciones privadas de hecho, que pueden transpormarse con el tiempo en irremediables situaciones de derecho, es sin duda alguna absoluta y no puede ser susceptible de distinciones que impliquen su derogación.

"La misma prescripción inmemorial, que se admite por algunos escritores y por autorizadas sentencias cuando la posesión es centenaria, sólo opera en el sentido de que la falta de ejercicio de la Autoridad Pública por larguísimo tiempo, de los poderes administrativos inherentes al destino de las cosas —demuestra, al igual que una manifestación formal y expresa, el cambio de la voluntad pública con respecto al destino indicado, y, en consecuencia, implica abandono de la propiedad, o cuando menos su transformación de domanial en patrimonial: en ese caso es lógico que los bienes abandonados o transformados puedan ser apropiados por los particulares, tanto mediante la ocupación como por efecto de la usucapión.

"Pero estos principios rigurosos no pueden tener una eficacia tan restrictiva por lo que atañe a la inalienabilidad.

"En este caso se encuentra en juego únicamente la voluntad del Estado, la cual, como puede manifestarse en el sentido de cambiar el destino de las cosas, de abandonarlas o de transformarlas —de la misma manera puede ponerse a valorar, si, cuándo y cómo es necesario devolver al destino público la cosa domanial en su totalidad—; si y cuándo es tolerable una autolimitación del alcance o del contenido, que permite atribuír las correspondientes facultades privadas a los

particulares —si, acaso, la concesión de derechos que tienen consistencia y garantías reales, no representa ella misma un modo, mediato o inmediato, de lograr los fines públicos que son la razón de ser de la domanialidad.

"La única prohibición contenida en el artículo 430 del Código Civil como se dijo en otro lugar, y que caracteriza al Estado en su personalidad jurídica, es aquélla que no le permite disponer de los bienes mediante negocios contractuales de naturaleza patrimonial, con fundamento en su valor de cambio, no el de disponer en su carácter de persona *pública o política* con referencia directa a los fines inmediatos de las cosas y con aquellas limitaciones y reservas que son la garantía suficiente para que los fines no sean obstruídos o frustrados."

Con fundamento en doctrina extranjera se pretende limitar el alcance del principio. Pero en nuestro país hay casos en que tanto el principio de la imprescriptibilidad como el de la inalienabilidad son relativos y hay casos en que son absolutos, y siempre que uno de los principios es relativo, lo es el otro, mientras que cuando es absoluto uno de ellos, también lo es el otro. Los bienes del dominio privado de la Federación (artículo 8 de la Ley de Bienes Nacionales) son enajenables (artículo 36 de la Ley de Bienes Nacionales) y también son prescriptibles (artículo 37 de la misma ley). Los bienes del dominio público que lo sean por disposición de la autoridad y no por naturaleza, podrán ser enajenados previo decreto de desincorporación, cuando por algún motivo dejen de servir para algún fin público (artículo 16 de la Ley de Bienes Nacionales) y seguramente se vuelven prescriptibles una vez que se hayan desincorporado, al integrarse al dominio privado (artículo 3 en relación con el 37 de la Ley de Bienes Nacionales). Tratándose del subsuelo minero y petrolero y de los demás bienes del dominio público mencionados en el párrafo quinto del artículo 27, ambos principios comentados son absolutos, supuesto que no les es aplicable el artículo 16 de la Ley de Bienes Nacionales, o sea la facultad del Gobierno a desincorporarlos del dominio de la Nación, por lo que jamás serán prescriptibles o enajenables. Por lo expuesto, no es aplicable a México la doctrina extranjera que sostiene (con toda razón cuando se refiere a la legislación extranjera que comenta) que el dominio de la Nación es enajenable si se lleva a cabo la transmisión mediante un acto administrativo y es inalienable si se pretende hacer la transmisión mediante actos del derecho privado; tampoco es aplicable la doctrina extranjera que con toda razón sos-

tiene cuando se refiere a la legislación extranjera, que la administración, por propia voluntad puede desincorporar el subsuelo, ya que en México existe una prohibición constitucional que limita las facultades del poder legislativo y del ejecutivo [30] en relación con esta parte del dominio de la Nación. En México tanto los bienes afectados a un servicio público como los bienes de uso común, así como el subsuelo minero y petrolero, las aguas de los mares territoriales, etc., son propiedad de la Nación y solamente pueden desafectarse o desincorporarse, convertirse en prescriptibles y enajenables, los bienes que son del dominio público por disposición de la autoridad y no por naturaleza, cuando dejan de servir a un fin público, pero jamás pueden desincorporarse por el legislador ordinario, los bienes comprendidos en el párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución. En México siempre hablamos de los dos principios —inalienabilidad e imprescriptibilidad— juntos, y cuando es aplicable uno también lo es el otro (artículos 768 y 770 del Código Civil y artículo citado de la Ley de Bienes Nacionales, y párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución).

En relación con la aplicación de doctrina italiana al derecho mexicano, conviene advertir que en Italia se permite expresamente la hipoteca sobre una concesión, de lo cual se deduce que la concesión, o transmite la propiedad o crea un derecho real a favor del titular (artículos 22 y 27 de la Ley de 29 de julio de 1927). En Italia se discute todavía si el subsuelo minero es propiedad de la Nación o un derecho real distinto; si es parte del dominio público o un bien patrimonial del Estado (páginas 143 y 144 de la obra citada, del licenciado Vázquez del Mercado). En México no hay duda de que el subsuelo minero y petrolero es propiedad del Estado y parte de su dominio público, no de su dominio privado.[31]

La Constitución establece el principio de la inalienabilidad del subsuelo en forma incondicional. El señor licenciado Vázquez del Mercado nos informa que solamente es aplicable dicho principio tratándose de enajenaciones de derecho privado, como la compra-venta, la donación, etc., pero no de enajenaciones realizadas mediante los actos de derecho público llamados concesiones. La afirmación del mencionado letrado es una imposibilidad lógica, supuesto que una excepción a la

[30] Este principio constitucional también está por encima del Poder Judicial.

[31] En vista de que nuestro Código Civil no exige que la hipoteca grave únicamente bienes inmuebles, yo no veo ningún obstáculo para que se hipoteque *la concesión;* jamás podrá hipotecarse el *fundo minero.*

regla general no puede establecerse aplicando la regla general. En efecto,

a) Si el principio general aplicable tratándose de la *propiedad en general* es el de la enajenabilidad, entonces es necesario lógicamente mencionar el caso especial de inalienabilidad como excepción expresa diciendo: El subsuelo es enajenable (principio general), pero no podrá enajenarse (excepción expresa) mediante actos de derecho privado, sino mediante concesiones.

b) Si el principio general aplicable tratándose de la *propiedad pública* es el de la inalienabilidad, entonces es necesario lógicamente mencionar la excepción en forma expresa diciendo: El subsuelo es inalienable, excepto cuando se enajena mediante concesiones.

c) La prohibición de enajenar mediante actos de derecho privado es necesariamente una excepción al principio de la enajenabilidad, mientras que el permiso de enajenar mediante concesiones es una excepción al principio de la inalienabilidad. Por este motivo no podemos lógicamente concluír que el Constituyente haya querido establecer una excepción al principio general precisamente cuando lo impone en forma incondicional. Debemos concluir que en este caso el error no está en la Constitución sino en su intérprete que no supo aprehender la cosa significada.

En defensa de la tesis del señor licenciado Vázquez del Mercado se puede decir que la concesión de explotación es una excepción o limitación expresa del principio de la inalienabilidad, que la concesión permitida expresamente es una concesión de transmisión, supuesto que el concesionario se convierte en propietario de los minerales extraídos; y que el Estado, antes de la concesión, es propietario, no del subsuelo como inmueble, sino de los minerales que el subsuelo contiene. En efecto, la Constitución establece (párrafo cuarto del artículo 27) que "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los *minerales* que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los *minerales* de los que se extraigan metales y metaloides...".[32] Sin embargo, esta tesis es falsa, ya que los minerales, mientras están en el subsuelo, son inmuebles, ya sea que los consideremos como sujetos a un régimen distinto del que rige a la superficie o ya sea que se consideren como parte integrante del suelo y propiedad del due-

[32] En el texto no figura el subrayado.

ño de la superficie, según lo disponía el Código Minero de 1884 tratándose del carbón y del petróleo. Por este motivo podemos hablar libremente, al referirnos a estos minerales, de subsuelo minero, de lote minero, de fundo minero, para referirnos al dominio de la Nación sobre un bien inmueble. Por último, si bien es cierto que la concesión autoriza al titular a explotar el subsuelo, esto es, a extraer los minerales y a apropiárselos, esta autorización expresa de la Constitución, que transmite la propiedad sobre bienes muebles, en nada afecta a la propiedad que tiene la Nación sobre el inmueble, o sea sobre los minerales *aún no extraídos*. Precisamente esto es lo que se propuso el legislador para evitar que en caso de expropiación, tuviera la Nación que pagar al titular por los minerales o por el petróleo aún no extraídos, y esto lo consiguió estableciendo que la propiedad del inmueble minero o petrolero es la Nación y es inalienable y que sólo podría el Gobierno transmitir la propiedad tanto de los minerales como del petróleo, *una vez que fuesen extraídos, una vez que hubiesen convertido en bienes muebles*. El derecho de explotar es el derecho a extraer y a apropiar *pero no es el derecho a lo que no se extraído y apropiado*.[33] Derecho de explotar —lo único que autoriza la concesión— es el derecho de extraer y apropiar bienes muebles. Decir que la concesión otorga un derecho real forzosamente equivale a decir que no solamente otorga el derecho a extraer y a apropiar lo que se extrae, cuando se extraiga, sino que transmite asímismo este derecho a apropiarse los minerales contenidos en el subsuelo, *antes de ser extraídos*. Ahora bien, este derecho recae sobre un bien inmueble y tanto por su objeto mediato (bien inmueble) como por su contenido (la totalidad de los derechos otorgados al concesionario), de otorgar la concesión un derecho real, se trataría nada menos que del derecho de propiedad y no de algún derecho real distinto y misterioso. En otras palabras, el derecho a apropiarse los minerales cuando se extraigan, es el derecho de propiedad futura sobre un bien mueble.[34] El derecho real consistente en transmitir los minerales antes de que se extraigan, es el derecho de propiedad sobre un bien inmueble. En efecto, no podemos quedarnos a la mitad del camino, diciendo que la concesión otorga derechos reales en vista de que el titular puede gravarla, crear servidumbres, aprehender la cosa, defenderla frente a terceros, etc., etc., sino que es necesario precisar

[33] Argumento del Lic. Pardo Aspe, apéndice de este libro.

[34] La extracción es supuesto jurídico para el nacimiento del derecho de propiedad sobre bienes muebles.

cuál es el derecho real que forzosamente otorga la concesión, si es que otorga alguno. Admitidas las características anteriores —la inmediación del titular y el objeto, que el derecho es absoluto, etc.— procede determinar la naturaleza específica de este misterioso derecho real. No es servidumbre porque no existe relación entre dos fundos, porque el contenido y el alcance del derecho, disponer de los minerales del subsuelo, no se compadece con la naturaleza de las servidumbres. En la misma forma podemos decir que no es un derecho de uso o de habitación y tampoco es ninguno de los derechos reales de garantía. De acuerdo con la Ley Minera de 1926, que limitaba la duración de la concesión a treinta años, podríamos decir que el derecho real concedido era el de usufructo, ya que el concesionario, titular de un derecho real, podía usar y disfrutar de la cosa por un plazo limitado, mientras que a partir de la ley de 1930, que otorga concesiones por tiempo ilimitado, no podemos escapar a la conclusión de que se trata nada menos que del derecho de propiedad. Que se trata del derecho de propiedad y no de otro derecho real se desprende, no sólo del objeto mediato —inmueble determinado— sino del alcance del derecho que permite al titular usar, disfrutar y disponer de todo el objeto y sacar de él todas las utilidades que es capaz de proporcionar: son de él todos los minerales concesionados que extraiga; tiene el derecho de apropiárselos todos y mientras no los extraiga, nadie más que él mismo puede extraerlos; este derecho es perpetuo, pues la condición resolutoria no modifica en nada su derecho, mientras no se realice, y finalmente, puede hipotecar y enajenar sus derechos. Para conciliar este resultado (de que la concesión otorga el derecho de propiedad) el único posible a que podemos llegar, con el principio constitucional de la inalienabilidad, tendríamos que decir, como lo hace el señor licenciado Vázquez del Mercado, que la inalienabilidad es solamente la prohibición de transmitir el dominio mediante actos de derecho privado y para salvar este principio podríamos agregar algo que no significa nada, diciendo que: "la propiedad sigue siendo de la Nación, y recobra su pleno contenido cuando, por cualquier motivo, cesa de tener eficacia la concesión otorgada.[35] La Nación readquiere cuando caduca la concesión. En otras palabras, la transmisión nacida de la concesión es condicional, sujeta, para subsistir, a un acontecimiento futuro e incierto, a que se hagan trabajos regulares y se paguen los impuestos. Mientras tanto el

[35] Vázquez del Mercado, *ob. cit.*, p. 57.

Estado, el que sigue siendo "propietario", solamente se queda con el dominio eminente, con su imperio, con sus facultades de policía y fiscales. Luego, de acuerdo con esta interpretación, dominio directo es igual a dominio eminente; luego, es inútil el principio de inalienabilidad, ya que el dominio eminente lo tiene el Estado sobre todos los bienes de su territorio y es inalienable sin que tenga que decirlo la Constitución, mientras que la condicionalidad del derecho se deriva, no de la inalienabilidad, sino de la obligación que tiene el concesionario de hacer trabajos regulares, de pagar impuestos y de cumplir con las leyes (párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución). En la obra tantas veces citada se dice (página 57): "Mediante la concesión se constituye un derecho real, IURA IN RE ALIENA, pero la propiedad sigue siendo de la Nación y recobra su pleno contenido cuando por cualquier motivo cesa de tener eficacia la concesión otorgada." Pero como sólo es posible que cese de tener eficacia la concesión por virtud de la caducidad, en cualquier otro caso en que el Gobierno quiera readquirir lo que transmitió (derecho real) a perpetuidad, se verá obligado a indemnizar cuando expropia.

Dada la importancia de la obra antes mencionada se hace necesario citarla extensamente. En las páginas 70 a 71 se hace referencia al Código de Minería del Estado de Hidalgo, de 1881, en donde se dice que el Estado tiene el *dominio radical* sobre el subsuelo: "En este Código tiene especial importancia la expresión 'dominio radical', que era la usada en la tradición minera y que corresponde a su sinónima 'dominio directo', empleada en la Constitución de 1917." Luego dominio radical es igual a dominio directo. Al referirse el autor citado al Código de Minería de 1884, afirma que se sigue la misma tradición, excepto en lo referente al carbón y al petróleo: "Con la salvedad que se ha hecho al comienzo de este apartado, el Código sigue conteniendo los mismos principios de las leyes anteriores: las mismas corresponden al Estado, éste las transmite a los particulares mediante concesiones; la propiedad queda sujeta a la condición resolutoria de ejecutar trabajos regulares y esta propiedad, por ser raíz, está sometida a las reglas de los bienes inmuebles" (p. 72). Se trata de una transmisión de propiedad sujeta a condición resolutoria.

Al hacer el estudio de la ley de 1892 el autor citado (p. 75) manifiesta: "Esta Ley Minera conserva también el principio secular que ha regido en esta materia en nuestro país, pues el Estado tiene el dominio radical de las minas, éstas se transmiten a los particulares me-

diante concesiones..." Respecto a la ley de 1909, en la página 77 se dice: "La Ley de 1909 sigue conservando también los principios tradicionales, característicos del sistema domanial, es decir, la propiedad de las minas corresponde por dominio directo a la Nación, ésta transmite a los particulares, mediante concesión, la propiedad de la mina, regida por las disposiciones de los bienes inmuebles y sobre ella pueden constituírse derechos reales..." Es decir, dominio directo es igual a dominio radical.

Todo lo anterior es innegable;[36] hasta 1917 el titular era propietario del fundo, sujeto su derecho a una condición resolutoria. Veamos qué sucede después de 1917. En las páginas 78 y 79 se dice: "La Constitución de 1917 trató de continuar la tradición legislativa mexicana que había sido interrumpida, por lo que respecta al carbón de piedra y al petróleo, por el Código de Minería de 1884."[37] Esto es incorrecto, supuesto que para conseguir este resultado, el de continuar la tradición mexicana, ya hemos visto que le habría bastado al Constituyente con incluír el carbón y el petróleo en el párrafo cuarto del artículo, como lo hizo, y con sujetar la vigencia de la concesión a una condición resolutoria, como también lo hizo, sin necesidad de introducir un elemento innecesario, el principio de la inalienabilidad. Sin embargo, como el principio existe y debe suponerse que tiene algún valor, se nos ha enseñado en el libro antes citado que el objeto de este principio fue el de evitar que el Gobierno dispusiera del subsuelo mediante actos de derecho privado. En la página 81 de la misma obra, se dice: "La Ley de Inmuebles de la Nación, de 1902, artículo 2º, con extremada prudencia, que hay que aplaudir, determinó que no se rigen por los preceptos de esta ley sino por su legislación especial, los criaderos de minerales *cuyo dominio eminente pertenece a la Nación.*" Después de hacer el análisis de todas las leyes mineras y leyes relativas, como la antes citada, el autor de la obra citada llega a la conclusión de que en los albores de la Constitución de 1917 el dominio directo era igual a dominio radical, igual a dominio eminente, y que la Constitución de 17 se limita a incorporar esta tradición. En la página 82 de la misma obra se dice: "Hemos dicho anteriormente que el Gobierno sostuvo su derecho invocando la tradición del régimen jurídico a que habían estado

[36] Es innegable la transmisión de la propiedad mediante la concesión, pero no la equivalencia de *dominio radical, dominio directo* y *dominio eminente.*

[37] Tesis idéntica a la de don Miguel Macedo; ambas son la expresión de un deseo y no la descripción del derecho positivo.

sujetas las minas. Resuelto el conflicto y elaborada la ley, sus autores reiteran este propósito." En efecto, dicen: "El régimen especial que en la propiedad minera estableció una legislación intermedia, que olvidando viejas tradiciones jurídicas y sin tener en cuenta las necesidades vitales de la industria, creó intereses cuantiosos que se juzgaron lastimados por la novísima Constitución que hizo resurgir los principios multiseculares que habían llevado a la minería por la vía del progreso; y la lucha de intereses que trajo porfiada oposición, las más de las veces injustificada, fueron otros escollos con que a cada momento tropezábamos en nuestro afán de hacer una legislación que, siguiendo las lecciones de la experiencia, dentro de los principios científicos y la más estricta observancia de los constitucionales, cristalizase en un cuerpo de leyes que obtuviese la simpatía de aquéllos para quienes se legisla."

Más adelante expresan: "La idea básica del Código ha sido establecer, de acuerdo con la Constitución, el dominio directo de la Nación sobre toda la riqueza mineral, principio que, además, es el mejor medio de poner al alcance de todos la introducción al comercio de esas riquezas, de las que decía el ilustre Gamboa que: "por ser esos bienes no despreciables, sino los mejores de la tierra, piden al soberano por dueño para que los conceda en PLENA PROPIEDAD a los capacitados para adquirirlos". Su fin, pues, es la pública utilidad. En seguida y de acuerdo con la idea de que la Constitución de 1917 se limita a incorporar el derecho antiguo español, se comenta la ley de 1926, para manifestar que ésta limita la concesión a treinta años (artículo 36) y exige trabajos regulares (artículos 33 y 34). Al comentar la ley en vigor, de 1930, se menciona la obligación de hacer trabajos regulares (artículos 28 y 29) y se advierte que la consesión es por tiempo ilimitado (artículo 27); que la ley permite al titular constituir servidumbres activas (artículos 41 y 42); que el titular puede gravar su concesión (artículo 79, frac. V); que puede *enajenar el lote minero* (artículo 98).[38] En las páginas anteriores se hace un estudio de todos los derechos conexos derivados de la concesión para llegar a comprobar que se trata *necesariamente* de un derecho real sobre un inmueble.

Si la Constitución de 17 y las leyes de 26 y 30 se limitaron a consagrar nuestra tradición jurídica, ¿por qué no se admite de una buena vez que este misterioso derecho real es el derecho de propiedad?

[38] En el capítulo siguiente se probará que el concesionario no puede enajenar el *lote mismo*, sino su *concesión*.

Finalmente se hace una crítica muy seria de la Ley de Bienes Nacionales, para afirmar que aunque dicha ley hubiera establecido que la concesión no da derechos reales, este precepto sería inútil, porque no puede ir en contra de la naturaleza de las cosas (p. 99).

Por haber quedado comprobado hasta la evidencia que el principio de la inalienabilidad no tuvo por objeto evitar que se hicieran transmisiones mediante actos de derecho privado, sino que tuvo por objeto evitar que se hicieran transmisiones en cualquiera forma, no podemos aceptar la interpretación anterior y no la podemos aceptar, además, porque el Constituyente pudo darle categoría de ley constitucional a la tradición minera mexicana simplemente con haber incluído en su párrafo cuarto, dentro del subsuelo minero, al carbón y al petróleo (evitando así el error de la ley de 1884) y en el párrafo sexto la obligación de hacer trabajos regulares, sin necesidad de incluír el principio de la inalienabilidad. La diferencia es fundamental: antes de 1917 la condición resolutoria (obligación de verificar trabajos regulares) afectaba al derecho de propiedad transmitido mediante la concesión; después de 1917 la condición resolutoria afecta al *derecho de crédito* creado por la concesión.

Sin necesidad del principio de la inalienabilidad quedó incoporada toda la tradición minera, y lo que es más interesante, *sin necesidad de dicho principio se evita que el Gobierno transmita mediante actos de derecho privado* y esto por dos razones: primera, porque jamás lo hizo en el pasado y en consecuencia el Constituyente no necesitaba prevenirse contra un peligro que no existía, y segunda, porque (sin darse cuenta) estableció el mencionado requisito. En efecto, ordenó "...*y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares... para la explotación* de los elementos de que se trata...".[39] Evidentemente, solamente podrá otorgarse la facultad de explotar el subsuelo, por el Gobierno Federal a los particulares, mediante *concesiones* (y no mediante actos de derecho privado). Entonces, que no se nos quiera enseñar que el principio de la inalienabilidad *establecido en el párrafo sexto* tiene por objeto proteger a la Nación en contra de la enajenación del dominio que se reserva después de haber otorgado la concesión (dominio que en toda la obra comentada se hace consistir en dominio radical, en dominio eminente) supuesto que dicho domi-

[39] En el texto no aparece el subrayado.

nio ya está protegido en forma más amplia, pues no sólo se refiere al subsuelo, es sencillamente la soberanía, elemento constitutivo del Estado, consagrado por los artículos 39 a 41 de la Constitución.

El señor Ministro Medina afirma [40] que el principio de la inalienabilidad fué adoptado por el Constituyente con el exclusivo objeto de evitar que en el futuro se cometiera el error contenido en la ley de 1884 que otorgó la propiedad del petróleo y del carbón a los dueños de los terrenos. Manifiesta el citado Ministro que por haberse introducido este principio ya no podría el legislador ordinario, en el futuro, despojar a la Nación del petróleo y del carbón o del resto de las riquezas incluídas en la enumeración de los párrafos 4º y 5º del artículo 27. Termina diciendo que una vez protegida la Nación en contra de este peligro, el artículo 27 se limita adoptar íntegramente el contenido de la legislación minera de la Colonia, otorgando al concesionario la propiedad de las minas, sujeta a la condición de que sean trabajadas y de que se paguen los impuestos. Este argumento es más peligroso que el del señor Lic. don Alberto Vázquez del Mercado, consistente en considerar que la inalienabilidad tuvo por objeto evitar que se adjudicaran las minas mediante contratos de derecho privado. Es más peligroso porque aparentemente se funda en un dato histórico real, como lo es el hecho de que el legislador de 1884 despojó a la Nación de su petróleo y carbón, y parece probar que el Constituyente efectivamente tuvo que resolver dicho problema en la forma indicada. Sin embargo, esta tesis es falsa por las siguientes razones evidentes:

1.—El problema expuesto (la legislación perjudicial de 1884) fue resuelto por el Constituyente en forma expresa y definitiva mediante el sencillo procedimiento de incluir el petróleo y el carbón en la lista de los minerales enumerados en el párrafo 4º, en donde se establece que dichos minerales son del dominio directo de la Nación. Por el solo hecho de disponer *la Constitución* que el petróleo y el carbón son del dominio directo de la Nación, ya no podrá *jamás, el legislador ordinario,* decir lo contrario, o sea legislar en el sentido de que dichas riquezas son susceptibles de apropiación por el superficiario.

