



Antología del Centenario de la Constitución de 1917

Tomo IV



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Colección



La Constitución nos une



CONSEJO EDITORIAL
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

COLECCIÓN

La Constitución nos une

ANTOLOGÍA DEL CENTENARIO DE
LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Tomo IV



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



La Constitución nos une



CONSEJO EDITORIAL
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Antología del Centenario de la Constitución de 1917, Tomo IV.

Es una obra que forma parte de la Colección “La Constitución nos une”, como un esfuerzo colectivo que encabeza el Consejo Editorial en coordinación con la Secretaría General; Secretaría de Servicios Parlamentarios; Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

ISBN de la Colección “La Constitución nos une”: 978-607-9423-78-0

ISBN: 978-607-9423-85-8

Primera edición, 2016.

© LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados

Av. Congreso de la Unión, Núm. 66

Edificio E, Planta Baja, Ala Norte

Col. El Parque, C.P. 15960

Ciudad de México

Tel. 5036 0000 Exts. 51091 y 51092

<http://diputados.gob.mx>

Coordinación Académica: Mtro. Arturo Huicochea Alanís

Coordinación Técnica: Lic. Saúl Arturo Ramírez de Arellano Solórzano

Coordinación Editorial: Lic. Carlos Israel Castillejos Manrique

Asistencia Parlamentaria: Lic. Salvador Soto Aparicio

Corrección de Estilo: Adriana J. Paz Mujica

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del “Copyright”, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

.....
JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA
.....

Dip. César Camacho
Presidente y Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza
Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN

Dip. Francisco Martínez Neri
Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

Dip. Jesús Sesma Suárez
Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM

Dip. Norma Rocío Nahle García
Coordinadora del Grupo Parlamentario de MORENA

Dip. José Clemente Castañeda Hoeflich
Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Dip. Alejandro González Murillo
Coordinador del Grupo Parlamentario de Encuentro Social

.....
MESA DIRECTIVA
.....

Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva
Presidente

Dip. Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano
Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar
Dip. María Bárbara Botello Santibáñez
Dip. Daniela de los Santos Torres
Vicepresidentes

Dip. Ramón Bañales Arámbula
Dip. Ernestina Godoy Ramos
Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez
Dip. Verónica Delgadillo García
Dip. Isaura Ivanova Pool Pech
Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla
Dip. Juan Manuel Celis Aguirre
Dip. Ana Guadalupe Perea Santos
Secretarios

**H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA**

.....
CONSEJO EDITORIAL
.....

PRESIDENCIA

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Dip. Adriana Ortiz Lanz, *titular*.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Dip. Emma Margarita Alemán Olvera, *titular*.

Dip. Luz Argelia Paniagua Figueroa, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Dip. Ángel II Alanís Pedraza, *titular*.

Dip. Victoriano Wences Real, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Dip. Alma Lucía Arzaluz Alonso, *titular*.

Dip. José Refugio Sandoval Rodríguez, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Dip. Patricia Elena Aceves Pastrana, *titular*.

Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Dip. René Cervera García, *titular*.

Dip. María Candelaria Ochoa Avalos, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Dip. Carmen Victoria Campa Almaral, *titular*.

Dip. Francisco Javier Pinto Torres, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos, *titular*.

Dip. Melissa Torres Sandoval, *suplente*.

SECRETARÍA GENERAL

Mtro. Mauricio Farah Gebara

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

DIRECCIÓN GENERAL DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Lic. José María Hernández Vallejo

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

SECRETARIO TÉCNICO

Mtro. José Luis Camacho Vargas

COLECCIÓN

La Constitución nos une

ANTOLOGÍA DEL CENTENARIO DE
LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Tomo IV