2.—El principio de la inalienabilidad aparece en la Constitución en forma absoluta y no se limita a resolver el problema concreto provocado por la legislación de 1884. Si el problema mencionado ya fue

[40] *Infra,* pp. 305 ss., 310 ss., apéndice.

resuelto por el párrafo 4º, llegamos a la conclusión necesaria de que la inalienabilidad no tiene por objeto resolver dicho problema, sino que su objeto consiste en declarar inalienable el dominio de la Nación, prohibiendo su enajenación en cualquier forma imaginable y no solamente en aquella en que ya lo hiciera la ley del año 1884.

3.—La tesis del señor Ministro Medina equivale a suponer que el Constituyente quiso a todo trance evitar que el petróleo y el carbón fueran propiedad del superficiario, permitiendo que llegaran a ser propiedad de los denunciantes. El Ministro Medina hace aparecer que el principio tuvo por objeto evitar que la minas fueran propiedad del superficiario para otorgárselas en propiedad a los denunciantes, como si el Constituyente hubiera tenido la intención de castigar al superficiario y beneficiar al denunciante, permitiendo así que dichos minerales salieran del patrimonio de la Nación para ser adjudicados en propiedad a los denunciantes. Ahora bien, esta preferencia a los denunciantes y este castigo a los superficiarios, jamás ha existido como problema político o social en la historia de México y no consta en el artículo 27.

En resumen, el principio de la inalienabilidad sólo puede tener un significado, el de que los bienes enumerados en los párrafos 4º y 5º no podrán enajenarse por el Gobierno, ni aún mediante concesiones. El derecho a explotar las riquezas nacionales enumeradas en los párrafos mencionados queda reglamentado por el párrafo 6º cuando establece que la explotación solamente se autorizará mediante concesiones. El peligro de que estos bienes se consideren como propiedad particular se evita al ser incluídos en una enumeración detallada (párrafos 4º y 5º del artículo 27); el peligro de que sea autorizada la explotación mediante actos de derecho privado se evita al establecer el párrafo 6º que la explotación se autorizará solamente mediante concesiones, y el peligro de que estas riquezas nacionales sean adjudicables en propiedad, *por cualquier medio posible*, inclusive las concesiones, se evita mediante el principio de la inalienabilidad.

En resumen, sin necesidad del principio de la inalienabilidad consiguió el Constituyente evitar para el futuro una legislación perjudicial como lo fue la de 1884. Debemos concluir necesariamente que dicho principio tiene por objeto regular la explotación de las riquezas nacionales mediante concesiones que no transmitirán la propiedad del subsuelo a los concesionarios.

El señor licenciado don Carlos Sánchez Mejorada [41] dice: "57. Por esto es muy de extrañarse que haya querido dársele a los citados párrafos del artículo 27 en la materia —y no ciertamente por sus autores ni por sus comentadores inmediatos— sino muchos años más tarde, *un alcance de innovación y reforma que no tiene;* lo cual sólo se explica *por ignorancia de la tradición jurídica nacional.*" [42]

En el número 71, página 22, afirma: "71. Se ve, por lo que llevo expuesto, que hasta aquí, realmente y salvo diferencia de pormenor, siguen rigiendo los principios fundamentales de nuestra tradicionalmente secular legislación minera. Vemos también que el sistema de todas estas leyes que llevo revisadas es el conocido con el nombre de libertad de las minas en el que el descubrimiento y registro da derecho al descubridor a que se le otorgue la propiedad de la mina según el principio de prioridad en la solicitud. Vemos, por último, que, dígase lo que se quiera, el concepto de 'propiedad minera' (que desde luego, según lo hice ya notar, no puede ser el mismo en la verdadera propiedad), ha persistido hasta aquí, en el sentido de que la adjudicación de las minas bajo las ordenanzas y el Código de 1884 *o el otorgamiento de la concesión bajo las leyes posteriores,* confería al dueño o concesionario un derecho real de duración indefinida, oponible a todos y sujeto a las desmembraciones de la verdadera propiedad, derecho que estaba en el comercio y podía ser libremente objeto de todos los contratos compatibles con su naturaleza (salvo su traspaso sin autorización de la Secretaría, restricción impuesta sólo con el fin de vigilar que no adquirieran minas directa o indirectamente extranjeros sin cumplir con los requisitos pertinentes, pero que no podía ser negada arbitrariamente).[43]

En vista de todo lo anterior y con todo respeto, como se acostumbra decir, llegamos a la conclusión de que el Constituyente quiso decir lo que con toda sencillez y claridad dijo: que la Nación es propietaria del subsuelo minero y petrolero, que (agregando un nuevo elemento a nuestra tradición jurídica minera) esta propiedad no podrá enajenarla jamás el Gobierno Federal o el legislador, que en el futuro ya no se dará en propiedad mediante concesiones, como se hizo en el pasado, de acuerdo con la tradición colonial, sino que se otorgarán concesiones

[41] *Ob. cit.*, p. 18.

[42] Para un jurista es preferible la ignorancia de la historia y no la ignorancia del derecho.

[43] Me he permitido subrayar la parte que me interesa.

para la explotación, para que el titular se apropie exclusivamente los minerales o el petróleo que llegue a extraer, sin tener ningún derecho al subsuelo.[44]

Un amigo mío, abogado, sumamente inteligente, especializado en derecho minero, leyó el manuscrito de este libro y al preguntarle su opinión acerca del principio de la inalienabilidad, manifestó que lo considera como incondicional; pero solamente dentro de los términos en que está redactado; afirma que jamás se podrá enajenar el subsuelo, excepto en la forma permitida expresamente por la Constitución; esto es, mediante concesiones. Ante semejante reacción, de nada sirven los argumentos expuestos en las páginas anteriores. Como último recurso voy a apelar a la siguiente comparación: Una norma prohibe a los padres matar a sus hijos y agrega que sólo podrán castigarlos. Se presenta el caso de un padre que mata a su hijo y alega que estaba autorizado a hacerlo, supuesto que lo hizo exclusivamente para castigarlo. Dicho padre admite que no tenía derecho a matar a su hijo (en la misma forma que el Gobierno no tiene derecho a enajenar) excepto cuando mata para castigar (en la misma forma que el Gobierno enajena para conceder la explotación). El argumento de mi amigo está fundado exactamente en la misma lógica que el ejemplo anterior.

Ahora imaginemos el caso de otro padre que es menos severo y más apegado a la ley. Este padre sostiene categóricamente que jamás existe el derecho de matar al hijo, pero que en castigo de la desobediencia de su vástago le ha sacado los ojos y se defiende alegando que cumplió estrictamente con la ley que le prohibe matar. Este segundo padre es idéntico a los juristas que sostienen que no puede enajenarse la propiedad, pero que en cambio se debe y puede otorgar un derecho real *sui generis* mediante la concesión. El derecho real es un desmembramiento del derecho de propiedad, idéntico al caso en que se deja ciego al hijo, pero sin quitarle la vida. Pero he aquí que el hijo pierde la vida como consecuencia de la extracción de los ojos. En la misma forma, la Nación, al otorgar el derecho real enajena para siempre toda su propiedad. Por la puerta del derecho real se deja escapar toda la propiedad de la Nación en la misma forma en que murió el niño como consecuencia de la extracción de los ojos. En efecto, mediante la concesión, en su carácter de derecho real, se otorgó al concesionario el

[44] Los argumentos relativos a la naturaleza de las concesiones ya no son aplicables al petróleo a partir de la reforma constitucional de 27 de diciembre de 1939 que prohibe las concesiones petroleras y reserva a la Nación la explotación de estos productos.

derecho a usar, disfrutar y disponer por tiempo ilimitado, de todo el subsuelo concesionado, al otorgarse un derecho subjetivo absoluto, fundante y potestativo, el cual abarca absolutamente todas las posibilidades de aprovechar la cosa.

Debo confesar que ya he agotado todos mis argumentos en el esfuerzo de probar algo tan difícil, vago, sutil y contradictorio como es lo siguiente: que la inalienabilidad de la propiedad quiere decir prohibición de enajenar la propiedad o cualquiera parte de ella.

"El amparo y sus reformas", en
El pensamiento jurídico de México
en el Derecho Constitucional,
México, Librería de Manuel Porrúa, 1961

por
Mariano AZUELA

EL AMPARO Y SUS REFORMAS *

Por el Lic. Mariano Azuela

Mis primeras palabras tienen que ser una explicación del cambio del tema de mi conferencia. Por lo menos las personas de mi particular idiosincrasia, cuando tienen que dar una conferencia, se sienten solicitados por dos estímulos contrarios: o se comprometen a hablar de un tema que conocen mal, porque la única manera de estudiarlo es la obligación de dar la conferencia, o escogen como los directores de orquesta, a algún caballo de batalla.

Hace tres meses yo vivía la placidez de un receso senatorial, me pareció una buena oportunidad para entender el difícil tema de las garantías sociales y las garantías individuales. Pero mi placidez se interrumpió por el retorno a la Suprema Corte. La función jurisdiccional es más modesta, pero más absorbente que la alta función legislativa y entonces tuve que refugiarme en un caballo de batalla.

Me impresiona la presencia de personas para quienes lo que voy a decir no tiene absolutamente ninguna novedad, también la de alguno u otro amigo que me ha escuchado la misma conferencia en varias ocasiones, pero no en la Ciudad de México. Le he llamado, plagiando a Rojas y García, "EL AMPARO Y SUS REFORMAS" pero no amenazo con una disertación erudita.

Para nosotros, la vida del amparo se divide en dos grandes etapas: la anterior y la posterior a la Constitución de 1917. Sólo dejaré sentadas algunas observaciones evidentes en relación con la primera etapa, necesarias para emitir juicios sobre la segunda. Conocidas son las polémicas en torno al juicio de amparo, la polémica sobre si fue Otero o fue Rejón el inventor del "Amparo", la polémica sobre si el amparo es un hijo mexicano de las instituciones angloamericanas o si echa

* Conferencia pronunciada por su autor el día 30 de junio de 1960 en el Salón de Actos del I. y N. Colegio de Abogados de México.

raices en la antigua España, la polémica de muy diverso carácter, la pugna entre el ideal teórico del amparo que sustentaran Rabasa y Vallarta y una realidad que ha ido imponiéndose contra ese ideal.

El hombre que sabe poco de sí mismo tiene, sin embargo, cierta tendencia a analizar algunas cosas como si las tornara a su imagen y semejanza. Así ocurre con algunas instituciones, parece que es más fácil explicarlas imaginando un período embrionario, el nacimiento, el crecimiento, fenómenos de crisis de renacimiento, el envejecimiento y la muerte.

También el hombre parece gravitar hacia lo religioso, lo monoteista, y en ocasiones se empeña por atribuirle a un solo individuo el origen de una institución.

Las doctrinas son subjetivas, están, exhiben el impacto de un prejuicio. En la rivalidad entre Rejón y Otero interviene notoriamente la rivalidad entre Yucatecos y Jaliscienses; pero quizás también se advierte la exaltación del radical, precursor quizás de izquierdas agrimadas, Rejón y la del liberal moderado, Otero, precursor de derechas que por moderadas no podríamos distinguir de las izquierdas del mismo carácter. El hecho es que la obra de ambos corresponde a la vida embriológica del amparo, el sistema de Rejón se ofrece informe, el sistema de Otero con formas claras pero híbridas; los dos, es muy importante acentuarlo, porque lo olvidamos los teóricos del amparo, no nos exhiben un sistema puro de defensa de la Constitución.

Cuando reiterando las ideas de Radar hemos hablado de una restauración del amparo, ciertamente hemos olvidado que en el proyecto de Rejón como en el proyecto de Otero no se trataba de un sistema puro de defensa de la Constitución, sino que desde un principio la Institución mira hacia la Constitución y hacia las leyes.

Leyes, dijo claramente Rejón, Leyes Constitucionales dijo Otero, pero el amparo, a mi modesto modo de ver, no nace sino en la Constitución de 57. Allí si ofrece la criatura su fisonomía característica, es ya el sistema de defensa de la Constitución, sin contaminaciones y es ya el atisbo claro de lo que será finalmente, históricamente, el Juicio de Amparo Defensa de la Constitución y de la Ley.

La voz egregia de Vallarta suena tan poderosamente, tan vibrante, que sus ecos aún no se extinguen y nos asombra un poco re-descubrir que fueron muy breves años los de la actuación de Vallarta en la Corte. Hay una gran desproporción entre la calidad de su pensamiento y la brevedad de su actuación.

Vallarta es indudablemente un héroe del Amparo, el no emitía doctrinas en la comodída del gabinete, el dictaba sentencias, se responsabilizaba con el pronunciamiento de un fallo. Su teoría sobre la limitación del Amparo hecha jurisprudencia, pronto fue abandonada por la Suprema Corte de Justicia y entonces todas las tribulaciones del Amparo hasta 1917 son estructura del amparo para adaptarlo a sus fines dobles de defensa de la Constitución y de defensa de la ley.

Cuando abandonamos el terreno de la teoría y procuramos hacer un esfuerzo para situarnos en la realidad práctica, nos preguntamos que hubiera sido el Amparo en el siglo pasado si solamente se hubiera limitado a la defensa de la Constitución? ¿Que hubiera sido el Amparo durante la dictadura Porfiriana si únicamente hubiera sido el amparo contra leyes y el amparo contra actos inmediatamente inconstitucionales?

Yo tengo que reconocer que abandoné la actitud de Rabasa que durante mucho tiempo adopté, el pensamiento de Rabasa es tan brillante, tan gallardo que cautiva y en cátedra de amparo se le reitera y se le reitera. Pero un día le demuestra a uno en forma patente, que esa doctrina de un amparo defensa pura de la Constitución, es aristocracia y que el que se empeña en mantenerse en ella vive dentro de una torre de marfil.

Rabasa no tenía posiblemente conciencia de su real valer, como muchos de los grandes hombres y exageró la crítica contra Vallarta, subrayó la parte negativa de la doctrina de Vallarta, cuando en realidad Rabasa era un Vallartiano porque compartía los mismos ideales, hizo obras de alegato. Rabasa como Vallarta, lo que pretendía era la depuración del Amparo, la aplicación del Amparo a la defensa pura de la Constitución, la garantía de legalidad o garantía de audiencia al estilo americano y la influencia que ejerció en la historia debe haber sido para él muy desconcertante porque sus doctrinas sirvieron para fines contrarios a los que él pretendía. Cuando él con acopio de argumentos se esforzó por demostrar que los de Vallarta eran malos pero que había que limitar el amparo a las cuestiones constitucionales, dio todos los elementos para que el Artículo XIV Constitucional en 17, no escapara a duda alguna de interpretación. Me he preguntado muchas veces por que Rabasa oblicuó su obra sobre Amparo ya dictada la Constitución de 1917, ignorándola. Respeto profundamente sus doctrinas, sería yo un ingrato y los maliciosos me atribuirían un complejo de Edipo, si atacara yo a Rabasa. Mas lo cierto es que los positivistas del

Porfirismo sufrieron una gran humillación, habían dejado de creer en Dios; creían nada más en la ciencia positiva, su divisa era "SABER PARA PREVER Y PREVER PARA OBRAR", y no supieron prever la Revolución Mexicana que determinaría un cambio absoluto en la vida del país y en sus propias vidas. Y quizás tuvieron por ello que vivir el resto de su vida patéticamente, dolorosamente, dando la espalda a una realidad que ellos creyeron no echaría raices y que las echó profundas.

La Constitución de 17, para que insistir en cosas bien sabidas, es la consagración más clara del Amparo defensa de la Constitución y defensa de la ley, el Artículo 107 es un desarrollo de los principios restrictivos del Amparo.

El siglo pasado nos ofrece una lección importante, las instituciones no son obra del esfuerzo peculiar de un hombre aislado, son resultado de muchos esfuerzos; a veces se descubren, a veces no. Toda la estructura del Amparo, la adopción de las formas de la casación, la ampliación de los casos de improcedencia, los principios que norman la ejecución de sentencias de amparo, son adoptados merced a la influencia de múltiples pensadores.

Cuando yo prologué una segunda edición de la obra de Couto sobre la suspensión del acto reclamado, cité a Don Antonio Díaz Soto y Gama, que ya a principios de siglo expresaba ideas similares a las de Couto sobre la necesidad de que el Juez de Distrito, al resolver sobre la suspensión, emita en ocasiones una opinión sobre el fondo del amparo o se someta a su influencia.

Primero es la adopción insensible de las formas de la casación; lo que se procuraba era restringir el amparo y la imitación de la casación dio la fórmula, se pretendía combatir el abuso del amparo y entonces se trató de limitarlo a la reclamación de múltiples agravios en un solo juicio, al sistema de la acumulación de acciones características de la casación; pero alguien advirtió que los actos de autoridad no solo eran declaraciones jurídicas, que había resoluciones judiciales que causaban perjuicios materiales inmediatos y que era necesaria la acción autónoma que después sería germen del amparo indirecto. Se descubre para satisfacción de los humildes, que no hay una acción de un genio, de un solo hombre, sino esfuerzos de muchos hombres modestos o brillantes que la historia recoge finalmente; y lo mismo ocurrirá en la etapa ulterior a la Constitución de 17.

Se aprueba la Constitución de 17, primero es la Corte en pleno, después es la Corte en salas; más tarde aparece como un fenómeno impresionante el fenómeno del rezago y entonces vienen los proyectos que yo comento porque me ha tocado vivirlos. De jóvenes hablamos de lo que leemos; cuando tramontamos la madurez hablamos cada vez menos de lo que leemos y cada vez más de lo que vivimos.

He tenido la fortuna de intervenir directamente en todos los últimos proyectos de reformas del amparo y hablo del tema porque tengo la impresión de que transmito a mi auditorio, no solamente una idea, sino una vivencia.

El proyecto Avila Camacho fue el que me desilusionó de las doctrinas de Rabasa, fue el que me mostró abortando, que las doctrinas depuradoras del amparo no encontraban acogida ni en el foro ni en la nación. Fue ciertamente un proyecto inspirado en la tendencia depuradora del amparo, solo que fue un proyecto tímido y vergonzante, no se tiene el valor de limitar el amparo a la defensa de la Constitución, pero se tiende a lo que va a encontrar un eco en el Proyecto de Brena Torres, eco inconsciente porque la lectura de su proyecto demuestra que no conoció el de Avila Camacho, su precursor.

Se tiende a limitar la jurisdicción de la Corte a las cuestiones de constitucionalidad y a dejar el amparo de legalidad a los jueces de distrito. El Proyecto Avila Camacho muy tímido dice: "Encomendemos a la ley ordinaria la organización del poder judicial de la Federación y la distribución de las jurisdicciones". Realiza una idea sustentada principalmente por Antonio Carrillo puesto que el amparo es una institución a la que constantemente hay que hacerle reformas para adaptarlas a los imperativos populares. No consignemos en la Constitución sino unos cuantos principios, dejemos la mayoría a la ley ordinaria, para no tener que modificar la Constitución cada vez que sea necesario adaptar el amparo a los requerimientos de la historia. Y entonces se adopta un principio de carácter negativo, será la ley la que distribuya las jurisdicciones, pero a la Corte no se le podrá quitar el amparo contra leyes, el amparo contra actos directamente inconstitucionales, el amparo en casos en que se desconozca la jurisprudencia de los tribunales federales o se afecte gravemente el interés conjunto.

Era una bomba de tiempo, lo que se pretendió que era la fuerza política del proyecto, era su debilidad; aprobar el proyecto no era aprobar ninguna estructura, todo dependía del legislador ordinario. La Suprema Corte de Justicia vio una amenaza a la inamovilidad y vio

una amenaza también a la Institución y atacó duramente el proyecto. El proyecto es una lección sumamente ilustrativa en antitesis con el ulterior proyecto Alemán. Nació sin vida porque fue sometido a aprobación de las Cámaras sin darles a las Cámaras ninguna iniciativa. Se les remitió a fines de Diciembre para que simplemente lo acataran y las comisiones hicieron lo que hacen en esos casos, no discutir un proyecto sino hacer el elogio de la sabiduría del Presidente de la República al someterlo a aprobación de las Cámaras y el proyecto abortó porque el Congreso de la Unión lo aprobó con aplausos, pero no fue sometido a aprobación por parte de las legislaturas de los estados. La Suprema Corte se apresuró a formular un memorándum crítico y logró que el Presidente Avila Camacho suspendiera la remisión del proyecto a las legislaturas.

Cuando se elaboró en el Senado, del que me tocó formar parte, un dictamen por una de las Comisiones, se incurrió en esa ingenuidad política, se dijo que ese proyecto, por decisión del Presidente Avila Camacho, no había sido sometido a aprobación de las legislaturas y se suscitó el escándalo de algunos de los más prominentes legisladores. Como se hacía depender del Presidente de la República algo que dependía exclusivamente de las Cámaras?

Ciertamente se cayó en una gran ingenuidad porque no se habló de nuestro Derecho Constitucional, sino de la realidad política de nuestro régimen, que es algo distinto. Pero ninguna voz se elevó en defensa del proyecto, como no fuera la de los que intervenimos en él; la República lo acogió con la mayor indiferencia y era el proyecto de inspiración radical. Perdónese la expresión. La Corte lo minó con argumentos bien débiles, simulando que no entendía la diferencia entre inconstitucionalidad e ilegalidad, reiterando la afirmación de que si el Artículo XIV consagra una garantía de legalidad es constitucional la violación a la ley.

Denunció ciertamente el peligro de dejar las jurisdicciones a la ley ordinaria; la demostración de que el peligro es serio la dio ulteriormente una ley que con la mayor facilidad encomendó a la Suprema Corte de Justicia la revisión de resoluciones contrarias en materia fiscal al Departamento del Distrito Federal. La jurisdicción de la Corte dependía así de la voluntad, en la realidad histórica, de un jefe de un departamento jurídico de una Secretaría.

Pero el fracaso del Proyecto Avila Camacho fue una lección, cuando el problema más grave suscita la elaboración de un nuevo proyecto,

se elabora un proyecto ortodoxo que sigue la línea histórica del amparo siguiendo los lineamientos generales de un proyecto elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque también aquí se descubrió, y ustedes pueden creer que no influye en esto mi calidad de Ministro interino de la Corte, que en todo proyecto trascendental que afecta al amparo y la justicia federal, es necesario consultar como la opinión más autorizada la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El proyecto de Don Miguel Alemán se elaboró con miedo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Suprema Corte había destruido el proyecto anterior, había que elaborar un proyecto que le diera gusto; pero no fue copia del proyecto de la Corte, fue una transacción entre el proyecto de la Corte y el Proyecto Avila Camacho.

La demostración de que las ideas nunca son estériles, de que ejercen siempre alguna influencia creadora, la Corte creyó resolver el problema haciendo de los tribunales unitarios, tribunales colegiados, se advirtió que no se resolvía el problema, porque únicamente de tribunales buenos se iba a hacer tribunales malos y entonces se crearon los tribunales colegiados de circuito y se les encomendaron atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se trazaron líneas generales de estructuración del amparo, se introdujo un poco más de lógica en el contenido del Artículo 107 Constitucional, se olvidó como un tabú el concepto de acto directamente violatorio de la Constitución.

Se reservó a la Corte jurisdicción para decir la última palabra en el amparo contra leyes, pero se tuvo un gran temor de hablar de actos directamente inconstitucionales. La Corte había demostrado que no existían actos directamente inconstitucionales, que los actos ilegales y los actos inconstitucionales eran la misma cosa.

La historia es desconcertante cuando los catedráticos de amparo, cuando los juristas reiteramos las ideas de Rabasa predicamos en el desierto, pero en el momento en que un senador muy inteligente pero sin tradición catedrática, reitera las mismas ideas, tuvo tal éxito que logró convencer hasta a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando Don Hilario Medina y yo entramos al Senado en relación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para conjurar un rezago que realmente no existe, formulamos un proyecto de meras adaptaciones del sistema vigente, la única sala amenazada con un rezago es la Sala Administrativa, había que descargarla de los asuntos en que

interviene el Departamento Central y remitirlas a conocimiento de un tribunal colegiado de circuito para liberar a la Sala Administrativa de la obligatoriedad de su propia jurisprudencia, que ha decidido valientemente y afrontado el peligro de la labor imposible, que esos son asuntos de carácter federal y no local.

La reforma constitucional era necesaria para prevalecer sobre una jurisprudencia y se pensó con motivos derivados de la experiencia práctica, que si había cinco Ministros supernumerarios, pues había que darles una oportunidad de trabajar. En el caso mío, en mi experiencia, era directa, durante dos años fuí Ministro supernumerario, no integrante, de salas y suplí dos meses, un mes en cada año. Entonces pensamos: demos al Pleno de la Suprema Corte para combatir sus rezagos la facultad de ordenar que los ministros supernumerarios se constituyan en sala auxiliar, atribuyéndoles los asuntos que estime convenientes.

Las Cámaras son indudablemente luz de la calle y obscuridad de su casa, si llega un proyecto de ley auspiciado por el Presidente de la República, es objeto de casi unánime aprobación, pero si el proyecto emana de alguno de los miembros de la Cámara, se encuentra con una serie de obstáculos teóricos y prácticos verdaderamene asombrosos.

Se nos objetó que como autorizábamos al Pleno para crear una sala auxiliar; dependía de él mismo la atribución de una jurisdicción y dijimos: para eso estamos reformando la Constitución. Yo en lo personal creo en principios superiores a la Constitución; durante largos años cometí el craso error de dar una clase de garantías de amparo negando el derecho natural. Si los derechos del hombre no son de derecho natural, una clase de garantías y amparo carece de toda importancia si del legislador depende declarar lo que es derecho del hombre, quitarlo o negarlo; pues entonces la clase de garantías y amparo es una glosa medicina del primer título de la Constitución. Pero algún día por la gracia de Dios, comprendí que la libertad no tiene vigor sino afirmada como un derecho natural, como un ideal de derecho, pero como una idea fuerza que se impone al legislador y que es base para una lucha contra el legislador. Pero los principios de arte político no son de derecho natural, son principios de conveniencia, el mismo principio de separación de poderes es un lugar común de la cátedra constitucional, es un principio de conveniencia. Es conveniente que el Poder Legislativo legisle, que el Ejecutivo administre, que el Judicial falle, juzgue; pero a veces es conveniente establecer excepciones y las excepciones se establecen en la Constitución.

Es conveniente que los ministros supernumerarios integren una sala auxiliar por decisión del Pleno si para eso estamos reformando la Constitución y no encontramos la limitación de ningún principio superior de calidad teológica o metafísica. Además existía ya un antecedente y un antecedente derivado de un modesto decreto. Un decreto había prorrogado la vida de la sala auxiliar por un año y había facultado al Pleno para encomendarle asuntos de la naturaleza que el Pleno estimara conveniente y la sala auxiliar que había fallado amparos directos civiles, falló amparos administrativos y amparos penales.

El llamado Proyecto Medina Azuela no era más, no es más que una adaptación modesta del sistema en vigor; nunca había salido tanto mi nombre en los periódicos, ni nunca con menor derecho, porque el proyecto fue elaborado escuchando la opinión autorizada de la mayor parte de los ministros de la Suprema Corte y el proyecto, repito, no era más que una modesta adaptación del sistema en vigor.

Pero vinieron una serie de sorpresas, el proyecto fue sometido a discusión en Diciembre, no se levantó ninguna objeción contra el proyecto en lo general; cuando iba a ser sometido a discusión en lo particular, vino una moción suspensiva, el proyecto quedó pendiente de ser discutido en lo particular.

Vino el nuevo período de sesiones, el Senador Brena Torres de pronto, inusitadamente, presenta un nuevo proyecto, un proyecto radical. El Senador Brena Torres no es un político, es un jurista nobleza obliga, es un hombre de derecho, es un hábil disertador sobre problemas jurídicos; pero presentó un proyecto cuya sola lectura demuestra su precipitación, la mala redacción, la ingenuidad de las ideas, el desconocimiento de los antecedentes. Pretende, es el proyecto más simplista, encuentra que en la situación actual el Pleno conoce de amparo contra leyes, entonces dice: Conservemos la Suprema Corte reducida al Pleno como está y suprimamos las salas.

Pocas veces se había formulado una iniciativa más simplista, elude la pugna con intereses materiales de los ministros de la Corte garantizándoles su jubilación. La Corte se reducirá a once ministros, pero se jubilarán todos los que tengan derecho a jubilarse y seguirán actuando como ministros los que aún no tengan derecho a la jubilación hasta que se reduzcan a once.

Revela la premura con que fue elaborado el Artículo 105 que siempre ha sido limitado a competencia jurisdiccional ordinaria. Recibe una rara incrustación de la materia de amparo, un jurista como Brena

Torres no podía haber incurrido en este error si hubiera meditado en el problema; propone con una gran ingenuidad que la edad límite para ser ministro de la Suprema Corte, para llegar a la Corte, sea la de 50 años. Son los 50 años precisamente aquellos en que el hombre empieza a liberarse de ciertas pasiones enemigas de la función prudente, los directores de orquesta dicen que empiezan a dirigir a los 50 y son directores a los 60. Antes de los 50 quizá no se adquiera la madurez necesaria para administrar serenamente justicia, sin preocupaciones de orden pasional inferior.

En 50 años frizaba el Ingenioso Hidalgo cuando salió por los campos de Montiel a combatir agravios y deshacer injusticias y Brena Torres le cerraría a Don Quijote de la Mancha las puertas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pero tomemos el proyecto de Jenis, la Corte funciona en pleno para decidir amparos contra leyes de ejecución, el problema sobre ejecución de sentencia y en general, materia de la jurisdicción federal ordinaria.

Descendamos de las nubes de la teoría, aproximemosnos a la estadística que nos da la realidad de las formas. Un senador de Monterrey, espíritu práctico, me hizo esta pregunta precisa: ¿Qué haría la Suprema Corte de Justicia si se aprobara el Proyecto de Brena Torres?, precisa absolutamente la pregunta.

La Corte en Pleno ha fallado amparos contra leyes, la estadística arroja estos datos. En 1958 el Pleno falló 21 amparos, 15 fueron fiscales, 4 administrativos y 2 del trabajo. No tengo la estadística de 1960, pero el informe del Señor Presidente de la Corte es sintomático en el informe se citan 10 tesis de fondo sobre amparo contra ley, nueve son en amparos fiscales y una en amparo contra expropiación por causas de utilidad pública. Es decir, que el amparo contra leyes es en su mayor proporción amparo contra leyes fiscales.

Ese tribunal puro de constitucionalidad que sería la Corte, estaría dedicado fundamentalmente a controlar la constitucionalidad de las leyes fiscales, a calificar si los impuestos son equitativos o proporcionales. ¿En donde están en estos últimos años de vida de la Corte las declaraciones importantes de inconstitucionalidad? ¿A qué quedaría reducida pues en la realidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación? ¿Con esa función eminente en teoría, pobre en la práctica?

Imaginarse formar parte de esa Corte es sentir inmediatamente el complejo de inferioridad ante un tribunal colegiado de circuito que desarrollaría una función prácticamente de mucho mayor importancia.

Por contra partida, la función importantísima, la Suprema Corte decidiría las contradicciones de tesis de todos los tribunales judiciales federales.

Once ministros, once super hombres decidirían sobre el Derecho Nacional en todas las materias, en civil, en penal, en administrativo, en trabajo. De una parte la función pobre, de otra parte la función imposible. Estos once super hombres evocan la figura de los cinco miembros del supremo poder conservador, tan solemne como inútil. Es la realidad de las estadísticas y ahora formulo yo una pregunta que nunca me atreví a formular en el Senado, que solo puede formularse ante juristas; pregunta de fondo ¿será nuestra época la propicia para una corte pura de constitucionalidad? ¿Será nuestra patética época de transición la que de un diente a una corte que limite su función a declarar la inconstitucionalidad de las leyes?, ¿cuando cabalmente el comunista invoca los derechos del hombre para derrocar el régimen político que los reconoce? cuando la suspensión de garantías existe en muchos países latente y bien diversa de la que organizan y preven las constituciones?, ¿cuando vivimos desde muchos puntos de vista históricamente, un estado latente de suspensión de garantías¿ ¿Es ésta la época para esa corte teórica de constitucionalidad? ¿que exclusivamente emite su ilustre voz sobre altos problemas de constitucionalidad?

Una de las cosas muy molestas de un senador es que llegue un periodista a formularle una pregunta tendenciosa; el senador procura no ir al Senado. Un día se me presentó un periodista y me dijo con una gran ingenuidad: ¿Que es constitucional que se prolongue una detención más allá del término de 72 horas? Se trataba, ustedes ya lo habrán advertido, del caso de los ferrocarrileros y yo le dije: No me haga esa pregunta elemental.

En el fondo el dilema es este, estoy hablando ante juristas que pueden valorar, ponderar el sentido de mis palabras. ¿Que es preferible, declarar una suspensión de garantías o tolerar la violación concreta? Ese es el dilema y ante esos dilemas se encontrará durante muchos años el poder judicial de la federación. En nuestra etapa de lucha del estado occidental de libertades contra el estado totalitario comunista, ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Estados Unidos de América ha podido conservar el prestigio que le dio su actuación en siglos serenos, en etapas serenas de la historia.

El Proyecto Brena Torres fracasó en el Senado, a pesar de que fue magníficamente defendido por su autor, ya mucho más penetrado de

las ideas que en él se desarrollaban; ni siquiera tenía el sentido claro del ambiente de la constitucionalidad, no advertía que el problema de constitucionalidad no se limita al amparo contra leyes, sino a aquellos actos inmediatamente inconstitucionales de que hablaba la iniciativa Avila Camacho.

Se adoptó el Proyecto Medina Azuela, discendió a las Cámaras, pero la Cámara de Diputados, sino dijera yo cosas indiscretas, no diría nada interesante, ha asumido una posición de facio o facias en relación con la de Senadores. En el momento en que las Cámaras empiezan a legislar chocan como rivales; la de Diputados quiere reformar el municipio, la de Senadores el amparo. La de Diputados dice: "Tú no me apruebas mis reformas municipales, pues voy a estudiar detenidamente tus reformas al amparo".

Los legisladores padecen un justificado complejo de inferioridad, no les es imputable a ellos, les es imputable quizás a las Cámaras anteriores, es un poco el caso del complejo de inferioridad del que fue al psiquiatra y le dijo: "No, usted no padece ningún complejo, usted es realmente inferior". Las Cámaras no han legislado nunca, poco pueden aspirar a un complejo de superioridad; empiezan a legislar pero legislan con bombo y platillos, invitan a grandes juristas para que emitan sus opiniones, pero como los invitan en un ambiente político, en un ambiente de publicidad; los juristas se han contaminado de los políticos. Cuando se invita a seis abogados en torno a una mesa y hay un periodista, el abogado habla en tono menor, pero cuando se invita a cinco juristas ante todos los miembros de la prensa, muchos senadores públicos, entonces el jurista también quiere demostrar que tiene su valer. El jurista no va a estar en el plan humilde de decir que están bien los proyectos, va a forzar su propia fórmula de estructura del amparo.

Al final resultó que además de los invitados había como 50 juristas espontáneos, cada uno de los cuales llevaba al Senado su propio proyecto de estructuración del amparo y ahora la Cámara de Diputados va a invitar a juristas.

Existen en las Cámaras comisiones muy curiosas: la Comisión de Minas, la Comisión de Educación; pero hay dos funciones que se llaman de Estudios Legislativos y uno que ignora estos detalles de nuestro jurado constitucional práctico dice: Comisión de Estudios Legislativos pues, ¿de qué son las otras Comisiones? Estas Comisiones de Estudios Legislativos desarrollan el papel de comodines, que se agregan a cual-

quiera otra Comisión y yo tuve que padecer el cruel tormento de defender, como miembro de una Comisión de Estudios Legislativos, una ley forestal, ignorando absolutamente todo lo que concierne a bosques.

Se tiene un poco la impresión vulgar de que los abogados somos gentes capacitadas para hablar de lo que no entendemos y hay en la Cámara una Comisión de Estudios Legislativos que quiere estudiar la Cámara de Diputados, la legislación de amparo y va a convocar y va a poner de nuevo a discusión el Proyecto Brena Torres. Nos preguntamos ¿con qué fin práctico?, ¿el proyecto ya no fue aprobado en la Cámara de su origen, cómo puede la Cámara de Diputados aprobarlo de nuevo?

Hay una serie de gentes empeñadas en aportar sus ideas a la estructuración del juicio de amparo y ese es el peligro. Confieso a ustedes que estoy arrepentido de haber señalado con Hilario Medina el proyecto de reformas. La publicidad, la obsesión de las Cámaras por demostrar que están legislando, ha hecho que un problema que no es tal, adquiera caracteres de un problema escandaloso.

Son 5,000 amparos que afectan a las salas administrativas y para eso se está estudiando la reforma radical del amparo; algún distinguido civilista a quien le gusta incursionar en los campos del Derecho Constitucional, dijo que el proyecto nuestro era una cafiaspirina mas nosotros decimos, no se trata de un dolor de cabeza pero si de una lesión que cura en ocho días y no le vamos a practicar al Poder Judicial de la Federación y al Amparo una operación cerebral. Y mucho menos hay que andar en el terreno peligroso de la cirugía plástica, no es la estética lo definitivo en relación con instituciones jurídicas, no se trata de que sean muy hermosas para fines de exposición catedrática, sino de que sean útiles, de que sean convenientes aún cuando adolezcan de conjunciones y contradicciones teóricas.

Sería injusto de mi parte ignorar el esfuerzo importante del Licenciado Burgoa que elaboró su proyecto previamente al de Brena Torres y hago la observación porque es precisamente la antítesis del Proyecto Brena Torres. Brena Torres quiere acabar con las salas de la Suprema Corte de Justicia y multiplicar los tribunales colegiados que se encuentran. Burgoa quiere acabar con los tribunales colegiados de circuito y multiplicar las salas de la Suprema Corte de Justicia. Burgoa quiere 10 salas en lugar de 4 y una Corte que funcione en pleno, integrada por los presidentes de las salas.

Es desde luego un acierto el de situar a los tribunales en México, se les aleja del foro de provincia, pero se les hace mucho más independientes; lo dije en el Senado, es muy fácil ser independiente en México, es muy difícil ser independiente en provincia. En México la actitud independiente encuentra el apoyo de la prensa, de los estudiantes, de vigorosos núcleos de opinión, en la provincia un hombre independiente encuentra pronto la oposición sistemática de gobiernos arbitrarios y los tribunales colegiados de circuito, por el solo hecho de su alejamiento de la capital, no pueden tener la independencia que tendrían en México.

No es desacierto de Burgoa pretender traer a México como salas de la Suprema Corte de Justicia los tribunales colegiados de circuito; pero desde el otro punto de vista, este pleno de la Suprema Corte integrado por los 10 presidentes de las salas y el Presidente de la Corte, va a decidir las controversias de jurisprudencia en materia de constitución y leyes federales.

La oposición de las tesis de las salas en la interpretación de leyes comunes no está prevista. Los presidentes de la sala cambian anualmente, pueden ser re-electos pero no vivimos etapas favorables para un espíritu de humildad; si ahora que los presidentes de sala son mucho menos importantes giran constantemente por acuerdo de los ministros de las mismas, con mucho mayor razón se establecería este girar de presidentes de la sala, cuando van a tener la dignidad de integrantes del Pleno. ¿Y que sería de ese Pleno integrado cada año con personas distintas y cuál sería la suerte de la jurisprudencia? Es a mi modo de ver la más grave objeción contra el Proyecto de Burgoa.

¿Qué decir, para finalizar esta charla, si la Cámara de Diputados aprueba un proyecto radical?, la sala administrativa quedará con su problema insoluto porque el Senado no aprobará un proyecto radical. Si la Cámara de Diputados establece modificaciones de detalles, el problema estará resuelto al finalizar el año.

Creo que es una idea muy plausible la que va prevaleciendo en la Cámara de Diputados de acabar con un sistema que no ha dado buenos resultados, el de dividir el amparo por violaciones procesales y el amparo por violaciones de fondo en las jurisdicciones de los tribunales colegiados de circuito y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es preferible volver al antiguo sistema y así se evitan complicaciones procesales. En cuanto al fondo, elevando un poco la mirada

sobre la materia concreta, tenemos que afirmar decididamente lo siguiente. El amparo por ilegalidad en materia judicial no es una institución lógica en relación con la teoría de la paz; es una institución justificada históricamente. En tanto que sea mala la administración de justicia común el problema no debe resolverse a través del amparo, el problema debe resolverse mediante medidas que depuren directamente la justicia ordinaria. Si dentro de 25 años los tribunales de los estados siguieran siendo malos, ya sería perfectamente justificado hacer de ellos tribunales federales y evitar la deflexidad de instancias. Pero es preciso dejar la afirmación claramente asentada, los llamados gobiernos revolucionarios están enfermos de materialismo, les interesan mucho las obras públicas, las obras materiales, pero se han olvidado que la garantía del orden social es la buena justicia y que los dineros del pueblo deben aplicarse a la satisfacción de ese imperativo fundamental.

"Los poderes coextensos. Interpretación del artículo 133 constitucional", en *Algunos problemas del Estado Federal*, México, Cultura, 1941

por

F. Jorge GAXIOLA

LOS PODERES COEXTENSOS. INTERPRETACION DEL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL

Para los que vivimos dentro del sistema de una Constitución rígida y bajo el régimen de categoría de leyes, el problema estudiado anteriormente presenta aspectos distintos.

Abstractamente, la Constitución es la única manifestación plena de soberanía política; la Constitución organiza el Estado distribuyendo y limitando las competencias y crea los órganos del gobierno, el cual, entre sus funciones tiene la de expedir leyes. De esta diferencia de origen se deduce necesariamente la distinción entre leyes ordinarias y leyes fundamentales. Las constitucionales son las leyes de la soberanía y por tanto indispensablemente supremas y relativamente inmutables, porque la soberanía no puede ponerse en ejercicio sino excepcionalmente. Las leyes ordinarias son emanación del gobierno, instituído y limitado por la Constitución, y, consecuentemente, se hallan subordinadas al estatuto fundamental.

Atentos estos principios, la resolución del problema cae por su propio peso. Ni el poder central es superior jurídicamente al local, ni éste debe tener supremacía sobre aquél. Los dos están regidos íntegramente por la Constitución, sus actos supeditados a ella y ninguno puede invadir legalmente la jurisdicción del otro. En una palabra, sus poderes son coextensos.

Los autores de la Constitución norteamericana hicieron la enfática declaración, tan contraria a su espíritu, de que "esa Constitución, las leyes de los Estados Unidos que se hagan en su prosecución y todos los tratados hechos o que se hagan bajo la autoridad de la Unión, serán la suprema ley de la tierra y los jueces de cada Estado se someterán a ella a pesar de lo que en contrario haya en las constituciones o leyes de los Estados". (Art. VI).

Entre nosotros el asunto se halla planteado y aparentemente resuelto por el artículo 133 de la Constitución General. Dice así el precepto: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, cele-

brados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados".

Este precepto ha sido amplia y minuciosamente estudiado por el abogado Antonio Martínez Báez, quien destruyó el prejuicio muy generalizado por cierto, de que el artículo contenía lisa y llanamente el enunciado de la supremacía de la Constitución como consecuencia de nuestro régimen de categoría de leyes. Dentro de su criterio, la Ley Suprema de la Nación está formada no solamente de la Constitución Federal, sino de las leyes del Congreso de la Unión y de los Tratados Internacionales, de tal manera que el artículo 133 no hace sino consagrar el principio alemán [1], de que el derecho del Reich prevalece sobre el de los países. "El artículo 133, expresó Martínez Báez, en sus conferencias, se refiere, pues, tan sólo a expresar el principio de que el derecho federal es superior al derecho de los Estados, y a enunciar el mandamiento dirigido a los jueces locales de aplicar dicho ordenamiento preferente en los casos en que entrare en conflicto con el derecho local. Tales disposiciones se limitan, entonces, a la oposición o colisión de dos clases de normas de distinto orden, uno federal y otro local, cuya pugna debe decidirse en pro de aquéllas, cualquiera que sea su grado o forma, que se declaran en este artículo que consideraremos, como formando parte de la ley suprema de toda la Unión"; y más adelante agregó: "una disposición de índole constitucional interna, una regla suprema en el interior de un estado de la federación, puede y debe ser apartada en su aplicación por ser contraria a un precepto contenido en un tratado con una potencia extranjera o en una ley del Congreso de la Unión".

Que el artículo 133 establece aparentemente la preponderancia de la ley federal sobre las leyes locales, es indiscutible. ¿Pero este precepto sanciona, en realidad, el principio alemán de *"Reichsrecht bricht Landrecht"*, en toda su generalidad? o, planteado en otros términos el problema, ¿en qué casos y dentro de cuáles condiciones prevalece el derecho federal sobre el de los Estados?

Suponiendo el conflicto entre normas jurídicas locales y normas del poder central, no pueden presentarse sino tres situaciones distintas:

[1] Art. 13 de la Constitución de 1919.

a). El poder federal rebasó los límites de su competencia e invadió la de una o varias entidades federativas.

b). Las autoridades locales invadieron la órbita de funciones del poder central y por esa razón surgió el conflicto u oposición de normas, y

c). La colisión de normas existe sin que ninguno de los poderes se haya extralimitado en la esfera de su competencia.

Si olvidamos el conjunto de nuestro régimen Constitucional y sólo atendemos al contenido imperativo del artículo 133, resolveríamos el primer conflicto aplicando la ley federal con menoscabo de las normas locales. Pero si no preferimos la aplicación de nuestro sistema de categoría de leyes y la circunstancia especialísima de que los poderes de la autoridad federal son enumerados, llegaríamos a la conclusión de que no podríamos aplicar por anticonstitucional, la ley federal que invadiera ilegítimamente las competencias de las autoridades locales. Resolver lo contrario equivaldría a romper el sistema constitucional y ya dentro del derecho positivo a hacer nugatoria la fracción II del artículo 103, que declara las procedencias del amparo en las controversias que se susciten por leyes que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

En esta forma se destruye fatalmente el principio de que el Derecho federal es superior al local y no queda como suprema sino la Constitución General de la República. En virtud de la supremacía de ésta, una ley federal de carácter irregular, no puede prevalecer ni sobre la Constitución del Estado federado, ni sobre las leyes locales.

Eso y no otra cosa dijo "El Federalista" (Núm. 33) al afirmar que "las leyes nacionales que no emanen de las facultades constitucionales de la Unión, sino que importen invasiones del poder local de los Estados de la misma Nación, no serán la ley suprema del país. Habrá puramente actos de usurpación y merecerán ser tratados como tales".

Pero supongamos el segundo caso: la ley federal es constitucional y la norma de la entidad federativa, contra la que choca, ha sido expedida fuera de la competencia que la Constitución otorga a las autoridades locales. Entonces, el derecho federal prevalece sobre la norma local, no por su fuerza propia, sino por la que toma de la Constitución General, que le da vida. No ha sido, por tanto, el principio alemán de "Reichsrecht bricht Landrecht" el que ha encontrado aplicación, sino tan sólo el de la supremacía de la Constitución, de donde deriva la fracción III del artículo 103, que declara la procedencia del amparo

por leyes de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal.

Hasta aquí, nada hemos encontrado que revele la existencia del principio alemán tantas veces citado, y sí hallamos siempre la necesidad de conservar el equilibrio constitucional mediante la aplicación del postulado de la supremacía de la ley fundamental. Pero puede ocurrir una tercera situación: que tanto la norma local como la federal sean estrictamente constitucionales y que choquen entre sí, es decir, que no exista propiamente invasión de jurisdicciones, como acontece, exclusivamente y como única excepción en el caso de las facultades concurrentes. Entonces sí prevalece el derecho federal sobre el de los estados miembros; pero ello obedece al especial mecanismo de esas facultades.