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



La Constitución nos une



CONSEJO EDITORIAL
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

CONTENIDO

PRÓLOGO
Dip. César Camacho XIII

PRESENTACIÓN XVII

**DOCTRINA Y PRAXIS CONSTITUCIONAL:
INTERPRETACIONES FUNDAMENTALES**

Tres Constituciones y tres Constituyentes
Paulino Machorro Narváez 3

Las Constituciones de 1857 y 1917
Carlos Duplán 7

Crónica del Constituyente
Juan de Dios Bojórquez 11

En torno a la Constitución
Heriberto Jara 31

La Constitución Político Social
Hilario Medina 39

Dictamen y discusión del artículo 27
Pastor Rouaix 57

El Municipio Libre <i>Félix P. Palavicini</i>	89
Alcance y efectividad de las garantías individuales <i>José Natividad Macías</i>	95
Al margen de la Constitución de 1917 <i>Jorge Vera Estañol</i>	103
La Constitución y el Campo <i>Lázaro Cárdenas del Río</i>	111
Un nuevo capítulo de Constitución sobre la economía nacional <i>Vicente Lombardo Toledano</i>	119
El crédito agrícola en México <i>Manuel Gómez Morín</i>	137
El evangelio de la Revolución <i>Luis Cabrera</i>	147
La Revolución Mexicana y la Revolución Mundial <i>Isidro Fabela</i>	163
La Constitución Mexicana de 1917 <i>Jorge Carpizo</i>	173
La descentralización de la Administración Pública: el caso de México <i>José Francisco Ruiz Massieu</i>	193
La Constitución y el alfabeto <i>Jaime Torres Bodet</i>	213
La jerarquía jurídica de las normas en el ordenamiento jurídico mexicano <i>Mario de la Cueva</i>	219
Facultades en materia de educación pública <i>Felipe Tena Ramírez</i>	235

Los autores del capítulo primero de la Constitución de 1917. Rabasa, inspirador del positivismo jurídico en relación con la interpretación del artículo 1º constitucional <i>Alfonso Noriega Cantú</i>	251
Los factores reales de Poder y las decisiones fundamentales <i>Ignacio Burgoa</i>	263
El constitucionalismo social mexicano <i>Jorge Sayeg Helú</i>	271
La Carta Magna de 1917 <i>Rafael Carrillo Azpeitia</i>	287
Pensamiento liberal y garantías sociales <i>Salvador Azuela</i>	293
La Constitución Mexicana de 1917 <i>Jesús Silva Herzog</i>	295
La Constitución y la acción económica del Estado <i>Antonio Carrillo Flores</i>	307
La Constitución y el Pueblo <i>Gastón García Cantú</i>	321
Constitución y realidad <i>Héctor Solís Quiroga</i>	325
La función constitucional del Presidente de la República <i>Andrés Serra Rojas</i>	329
Garantías individuales y garantías sociales <i>Antonio Díaz Soto y Gama</i>	349
Estudio sobre el párrafo décimo del artículo 27 constitucional <i>Gabino Fraga</i>	355
El artículo 27 <i>Lucio Mendieta y Núñez</i>	363

PRÓLOGO

Dip. César Camacho
Presidente de la Junta de Coordinación Política
LXIII Legislatura

La Historia y el Derecho son disciplinas entrelazadas que sirven para describir y entender, para prevenir y proceder, y aplicadas al Congreso Constituyente de 1916-17, permiten conocer cómo se sentaron las bases de un país que durante un siglo pasó de la revolución armada a la evolución social, así como aquilatar los logros de quienes nos precedieron, sopesar los pendientes que enfrentamos y avizorar los desafíos que anuncia el porvenir.

Desde 1824 optamos por la República como forma de gobierno y un sistema de corte presidencial al amparo del principio de representación política y, salvo breves episodios, por la forma de estado central. A estas decisiones fundamentales les sucedieron otras que solidificaron tanto los derechos como las libertades de los mexicanos; y en el siglo XX, como resultado de la Revolución Mexicana, emergieron las reivindicaciones sociales, afloraron nuevas propuestas jurídicas en el Congreso Constituyente, que no sólo daría inicio a la institucionalización del poder, sino que darían vida a la primera Constitución político-social del mundo.

Escribía Luis Cabrera que “las revoluciones comienzan por un ciego movimiento de rebeldía en contra de una situación que parece insoportable [...] y no es sino más tarde cuando poco a poco van precisándose las tendencias y las necesidades, hasta que llegan a formularse los remedios en forma de nuevos principios políticos y sociales”. Si el estrepitoso movimiento armado que se había levantado para derribar, primero a Díaz y luego a Huerta, había sido reacción airada; el Congreso Constituyente sería el espacio que se iluminaría con la luz de las ideas, que habrían de trazar el perfil de una Nación.

En tanto, dicho Congreso acogió a fuerzas políticas identificadas con los diferentes grupos armados que habían participado en la revolución, cuyos intereses y postulados eran representativos de las principales demandas que se gestaron durante el movimiento insurgente. El común denominador fue el deseo de paz con orden legal, el respeto de las libertades, la atención prioritaria a las demandas sociales que se habían expresado ya, a sangre y fuego.

Consecuentes con estos compromisos, durante dos meses y más de 60 sesiones, los constituyentes se dieron a la tarea de discutir el proyecto que daría vida a nuestro texto constitucional, cuyo vigor y autoridad, dijera Heriberto Jara, “radica en el pueblo, pues él es quien, por su voluntad, expresa normas esenciales para su vida”.

Culminado el proceso legislativo para dar vida al gran texto de 1917, que a su vez marcaba el inicio de una nueva era en la historia del Poder Legislativo mexicano, el constituyente Alfonso Cravioto afirmó 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, la Revolución Mexicana tendría el orgullo legítimo de mostrar al mundo que era la primera en consignar, en una constitución, los sagrados derechos de los obreros”; pero también de los campesinos y trabajadores; en suma, la consagración de los derechos sociales que harían de la nuestra una constitución ejemplar: liberal y social.

Una a una, las ideas que se incorporaron a nuestra Ley de leyes, fueron planteadas, debatidas y, finalmente, aprobadas; resultando en la Constitución más innovadora de su tiempo, compendio de derechos individuales, sociales y políticos que definieron la forma de convivencia social, política y económica de México. En pocas palabras, sentaron las bases de un futuro que ahora es nuestra historia contemporánea.

Dijera el historiador polaco Topolsky, que “la historia y su conocimiento son uno de los principales elementos de la conciencia nacional y una de las condiciones básicas para la existencia de cualquier nación”. Así, esta selección de escritos representa un esfuerzo para ahondar en el análisis de las condiciones sociales, políticas y jurídicas que han definido el rumbo del país a través de su historia.

Caleidoscópica, la antología que aquí se presenta ofrece distintas lecturas, pero transita por un camino singular, pues traduce el estado del pensamiento de la actualidad y se apoya en las marcas del pasado para presentar una lectura audaz desde el presente. Se trata de un conjunto que tiene la intención de celebrar el Centenario de nuestra Carta Magna, sin que ello sea atinente a una sola visión o perspectiva política; la pluralidad aquí reflejada es la pluralidad de la Nación y, por ende, de la Constitución.

Para la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, la presente recopilación pretende facilitar que nuestro texto constitucional se aprecie no sólo como un documento normativo, que lo es, sino especialmente como un conjunto de principios, aspiraciones y valores, cuya importancia radica en que la ciudadanía los haga suyos; de esa manera, además de vigente, nuestra Constitución permanece viva y vigorosa.

Dip. César Camacho

Presidente de la Junta de Coordinación Política

LXIII Legislatura

PRESENTACIÓN

En víspera de que se cumpla el primer Centenario de la promulgación de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, se pone al alcance de la sociedad mexicana la visión de 32 ilustres mexicanos sobre nuestro texto constitucional. No se trata de una simple conjunción de ensayos especializados y tratados sobre algunos aspectos de sus contenidos, es más bien un mosaico con una gran carga emotiva respecto a la Carta Magna, un conjunto de visiones que contrastan, desde distintas aristas, los contenidos, alcances y limitantes de nuestra Ley Fundamental, tanto en su formato original como en las sucesivas reformas que se le han realizado por vía del Constituyente Permanente.

Los autores de estas páginas, no hay duda alguna, son verdaderas autoridades en su materia e incluso personajes que fueron parte de la gesta constitucional de 1916-1917, pero el valor de esta Antología no se limita a la excelencia de sus argumentos técnico-jurídicos, sino a la convicción que en muchos casos sólo se lee entre líneas: el nuestro, es un sistema constitucional que puede perfeccionarse conservando siempre su esencia eminentemente social, y cuyo valor y viabilidad no se duda en ningún momento.

En este sentido, la gran mayoría de los artículos y ensayos que se seleccionaron y presentan en esta obra no están desprovistos de la emotividad propia de un proyecto ambicioso y potencialmente riesgoso, pero que ilusiona porque se mira como la semilla de la que ha de germinar una nación sólida, autónoma y socialmente equitativa.