Esta conclusión no es suficientemente clara e inteligible, si no se estudia el concepto y funcionamiento de las facultades legislativas concurrentes, que tienen sus orígenes en la doctrina y jurisprudencia norteamericana.

Como regla general, es imposible de que de una manera eficaz y compatible, pueda ejercerse *simultáneamente* una misma competencia legislativa por dos poderes distintos. Si éstos convienen entre sí en todos sus aspectos, habrá sido inútil otorgar a ambos facultad de legislar sobre idéntica materia; pero si difieren, la pugna implica el rompimiento del equilibrio constitucional, contrariándose de esta manera la finalidad esencial que persigue todo régimen político. Para evitar consecuencias tan funestas, los autores de las Constituciones federativas han esmerado sus afanes, en aplicar justa y estrictamente el método adoptado para el reparto de las competencias.

En los Estados Unidos, de acuerdo con los principios asentados por "El Federalista", los Estados conservaron, al decretarse la Constitución, todos los derechos de que eran titulares con anterioridad a su promulgación, excepción hecha de aquellos que la misma Carta Fundamental, otorgó a la Unión, la cual es competente en tres casos distintos: bien cuando el mismo Pacto le confiere una facultad exclusiva; o cuando por una parte otorga una facultad al poder central y prohibe que los Estados la ejerzan, o, por último, cuando al atribuirse una competencia a la Unión, su ejercicio excluye necesaria e indispensablemente la existencia de esa misma competencia en las entidades federativas.

En estas condiciones resulta, a primera vista, que es imposible la pugna entre normas federales, no anticonstitucionales, con disposiciones legislativas locales de carácter también, constitucional, porque con-

forme al método o principio del reparto de las competencias, la facultad legislativa no puede corresponder simultáneamente a los dos poderes.

No obstante, la más sana doctrina del Derecho Constitucional ha establecido el principio, de que no es suficiente el hecho de que se conceda una competencia a la Federación, para que los Estados queden excluídos absolutamente de ella, porque no es el otorgamiento liso y llano de la facultad, sino su *ejercicio actual*, lo que genera la incompatibilidad o prohibición para que los Estados la usen. De esa menera, si el gobierno de la Unión no ha ejercido alguna potestad legislativa otorgada por la Constitución, bien pueden las entidades federativas dictar leyes sobre la misma materia, de donde se deduce que la facultad legislativa concurrente de los Estados, constituye tan sólo un derecho supletorio.

Estas consideraciones fundaron la teoría de las facultades legislativas concurrentes. En el caso "*Sturges Vs. Crownihshield*", la Suprema Corte de Justicia americana dijo que "la simple concesión de una facultad del Congreso, no importa necesariamente la prohibición de que los Estados la ejerzan. Así por ejemplo, el Congreso tiene facultad para establecer una legislación general en materia de quiebras; pero los Estados bien pueden dictar leyes sobre la misma materia, siempre que no esté vigente alguna de la federación... mas el poder que éstos tienen junto con la Unión, no se extiende a todos los casos en que no se les haya prohibido expresamente su ejercicio. El principio que verdaderamente rige en este particular, es que siempre que la naturaleza de una facultad o los términos en que fué concedida al Congreso, requieren que éste exclusivamente la ejerza, queda puesta dicha facultad tan completamente fuera de la órbita de las legislaturas de los Estados, como si terminantemente se les hubiera prohibido su ejercicio".

De esta manera ocurre preguntar en qué casos pueden las entidades hacer uso de las facultades legislativas concurrentes. En todos, excepto en tres, contesta la doctrina americana: cuando la Constitución, de una manera exclusiva, haya concedido determinada facultad al Congreso; cuando haya prohibido a los Estados que la ejerzan y, por último, cuando exista incompatibilidad directa en las que ejerzan la Unión y los Estados a la vez. "Encontramos un ejemplo del primero, dice Kent, en la facultad constitucional que sólo el Congreso tiene para legislar respecto a los lugares comprados para servir de fortalezas, arsenales, etc., del segundo en la prohibición que tienen los Estados de acuñar

moneda o emitir billetes de crédito y del tercero en la facultad de establecer reglas uniformes de naturalización y en la delegación de jurisdicción del Almirantazgo y Marina".[2]

Si la facultad legislativa concurrente de los Estados es meramente supletoria [3], resulta claro que no la conservan, si el Congreso de la Unión legisla sobre la materia. No se trata, pues, de una facultad indendiente; y en caso de que la norma local pugne con la federal, lógicamente debe ser nulificada y postergada por ésta, en virtud de la disposición expresa del artículo 6º de la Constitución americana, equivalente al 133 nuestro, pues las leyes del Congreso de la Unión y los tratados que se hicieron conforme a la Carta Magna, son la ley suprema del país.

Es ésta en mi concepto, la interpretación que debe darse a la primera parte del artículo 133. En el caso de facultades concurrentes el derecho federal debe prevalecer sobre el local; pero con ello no se rompe el equilibrio constitucional, ni se establece hegemonía alguna, ni superioridad de la Federación sobre los Estados, pues las entidades disfrutan simplemente de una competencia supletoria.

Por consecuencia ni nuestra Constitución, ni la de los Estados Unidos establecen el principio de "*Reichstag bricht Landrecht*" y para que se vea cuan distinta es la norma del artículo 133 del principio alemán, basta transcribir el 11 de la Constitución imperial, que dice a la letra: "El derecho del Reich prevalece o pasa (*passe* en francés) sobre el derecho de los países. En caso de duda o divergencia para saber si una disposición del derecho de un país es CONCILIABLE con el derecho del Reich, la autoridad central competente del mismo, o del país interesado puede, según las reglas que establezca una ley del Reich, provocar la decisión de una jurisdicción suprema de este último".

Sin embargo, la parte final del artículo 133 ("los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados"), parece llevar al ánimo, la convicción de que sí se trata de establecer la superioridad del Derecho Federal sobre el de

[2] James Kent: Comentarios a la Constitución de los Estados.

[3] Se advierte claramente que a dos fenómenos distintos se les ha designado con la misma expresión de *facultades concurrentes*. Por una parte al que hemos estudiado en este capítulo, que se refiere al derecho supletorio que tienen las entidades federativas para legislar sobre materias que competen a la Federación, cuando ésta no ha hecho uso de esa facultad. Y por la otra el derecho general que ambos poderes, el federal y el local, tienen para decretar impuestos o gravar las mismas materias, en cuyo caso ambas legislaciones subsisten.

las entidades federativas y por consecuencia debemos ocurrir a la fuente original del precepto para darle su debida interpretación.

En los Estados Unidos, el artículo significa tan sólo una protección a la jurisdicción nacional, pues al privar a los jueces de los Estados del derecho de resolver acerca de la ilegalidad de la legislación federal, preténdese otorgar la facultad de decisión final al poder judicial de la federación.

Dentro de la organización de los tribunales norteamericanos el asunto resulta de claridad meridiana. Como en las Cortes de los Estados se presentarán frecuentemente estas cuestiones, el "*Judiciary Act*" previene que el caso se alce para ante la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos para su resolución final, si la sentencia pronunciada por la Corte local estableciere la validez de un estatuto local que pugnare con la Constitución, leyes o tratados federales. En cambio, cuando el fallo era favorable a la validez del acto legislativo federal no había lugar, antes de las reformas de 1914 y 1916, a revisarlo por la Suprema Corte de Justicia de la Unión.

El precepto americano es absolutamente justo y tiende a mantener el equilibrio constitucional, si se toma en cuenta que las mismas razones que exigieron que la decisión final de todas las cuestiones que afectan a la jurisdicción nacional fueran resueltas por las Cortes nacionales, impusieron, por reciprocidad, el principio de que éstas deben respetar las decisiones de las Cortes de los Estados, en las que no se planteare ninguna cuestión relacionada con la autoridad nacional o con un derecho estatuido en la Constitución, tratados o leyes federales, debiendo igualmente aceptar, como correctas, las decisiones de las Cortes locales y aplicar su jurisprudencia cuando las mismas se presenten a su consideración.

No se trata, en consecuencia, de una jerarquía de derechos. La intención del legislador ha sido que los actos legislativos regulares o constitucionales, bien sean de la Federación o bien de los Estados, se respeten por igual; ni el derecho nacional prevalece sobre el local, ni éste sobre aquél; sólo que para evitar colisiones entre las autoridades judiciales, se ha dejado que cada jurisdicción juzgue de la legalidad de sus propios actos, en bien de la estabilidad de la armonía y de la paz de la Unión. El principio no va dirigido al derecho mismo, sino únicamente a los jueces locales, a quienes se les manda que, en caso de conflicto entre disposiciones federales y estatales, se abstengan de resolver en favor de la validez de la legislación local, con mengua de

las disposiciones federales, lo que no es obstáculo para que el poder judicial federal establezca la inconstitucionalidad del precepto federal y siente la validez de la norma legislativa local.

Nosotros copiamos el precepto y no hemos podido aplicarlo por falta de reglamentación. Además la mayoría de los autores siente repugnancia por dar al artículo su verdadera interpretación, en virtud de los vicios emanados de la defectuosa aplicación del artículo 14, que ha originado, que la Suprema Corte de Justicia Nacional, juzgue mediatamente de la legalidad de los actos de las autoridades locales, con lo que se rompe el equilibrio admirable establecido en la Constitución americana, y se sanciona un régimen absurdo, con menoscabo de la autonomía de los Estados.

Efectivamente, en México se ha venido estableciendo un régimen federal extravagante que da a los Estados competencia para dictar su Derecho interno y les quita la facultad de decisión final acerca de sus propios estatutos. La incongruencia halla su origen en el imprudente adverbio "exactamente" que contenía el artículo 14 constitucional, y en el natural y espontáneo apetito que ha tenido la Suprema Corte de ensanchar su poder. Este tribunal hízose primeramente revisor de las sentencias penales dictadas por las jurisdicciones locales, al declarar procedente el amparo por inexactitud en la aplicación de la ley penal. Después amplió su poder de revisión a los fallos en materia civil, "no para examinar si la Constitución había sido infringida, como sucede en el juicio americano, sino para examinar (absolutamente lo mismo que un tribunal común de apelación) si los jueces habían aplicado las leyes de fondo y de forma, con exactitud al seguir y fallar el juicio. No son los tribunales de los Estados, agrega el maetro Rabasa, los que con este sistema declaran y fijan la jurisprudencia interpretando sus propias leyes; es la Suprema Corte la que resulta voz final y opinión definitiva para establecer la jurisprudencia en cada Estado".[4]

Ha sido por tanto, la degeneración del juicio de amparo, lo que segó la verdadera interpretación de la seguda parte del artículo 133. El precepto tal y como ha sido aplicado por sus autores, o sea por los norteamericanos, establece únicamente el principio de separación de jurisdicciones; ni el poder local tiene facultad para pronunciar sentencias que invaliden leyes o tratados de la Federación, ni ésta puede, por

[4] La Constitución y la Dictadura. E. Rabasa. Pág. 322.

elemental reciprocidad, convertirse en intérprete final del Derecho de cada Estado.

La Constitución de 24, en su artículo 160, disponía que los juicios que pertenecieran al conocimiento del poder judicial de cada Estado, serían "fenecidos en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia". El precepto fue suprimido por los Constituyentes de 57, porque lo estimaron redundante en una organización federal; pero subsiste en todos los países organizados según los principios puros del federalismo.

En los Estados Unidos la Jurisprudencia es firme y copiosa en este sentido, y la Constitución brasileña ordena que "la justicia federal no puede intervenir en cuestiones sometidas a los tribunales de los Esta dos, ni anular, alterar o suspender, las decisiones u órdenes de estos", agregando que "en los casos en que hubiere de aplicar leyes de los Estados, la justicia federal, consultará la jurisprudencia de los tribunales locales".

En conclusión, los vicios emanados de la interpretación del artículo 14, han roto le separación de poderes que pretende el federalismo puro. Esos vicios han echo posible que el poder nacional pronuncie la decisión final y forme la jurisprudencia de los Estados, aun cuando el caso no se refiera a derechos enunciados o definidos por la Constitución General, y en cambio, los jueces de los Estados carecen de facultad para declarar la invalidez de cualquier ley o tratado federal, con lo que, por falta de reciprocidad, se sanciona un régimen de injusticia y se pierde el anhelado equilibrio constitucional.

Valdría la pena que al reintegrar en toda su pureza el juicio de amparo, o tomando tan sólo en cuenta las consideraciones anteriores y las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, se reglamentara en debida forma la segunda parte del 133.

"Derecho Constitucional", en
Evolución del Derecho Mexicano (1921-1942),
Tomo I, México, Jus, 1943

por

Felipe TENA RAMIREZ

DERECHO CONSTITUCIONAL

Por D. Felipe Tena Ramírez

Cuando el 24 de julio de 1912 se fundó la Escuela Libre de Derecho, quedaban pocos meses de vida a la Constitución de 1857, entonces en vigor.

En efecto, el período pre-constitucional, iniciado en marzo de 1913 y que suspendió la vigencia de la Constitución, no habría de cerrarse con la restauración del antiguo orden constitucional, sino con la expedición de una nueva Ley Suprema, en febrero de 1917, que es la que todavía nos rige.

Coinciden, pues, a distancia de unos cuantos meses, la vida de esta Escuela y la transformación más profunda de que hay noticia en nuestra evolución constitucional. Como si la Escuela Libre de Derecho hubiera surgido exprofeso para ello, el derecho público que durante treinta años se ha gestado afuera, ha encontrado aquí sus analizadores y sus críticos. Exponer la transformación del derecho constitucional mexicano durante ese período, equivale por lo tanto a repetir lo que han enseñado en nuestras cátedras los maestros de la materia, durante los treinta años de vida del plantel. En síntesis apresurada pretenderé hacer tal exposición, tocando tan sólo los vértices en que la evolución se destaca y culmina.

Pero las coincidencias van más allá de la aparición simultánea de la Escuela Libre y del derecho público que hoy nos rige. Tengo para mí que, cualquiera que sea el éxito de esta guerra donde la humanidad discute sus principios esenciales, al final de ella surgirá un derecho público radicalmente nuevo. El trigésimo aniversario que estamos celebrando se traduce tal vez en la liquidación de una época. Treinta años de vida de la Escuela, treinta años de vida del derecho público emanado de la revolución: y después, la Escuela Libre de Derecho —fiel a su misión, alerta siempre— pulsará las orientaciones nuevas del derecho, y conducirá a sus juventudes por rutas todavía imprevistas.

He aquí lo que es acaso el testamento de mi generación. He aquí lo que pienso de este avatar jurídico, que me fué dado presenciar desde el silencio, alto y sereno, de la Escuela. Mis palabras las destino de preferencia a los estudiantes del futuro, a los que pasarán al pie de nuestras cátedras perennes, enjuiciando inapelablemente estos treinta años de evolución jurídica, que se nos acaban de escapar de entre las manos.

*
* *

Comencemos por escudriñar el origen de la evolución constitucional, que es el tema de nuestro estudio. Para ello tendré que aludir a acontecimientos sociales, cuyo recuerdo todavía despierta querellas y aviva rencores en la plaza pública. Inútil sería advertir que por decoro del lugar y por propia convicción, nada de afuera podrá turbar la serenidad del juicio y la pureza de la intención.

Cualesquiera que hayan sido los móviles de la rebelión que en el mes de febrero de 1913 llevó a cabo en la ciudad de México un grupo de militares y civiles contra el gobierno del Presidente Madero, es lo cierto que en esos días se enfrentó la fuerza a la legitimidad, sin que la primera adujera en su favor ningún argumento sacado del derecho positivo. "Nuestro grupo jamás pensó en pedirle sus títulos sino a la nación, y, de pronto, a la fuerza; por eso la legalidad de Madero no nos espantaba ni era incompatible con la situación de hecho que estábamos dispuestos a asumir," ha dicho con resolución y franqueza Rodolfo Reyes, cerebro de aquel movimiento y profesor entonces de derecho constitucional en la Escuela Nacional de Jurisprudencia.[1] En su iniciación, el cuartelazo de la Ciudadela (así se llamó aquella rebelión militar) no fué sino un reto a la legalidad, en nombre de valores sociales que se invocaban como superiores a la misma legalidad. A los autores del movimiento podría aplicarse la frase magistral de Ihering: "El juicio acerca de ellos reside en su éxito; condenados ante el *forum* del Derecho, apelan al tribunal de la Historia".[2]

Pero después de varios días de lucha en la Capital de la República, el jefe de las fuerzas leales al gobierno, general D. Victoriano Huerta, en connivencia con los defensores de la Ciudadela aprehendió al Presidente Madero y al Vicepresidente Pino Suárez.

[1] Rodolfo Reyes: "De mi vida. Memorias Políticas", T. II, pág. 97.
[2] Ihering: El fin en el Derecho, pág. 251.

De allí en adelante se modifica substancialmente la situación jurídica. Porque habiéndose observado impecablemente las formalidades constitucionales, con motivo de las renuncias del Presidente y del Vicepresidente, el gobierno que los substituyó no fué jurídicamente de usurpación. "El usurpador de cargo —dice Gastón Jèze— es aquel que lo ocupa y realiza el acto sin ninguna clase de investidura, ni regular ni prescrita".[3] Huerta tenía una investidura, que constitucionalmente era regular. Cuando más tarde, en el año de 1926, la Comisión de Reclamaciones entre México y Estados Unidos reconoció que "la asunción del poder por Huerta fué una simple usurpación," tuvo que hacerlo "fijando su atención en la substancia más que en su forma, substancia que no es difícil de descubrir a pesar del aspecto baladí de poder constitucional bajo el cual ese régimen trató de ocultarse."

He querido poner de relieve los hechos anteriores y fijar su interpretación legal, precisamente para destacar el derecho a la revolución que como consecuencia de ellos se engendró. Las formalidades legales estaban extenuadas, no podían servir sino para solapar una situación notoriamente antisocial. Era llegado el caso de violar el derecho positivo en función de la ética, había nacido el derecho moral a la revolución.

Cuando a raíz del asesinato de Madero y de Pino Suárez, el gobernador de Coahuila D. Venustiano Carranza se rebeló contra Huerta, iba a hacer una verdadera revolución. Poco importa que en los titubeos naturales de los primeros días la revolución hubiera invocado argumentos legales, que no existían, como la violación del Art. 81 de la Constitución, por no haberse convocado a elecciones extraordinarias;[4] poco importa que la revolución hubiera empleado el nombre de "constitucionalista," con el pretexto de restaurar una Constitución que estaba violando y que después iba a derogar. Lo que la salva moralmente en aquel momento, aunque todavía no la justifique legalmente, es que iba a cumplir la misión consignada en la enérgica expresión de Ihering: "Sobre el derecho está la vida, y cuando la situación es en realidad tal como aquí la presumimos, es decir, un estado de necesi-

[3] Gastón Jèze: Los principios generales del Derecho Administrativo; Madrid, 1928; pág. 489.

[4] El erróneo, aunque explicable empeño de Carranza para justificar constitucionalmente su movimiento armado, se revela en el Art. 2º del Decreto de 19 de febrero de 1913, expedido por la Legislatura de Coahuila, en la Circular de Carranza de la misma fecha, en el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, en el Decreto de Reformas al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914 y en el Manifiesto de 11 de junio de 1915.

dad político, la disyuntiva entre el Derecho y la vida se agudiza y la decisión, entonces, no es dudosa; el poder sacrifica el Derecho y salva la vida".[5] Y lo que posteriormente justificó legalmente la revolución, fué el éxito, como en seguida lo veremos.

Frente a la legalidad, desprovista de contenido moral, que encarnaba Huerta, estaba la revolución, que si al principio pretextaba ser una simple rectificación política, con el tiempo se colmaba de reivindicaciones sociales. La lucha estaba entablada entre la forma y el fondo; entre la ley, que, si era hábil para encubrir una traición, no servía en cambio para satisfacer las urgencias populares, y el pueblo mexicano, que buscaba nuevas fórmulas de justicia, aplazadas por la rebelión —que no fué revolución— de Madero. Cuando de rectificación política la revolución pasó a reivindicación social, tuvo una nueva justificación. "Cuando los poderes existentes se mantienen aferrados a una rígida situación jurídica, carente hace tiempo de vida, en oposición con la convicción general del pueblo, sin adaptarse a las progresivas concepciones culturales, y permaneciendo sordos a todos los deseos y apremios de aquel, se puede y es permitido llegar a la revolución violenta. Porque el antiguo Derecho no es ya tal Derecho. El nuevo se halla en sus orígenes. La revolución no es ninguna violación del Derecho, sino única y exclusivamente creación del mismo".[6]

Carranza estableció un período pre-constitucional, mientras la revolución triunfaba. Con ello desmintió su falsa actitud anterior de respeto a la Constitución, entró en la realidad de la revolución y eludió el serio problema con que se enfrenta la teoría, relativo al derecho que debe regir mientras dura la etapa de transición de la revolución al gobierno. Al mismo tiempo Carranza desconoció, por Decretos de 24 de abril de 1913 y de 14 de junio de 1915, los actos del gobierno de Huerta, aunque más tarde, por Decreto de 11 de julio de 1916, autorizó la revalidación de actuaciones judiciales y notariales. Fueron dichas disposiciones revolucionarias, y otras de la misma índole, las que al convertirse en derecho positivo por el triunfo de la revolución han servido de base para clasificar al régimen huertista como usurpador, pero el derecho positivo no coincide en este punto con la teoría, como hemos visto.

[5] Ihering, op. y loc. citados.

[6] Wilhelm Sauer; cit. por Herrfahrdt, Revolución y Ciencia del Derecho; Madrid, 1932; pág. 84.

Si el derecho positivo de la Constitución de 57 tenía que ser violado para destituir a los gobernantes que tenían sus títulos conforme a ese derecho; si, por otra parte la Constitución de 57 no satisfacía ya las necesidades sociales, el cometido natural y lógico de la revolución consistía en derogar dicha Constitución y reemplazarla por una nueva.

La actitud legalista de Carranza, adoptada por error o como táctica, se inició con su levantamiento, que pretendió justificar al amparo de la Constitución de 57, se ratificó en todos los decretos del período pre-constitucional, en los cuales siguió invocando aquella Constitución, y llegó hasta el Constituyente de Querétaro, ante el que propuso, no una nueva Constitución, sino una serie de reformas a la anterior. Pero en la asamblea triunfó la realidad y se impuso el espíritu de la revolución, al expedir en lugar de las reformas una nueva Constitución, que dejó insubsistente a la de 57.

A una revolución auténtica que por serlo modifica en forma violenta los fundamentos constitucionales de un Estado, debe corresponder la creación de una ley fundamental. De otro modo o la revolución no fué tal o fracasó al no concretar sus apremios en el derecho positivo. Por eso, si la revolución constitucionalista se justifica a la luz de la moral y de la necesidad social, la Constitución de 17 que fué su obra y su expresión debe tener la misma justificación.

Pero fijémonos que hasta el momento en que se expidió la Constitución de 17 no ha aparecido sino una justificación moral y social de la revolución y de su Constitución; antes de organizarse constitucionalmente el movimiento de insurrección, no era otra cosa, en el aspecto jurídico, que violación permanente de un orden preexistente de derecho positivo; una vez que expidió una fórmula constitucional, la revolución no ingresó por ese solo hecho en el cauce de la legalidad del que se hallaba excluída. Y ello por la sencilla razón de que el nuevo orden positivo se había dado con ruptura del antiguo, por quien carecía de títulos legales y sin sumisión a los presupuestos de forma.