Es importante subrayar que estas colaboraciones cubren un amplio trecho de décadas posteriores a la promulgación de la Carta Magna y ello, más allá de presentar un problema de vigencia de los planteamientos de los autores, le confiere una riqueza adicional a la selección, que es la que se desprende de observar y analizar los hechos en perspectiva histórica, lo cual permite evaluar muchos de los postulados entonces

planteados, ya no sólo con la visión romántica de la época en un primer momento, sino con el realismo de un contexto político y social con las aspiraciones del pueblo mexicano en 1917 aún predominantes.

Tener la oportunidad de que en un mismo volumen se pueda consultar la visión de actores directos del Constituyente como Juan de Dios Bojórquez o Heriberto Jara o de su etapa de consolidación como la de Lázaro Cárdenas, es una invaluable ocasión para percibir las expectativas que animaron a ese singular grupo de mexicanos que, justo es decirlo, no eran en su mayoría especialistas en derecho y mucho menos constitucionalistas, pero que habían vivido en carne propia la pobreza y el agotamiento del modelo político que despertó al México violento de los primeros años del siglo xx.

De igual manera, tener la oportunidad de leer y comprender la visión de historiadores que, como Salvador Azuela, Jesús Silva Herzog y Gastón García Cantú, tuvieron la oportunidad de vivir la Revolución y de palpar el ánimo que despertó el Congreso Constituyente es una valiosa oportunidad para recrear, por un lado, el dolor que seguía agobiando a gran parte de los mexicanos luego de una cruenta guerra intestina y, por otro, la esperanza de que el sacrificio había valido la pena.

Ni qué decir de los artículos de insignes juriconsultos como Felipe Tena Ramírez, Mario de la Cueva, Jorge Sayeg Helú o Ignacio Burgoa, quienes a sus indiscutibles luces jurídicas añaden reflexiones sociales e históricas que refuerzan la trascendencia del Congreso y la vitalidad de un texto que como un ser vivo requiere seguir cuidándose y alimentándose.

Lo mismo las aportaciones de personajes políticos contemporáneos como José Francisco Ruiz Massieu y Jorge Carpizo, a quienes correspondió vivir el constitucionalismo en acción y sobre todo en evolución hacia nuevos estadios de perfeccionamiento, una vez que ya se había desvanecido todo resabio de la utopía inicial y contando con los elementos suficientes para evaluar el impacto real de los postulados de la generación de 1916-1917 en el desarrollo de la nación.

A decir verdad, no todos los artículos hilvanan ilusiones y visiones idealistas de un sistema político que después de 1917 siguió configurándose de una forma por demás difícil y paulatina en sus años posteriores, mucho menos estamos ante textos complacientes con un proyecto constitucional que inspira, pero que sigue siendo inacabado y mejorable, más bien prevalece la inquietud de consolidar un proyecto nacional.

En cuanto a su estilo variopinto, más que un obstáculo, estimula una lectura desordenada, pero al mismo tiempo valiosa, que permite transitar por varias décadas,

comparar la visión de los actores, con las de los ejecutantes y la de los idealistas puros con la de los pragmáticos extremos. Asimismo, al abordar lo mismo la reflexión jurídica, que la crónica histórica y el análisis político y social, se vuelve interesante para amplios sectores de la sociedad, sobre todo público no especializado, lo que resalta su carácter conmemorativo de esta obra.

En general, la selección completa resulta altamente interesante, pero no puede dejarse de destacar el estilo literario de algunas plumas como la de Luis Cabrera con su denominado *El Evangelio de la Revolución*, texto leído en un evento conmemorativo de la muerte de Venustiano Carranza en el que describe de una forma tan coloquial como atractiva, la forma en la que se gestó el proyecto de Constitución que el Barón de Cuatrociénegas presentó al Congreso Constituyente al iniciar sus trabajos aquél 1 de diciembre de 1916.

Esta referencia sólo pretende ilustrar las múltiples posibilidades que ofrece esta obra, que indudablemente tiene para todos los lectores una oferta atractiva, que acerca el pensamiento y las ideas de mexicanos de los más diversos perfiles, cuya mayor enseñanza es que nuestra Constitución es mucho más que la norma jurídica fundacional del México de nuestros días, pues ha sido y es el texto sobre el cual la sociedad mexicana define su presente y confecciona su futuro.

Finalmente, el Consejo Editorial de la Cámara de Diputados espera que esta Antología que se suma a la colección “La Constitución nos une”, como parte de los festejos que lleva a cabo la Cámara de Diputados a propósito del primer Centenario de nuestra Constitución, se convierta en un texto que permita a los mexicanos conocer la riqueza y trascendencia histórica, jurídica, política y social de su Ley Fundamental.