Al hecho primero de la revolución se agregó un segundo hecho, el de expedir una Constitución. El segundo ninguna legitimidad pudo recibir del primero, que a su vez carecía de ella; pero reveló en cambio la decisión del poder de hecho para gobernar conforme a normas de derecho. En este punto se inició una etapa diversa a las precedentes, aquella en que la revolución organizada en gobierno proponía al pueblo mexicano la sumisión a la ley que había confeccionado. Si el pueblo lo aceptaba, el estatuto formulado en Querétaro llegaría a ser

una ley auténtica, alcanzaría las características del derecho positivo. La teoría moderna dice con Schmitt: "Una Constitución es legítima —esto es, reconocida, no sólo como situación de hecho, sino también como ordenación jurídica, cuando la fuerza y autoridad del Poder constituyente en que descansa su decisión, es reconocida".[7]

El modo normal de comprobar la aceptación de una Constitución emanada de una revolución, consiste en apelar al pueblo "ad referendum"; la Constitución así admitida es una Constitución ratificada. Las condiciones que prevalecían en 1917 impedían emplear ese procedimiento democrático. La revolución triunfante se había dividido en varias facciones; una de ellas, la carrancista, que fué la que reunió al Constituyente, hallábase en situación precaria respecto a las demás, y al alcanzar la victoria por medio de las armas jamás pensó jugársela en los comicios. En 1917 y durante los años que inmediatamente le siguieron, las ideas avanzadas de la Constitución pertenecían a una minoría;[8] una decisión democrática les hubiera sido desfavorable. Hay, pues, que convenir que la Constitución de 17, fue en sus orígenes una Constitución impuesta.

Pero más tarde la paz se organizó de acuerdo con esa Constitución; su vigencia nadie la discute, sus preceptos están en la base de toda nuestra estructura jurídica y son invocados por todos para justificar o para combatir los actos de los gobernantes. La Constitución impuesta ha sido, de ese modo, ratificada tácitamente por el pueblo mexicano y reconocida como su Ley Suprema por los países extranjeros. "Cuando el poder que al fin logra mantenerse es estimado como Derecho, y muere paulatinamente el Derecho que no se consolida, vuelve a producirse nuevamente la unidad".[9]

Las conclusiones a que he llegado, relativas a la justificación sociológica y moral de la revolución constitucionalista y a la obligatoriedad actual de la Constitución que de ella dimanó, no implican de ninguna manera la aceptación de que el derecho positivo reconozca el derecho a la revolución.

El derecho positivo no puede consignar el derecho a la revolución, porque este derecho es la negación de aquél. La Constitución

[7] Carl Schmitt, Teoría de la Constitución; trad. de Francisco Ayala; Madrid, 1934; pág. 101.

[8] En el Congreso de Querétaro, el diputado Machorro Narváez dijo: "La revolución actual todavía no es popular en México; la mayoría del pueblo mexicano está todavía contra la revolución". Diario de los Debates; T. II, pág. 71.

[9] Gierke, citado por Herrfahrdt: op. cit., pág. 98.

que estableciera el derecho a ser violada, no sería en rigor una Constitución. Por eso la Constitución de 17, que tuvo su origen en el desconocimiento de la de 57, repitió en su Art. 136 la misma prohibición contra la revolución que la anterior consignaba.

El derecho a la revolución no puede ser reconocido "a priori" en la ley positiva, sino sólo "a posteriori". El derecho de la revolución se convierte en derecho positivo cuando es reconocido como tal por el pueblo, expresa o tácitamente.

*
* *

Tales son el origen y la justificación de la Ley Suprema que actualmente nos rige. Penetremos ahora en el contenido original de dicha Ley, tal como emanó del Constituyente de Querétaro, a fin de descubrir las innovaciones principales que introdujo respecto a la anterior.

El Art. 1º de la Constitución de 57 se iniciaba así; "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las Instituciones sociales. " Por la reiteración en el empleo de vocablos sinónimos, por el énfasis de la frase, aquel precepto pregonaba en el dintel de la Constitución el individualismo de ésta. No es de extrañar, por lo tanto, que el articulado subsecuente, hasta el Art. 28 inclusive, consagrara en forma casi siempre absoluta los derechos del individuo frente al Estado (impropiamente llamados por la Constitución "garantías individuales"). Al influjo de las ideas de D. Emilio Rabasa, quien lo había citado como ejemplo de "estilo declamatorio" [10], desapareció de la Constitución de 17 el Art. 1º de la anterior. Pero como si la supresión hubiera obedecido a un cambio de ideario, como si al borrar del frontispicio de la ley la solemne declaración de su individualismo se hubiera querido abrir la puerta a otras doctrinas, en varios de los artículos restantes se colaron mandamientos contrarios a la tesis individualista.

Dichos mandamientos pueden agruparse en dos clases. Unos implican restricciones en favor del Estado respecto al alcance de las garantías de la persona; otros restringen dichas garantías en favor de ciertas clases sociales.

[10] Emilio Rabasa, El Artículo 14; México; pág. 30.

Entre los primeros deben citarse como prominentes disposiciones, algunas de las contenidas en los Arts. 27 y 28.

El Art. 27 consigna toda una serie de limitaciones a la propiedad individual, que la Constitución de 57 era un derecho absoluto, pues el Estado sólo podía ocuparla por causas de utilidad pública y previa indemnización.

Para los fines que persigue, el Art. 27 otorga a la Nación respecto de las tierras y aguas, dos clases de dominio; el dominio originario y el dominio directo.

El dominio originario del Estado fué noción jurídica aceptada por la organización colonial, desconocida luego bajo la vigencia de la Constitución de 57 y restablecida al fin por el Art. 27 de la Constitución actual. Durante todo el período colonial se entendió que la atribución que de cierta zona de las tierras descubiertas hizo a la Corona de España la Bula de Alejandro VI, fué en favor de los reyes de España y no de la nación española [11]. La Corona creaba y constituía la propiedad privada por medio de mercedes, sujetas a condiciones y cuyos títulos eran siempre revisables, por lo que el dominio de la Corona no era simplemente el dominio eminente del Estado, sino un dominio originario, superpuesto al privado. Al realizarse la independencia, la Nación mexicana substituyó en todos sus derechos, inclusive en la naturaleza del dominio, a la Corona de España; fué, en otros términos, su causahabiente a título universal. Algunas leyes secundarias de fines del siglo pasado, principalmente la Ley sobre terrenos baldíos de 1894, alteraron en parte el sistema colonial que heredó la República, pero el Art. 27 de la Constitución actual regresó íntegramente a dicho sistema, al definir que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.[12]

Como consecuencia de tal principio, el Art. 27 reconoce el derecho de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Esta consecuencia ha sido fuente a su vez

[11] Lo revelan entre otros documentos la Ley I, tít. I, libro III y la Ley XIV, tít. XII, libro IV, ambos de la Recopilación de Indias.

[12] La Suprema Corte ha expresado claramente la coincidencia entre el régimen actual sobre propiedad originaria de la Nación, y el que prevalecía en la Colonia, según la ejecutoria que aparece en el Semanario Judicial de la Federación, T. XXXIII, Sup., pág. 421.

de numerosas leyes y disposiciones de toda índole, que en el derecho administrativo y en el derecho común han acrecentado, cada día más, el intervencionismo del Estado en la propiedad privada.

Respecto al dominio directo de la Nación, que a diferencia del originario es inalienable e imprescriptible, el Art. 27 lo creó en relación con el subsuelo, con ciertas clases de aguas y con los bienes que poseen por sí o por interpósita persona las asociaciones religiosas.

Finalmente, el referido precepto contiene otras varias disposiciones, que limitan el derecho de los particulares para adquirir o poseer bienes inmuebles, reveladoras todas ellas de que el concepto de propiedad se transformó profundamente en el derecho público emanado del Constituyente de Querétaro.

Complementario del Art. 27 es el 28, porque si el primero consagra el socialismo de Estado tocante a la propiedad de tierras y aguas, el segundo lo autoriza —parcialmente como aquél— respecto a la industria y al comercio.

El Art. 28 vigente agregó al de 57 ciertas disposiciones que permiten la intervención del Estado en las actividades industriales y mercantiles, para limitarlas y controlarlas, cuando se presentan maniobras de concentración o de monopolio, que perjudican la libre competencia y dejan en manos del monopolista o acaparador la fijación de precios, especialmente de los artículos de consumo necesario.

Nacidas dichas disposiciones para proteger la libertad de comercio y de industria, han servido posteriormente para justificar la intervención del Estado en materia económica. La Ley Orgánica (que debería llamarse "reglamentaria") del Art. 28 Constitucional autoriza al Ejecutivo Federal para fijar precios máximos a los artículos y a los servicios y para obligar a vender los productos o a prestar los servicios, en los casos de acaparamiento o cuando se trata de artículos de consumo necesario (arts. 7º y 8º). Corresponde al Ejecutivo señalar aquellos casos y enumerar estos artículos, mediante la reglamentación correspondiente, por lo que no es de extrañar que paulatinamente venga incrementándose la intervención federal en la economía del país, para lo cual ha bastado con ampliar la lista de artículos de consumo necesario, sujetos por ese solo hecho, a la intervención del Estado, y con suponer la existencia de una situación de acaparamiento, la cual autoriza al empleo de enérgicas medidas legales.

Gracias a esos recursos, que la Ley Orgánica extrajo del Art. 28 Constitucional, el Ejecutivo pudo, antes de las facultades extraordina-

rias que se le concedieron en el mes de junio del corriente año, afrontar la grave crisis económica que sobrevino en el país, como consecuencia de la guerra del mundo.

Otro procedimiento derivado del Art. 28 que desde hace tiempo ha servido para robustecer el intervencionismo en materia económica, consiste en otorgar subsidios y exenciones de impuestos, a cambio de que las empresas beneficiadas se sometan a la vigilancia y a las condiciones impuestas por el Estado. De esta suerte las organizaciones controladas desplazan del campo de la competencia a las organizaciones que no gozan de los beneficios fiscales, las cuales tienen que elegir tarde o temprano entre la desaparición o la sumisión al control del Estado.

La lucha entablada entre la libertad de comercio y la económica dirigida, no refleja otra cosa que la pugna entre el Art. 4º de la Constitución, que pregona aquella libertad, y el Art. 28, en cuyos mandamientos imprecisos se encuentran los gérmenes del intervencionismo económico. Trátase en el fondo de la antigua querella que libran entre sí los preceptos individualistas de la Constitución con los mandamientos de tendencias socialistas que figuran en la misma. Difícil tarea la del intérprete, que busca coordinar unos y otros. Y es que si la Constitución de 57 fué típicamente individualista y liberal, la vigente es un programa híbrido, de transacción y de transición.

Pero aun dentro de los preceptos socialistas, adviértense tendencias diferentes. Al lado del socialismo de Estado, que en parte consagran los Arts. 27 y 28, hay ordenamientos que se orientan unos hacia el colectivismo y otros al sindicalismo. Ejemplo de los primeros es el párrafo VII del Art. 27, que reconoce la capacidad de los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren; este precepto, y los demás conexos del Art. 27 sirven de base constitucional a la profunda reforma agraria, que iniciada en el período preconstitucional por la Ley del 6 de enero de 1915, se ha realizado sin interrupción hasta nuestros días, subvirtiendo el antiguo concepto de propiedad ilimitada de las tierras y aguas, el cual ahora se subordina a un concepto de interés social. Ejemplo de las tendencias sindicalistas de la Constitución, es el párrafo XVI del Art. 123, que consagra el derecho de los obreros y empresarios para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.,

A semejanza de las limitaciones impuestas a la propiedad privada por el Art. 27, el 123 reduce considerablemente la libertad de contratación entre patrones y obreros, mediante las numerosas e irrenunciables obligaciones que impone a los primeros, tales como son principalmente las que se refieren a la jornada máxima, al salario mínimo, al despido injustificado, a los riesgos profesionales, al derecho de huelga y al conocimiento por tribunales especiales de las diferencias entre el capital y el trabajo.

Son el Art. 27 en la parte relativa a la reforma agraria, y el Art. 123, los dos mandamientos constitucionales que acotan la libertad individual en favor de las clases desvalidas. Pero hay otro artículo, el 3º, que funde en sí la doble tendencia que he indicado, al suprimir una garantía individual, directamente en favor del Estado y mediatamente en favor de aquellas mismas clases sociales.

El derecho de los particulares para impartir la enseñanza era absoluto en la Constitución de 57; era, pues, una auténtica garantía de la persona frente a las autoridades. El Constituyente de Querétaro reprodujo en el Art. 3º el principio de la libertad de enseñanza, pero al mismo tiempo le impuso algunas limitaciones respecto a las coorporaciones religiosas y a los ministros de los cultos, quienes no podrían establecer ni dirigir escuelas de instrucción primaria, y respecto a las escuelas primarias particulares, que sólo podrían establecerse bajo la vigilancia oficial. Ese derecho a enseñar, que mutilado y todo seguía siendo una garantía individual, desapareció mediante la reforma de 1934 al Art. 3º En virtud de dicha reforma, sólo el Estado y los particulares que obtengan su concesión, se sometan a su ideario y cuenten con su vigilancia, podrán impartir educación primaria, secundaria y normal; queda, pues excluída de dicho régimen la enseñanza profesional, pero como el precepto no erige en garantía de la persona la libertad de impartir esta última enseñanza, podemos asegurar que la garantía individual de enseñar ha desaparecido totalmente de la Constitución, por lo que el Art. 3º usurpa en la actualidad el sitio que conserva en el capítulo de las garantías individuales.

Al asumir el Estado la función de enseñar, la Constitución le impone la obligación de orientar la enseñanza en beneficio de las clases desvalidas y en contra de las doctrinas religiosas, pues según la reforma al Art. 3º la educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo

y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

Tales son las principales innovaciones que, en punto a garantías individuales, consagran los Arts. 27, 28, 123 y 3º de la Constitución. Cada uno de ellos ha provocado durante años enconados debates y tenaz defensa de los afectados. Pero poco a poco se ha impuesto una interpretación cada vez más radical de los preceptos, la cual ha acabado por anular casi por completo todo ademán de rebeldía.

Excepción a lo dicho es el Art. 3º después de la reforma de 34, que frente al auge de los artículos afines no ha demostrado hasta ahora prosperidad ni logrado aceptación.

La diferencia se explica. Al otorgar medidas de protección en favor de los campesinos y de los obreros, los Arts. 27 y 123 buscaron rectificar la gran injusticia social que se cometió en perjuicio de dichas clases, a partir de las Leyes de Reforma y durante todo el tiempo en que medró en México el individualismo rampante de la Constitución de 57. Al restringir en el Art. 28 la libertad de comercio de la escuela liberal, se trató de impedir que al amparo de esa libertad los grandes monopolios la extirparan. Si la técnica fué defectuosa, si las leyes secundarias interpretaron mal los textos constitucionales y si los ejecutores pervirtieron el sistema, a pesar de todo eso queda a salvo el propósito generoso de los Arts. 27, 28 y 123, al reproducir en nuestro tiempo el mismo espíritu humanitario que resplandeció en la legislación de Indias.

En cambio, el desafortunado Art. 3º es, a partir de la reforma de 34, la negación misma de la Constitución. Una ley que organiza los poderes públicos para lanzarlos como máquina de guerra sobre las más hondas libertades del hombre, no es en verdad una Constitución. Enseñar es una de esas libertades. Enseñar es verificar y transmitir las propias convicciones; no es repetir ajenas ideas, que no obligan a nuestra adhesión. Por eso enseñar requiere climas de sinceridad, y sólo cobra su tiembre más puro y diáfano en ámbitos tan sonorosos como los de esta Escuela.

*
* *

Hasta aquí las garantías individuales. Después de haber examinado con perentoria brevedad esas limitaciones al poder público, que

constituyen lo que suele llamarse la parte dogmática de la Constitución, cúmpleme referirme, con la misma apremiante concisión, a la organización interna de los poderes, o sea a la parte orgánica de una Constitución escrita.

Apartándose de las rígidas líneas de la tesis de Montesquieu, para regresar sin saberlo a la teoría que siglos atrás expusiera Aristóteles en su Política, nuestras dos últimas Constituciones han consagrado, no el dislocamiento, sino la colaboración entre sí de los tres poderes federales, ya sea por la participación de dos de los poderes en un mismo acto, o bien por el otorgamiento a uno de ellos de ciertas funciones que por su naturaleza pertenecen a otro poder.

Si en esa tendencia general a la cooperación de los órganos no difieren las Constituciones de 57 y de 17, hay un aspecto que dentro de la misma tendencia ofrece matices diversos en cada una de las dos leyes. Reriérome al punto que en nuestro derecho público se conoce con el nombre de facultades extraordinarias, cuya importancia me impide soslayarlo en la presente ocasión.

Cuando al triunfo de la República se encauzó la vigencia de la Constitución de 57, la Suprema Corte conoció largamente del debate suscitado en torno de las facultades con que el poder legislativo podía dotar al ejecutivo, para hacer frente a la situación de grande peligro o conflicto, que preveía entonces como ahora el Art. 29 El jurista D. Ignacio Vallarta, cuya eminente capacidad abrió senderos recorridos todavía por todos los que estudian derecho constitucional mexicano, hizo al fin prevalecer la tesis de que, siempre en la hipótesis del Art . 29, el Congreso podía delegar en el Presidente de la República, parcial y temporalmente, facultades legislativas. Con el tiempo la tesis de Vallarta sirvió para justificar lo que según el texto estricto de la Constitución, era injustificable: la delegación de facultades legislativas fuera de los casos previstos por el Art. 29, esto es, sin que existiera un estado social de anormalidad y sin que la delegación tuviera por objeto, ni siquiera como pretexto, hacer frente a dicha situación. Desde entonces se convirtió en cotidiano y normal lo que según la Ley Suprema debería ser extraordinario y exótico; desde entonces el Presidente de la República, con la voluntad del Congreso de la Unión y con la aprobación de la Suprema Corte, se convirtió en legislador ordinario. Y nació y medró en México, al margen de la Constitución, un derecho público de origen consuetudinario, sobre el cual se erigió casi toda la legislación federal común.

El Congreso Constituyente de Querétaro se encargó resueltamente con el serio problema de la delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo y lo resolvió mediante una adición al Art. 49, en la que consignó como excepción al principio de la división de poderes la facultad del Congreso para delegar parcial y temporalmente sus funciones legislativas en el Ejecutivo, pero únicamente en el caso del Art. 29, esto es, cuando existe una situación que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto.

No obstante la claridad del propósito, tan pronto como entró en vigor la Constitución de 17 se repitió el fenómeno que se había producido bajo la vigencia de la Constitución anterior. Sin que mediaran las circunstancias extraordinarias del Art. 29 y sin que hubiera suspensión de garantías, el Ejecutivo solicitó delegación de facultades legislativas, el Congreso se las concedió y la Suprema Corte las reputó constitucionales, empleando para ello el viejo argumento de Vallarta, menos válido si cabe dentro de la nueva Ley Suprema, que consagraba una sola y expresa excepción. Desde entonces, y como en la época anterior, nuestras leyes emanaron casi en su totalidad del Ejecutivo, en uso de facultades extraordinarias, inclusive aquellas que, como el Código Civil y el de Procedimientos Civiles, de nada servirían para afrontar una situación de emergencia.

Para derogar el derecho de origen consuetudinario que así se formó, no hubiera sido conveniente la rectificación de la jurisprudencia de la Corte, ajustándola al texto constitucional, porque entonces se hubiera producido la parálisis súbita de nuestra vida jurídica, al ser declaradas inconstitucionales poco menos que todas nuestras leyes. Respetando la validez de la situación que le precedió, la reforma de 1938 quiso poner término a dicha situación y para ello agregó al Art. 49 las siguientes palabras: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar." Ese caso a que alude la reforma es el del Art. 29, que como excepción estaba ya consignado en la adición de Querétaro, por lo que la reforma de 38 no añadió nada nuevo al texto original, sino que concretó tan sólo el propósito de acabar con la costumbre inconstitucional a que se ha hecho referencia.

Tan inveterada y unánime ha sido en México la práctica de trasladar al Ejecutivo la función legislativa que sin duda el fenómeno obedece a causas profundas, cuyo origen no es el caso de desentrañar aquí. Hay, pues, que precaverse contra esas causas, que no han desa-

parecido, sino que siguen obrando para producir el mismo y conocido efecto. Afortunadamente el primer caso de facultades extraordinarias que se ha presentado desde la reforma de 38, ha servido para aplicar correctamente el sistema. Sobre la base de una situación de grande peligro o conflicto, que es en la que México se encuentra por virtud del presente estado de guerra, y satisfechos todos los requisitos del Art. 29, el Congreso concedió al Presidente de la República, con fecha 1º de junio de 1942, autorización para legislar en los distintos ramos de la administración pública. Esta delegación precedida como estuvo de la suspensión de garantías, habría realizado sin reproche el sistema de los Arts. 29 y 49, si se hubiera limitado en cuanto a su duración y en cuanto al número de las facultades legislativas que se delegaban, de acuerdo con el principio de relatividad que en punto a suspensión de garantías y a facultades extraordinarias gobierna y señorea el contenido todo del Art. 29.

Si ese único caso que se ha presentado desde la reforma de 38 servirá o no de precedente para la actuación futura de los órganos federales, es cosa difícil de ser prevista. En contra del sistema de no delegación sustentado en aquella reforma, está la teoría moderna, que quiere dejar al parlamento únicamente la dirección política y el señalamiento de rumbos, para confiar al Ejecutivo la responsabilidad de la legislación técnica, encomendada por él a comisiones de expertos [13]. Y en contra está, sobre todo, nuestra realidad nacional, que saltando por encima de barreras que se suponían infranqueables, ha adoptado siempre el sistema que la Constitución condenó.

"La acción persistente de la constitución social impone poco a poco y día a día sus formas características, y hace ceder a la constitución política, que siempre tiene mucho de artificial y matemática; las modificaciones que en las ideas generales producen las necesidades cambiantes de la vida, el progreso de las ideas y las fuerzas todas del crecimiento nacional, no se ajustan cómodamente al molde invariable que forjó una generación pasada, y es preferible que el molde ceda lentamente y permita formas menos rectilíneas, a que salten en pedazos al vigor de fuerzas irresistibles" [14].

*
* *

[13] Así Harold Lasky, La Democracia en crisis; Madrid, 1934; pág. 69.
[14] Rabasa: La organización política de México; Ed. española; pág. 210.

La cooperación entre sí de los poderes legislativo y ejecutivo, a fin de que uno sirva de limitación al otro por una especial intervención en sus actos, fué perfeccionada en beneficio del ejecutivo por los legisladores de Querétaro.

Las ideas que pocos años atrás había expuesto en sus libros D. Emilio Rabasa, influyeron notoriamente en las decisiones que respecto al equilibrio de los poderes adoptó el Constituyente. Por la asamblea pasó entonces la sombra del desterrado insigne, según lo dijo en parecidos términos uno de los diputados. Nadie como él hubiera podido servir de guía en aquellos momentos, porque si la admirable jurisprudencia de Vallarta prestó vida y lozanía a la naciente Constitución, los vicios que en ésta descubrió la madurez y los remedios que aconsejaba la experiencia fueron revelados, con claridad de mediodía, por las obras de Rabasa. Después de Otero, el precursor, Vallarta y Rabasa comparten el reconocimiento de los juristas mexicanos y presiden todavía, desde la cátedra más alta de nuestras escuelas de leyes, la enseñanza de un derecho constitucional genuinamente mexicano.

Los dos períodos ordinarios de sesiones que implantó la Constitución de 57, prorrogables y no disminuíbles, y la convocatoria para sesiones extraordinarias que la misma Constitución encomendaba a la Comisión Permanente, permitían al Congreso actuar casi sin interrupción durante todo el año, lo que favorecía el abuso legislativo y la permanencia de las intrigas políticas, desquiciadores del equilibrio de los poderes. Dócil a las enseñanzas de Rabasa, el Constituyente de Querétaro estableció un solo período ordinario de sesiones, disminuíble e improrrogable (art. 66); al mismo tiempo dejó en manos del Ejecutivo la convocatoria para sesiones extraordinarias (arts. 67 y 79, fr. IV). Esta última innovación desapareció por reforma de 1923, en virtud por Rabasa y abolido por el Constituyente, al trasladar de nuevo a la Permanente la facultad de convocar, por sí o a propuesta del Ejecutivo, a sesiones extraordinarias.

En materia financiera, el maestro propuso una serie de enmiendas favorables al equilibrio de los poderes, que en parte se adoptaron por la Constitución de 17.

De este modo, la iniciativa de la ley de ingresos dejó de ser facultada privativa de la Cámara de Diputados, pasando al Presidente,

por más que la Constitución no dice que sea facultad exclusiva de éste último.

La aprobación del presupuesto de egresos sigue siendo, en contra de la opinión del autor que vengo citando, facultad reservada a la Cámara de Diputados, la más apasionada y propensa a la rebeldía de las dos; sin embargo, atendiendo en parte, a las razones expuestas por aquél, la Constitución de 17 consagró en un artículo nuevo, el 75, un medio de precaver al ejecutivo contra el peligro de que la Cámara de Diputados, en actitud hostil, dejara de considerar en el presupuesto de egresos las retribuciones a empleados dependientes del ejecutivo, con lo cual reduciría a éste a la impotencia; con ese fin el Art. 75 dispone que el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por la ley de ingresos, que es obra de las dos Cámaras, y si la omitiere se tendrá por señalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Otro motivo de debilidad del ejecutivo frente al Congreso consistía en que el sistema de 1874 dejó a la simple mayoría de la Cámara de Diputados la decisión acerca de la responsabilidad penal del Presidente, pues la otra Cámara no tenía sino el papel secundario de aplicar la pena señalada por la ley en funciones de jurado de sentencia. El Constituyente de Querétaro fortaleció en este punto la posición del ejecutivo, limitando a dos (traición a la patria y delitos del orden común) los casos en que dicho funcionario puede ser juzgado durante su encargo, y distribuyendo convenientemente entre ambas Cámaras el conocimiento de la causa contra el Presidente, que siempre sigue el proceso de los delitos oficiales, en que la Cámara de Diputados actúa de fiscal y la de Senadores juzga y aplica la pena, mediante una mayoría especialísima de dos tercios del total de sus miembros.

Al igual que en el caso anterior, la Constitución actual vigorizó al Ejecutivo al fortalecer su veto contra las resoluciones del Congreso. Según las reformas de Lerdo de Tejada en 1874, la simple mayoría absoluta de votos de las Cámaras era bastante para confirmar el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo. Según el sistema vigente, se necesita una mayoría de dos tercios de cada Cámara para superar el veto del ejecutivo. Así fué como los autores de la Constitución de 17 se mostraron fieles, también en este punto, a las enseñanzas del maestro cuyo nombre he de repetir tantas

veces, en esta ocasión, por estar vinculado como ninguno otro a nuestra evolución constitucional de los últimos treinta años.

*
* *

Las relaciones establecidas por la Constitución entre los poderes legislativo y ejecutivo, tienen su complemento en las atribuciones del tercero de los poderes, el judicial, encargado de velar en general por la observancia de la Constitución y en especial por las garantías individuales y por las jurisdicciones federal y local.

La organización del poder judicial ha reflejado en sus cambios las alternativas del pensamiento gubernamental, principalmente del pensamiento del Jefe del Ejecutivo. Y ello se debe a que, por desgracia, las reformas constitucionales, aun las que afectan a materia tan importante como es la relativa al poder judicial, se hacen y se deshacen según los impulsos que el Presidente marca a la política nacional. No son de extrañar, por lo tanto, el número y la naturaleza de las variaciones que se han introducido en la Constitución, respecto a la manera de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia a la duración de los mismos en sus cargos y a la manera de actuar de dicho tribunal.

En la Constitución de 57 los ministros de la Suprema Corte tenían un origen popular, pues eran designados en elección indirecta de primer grado (art. 92). El sistema mereció la censura de Rabasa. "La elección popular —decía el maestro— no es para hacer buenos nombramientos, sino para llevar a los poderes públicos funcionarios que representen la voluntad de las mayorías, y los magistrados no pueden, sin prostituir la Justicia, ser representantes de nadie, ni expresar ni seguir voluntad ajena ni propia. En los puestos de carácter político, que son los que se confieren por elección, la lealtad de partido es una virtud; en el cargo de magistrado es un vicio degradante, indigno de un hombre de bien"[15].

La elección popular de los ministros se convirtió de hecho en designación de los mismos por el Presidente de la República. Y como, por otra parte, la duración del cargo de aquéllos era por seis años

[15] Rabasa: op. cit.; pág. 285.

(art 92), coincidiendo así con la donación del período presidencial, el resultado era que los ministros no diferían en origen ni en libertad moral de cualquiera de los agentes superiores, cuya designación corresponde al ejecutivo. Se qubrantaba así la independencia, que como supremo atributo del poder judicial, señalan la teoría y las constituciones todas.

En presencia de los defectos indicados, Rabasa proponía lo siguiente: 'La inamovilidad del magistrado es el único medio de obtener la independencia del tribunal... El nombramiento puede ser del ejecutivo con aprobación del Senado, que es probablemente el procedimiento que origine menores dificultades y prometa más ocasiones de acierto. Poco importa que, confiado el poder de nombrar al Presidente de la República, éste haya de preferir a los hombres de su partido; la intervención del Senado añade alguna probabilidad de cordura; pero en todo caso, un presidente durante su período de seis años no hará sino muy pocos ministros, y concluido su sexenio, la influencia personal del nuevo presidente no encontrará obligados en la Corte. Sobre un alto juez vitalicio no tienen ya su fatal influencia ni el temor ni la esperanza; aun para el mismo que nombra, la inamovilidad confiere al ministro una posición digna, que no impone deberes de sumisión, aunque los conserve de agradecimiento; la designación ha sido legal y decorosa, limpia de sospechas de connivencias bastardas. Las ligas de origen se rompen por la inamovilidad, porque el presidente que confiere el nombramiento no puede ni revocarlo ni renocarlo; el magistrado vive con vida propia, sin relación posterior con el que tuvo la sola facultad de escogerlo entre muchos, y que no vuelve a tener influencia alguna ni en sus funciones en la duración de su autoridad"[16].

Veamos las realizaciones constitucionales que suscitaron las ideas precedentes, durante el período que analizamos. El Constituyente de Querétaro acogió casi totalmente dichas ideas, pues aunque no encomendó al presidente de la República la designación de los ministros, sino al Congreso de la Unión, quien debía elegirlos entre los propuestos por las legislaturas de los Estados, sin embargo consagró el principio de la inamovilidad judicial, al disponer que los ministros de la Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito, sólo

[16] Id.; pág. 294.

podrían ser privados de sus puestos por mala conducta, mediante el procedimiento respectivo (arts. 94 y 96).

La reforma de 1928 dió al presidente la facultad de designar, con aprobación del Senado, a los ministros de la Corte, lo cual unido a la inamovilidad que ya existía, sirvió para realizar íntegramente el sistema que había propuesto Rabasa desde el año de 1912.

Desgraciadamente otra reforma posterior, la de 1934, restauró con agravantes el sistema de 57. El presidente retuvo la facultad que adquirió en 28 para nombrar a los ministros, con aprobación del Senado; pero al suprimir la inamovilidad y limitar a seis años la duración del encargo, la reforma incurrió en los defectos de 57, agravados ahora por virtud de que no se conserva ni siquiera la teórica independencia que el origen pseudo popular deba a los ministros bajo la vigencia de la otra Constitución.

Un nuevo proyecto de reforma, iniciado en 1941, aprobado por el Congreso y ratificado ya por la mayoría de las legislaturas de los Estados, restaura en el Art. 94 el sistema de la reforma de 28.

Tocante a la organización de la Corte, una reforma de 1900 al entonces Art. 91 encomendaba a la ley secundaria la determinación de si aquel tribunal debería trabajar en pleno o en salas. Rabasa opinó siempre en contra de la división en salas; la admitía en los asuntos distintos del amparo, pero en la materia del juicio constitucional, que es la que da calidad suprema a la Corte, no consentía que se fraccionara el poder judicial. De acuerdo con el autor citado, el Constituyente de Querétaro dispuso en el Art. 94 de la Constitución que la Suprema Corte se compondría de once ministros y funcionaría siempre en tribunal pleno. Pero la reforma de 1928 a dicho artículo determinó que la Corte se compondría de 16 ministros y funcionaría en pleno o dividida en tres salas, según lo dispusiera la ley. La reforma de 34 aumentó a 21 el número de los ministros y a cuatro el de las salas.

La tendencia predominante en la actualidad respecto a la organización de la Corte es en el sentido, no sólo de conservar la división en salas, sino de aumentar el número de éstas para hacer frente al siempre irresoluble problema del rezago de asuntos. La tesis de Rabasa respecto a la organización de la Corte tenía por base y punto de partida la hipótesis de un juicio de amparo mantenido en toda su pureza, un juicio donde se ventilaran cuestiones estrictamente cons-

titucionales; cuando por la puerta falsa del Art. 14 se colocó en la Constitución, disfrazada de garantía individual, la inexacta aplicación de la ley, ingresó por ese solo hecho a la competencia de la Corte todo lo que por su naturaleza pertenecía a los tribunales de los Estados. Ampliada la competencia, ganó la Corte en número de asuntos lo que perdió en auténtico poder, porque sus altas y características funciones relativas al amparo-juicio, se han olvidado y yacen sepultadas bajo el exorbitante número de los amparos-recurso. Por lo tanto, la tesis de Rabasa dejó de tener validez, referida a un juicio y a un tribunal que no están ceñidos a la labor genuinamente constitucional, ni tendría tampoco aplicación práctica en la solución del grave problema del rezago.

Restaurar la pureza del juicio de amparo, segregando de la Corte la última instancia sobre la inexacta aplicación de la ley, para conferirla a un nuevo tribunal federal, ha sido empeño hasta ahora inútil de los juristas mexicanos. Reivindicar la supremacía judicial, que no es al fin y al cabo sino la supremacía de la Constitución, es tarea cuya cabal realización está reservada a las generaciones futuras.

Mas a pesar de todas las deficiencias pasadas y actuales del sistema, es el Poder Judicial Federal la única institución que ha salvado de irremediables fracasos a nuestro derecho público. El constituye el lazo de unión entre una ley sin vida y una realidad que aspira a fórmulas de vida. El es, a través del amparo, quien infunde aliento al derecho constitucional mexicano. Fuera del amparo, ¿qué queda con viviente realidad en nuestra Constitución? La democracia, que es el presupuesto de todo su articulado, ha sido hasta ahora un mito, remoto y legendario. El municipio, cifra de nuestras libertades, escuela primaria del civismo, se ha convertido en lonja, donde los aprendices de la política ensayan sus primeras corrupciones. El federalismo, que fué bandera agitada muchas veces por vientos de combate, cobija ahora las realidades que defendió el partido contrario. Para proteger la libertad, sólo queda el juicio de amparo.

Desde su nombre, que evoca salvaguardia y defensa (tan castizo como que tiene su cuna en las gloriosas libertades de Aragón), desde el nombre hasta sus funciones, el amparo es el baluarte de los derechos individuales, ejercicio constante de libertad y de civismo, escuela de legalidad donde aprenden los gobernantes sus deberes y los gobernados sus derechos.

Por eso la Suprema Corte de Justicia, que a través del amparo dice la definitiva palabra salvadora, la palabra que detiene el amago y paraliza la agresión, es entre todas nuestras instituciones constitucionales, la que sustenta la esperanza del jurista y la fe del pueblo en la justicia.

Al terminar, o mejor dicho, al interrumpir este resumen estricto de una etapa en la vida de nuestra Constitución, he querido que mis últimas palabras fueran para la Suprema Corte de Justicia, porque ella es, según la frase de Bryce, la voz misma de la Constitución.

La Constitución Mexicana de 1917
se refleja en el Tratado de Paz de Versalles,
París, s.e., 1974

por

Alberto TRUEBA URBINA

LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917 SE REFLEJA EN EL TRATADO DE PAZ DE VERSALLES DE 1919

POR Alberto Truba Urbina

PARIS, 1974

EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO SE INTERNACIONALIZA DESDE 1919 CON EL TRATADO DE PAZ DE VERSALLES

PROLOGO

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 americanos 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, Lic. Luis Echeverría Alvarez.

El artículo 123 de la Constitución mexicana de 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.

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 (Art. 27) y del derecho del trabajo (Art. 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.

Ya 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 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 paí-

ses que después de la publicación de nuestra Constitución, quisieron establecer para sus países las bases del nuevo derecho social, la tomaron como fuente de inspiración." [1]

Por esto, afirmamos que después de la Primera Guerra Mundial que terminó 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 que participaron en la elaboración de la parte XIII del Tratado tenían un perfecto conocimiento de nuestra Constitución. La prioridad de ésta es ahora reconocida por autores europeos y americanos, 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.

Si la comparación entre la Constitución y el Tratado ofrece una semejanza entre los dos, se debe a la participación en las discusiones del Tratado, de Samuel Gompers, Presidente de la America Federation of Labor, que había insistido al lado del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica porque los trabajadores participaran en la conferencia de paz.

Samuel Gompers conocía bien nuestro proceso revolucionario, así como nuestra legislación sicial anterior a la Constitución de 1917, así como ésta, sobre todo del acuerdo de 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.

Por otra parte, Samuel Gompers sostenía una correspondencia estrecha con líderes de sindicatos obreros mexicanos, así como con periodistas como el Dr. Atl.[2]

[1] *Cfr.* Alberto Trueba Urbina, *El Artículo 123*, México, 1943.

[2] Rosendo Salazar y José G. Escobedo, *Las Pugnas de la Gleba*, México, MCMXXIII.

Sin duda alguna, Samuel Gompers conocía bien nuestra Constitución de 1917, así como el ministro del interior de los Estados Unidos, no solamente por las consecuencias que tendría para la propiedad privada de los residentes americanos, 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 enunciar una *Carta del trabajador.*

La coincidencia de la semejanza entre los principios de nuestra Constitución de 1917 y la parte XIII del Tratado 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 Sr. Arthur Fontaine como Secretario de la Comisión.[3]

En sus memorias, como se desprende de 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 los Estados Unidos estaban tratando de proteger las inversiones norteamericanas en México. El movimiento sindical de los Estados Unidos trataba, 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 norteamericano y supieron comprender que sus intenciones no eran las de explotar a México o a sus trabajadores.

Mi contribución a la causa por la libertad de México ha consistido principalmente en tener a 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 de asociarse y tomó las medidas

[3] *Cfr.* Alberto Trueba Urbina, *Tratado de Legislación Social*, México, 1954, pp. 277 y ss.

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 y un buen número de representantes sindicales se reunieron en Laredo para tomar parte en esta conferencia. El secretario de trabajo, Wilson, se encontraba ahí representando al Gobierno de los Estados Unidos y el general De la Garza, como representante personal del Presidente Carranza. Igualmente participaron algunos países de Centro y Sudamérica."

El origen de la intervención de los líderes obreros en el Tratado de Paz se encuentra en las siguientes palabras del propio Presidente de la American Federation of Labor, en la inteligencia de que cuando se celebraron 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.

"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 supergobierno, 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 F. N. del T. 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.

"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 pricipios, objetivamente, contituyen un extracto del artículo 123 de la Constitución mexicana que conocía perfectamente bien el distinguido líder norteamericano 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 transcripción, 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.

SEMEJANZAS DE LOS TEXTOS DEL ARTICULO 123 Y DEL ARTICULO 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 lo usamos en comprobación de nuestra tesis, como se verá en los renglones que siguen. Entre la Constitución Mexicana de 5 de febrero de 1917, que proclamó por primera vez en el mundo *derechos sociales* o *pricipios de justicia social*, así como un auténtico derecho del trabajo, y el Tratado de Paz de Versalles de 28 de junio de 1919, existe notoria igualdad de conceptos que justifican la prioridad e influencia de la primera en el Tratado. La similitud y la concordancia de nuestro artículo 123 con el artículo 427 del Tratado, son elocuentes, como puede verse en seguida:

[4] *Cfr.* Samuel Gompers, *Setenta Años de Vida y Trabajo*, Madrid, 1960, pp. 397 y ss.

CONSTITUCION MEXICANA ART. 123	TRATADO DE VERSALLES ART. 427
I. Ante todo hay que observar que el trabajo no es mercancía.	1. 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, etc.	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 de contrato.	6. La supresión del trabajo de los niños y la obligación de aportar al trabajo de los jóvenes de los dos sexos las limitaciones necesarias para permitirles continuar su educación y asegurarles su desarrollo físico.
VII. Para trabajo igual debe de corresponder salario 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 estado deberá organizar servicios de inspección que contará 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, pero el artículo 123 es superior por la esencia revolucionaria de sus reivindicaciones que se universalizarán integralmente 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.

RECONOCIMIENTO POR JURISTAS EXTRANJEROS DE LA IMPORTANCIA DE LA CONSTITUCION 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.

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 del Dr. 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, el Dr. 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]

[5] *Cfr.* B. Mirkine-Guetzevitch, *Modernas Tendencias del Derecho Constitucional*, Editorial Reus, S.A., Madrid, 1934.

[6] *Cfr.* Moisés Poblete Troncoso, *Evolución del Derecho Social en América*, Editorial Nascimiento, Santiago de Chile, 1942.

El profesor de la Universidad de La Habana, Juan Clemente Zamora, escribió con un espíritu completamente panamericano:

"No buscamos establecer la importancia de la Constitución mexicana del 31 de 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 diferentes de los nuestros".[7]

De la misma manera el ex magistrado de la Corte de la Habana, Andrés Ma. Lazcano y Mazón hablando de nuestra Constitución declara:

"México en el Continente Americano es el país que marcha a la vanguardia de nuestros Derechos Sociales en relación al derecho de la propiedad... Como se puede constatar, 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 propiedad territorial sumisa 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 período entre las dos guerras. Desde 1917 la Constitución mexicana afirma una tendencia netamente socialista, después fue 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]

El maestro conferencista del Instituto Politécnico de París, profesor Duclos, no es menos elocuente cuando dice:

[7] *Cfr.* Prólogo de la obra de Lazcano y Mazón, *Constituciones Politicas de América*, La Habana, Cuba, 1942.

[8] *Cfr.* Andrés Lazcano y Mazón, *Constituciones Politicas de América*, Cultural, S.A. La Habana, Cuba, 1942.

[9] *Cfr.* Georges Burdeau, *Manual de Droit Public*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1948.

"En 1917 un primer texto sistematiza el conjunto de los nuevos derechos 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" (Artículo 27). El fin de la Gran Guerra es el signo de una florescencia de afirmaciones, de principios análogos en Europa, Estonia, Polonia, Rumania, Yugoslavia, Austria, Dantzig... 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]

En Italia se reconoce como modelo de norma social nuestra Constitución de 1917, en la cual se inspiraron numerosos juristas, solamente por su aspecto protector y de garantía de los derechos de los trabajadores, pero por negligencia no tomaron lo más valioso: el lado reivindicador. En una obra publicada hace algún tiempo, Karl Lowenstein confirma nuestra tesis en estos términos:

"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

[10] *Cfr.* Pierre Duclos, *L'Evolution des Rapports Politiques depuis 1750*, Presse Universitaire de France, 1950.

[11] *Cfr.* Karl Lowenstein, *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1964.

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.

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.

"El artículo 121 de la Constitución", en
Revista de Investigaciones Jurídicas,
Año 8, N° 8, México, 1984, Tomo I

por

Eduardo TRIGUEROS

EL ARTICULO 121 DE LA CONSTITUCION *

Por EDUARDO TRIGUEROS S.

Invitado por los directores de la Revista Mexicana de Derecho Público para colaborar con ellos en la magnífica labor que desarrollan al lograr tan interesante publicación, he elegido el estudio del artículo 121 de la Constitución, tema sobre el cual se ha despertado una corriente de investigación y en el que nuestra Suprema Corte de Justicia ha basado buen número de sentencias cuyo alcance, en conjunto, es todavía difícil precisar, pero que marcan el interés de los estudiantes del derecho y de nuestros tribunales en conocer y analizar esta disposición sobre la que poco se ha elaborado, seguramente por su aspecto puramente técnico y por su relación con la embrollada madeja del Derecho Internacional Privado.

La intención de este trabajo no es llegar al fondo del problema de aplicación de leyes de un Estado de la Federación en otro ni hacer un estudio completo del artículo 121 Constitucional, con todas sus implicaciones y errores o aciertos; no sería posible en la dimensión necesariamente reducida de este artículo, abarcar tan diversos y complicados problemas.

Al aceptar la invitación con que se me honra, he pensado tan sólo presentar a los lectores de la Revista de Derecho Público, algunos datos y observaciones que puedan orientar estudios ulteriores de más alcance, reuniendo aquí elementos dispersos y anotando tan sólo aquellas ideas que surgen de la misma observación de ellos.

En su estudio "Algunos problemas del Estado Federal", F. Jorge Gaxiola dice que: "El federalismo se realiza en un fenómeno de unión y no de unidad, por la coexistencia de dos órdenes jurídicos distintos".

Es indudable que el federalismo sólo es concebible cuando los Estados de la Federación tienen un mínimum de autonomía en la creación

* Publicado por primera vez en *Revista Mexicana de Derecho Público*, tomo I, número 2, octubre/diciembre de 1946.

del orden jurídico, que les permite participar en la formación de la voluntad del Estado. Hauriou afirma que "lo que constituye el federalismo es la diversidad de leyes y la existencia de soberanías secundarias, bajo una soberanía común, restringidas a un número determinado de objetos". (Etude sur la descentralisation. 1892 pág. 4).

La facultad de los Estados para legislar con absoluta autonomía en aquellas materias que les están constitucionalmente reservadas es característica del sistema federal. Esta facultad sólo puede estar supeditada a la propia constitución.

La pluralidad de Estados con idénticas funciones genéricas en el sistema federal, hace indispensable la coordinación de tales funciones para obtener de la unión el resultado que en ella se busca; y así al lado de aquellas disposiciones constitucionales que señalan las facultades del poder federal en los asuntos que interesan a todo el sistema, existen necesariamente en la Constitución, normas que regulan el ejercicio del poder autónomo de los estados miembros, con vista a obtener un resultado armónico, manifestación de unidad, garantía de equilibrio y base de seguridad y facilidad en las relaciones en que varios Estados intervienen.

Por ser imposible encargar al poder federal esta coordinación que implica normas restrictivas de la autonomía local, tales normas sólo pueden encontrarse en la ley fundamental.

Normas de tal tipo no son exclusivas para el funcionamiento del Estado federal. Se encuentran no sólo en los Estados confederados sino también, en forma parcial, en convenciones internacionales entre Estados autónomos.

Tanto en sus manifestaciones parciales e incompletas como en sus manifestaciones totales y orgánicas, tienen estas normas de coordinación una finalidad clara: lograr que un sistema de derecho pueda realizar totalmente su función sin dejar de aceptar que para la debida atención de las necesidades del comercio y de la vida humana, que rebasa el ámbito geográfico de su potestad, es necesaria una coordinación con otros sistemas de idéntica autonomía.

En cualquier organización en que exista independencia en las funciones normativas, jurisdiccionales o administrativas, encontramos siempre normas de coordinación en cuanto a esas facultades de los sistemas relacionados entre sí.

Normas de coordinación de sistemas locales son necesarias en toda organización federal. En nuestra Constitución federal encontramos di-

versas reglas con esta finalidad en los artículos 115, 117 fracciones IV, V y VII, 119 y 121.

Este último artículo, destinado a servir de regla de "unión" entre los sistemas jurídicos locales, es la base constitucional del sistema de aplicación del derecho de un Estado de la federación en otro, en cuanto la doctrina y particularmente, la jurisprudencia, encuentran en esta disposición base para imponer a los Estados la obligación constitucional de aplicar leyes de otros Estados. Respondiendo a necesidades y a puntos de vista diferentes en diversas épocas, la interpretación apoya en el artículo citado las soluciones más variadas logrando, como decía el maestro Rabasa, hacer flexible la rigidez de la Constitución.

Conocer el sentido original del artículo 121 de la Constitución y darnos cuenta de su significado y de su actual interpretación, será de la mayor importancia no sólo para el estudio de los problemas de derecho internacional privado en los Estados de nuestra República, sino también para el mejor conocimiento de nuestro derecho constitucional. Los datos que se recopilan en seguida, quieren ser una aportación para ese importante estudio.

El artículo 121 de nuestra Constitución pretende ser una copia de la sección I del artículo IV de la Constitución federal de los Estados Unidos de Norteamérica, por lo cual resulta preciso en este caso, como en otros estudios de preceptos de nuestra ley fundamental, acudir al análisis del precepto que sirviera de modelo. Circunstancias especiales que serán apreciadas más adelante, señalan la mayor importancia que en este caso particular tiene la investigación en el derecho constitucional de Norteamérica.