La Constitución nos une.

CONSEJO EDITORIAL

DOCTRINA Y PRAXIS CONSTITUCIONAL:
INTERPRETACIONES FUNDAMENTALES

TRES CONSTITUCIONES Y TRES CONSTITUYENTES

Paulino Machorro Narváez

El Universal, 5 de febrero de 1941.

Los ciento veinte años escasos de la historia independiente de México han sido regidos, en su mayor parte, por las Constituciones expedidas en 1824, 1857 y 1917. La primera estuvo vigente, con las limitaciones prácticas de nuestra vida colectiva trabajosa y contradictoria, dieciocho años; la segunda, cincuenta y siete años, incluso los tres de la Guerra de Reforma y los cuatro de intervención francesa, en que, si no fue ley, fue bandera; y la última cumple en este 5 de febrero, veinticuatro años.

En conjunto, un siglo escaso, y hacemos esta suma porque hay un visible nexo ideológico que une a esas Constituciones de una real síntesis y que viene desde la Ley Fundamental, trabajada en San Pedro y San Pablo, hasta la que se elaboró en el entonces teatro Iturbide, de Querétaro, y que, con la del hemiciclo del Palacio Nacional, forman una trilogía de patria, libertad y bienestar.

La república democrática federal, con la división de Poderes, viene de 1824; el amparo y las garantías individuales, en su forma definitiva con la libertad de conciencia, han regido por ochenta años por la obra del 1857, para venir a juntarse, en la corriente de la historia, a la elevación del trabajo al rango de entidad jurídica y al concepto de vida económica como factor político. Arriaga, Castillo Velasco, Ramírez y sus colegas construyeron sobre las bases de granito de Ramos Arizpe; y sobre el monumento, que contaba un siglo de evolución, Carranza, con los diputados del 17, izó la enseña de los nuevos luchadores por la verdadera patria, la de los redimidos por el bienestar económico.

Desde la Constitución de 1824 que proclamaba la religión de Estado, hasta la de 1917, que establece la supremacía del poder civil, se ha caminado mucho ciertamente.

En 1824 decía el Congreso en su Manifiesto a la Nación: “Vuestros representantes no tienen que acusarse de haber precipitado la marcha de los sucesos ni de haber dado impulso a la revolución”. Pero, de 1917 para acá, la Revolución es la única agua bautismal que permite a las instituciones, a las leyes, a los funcionarios la entrada en la comunión nacional. Aquello era el pecado de la prudencia, esto es, el pecado de la locura. Ambos comparecen como culpables ante la historia; la fraternidad se aprieta por la misma cadena.

Al ver que nuestros artículos fundamentales sobre régimen democrático federal parecen calcados de los escritos por Ramos Arizpe y que nuestras garantías de la persona humana no difieren sino por necesarias rectificaciones de lo que pensaron Otero y Arriaga; y más aún, que nuestros progresos en legislación social, de 1917, ya habían sido exigidos en el sibilino discurso de Ramírez, del 7 de julio de 1856, se siente la unidad invisible del espíritu, que es la patria; y pensamos que, así como Valentín Gómez Farías fue diputado en los dos Congresos Constituyentes de 1824 y 1857, también el Nigromante, y Vallarta, y Castillo Velasco podrían haber hablado en la tribuna de Iturbide, de Querétaro, y muchos de los que allí estuvieron se sentirían honrados, y muy honrados, al imaginarse que, en una anticipación de la historia, hubieran sido electos diputados constituyentes al triunfo de la Revolución de Ayutla, en lugar de la Revolución Constitucionalista y desempeñando el Poder Ejecutivo de la Nación don Ignacio Comonfort, en lugar del Primer Jefe, don Venustiano Carranza.

Cada una de estas tres Constituciones tiene su valor propio; las de después perfeccionan a las anteriores, pero, en justa reciprocidad, no pueden prescindir de ellas. La afirmación fundamental de la Independencia, del ser mismo, su estructuración anatómica y su organización fisiológica para la vida plena y el valor del grupo nacional; luego, el reconocimiento del valor del individuo, de la personalidad humana, como átomo substantivo e insustituible de los electrones necesarios para la vida social y, finalmente, el valor objetivo de la vida económica. El ser colectivo, el ser individual, la condición objetiva de estos seres; la Nación, la conciencia, el bienestar.