Como un antecedente remoto del artículo 121 de nuestra Constitución se ha mencionado el artículo VIII de la Confederación de New England de 1643 (Ver: Ramón Cabrera Cosío. Conflictos de Leyes en el Estado Federal Mexicano, 1943, pág. 39), pero indudablemente el antecedente directo ha de encontrarse en el acta de la Confederación de Filadelfia elaborada en 1777.

En el artículo cuarto de la Confederación dice:

"Artículo IV. The better to secure and perpetue mutual friendship and intercourse among the people of the different States in this Union, the free inhabitants of each of these States, paupers, vagabonds and fugitives from justice excepted, shall be entitled to all privileges and inmunities of free

citizens in the several States; and the people of each? State shall have free ingress and egress to and from any other State and enjoy therein all the privileges of trade and commerce... If any person guilty of, or charged with treason, felony or other high misdemeanour in any State shall flee from justice and be found in any of the United States, he shall, upon demand of the governor or executive power of the State from which he fled, be delivered up and removed to the State having jurisdiction if his offense. Full faith and credit shall he given in each of these States to the records, acts and judicial proceedings of the courts and magistrates of every other State".

(Frente al peligro de incurrir en errores al pretender una traducción literal, haciendo a un lado la verdadera significación de las palabras usadas en los textos que se transcriben en inglés, preferimos no intentar una traducción que pueda juzgarse viciosa por su literalidad o tendenciosa por demasiado libre.)

Debemos notar cómo el artículo de la Confederación es claramente un pacto de coordinación tendiente a limitar en los Estados confederados el uso de sus facultades autónomas, en beneficio de la seguridad y perpetuidad de la amistad e *intercambio* entre los Estados.

La historia de la inserción del deber de dar fe y crédito es confusa y obscura. Ni en el proyecto de Franklin ni en el de Dickinson aparece nada al respecto (American History. Leaflets Nos. 8 y 20: julio 21 de 1775 y julio 12 de 1776). El 10 de noviembre de 1777 el Congreso designa un comité integrado por Richard Law, Richard Henry Lee y James Duane para encargarse del estudio de algunas proposiciones. Al día siguiente el comité propone algunos artículos entre los cuales se encuentra el siguiente: "That full faith and credit shall be given in each of these States to the Records, Acts and Judicial Proceeding of the Courts and Magistrates of every other State, and that any Action of Debt may lie in the Court of Law in any State for the Recovery if Debt due on judgement of any Court in any other State; providad the Judgement Creditor gives sufficient Bond with Sureties before Said Court before whom Action is brought to respond in Damages to the Adverse Party in case the original judgement be after wards reversed and Set aside".

Una nota al pie del "Journals of the Continental Congress" (1907) advierte que la proposición estuvo escrita del puño y letra de Richard Law y que la parte relacionada con la acción para cobro de deudas fue rechazada por el Congreso. (Págs. 885, 887, nota 5, y 895-896.)

La parte restante y esencial del artículo fue aceptada, quedando como parte final del artículo IV.

Notemos que aparentemente al deber de "dar entera fe y crédito" está limitado a tener como ciertos los actos de autoridad de los otros Estados. Parece quedar sin regulación obligatoria alguna la facultad de cada Estado para dar en su propio territorio a esos actos, tenidos como ciertos, la eficacia o consecuencias jurídicas que se estimen localmente justas o convenientes.

No pasa lo mismo en el caso de la demanda de extradición entre los Estados, caso en el cual está imperativamente regulada la obligación de entrega del delincuente al Estado que tenga jurisdicción para sancionar el delito.

Los juristas norteamericanos se preguntan, sin dar una solución definitiva, si la intención del autor del proyecto fue crear una acción en ejecución de sentencias de otros Estados, que se rechazó por el Congreso, y si esta resolución de la asamblea fue dictada por haberse estimado, o bien, que no era conveniente llegar a imponer al Estado el deber de ejecutar las sentencias de los demás Estados o bien se estimó que quedaba establecida y no necesitaba hacerse mención expresa. (Ver Burnett. The Continental Congress (1941) Jeusen, The Articles of Confederation (1940) Radin, The authenticated Full Faith and Credit Clause; Its history (Illinois Law Rev-1944) Robert Jackson Full Faith and Credit, the lawyer's clause of the constitution (1945).)

Puede darnos alguna orientación en cuanto al posible alcance del último párrafo del artículo IV de la Confederación, el recordar que en el siglo XVIII y en la mayor parte del siglo XIX la doctrina y la jurisprudencia americanas, basadas en el principio de la cortesía internacional, estimaban una ley extranjera o una sentencia extranjera podían tener efecto o no en el país, según éste lo estimara conveniente, según fueran las relaciones entre los países. En la obra de Joseph Story editada en 1834 (Commentaries on the conflict of Law foreign and domestic, etc.) leemos este párrafo: "El verdadero fundamento sobre el cual reposa la administración del derecho internacional privado es éste: las reglas que han de seguirse son las que aconsejan el interés mutuo, la utilidad, la comprensión de los inconvenientes que resultarían de una tesis contraria y en fin, una especie de obligación moral de hacer justicia para que, en cambio, nos sea hecha" (párrafo 35). En el caso Hilton vs. Guyot, fallado en 1895 (159 U. S. 113, 163), se deja sin efecto una sentencia francesa en consideración a que Francia no ejecu-

taría una sentencia americana, y el Juez Grey expresa que: "Tomada en su aspecto legal la "Comity" no es ni una obligación estricta ni un asunto de pura cortesía o buena voluntad. Consiste en el *reconocimiento* por un país, en su territorio, de actos legislativos, ejecutivos o judiciales de otro Estado".

Debe observarse que con frecuencia el derecho extranjero, en los sistemas inglés y americano, se toma como hecho y se habla de su "reconocimiento".

Así parece lógico que los juristas de 1777 pensaran en evitar la incertidumbre y la inseguridad de un sistema de cortesía entre los Estados de la Confederación y pensaran en imponerles la obligación de "reconocer", dando entera fe y crédito a "los actos legislativos, ejecutivos y judiciales" de los demás Estados. La misma naturaleza de la Confederación y los fines expuestos al principio del artículo IV indican que ésta fue la mira del autor del proyecto: cambiar la cortesía entre los Estados de la Confederación por un deber constitucional.

Esta interpretación y el significado exacto del artículo quedan aclarados en la convención de 1787, aun cuando quedan todavía algunos aspectos confusos.

En los proyectos para la Constitución, el párrafo del artículo IV en que nos ocupamos, vuelve a presentar la misma obscuridad en cuanto a su procedencia que revela en la Confederación. Es curioso notar que esta misma obscuridad de procedencia persigue al artículo en nuestra Constitución.

En el "plan Virginia" no se menciona disposición análoga a la norma final del artículo IV de la Confederación. Este plan presentado por Randolph fue, según se dice, la base de trabajo de la convención. En el plan propuesto por Carles Pinckney parece haberse incluido esta norma copiada de la Confederación (Walter Wheeler Cook hace notar que "El Plan Pinckney" como fue impreso en el periódico de Madison claramente no es el sometido a la Convención. Sobre la base de todas las pruebas obtenibles el Profesor Max Farrand ha intentado reconstruir el plan. Así reconstruido contiene la cláusula de entera fe y crédito. (The Logical and Legal Bases of the Conflict of Laws, 1942, pág. 92.)

De manera indudable aparece la norma en cuyo estudio nos ocupamos en el informe presentado por la "Comisión de Detalle" en cuyo informe encontramos el artículo XVI que dice: "Full faith and credit sall be given in each State to the acts of the Legislatures, and to the

records and judicial proceedings of the Courts and Magistrates, of every other State". (Ver Farrand: "The records of the Federal Convention", 106).

Debe notarse que entre este proyecto de artículo y la norma final del artículo IV de la Confederación existen diferencias de importancia en la adición de los "acts of the legislatures" entre aquello que merece entera fe y crédito.

El debate en torno a esta parte del proyecto es breve: la disposición se remite para su reconsideración a un comité especial. En la discusión se encuentran los siguientes datos ilustrativos del sentido y la importancia que los constituyentes de los Estados Unidos dieron a la norma que se cita.

Mr. Wilson y el doctor Johnson suponían que "el sentido de esta disposición es que las sentencias dictadas en un Estado darían base para acción en otros Estados". (Ver Farrand Op. cit. nota 16 en 447).

Madison deseaba que la Legislatura estuviera autorizada para prescribir la *ejecución* de las sentencias en otros Estados, bajo aquella regulación que se estimara conveniente. Pensaba que esto podría hacerse de manera segura y que estaba justificada por la naturaleza de la Unión (Farrand, 448).

Randolph dijo que no había ejemplo de naciones que ejecutaran las sentencias de los tribunales de otra nación. Presentó la siguiente proposición: "Siempre el acto de un Estado, sea legislativo, ejecutivo o judicial, debe ser declarado demostrado con el sello consiguiente, tal declaración y demostración será estimada en los demás Estados como prueba plena de la existencia de este acto; y su efecto será obligatorio en los demás Estados, en aquellos casos que con él tengan relación y queden bajo el conocimiento y jurisdicción del Estado en que el acto tuvo verificativo" (Farrand, 448).

Morris presentó la siguiente proposición: "Entera fe debe darse en cada Estado a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de los demás Estados; y la legislatura deberá, por medio de leyes generales, determinar la prueba y el efecto de tales actos, registros y procedimientos". (Farrand, 448.)

Cook (Ob. cit. pág. 93) comenta: "Parece obvio que el término "public acts" (traducido literalmente arriba por "actos públicos") en la propuesta de Morrison está hecho para abarcar los "public legislative acts" (leyes).

Las propuestas de Madison y Morris fueron tenidas en cuenta por el comité especial, ya que la norma reaparece presentada al Congreso en la siguiente forma: Full faith and credit ought to be given in each State to the public acts, records and judicial proceedings of every other State; and the Legislature shall, by general laws, prescribe the manner in which such acts, records, and proceedings shall be proved and the effect which judgements obtained in one State shall have in another". (Farrand, 485.)

Puede apreciarse que la proposición de Morris fue casi textualmente seguida en este segundo proyecto, el que ya contiene la facultad al Congreso para legislar sobre la forma de prueba, pero en cuanto a efectos, limita la facultad a sólo los efectos de las sentencias. Cook nota que aparentemente esto cubre la idea de Madison de prescribir la *ejecución* de las sentencias. (Ob. cit. pág. 94.)

Este nuevo proyecto suscita nuevas discusiones y análisis. Morris y Madison intervienen aparentemente en una cuestión de estilo.

Morris propone la reforma, quitando la última frase "judgements obtained in one State shall have in another" para concluir la redacción con la palabra 'thereof". Manson se adhiere, "particularmente si el efecto era restringido a las sentencias y resolución judiciales".

Wilson, Johnson y Randolph dejan aclarado el sentido que se daba al artículo del proyecto, Wilson hace notar que "si la legislatura no era autorizada para *declarar el efecto,* la norma no adelantaría nada a lo que actualmente sucede entre naciones independientes". Johnson pensaba, que con la enmienda al proyecto "autorizaría a la Legislatura general para *declarar los efectos* de los actos legislativos de un Estado en otro". Randolph considera que "quedaba abierta la oportunidad para que se usurparan los poderes de los Estados y propone que se limite la facultad del Congreso a "proveer para el efecto de las sentencias". (Farrand, Op. cit. 488.)

A pesar de estas objeciones se lleva adelante la propuesta de Morris cuya significación queda aclarada. Queda, pues el artículo del proyecto como sigue: "Full faith and credit shall be given in each State, to the public acts, records and judicial proceedings of every other State, and the Legislature may, by general laws, prescribe the manner in which such acts, records and proceedings shall be proved and the effect thereof".

Parece indudable consecuencia de tal discusión que la Constitución norteamericana obliga a los Estados a aceptar y a dar efecto en su ju-

risdicción a los actos de los demás Estados y se dé al Congreso facultad, entre otras para ordenar el efecto o las consecuencias de esos actos que incluyen la legislación, las sentencias y los actos administrativos de los demás. (Ver en el mismo sentido, Cook: "The logical and legal bases of conflict of Laws, págs. 95 y 104).

Para poder darnos cuenta de la exacta significación de la sección I del artículo IV de la Constitución norteamericana, no basta traducir literalmente su texto como se ha intentado repetidas veces entre nosotros, y siempre procurando buscar las palabras literalmente equivalentes sin investigar el sentido de ellas en el tecnicismo del derecho norteamericano, y apreciando el modo de plantear el problema cuya solución se busca.

"Public act" significa entre otras cosas "una ley escrita, formalmente ordenada y aprobada por la legislatura de un Estado, llamada en Inglaterra "acto del parlamento" y en los Estados Unidos, acto del Congreso o de la Legislatura o estatuto. Los actos son públicos o privados. Actos públicos (llamados también actos generales, estatutos generales o estatutos simplemente) son aquellos que se relacionan con toda la comunidad o establecen reglas universales de gobierno para todo el cuerpo político. Actos públicos son aquellos que conciernen a toda la comunidad y a los cuales los Tribunales están obligados a tener en cuenta".

"Las palabras "bill" y "law" son usadas frecuentemente como sinónimo de "act" pero incorrectamente. Un "bill" es sólo el proyecto o forma del "act" presentado a la Legislatura, pero no aprobado. "Act" no incluye ordenanzas y reglamentos derivados de las autoridades locales".

Estas ideas tomadas de Black's Law Dictionary (Edición 1933) nos revela que la significación legal de la obligación que la Constitución de los Estados Unidos impone a los Estados bajo la expresión "dar entera fe y crédito a los *public acts* de los demás", implica la obligación de aceptar las leyes de los demás Estados, las cuales deberán "tener efecto" en los demás Estados, efecto que debe quedar regulado por la ley del Congreso. Esta interpretación de las palabras "public acts" nos acerca a la proposición de Randolph que antes citamos.

Las palabras "publics acts" no han sido traducidas por nuestros publicistas, ni por los autores de nuestras normas constitucionales de acuerdo con su sentido técnico, ni con el que indican sus antecedentes y el problema al cual pretenden dar una solución. Nuestras leyes fun-

damentales traducen siempre "actos públicos", expresión que no obstante su vaguedad y su amplia comprensión no tiene entre nosotros el significado que a la expresión literal equivalente da el derecho norteamericano.

En algunos autores encontramos la idea de superar esa dificultad traduciendo por "actas públicas", como ejemplo Ramón Rodríguez (Derecho Constitucional. México, 1875, pág. 552) y en otros encontramos que tomando la acepción técnica se emplea la palabra "ley", por ejemplo en J. Carlos Mexía (Manual de la Constitución de los Estados Unidos, México, 1874, pág. 40) y Carlos Pereyra (El Fetiche Constitucional Americano, Madrid, 1942, pág. 285). En cambio, la traducción digna por todos conceptos de amplio elogio que hace nuestro buen amigo el Lic. Gustavo R. Velasco en el apéndice a "El Federalista" (México, 1943), insiste en la versión literal "actos públicos" (pág. 402).

Nos parece que las traducciones de Mexía y de Pereyra son las que están más de acuerdo con el sentido técnico de la expresión norteamericana, y que son igualmente más apegadas a la intención de los constituyentes norteamericanos. Tal vez pudiera sugerir la traducción por "leyes y actos públicos".

La palabra "Proceeding" tiene también en el derecho norteamericano una significación y un alcance propios, distintos de los que la literal expresión tiene en nuestro tecnicismo.

Tomamos de Black's Law Dictionary (pág. 1430) las siguientes ideas "Proceeding.— Un acto que es hecho por la autoridad expresa o implícita de la Corte. Cualquier acto hecho por la autoridad de una Corte de Derecho".

Debemos entender, en consecuencia, que las resoluciones judiciales son proceedings" en los términos del tecnicismo norteamericano. La exposición de los antecedentes de la sección I del artículo IV de la Constitución no dejan ninguna duda sobre esta interpretación.

Ha de tenerse en cuenta que la sentencia en el derecho norteamericano, no sólo tiene el efecto de poner fin al litigio sino que además, existe en el derecho inglés y en el americano un derecho objetivo formado por las decisiones y precedentes judiciales aplicados por los tribunales, tanto "clásicos" (King's bench, Common Pleas y Exchequer) como por los tribunales de equidad y del almirantazgo, etc. Arthur F. Kuhn expresa que: "el establecimiento de un principio jurídico por un tribunal de última instancia, esencial a la sentencia dictada, hace tal principio obligatorio para el futuro, para los tribunales de igual rango

o inferiores, en toda decisión relativa a casos del mismo orden". (Recuiel des Cours de La Haya, 1928-1, pág. 198).

La resolución judicial es también fundamento de acción judicial independiente de la causa que motivara la primera, tiene, por así decir, un efecto constitutivo, pudiendo verse este sentido del vocablo en la observación de Wilson y Johnson citadas antes. (Farrand, nota 16 en pág. 447).

La expresión "proceedings" no debe traducirse por "procedimientos", sino que tiene toda la importancia de abarcar la sentencia judicial, no sólo declarativa de derechos imputables a un sujeto, sino constitutiva de los mismos y fuente importante de derecho objetivo.

Con la expresión "Record" sucede otro tanto. Black explica (pág. 1505): "Es la relación escrita de algún acto, transacción o instrumento otorgado por orden de la ley (under authority by law) por una autoridad competente y destinado a quedar como recuerdo o prueba permanente de los asuntos con que se relaciona". Esta idea corresponde más al acto administrativo o al acto público que al "registro", como se ha traducido al derecho constitucional.

Si a esto agregamos que el "reconocer" una ley o un acto tiene en la primitiva teoría de la "comity" una significación activa que lleva hasta la aplicación de la ley o efectividad (enforcement) del acto, podemos afirmar que las traducciones que de la sección I del artículo IV de la Constitución norteamericana, se han intentado, apegándose más a la literalidad que al sentido del artículo, no corresponden ni a la intención de los autores, ni al sentido jurídico de la disposición, ni concuerdan con el problema al que los constituyentes americanos intentaron dar una solución. (En sentido contrario ver Lic. José N. Macías, Origen y Alcance del Artículo 121 Constitucional en Estados Unidos, 1946, pág. 155). Henri Bateffold (La Cour Supreme des Etats Units et le droit international privé. Revue Critique de D.I., 1936, pág. 606, nota I) traduce el deber de dar entera fe y crédito diciendo: "Plein autorité et effets", confirmando nuestro punto de vista

El estudio de los antecedentes de la disposición norteamericana que se comenta, de la reflexión sobre el significado que las palabras que en ella se usan tienen en el tecnicismo norteamericano y de la observación del concepto de la época sobre el problema de aplicación de leyes extranjeras, parece claro que se trató de superar las deficiencias de incertidumbre, de arbitrariedad y de inseguridad que proponía la vieja tesis de la cortesía internacional, como fuera expuesta por los flamencos

y seguida por ingleses y norteamericanos; para evitar estas deficiencias, tenidas como consecuencia de la autonomía de Estados soberanos, en los Estados confederados, en los Estados miembros de la Federación, se convierte el acto arbitrario de cortesía en un deber constitucional, necesario para asegurar y perpetuar la amistad y las relaciones entre los pueblos de los Estados de esta Unión.

Es, pues, esencialmente una norma que ordena la aplicación de leyes de un Estado en otro y la efectividad y ejecución de los actos de las autoridades de un Estado por los demás miembros de la Federación.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, tardía pero certeramente ha venido a marcar la importancia de esta disposición constitucional. El Juez Francis Scott Key, intentó en 1813 reducir el alcance del artículo de la Constitución a sólo obligar al Estado a recibir como pruebas, que nosotros llamaríamos plenas, las sentencias de los otros Estados. El Juez Story y el Juez Jones, se oponen a tal interpretación y se obtiene un precedente fijando que debe un Estado dar a las sentencias de los demás, efecto de cosa juzgada (conclusive judgement). En la misma sentencia el Juez Jones cita una decisión del Juez Wilson dictada en 1794, en apoyo a su tesis. Desgraciadamente parece que el Juez Marshall dejó pasar la oportunidad de dar a conocer su opinión, tan valiosa en otros casos, en relación con este asunto, habiendo tenido oportunidad de hacerlo en el caso Hampton vs. M'Connel, planteado en 1818.

Robert H. Jakson (Full Fait and Credit Clause, N. Y., 1945) cita diversas resoluciones de la Suprema Corte, a partir de 1873, en que dicho tribunal inicia una serie de opiniones vacilantes en torno al problema del conflicto de leyes entre los Estados, problema frente al cual, la Corte expresa su intención abstencionista en 1916 (Kryger vs. Wilson), asegurando que éste es un problema puramente local.

Sin embargo, años antes del fallo de Kryger vs. Wilson, en el asunto Converse vs. Hamilton (224 U. S. 243, 1912) la Suprema Corte declara que los Jueces contravienen la norma de entera fe y crédito cuando aplican su propia ley en vez de la ley de otro Estado que es aplicable. En 1915 se falla el asunto Royal Arcanum vs. Green (267 U. S. 574) y se impone a la Corte del Estado de Nueva York la modificación de una sentencia por contrariar el deber de dar entera fe y crédito, obligándole a aplicar las leyes de Massachussetts. A partir de 1925, la Suprema Corte Americana toma de plano intervención en los conflictos de leyes entre los Estados, pensando en que es esta una materia regu-

lada por la Sección I del Artículo IV de la Constitución, pudiendo afirmarse hoy en día, como lo hacen, Henri Batiffold (La Cour Supreme citada) y Ernest Lorenzen (The Federal Constitution of the United States of America as a Source of Private International Law), en Recueil d'etudes sur les sources du droit en l'honneur de Francois Geny (Tomo III, pág. 437 y s.), que el significado actual de las disposición comentada es indudablemente imponer a los Estados la obligación de aplicar el derecho de los demás, de dar efecto y eficacia a los derechos subjetivos creados en los otros. (Ver particularmente el fallo Bradford Electric Light Co. vs. Clapper, 286 U.S. 145, 155, 1932).

Resulta de ahí que la sección I del artículo IV en su primera parte impone este deber a los Estados y en su parte segunda señala una función del Congreso Federal (que hasta ahora ha sido usada tan sólo para establecer en la ley de 1790 la forma de legalizar o autentificar los documentos precedentes de las autoridades de un Estado; esta ley, ampliada el 27 de marzo de 1804, incluyó en las disposiciones anteriores los registros, títulos y certificaciones), con lo que parece quedar aclarado el alcance del artículo que se cita, si bien no significa esto que dicho artículo sea una norma explorada ni mucho menos juzgada perfecta.

Antes de entrar al estudio de nuestra ley fundamental creo que es conveniente observar, aunque sólo de modo superficial, las disposiciones que en torno al mismo problema encontramos en la constitución de Australia. (Sec. 51, párrafo XXIV y Sec 118.)

W.W. Cook afirma que estas disposiciones son resultado del cuidadoso estudio que los miembros de la convención constitucional autraliana, hicieron de la constitución Norteamericana. (The logical and Legal Bases, pág. 95.)

El resultado de ese estudio se encuentra resumido en las siguientes normas constitucionales:

Sección 51. El parlamento tendrá poderes para hacer leyes con relación a: XXIV. La notificación (service) y ejecución en la comunidad (Commonwealth) de los procesos civiles y penales y de las sentencias de las cortes de los Estados; XXV. El reconocimiento de las leyes, de los actos públicos (public acts) y títulos o registros (records) y los procedimientos judiciales (judicial proceedings) de los Estados.

Sección 118. Entera fe y crédito deberá darse en toda la comunidad a las leyes, actos públicos y títulos (records) y a los procedimientos judiciales de cada Estado.

Debe notarse que en la Constitución australiana la facultad del Parlamento, clara y precisa, y colocada en el lugar adecuado de la constitución queda totalmente desligada del deber impuesto a los estados en la sección 118, cosa que aclara el carácter de la legislación federal al respecto y esto y la clara facultad de las fracciones XXIV y XXV de la Sección 51 permitieron al Parlamento del Commonwealth dictar la ley "Service and Execution of Process act, 1901" en su primera sesión, ley modificada en 1912.

Los datos que en la historia del derecho nuestro encontramos sobre la disposición constitucional que actualmente figura en el artículo 121 son, desgraciadamente, pocos e incompletos.

Una norma semejante a la de la sección primera del artículo IV de la Constitución Federal de los Estados Unidos aparece por primera vez en nuestra historia constitucional en el proyecto de Constitución Federal de 1824, en cuyo primer cuaderno se encuentra en la sección VI bajo la designación "Reglas generales para la administración de justicia a que deberán acomodarse los Estados de la Federación"; pasa después en el cuaderno cuarto y en la Constitución a la Sección VII bajo la misma designación, teniendo primero el número 133, después el número 141 y por último queda en la Constitución como artículo 145 y conserva siempre idéntica redacción: "En cada uno de los Estados de la Federación se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y además autoridades de los otros Estados. El Congreso general *uniformará* las leyes, según las cuales deberán probarse dichos actos, registros y procedimientos".

No hemos encontrado nada en los antecedentes que explique cómo se formó el artículo. Es evidente que se pensó en el mismo problema que se trata de resolver en la Constitución norteamericana y que al efecto, se buscó una copia aproximada, sólo que el Congreso tiene una función diversa, pues aparece que debe obrar uniformando las leyes locales y no propiamente cumpliendo una función legislativa.

Comenta don Isidro Montiel y Duarte, "tiende a uniformar las ritualidades de los actos, registros y procedimientos oficiales para que se les dé entera fe y crédito en todos los Estados de la Federación". (Derecho Público Mexicano, Tomo II, pág. XXVI. Méx. 1882.) Según esto la finalidad del artículo 145 de la Constitución de 1824 tiene un sentido totalmente diverso de su modelo de la Constitución norteamericana, y un funcionamiento orgánico también diferente. No he podido encontrar dato alguno de aplicación de la disposición transcrita.

En el congreso constituyente de 1856 en la sesión del día 11 de noviembre fue puesto a discusión el artículo 115 del proyecto que decía: "Art. 115. En cada estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos".

Este artículo fue aprobado por unanimidad de 79 votos, pasando con el mismo número del proyecto, a la Constitución de 1857.

No encontramos tampoco en los documentos del proyecto, ningún dato que nos sirva de guía sobre la idea de los constituyentes.

Se trata evidentemente de un intento nuevo de copia del artículo cuarto sección primera, de la Constitución del país vecino. Un nuevo intento de traducción literal, que marca la intención de reproducir la norma y que abandona el sistema seguido en la Constitución de 1824.

No obstante la formación latina de nuestros jurisconsultos y el hecho de enseñarse en nuestras cátedras de la época el derecho internacional privado, siguiendo los moldes de la escuela francesa, particularmente Bouhier, es curioso notar que entre los autores del proyecto de 1856, se consideró como definitiva la tesis de la cortesía internacional, tal como está delineada por Story. Esta afirmación queda demostrada por la existencia del artículo 39 del proyecto que decía textualmente: "Las leyes de la federación determinarán los casos del derecho internacional privado en que deba ser admisible la aplicación de leyes extranjeras, no por un deber estricto, sino conforme a las consideraciones de utilidad y conveniencia recíproca entre naciones amigas. Entre tanto se fija la legislación sobre este punto, los tribunales se estarán a los principios reconocidos por las autores más acreditados, quedando intacto, en todo caso, el ejercicio de la plena soberanía nacional".

Es inexplicable cómo se pretendía "fijar" en las leyes estas consideraciones de utilidad y conveniencia, por naturaleza cambiantes, pero lo cierto es que la redacción del artículo 39 del proyecto es una reproducción casi exacta del párrafo 35 del libro de Story que antes citamos.

La existencia de esta declaración en el proyecto y la modificación al sistema de la Constitución de 1824 para apegarse literalmente al texto norteamericano, indican que los autores del proyecto concibieron el problema de aplicación de leyes de un estado de la federación en otro, en forma idéntica a como era concebido por los juristas americanos de la época, y fue su idea dar al mismo problema idéntica solución.

Pese a la diferente connotación de las palabras, a nuestra escasa relación con la cultura jurídica flamenca en cuanto a conflicto de leyes, debemos pensar que los redactores del proyecto del artículo 115 de la Constitución de 1857, que pasa en el Congreso sin discusión, pensaron nuestro problema y lo resolvieron con una mentalidad típicamente norteamericana, pero no podemos menos que darnos, por lo mismo, cuenta cabal de que el artículo 115 de la Constitución de 1857 quiso ser idéntico, significar lo mismo que la sección I del artículo IV de la Constitución Americana.

En el año de 1869 debe haberse preparado un proyecto de ley para ser presentado por el Ejecutivo al Congreso Federal, proyecto que he tratado en vano de localizar, pero en cuya existencia puede creerse ya que está afirmada en oficio del día 29 de abril de ese año dirigido por el Ministerio de Justicia al C. Presidente del Tribunal de Justicia de Guanajuato.

En este oficio se da una primera versión del sentido de la norma constitucional, si bien se da a su parte normativa un valor que, a mi juicio, es excesivo. De este oficio tomamos lo siguiente: "El artículo 115 de este Código (Constitución) dice: "...Los términos de este artículo manifiestan que la obligación que impone a los Estados, es absoluta y debe cumplirse en todo tiempo, aun cuando no se haya expedido la ley orgánica que el Congreso puede dar, y aun cuando una ley de algún Estado se oponga a este precepto, o determine los requisitos para probar la autenticidad de dichos procedimientos. Las buenas reglas de interpretación no permiten que se difiera el cumplimiento del artículo 115 de la Constitución hasta que se expida la ley orgánica que está en las facultades de Congreso dar o no dar, según la significación de la palabra *puede,* usada en dicho artículo. Verdad es que no sería cuerdo dar fe a los procedimientos judiciales de los Estados sin que previamente constara su autenticidad, y por lo mismo es indispensable que ésta conste de alguna manera; pero esa manera debe ser, mientras el Congreso no determine otra cosa, la que se acostumbre en cada Estado para que hagan fe dentro de sus límites los procedimientos de sus tribunales. No cabe admitir otra alguna sin desentenderse de la prevención constitucional y sin tropezar con muy serios inconvenientes en la práctica".

"En vano se dirá que mientras no se expida la ley orgánica que corresponde, cada Estado está en libertad de exigir en su territorio los requisitos que crea convenientes para dar fe a los actos públicos de los demás; porque la Constitución, como hemos visto, impone a cada

uno de ellos la obligación absoluta de dar fe a los actos públicos de todos los otros, y esto sin requisito alguno, pues si hubiera libertad de imponerlos en cada Estado, el cumplimiento de esa obligación dependería enteramente de su albedrío. Jamás se ha visto que se deje al obligado en libertad de poner condiciones para el cumplimiento de su obligación. No se pueden, pues, exigir en la actualidad requisitos para considerar fehaciente un acto que ya viene con ese carácter del Estado de donde emana. La única autoridad que puede imponerlos es el Congreso de la Unión, y eso en una ley general que obligue a todos los Estados. Lo contrario, a más de ser anticonstitucional, produciría el inconveniente de que los tribunales, al expedir sus exhortos o requisitorias, tuvieran que sujetarse a las legislaciones numerosas y variadas de los diferentes Estados de la Federación; y la administración de justicia se embarazaría tanto, que a veces sería casi imposible".

"Así pues, si el Estado de Guanajuato ha expedido una ley que arregle la manera de probar los actos judiciales de los otros Estados, no tiene el Tribunal de Distrito obligación de observarla, porque la Constitución prohíbe a los Estados legislar en esta materia, y en el conflicto del Código fundamental y la ley del Estado, debe observarse la primera, según lo previene ella misma en su artículo 126". (Transcripción tomada de Dublán y Lozano, Legislación Mexicana. Tomo X, pág. 576.)

El oficio que en parte copiamos, además de interpretar la expresión "actos públicos", como actos de autoridad o como instrumentos públicos, aborda algunos de los problemas graves de la disposición que comenta como son: el carácter de la ley orgánica atribuido a la que puede expedir el Congreso; la posibilidad de aplicación inmediata (sin necesidad de reglamentación u organización) de la norma del artículo constitucional, y la negación de una posible legislación provisional concurrente de los Estados.

No era éste el criterio uniforme, según puede verse en la obra de Ramón Rodríguez, Derecho Constitucional (México, 1875, pág. 550) en la que al comentar el artículo y hacer notar la mala traducción de la norma mexicana dice: "Las autoridades de un Estado a quien se presentan documentos oficiales, públicos o auténticos, otorgados o expedidos en otro, deben reputarlos válidos y legítimos, siempre que en ellos concurran las circunstancias y requisitos que para su validez y legitimidad sean necesarios conforme a las leyes del Estado de que procedan. En cada uno de los que componen la Federación, estos requisitos y circunstancias deben estar en armonía con sus condiciones peculiares; y

dar leyes generales sobre esto, sería sujetar a una legislación común puntos que afectan directamente al régimen y necesidades interiores de los Estados". Agrega más adelante, refiriéndose a la facultad del Congreso para legislar sobre el efecto de los actos, registros y procedimientos (pág. 552). "¿Pueden las sentencias judiciales y demás actos públicos de un Estado surtir en otros, efectos distintos de los que producen en el mismo en que se dictan? ¿Puede el Congreso Federal, sin aniquilar la soberanía de los Estados, prescribir el efecto que sus determinaciones justas y legales deben tener en otros Estados?" Por último, Rodríguez recomienda (pág. 555): "el Congreso debe abstenerse de usar esta facultad si no es para fijar con toda precisión la verdadera inteligencia del precepto constitucional".

Por lo demás observamos que Rodríguez parece inclinarse más a la idea de legislaciones locales, reglamentarias del artículo 121, que a la propuesta legislación federal que mira con recelo, hasta aconsejar la abstención, consejo que ha sido atendido fielmente por más de setenta años por el congreso federal, y hemos de decir que seguramente ha beneficiado la mejor orientación de nuestro derecho. El problema de contraposición entre el sistema federal y el artículo 115 de la Constitución de 1857, apuntado con toda claridad por Rodríguez, aunque sólo en uno y el menos grave de sus aspectos, queda para el estudio de los posibles valores relativos y desiguales de las normas que contiene la Constitución.

No se encuentra sino hasta 1888 una idea clara en nuestra doctrina sobre la relación de este artículo y los conflictos de leyes. En este año, en la obra del Lic. Eduardo Ruiz (Curso de Derecho Constitucional, Tomo I, pág. 348), con una cita a la obra de Laurent, se dice: "Si nuestros Estados fuesen independientes y soberanos, en el sentido absoluto, como lo entienden algunos de nuestros autores, quedaría a la discreción de cada uno adoptar las reglas de derecho internacional privado que le parecieron convenientes. . ." Sin embargo el comentario de Ruiz, después de esta observación, lleva a concluir, que el artículo 115 faculta a la federación para legislar no sólo en cuanto a aplicación de leyes de un Estado en otro sino también en cuanto a la aplicación del derecho extranjero, conclusión que carece totalmente de apoyo constitucional.

Como puede observarse en estos datos aislados, las ideas de nuestros juristas en el siglo XIX muestran una extrema confusión en cuanto al sentido del artículo 115 de la Constitución, tal vez consecuencia de

la traducción literal y no adoptable del texto sajón, confusión que se hubiera disipado considerablemente al estudiar los antecedentes de la disposición americana que sirviera de modelo para la copia.

Por último, en el congreso constituyente de 1916, en la exposición hecha en nombre del señor Carranza para presentar el proyecto para la nueva Constitución, no se hace mención a la variación entre el artículo 115 de la Constitución de 1857 y el 121 de la actual, no obstante que existen diferencias de grande importancia (Ver Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo II, pág. 504).

Tanto en el artículo 121 de la Constitución vigente como en el 115 de la anterior, encontramos una absoluta identidad en su parte normativa. Esto es, se copia textualmente la obligación impuesta a los Estados de dar entera fe y crédito a los actos de los demás. Pero en cuanto a la facultad del Congreso que en 1857 se establece como posible al decirse que éste "*puede*, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos... y el efecto de ellos" encontramos en 1917 que el Congreso está obligado a dictar esa ley, ya que se dice: "El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, *prescribirá* la manera de probar...". Esto no obsta para que en treinta años, nuestro poder legislativo no haya dictado esa ley

Además, en 1857 el Congreso tenía facultad absoluta para legislar como quisiera para la reglamentación del artículo, en tanto que de acuerdo con la Constitución de 1917 no sólo tiene el poder legislativo que sujetarse a la norma del primer párrafo de la Constitución, sino a las bases que señalan las cinco fracciones adicionadas en esta última reforma al artículo original.

No he podido encontrar dato alguno que oriente en cuanto a los antecedentes, orígenes o autores de la modificación de que fue objeto la Constitución de 57 en este punto, modificación de grande importancia a pesar del silencio con que se le cubre en el informe del Primer Jefe.

Puede inferirse que el autor conocía el derecho norteamericano y se daba completa cuenta del significado del artículo en cuanto al deber que a los estados impone de aplicar el derecho creado por los demás. Inclusive el cambio de la expresión "*puede* prescribir", por "prescribirá" puede tenerse como un intento de una mejor traducción de la palabra inglesa "may" usada en la constitución norteamericana.

Las bases que señalan las cuatro primeras fracciones, aclaran definitivamente ambas hipótesis. La base primera, regla del derecho judicial norteamericano, la encontramos establecida en el "Restatement

of the Law, of Conflict of laws", del American Law Institute, publicado en 1934 en el párrafo 1 que dice: "Ningún Estado puede dictar una ley que, por su propia fuerza, tenga eficacia en otro Estado; la única ley con eficacia en el Estado soberano es su propia ley..." La fracción I del artículo 121 dice: "Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él". La igualdad del principio es absoluta, salvo la forma de redacción y la frase: "por su propia fuerza" que en el Restatement marca con claridad el sentido completo del principio adoptado por el derecho norteamericano y que en la fracción del artículo Constitucional se suprime, por considerarse sobreentendida o por estimarse que la aplicación del derecho y de las leyes de un Estado en otro es la norma que el congreso debe reglamentar para el cumplimiento del deber que la ley fundamental impone a los Estados en el párrafo inicial del artículo 121.

La fracción II contiene la declaración de un principio uniformemente seguido en cuanto al régimen de inmuebles en toda la historia del derecho internacional privado y que en cuanto a muebles sigue también el sistema americano, como puede verse en los párrafos 208, 215, 255 del Restatement.

En la fracción III encontramos dos reglas sobre ejecución de sentencia. La primera de ellas, redactada de manera confusa, da la impresión de que cada Estado es libre para decidir cuándo ejecuta y cuándo no las sentencias dictadas por los demás sobre derechos reales y bienes inmuebles situados en su territorio. Esta interpretación es imposible, ya que sería dar al congreso una base para legislar precisamente contra la norma, contenida en el primer párrafo del artículo y de la cual, la legislación que se ordena, es siempre consecuencia.

El estudio comparativo entre la primera y la segunda regla de la fracción III nos lleva a una conclusión más clara, ya que notamos que ambas reglas tienen una relación inmediata con una norma de jurisdicción. En efecto, al referirse la fracción III a la ejecución de sentencias, subordina ésta a la jurisdicción del Tribunal que las pronunció. Este mismo sistema se sigue en el derecho norteamericano como puede apreciarse de las siguientes normas fijadas en el Restatement of the Conflict of Laws que antes hemos citado: el párrafo 429, b) dice: Una sentencia, decreto o cualquier otra orden de un tribunal es válido y sólo es válido si: el Estado en que se ha dictado tiene jurisdicción para actuar judicialmente. En el párrafo 48 la misma recopilación

establece: Un bien inmueble está sujeto a la jurisdicción del Estado dentro del cual está.

Así resulta que el primer párrafo de la fracción III contiene una regla de jurisdicción, pero deja a los Estados la posibilidad de ir más allá del deber constitucional y ejecutar, cuando quieran, resoluciones de jueces normalmente incompetentes para resolver sobre derechos reales.

El segundo párrafo de la fracción III confirma esta interpretación y los puntos de vista que antes hemos expuesto. Su redacción coincide de modo patente con la fórmula que años más tarde habría de dar el American Law Institute al párrafo 47 de la recopilación. Este párrafo dice: Un Estado tiene jurisdicción sobre una persona si está dentro del territorio del Estado, si tiene ahí su domicilio, aun cuando no esté presente, si ha consentido o se ha sujetado al ejercicio de jurisdicción sobre sí ya sea antes o después del ejercicio de la jurisdicción. El mismo Restatement en el párrafo 429 a) establece la necesidad de citación a juicio como condición de ejecución.

Nótese que la fracción III así leída contiene las condiciones de ejecución de sentencias y la base para las reglas de competencia jurisdiccional, sensiblemente iguales a las existentes en el derecho norteamericano.

Por último, la fracción IV, que consagra un principio aceptado durante el siglo XIX en el Derecho Internacional Privado con muchas reservas y plenamente aceptado en el derecho norteamericano (Véanse párrafos 54 (1) y 55 del Restatement), es también un dato más para sostener nuestra afirmación. La fracción V tiene un origen circunstancial, ajeno al problema que nos ocupa, por lo que no merece, en este caso, comentario.

Resulta claro que las bases a las que el congreso debe sujetarse para reglamentar el artículo 121 son todas normas de aplicación obligatorias en un Estado del derecho general y concreto creado por otro Estado de la federación, orientadas de manera clara por el derecho judicial norteamericano y que dan al artículo un sentido indudable; esto es: se ordena en ese artículo la aplicación constitucionalmente obligatoria en cada Estado de la federación del derecho creado en los demás, no porque exista una comunidad de derecho del tipo propuesto por Savigny, ya que cada Estado legisla para su propio territorio y sólo para él, sino porque las leyes y el derecho creado por los Estados deben tener aplicación en los demás y producir efectos cuando esas le-

yes hayan sido competentes para regir una determinada actividad o cuando ese derecho haya surgido de actividades realizadas bajo su jurisdicción.

Esta orden debe ser cumplida sin demora, es decir, exige una aplicación inmediata, en tanto se presenta como deber. El congreso federal debe legislar reglamentando el artículo y sujetándose a las bases que el mismo señala, pero su facultad no excluye la posibilidad de que las legislaturas locales puedan legislar: a) provisionalmente, como debiera hacerlo el congreso, mientras éste cumple su deber y b) de modo permanente para dictar sus normas de conflicto de leyes siguiendo la dirección que fije, hasta ahora la Constitución y ésta y su ley orgánica cuando la última se dicte. (Esta segunda posibilidad está claramente admitida en el primer párrafo de la fracción III y en el sentido mismo de la norma, que es precisamente un deber impuesto a los Estados y que éstos han de cumplir por sus medios normales; el principal, su legislación.) Esta última afirmación tal vez resuelva la contraposición que apunta don Ramón Rodríguez entre el federalismo y la facultad que este artículo da al poder federal.

Debe notarse que estas conclusiones derivadas del estudio del artículo 121 de la Constitución y de sus antecedentes, no son en la actualidad simple doctrina.

Tal vez pueda pensarse que la sección quinta del Capítulo I, Título II del Código Federal de Procedimientos Civiles deben considerarse como ley reglamentaria del 121 de la Constitución en relación a la base III, ya que si es cierto que la Suprema Corte tiene facultad constitucional para dirimir la competencia entre tribunales de los Estados no aparece clara, sino en este artículo, la facultad del Congreso para legislar en la materia, aun cuando los artículos 23 y 27, aplicables conforme al 33, no parecen apegarse claramente a las bases de la ley fundamental.

La Suprema Corte de Justicia ha sentenciado además en un buen número de casos apoyándose en el artículo 121 y aunque hasta ahora no puede decirse de modo concluyente que existe una jurisprudencia bien definida sobre este punto, sí encontramos que la Corte en medio de incertidumbres, con titubeos y a veces incurriendo en errores se ha acercado a la misma interpretación que a nuestro juicio debe dare a la norma constitucional que comentamos.

En alguna ocasión la Corte ha mutilado el artículo 121 al aplicar sólo la fracción I, negando todo sentido a la disposición constitucional

y concluyendo que el derecho de un Estado no puede aplicarse en otro (Ver sentencia en amparo 3147 de 1941 dictada el 9 de febrero de 1944. Semanario Judicial, Tomo LXXI, págs. 2959 y sigs. particularmente págs. 2973 al final y 2974), pero salvo estos casos de error notorio encontramos un gran número de resoluciones en que la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal se orienta en el sentido doctrinalmente apuntado.

Como ejemplos de tales resoluciones pueden consultarse las siguientes: Sentencia del 4 de abril de 1933 As: Aurelio L. González. Suplemento 1933 del Semanario Judicial, pág. 647, aceptando la aplicación de la ley del lugar de situación de los bienes, en aplicación de la fracción II del artículo 121. Sentencia de 18 de marzo de 1935 As: Social, pág. 2745. Al referirse al efecto de sentencia de divorcio se refiere a la fracción III del artículo 121. Sentencia de 27 de abril de 1935. Tomo XLIV. Semanario Judicial, pág. 1805, As: Luis Aguilera G. aceptando la aplicación de la fracción II, Sentencia de 27 de agosto de 1937, Tomo LIII, pág. 2272, As. Suc: Teodosio González. Aplicando las fracciones I y II y sobre la aplicación del artículo y de sus bases, no obstante su falta de reglamentación, ver sentencia de 11 de julio de 1933. Tomo XXXVIII, pág. 1537, sobre competencias Nº 300-32.

Se ha aplicado el artículo 121 para fundar la aplicación del derecho de un estado en otro, otorgando con base en esta norma efectos de derecho a actos realizados fuera de la jurisdicción del juez llamado a resolver sobre ellos y a protegerlos.

Pueden verse en este sentido las siguientes sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: el 11 de octubre de 1931, As: Federico Cervantes. Semanario Judicial, V Epoca, Tomo XXXIII, pág. 977; el 24 de noviembre de 1931, As: Luis del Villar de Chavarri, Semanario Judicial, V Epoca, Tomo XXXIII, pág. 2524; del 20 de septiembre de 1932, As: Suen. De Teodoro Morán, Tomo XXXVI, pág. 36; del 16 de abril de 1934, As: Gelescio García. Suplemento al Semanario Judicial de 1934, pág. 1035.

Se han apoyado en el artículo 121 Constitucional principios de derecho internacional privado no expresamente incluidos en las bases, pero que pueden inferirse de ella, como en el amparo 3471 de 1941. Quejoso Lucas Lizaur Jur. (Semanario Tomo LXXII, pág. 3894 y s.) fallado el 13 de mayo de 1942 y en el amparo 5864 de 1941, quejoso Gregorio Ortega (Semanario, Tomo LXXIV, pág. 6735) fallado el

13 de mayo de 1942 y en el amparo 5864 de 1941, quejoso Gregorio Ortega (Semanario, Tomo LXXIV, pág. 6735) fallado el 11 de diciembre de 1942.

No es la ocasión de hacer una crónica de esa jurisprudencia, que por lo demás, reclama de la doctrina, y bien lo merece, un análisis cuidadoso y bien intencionado que no sólo nos ayudaría al conocimiento de nuestro derecho internacional privado, sino que serviría de orientación para la futura actividad jurisdiccional y legislativa. Seguramente del estudio que así se haga, se propondrán soluciones de la mayor importancia para nuestra práctica y para aquellos problemas doctrinales que tan sólo hemos señalado al pasar, como son: la propiedad y conveniencia de la solución que la Constitución señala al problema de aplicación del derecho de un Estado de la federación en otro; el alcance y sentido que debiera tener la legislación del congreso; la posibilidad de legislaciones concurrentes locales, etcétera.

La simple lectura superficial de esa jurisprudencia nos permite afirmar que la Suprema Corte orienta su jurisprudencia en el sentido de ver en el artículo 121 de la Constitución una norma de aplicación del derecho de un Estado en otro miembro de la federación, llegando a conclusiones análogas a las logradas por la jurisprudencia americana contemporánea y acercándonos a una complementación judicial de esta norma técnica de nuestra ley fundamental, cuya significación e importancia, puede decirse, que apenas comenzamos a sentir.

"Las facultades constitucionales del Estado Federal Mexicano en materia económica", en *La Economía y los Derechos del hombre en la Constitución Mexicana,* México, Cultura, 1952

por

Antonio CARRILLO FLORES