No puede haber bienestar sin la libertad individual ni su garantía por la Nación; pero tampoco sirve de algo tener una bandera y un plan y una Constitución con un pueblo de parias o mendigos. Así es como las tres etapas históricas de nuestras Constituciones se completan. En la una se comienza; en la otra avanza, en la última se llega; pero lo que se termina en 1917 es lo que se comenzó en 1824 y se perfeccionó en 1857; y lo que en esos años se hizo, necesitó terminarse en aquél.

El ideal nacional, el desinterés, la honorabilidad y algunas veces el talento, dan la nota común a los tres Congresos Constituyentes: pero su formación de la cualidad específica de cada uno de ellos explica la senda aportación a la obra nacional.

En el Congreso del 24 dominaron los clérigos, si no por su número, sí por su valer personal, añadido al respeto y la confianza que inspiraba a la sociedad todo el carácter sacerdotal. Los caudillos de los grupos parlamentarios fueron el presbítero don Miguel Ramos Arizpe y el mercedario Fray Servando Teresa; aquél, diputado

a las Cortes españolas, enérgico, combativo, talentoso y dominante; el otro, hombre de acción hasta la aventura pintoresca, escritor, orador de altos vuelos, ya sagrado, ya político, según se ofreciera la ocasión; ambos hombres superiores, dignos del papel que la historia les había encomendado. Formaban en el grupo del primero, que era el federalista, clérigos de la más alta talla, como don Juan Cayetano Portugal, que después fue obispo de Morelia, y en el del segundo, conservadores recalcitrantes, como don Carlos María Bustamante. Todos estaban culturalmente vinculados con las clases capitalistas y burguesas del país, el clero, los altos militares, los hacendados; los “*pelados*” ensabanados de la metrópoli o los indios sumisos de toda la Nación eran completamente extraños a las ideas de república y federación; se encontraban en una especie de Limbo en cuanto a cultura política. La Constitución del 24, puede decirse, fue obra de clase. Pero trabajó bien; de él dice Alamán: “... de cuantos Congresos ha tenido la Nación no sólo fue el único que hizo mucho en poco tiempo...”.

Habrían de transcurrir treinta años con la primera Constitución del Estado de Jalisco, que establecía el patronato del Poder Civil sobre el Clero y con el Gobierno de Prisciliano Sánchez, que en 1827 abrió el Instituto de Ciencias en lugar de la Universidad Pontificia; habría aún que recorrer toda una época de discusión ardiente del problema político religioso de México, de lectura de las obras del doctor Mora, de atrevimientos de Gómez Farías, de polémicas con los obispos sobre pago de diezmos, para que en 1856 el Constituyente se formara de una pléyade de abogados y escritores de la clase media, escogidos por el Partido Liberal, ideólogos impregnados de individualismo hasta la médula, regalistas convencionales, que tratarían de quitar al clero su predominio político, afectándolo en su riqueza inmueble. La Constitución de 57, aunque progresista y paradigma altísimo de patriotismo y talento, fue obra de partido, pero ya no de clase.

El Constituyente del 17 presenta una fisonomía singular. Entre sus doscientos quince diputados electos había un ambiente militar; muchos ostentaban insignias de alta o baja graduación; había más o menos cuarenta abogados, doce médicos, once ingenieros, diez periodistas y cuatro profesores de instrucción y puede decirse que los demás, en número mayor de cien, eran militares; y aun de los profesionistas puede asegurarse que, en buena cantidad, habían participado en las andanzas de la Revolución, agregados a los grupos militares, teniendo afinidad con los altos jefes y camaradería con los subalternos; pocos meses antes eran civiles anónimos, que leían los periódicos políticos y asistían a los primeros mítines electorales, pero allí se habían dado cuenta de los males que había que remediar; y de la masa amorfa habían salido para la Revolución y venían al Congreso con una conciencia orientada a los problemas nacionales, no como teóricos ni ideólogos, sino como hombres prácticos que querían soluciones inmediatas. De allí los artículos 3°, 27, 123 y 130, iconoclastas de principios admitidos, ignorantes de verdades convencionales, ciegos ante abismos que hasta entonces habían hecho temblar a los legisladores y a los políticos.

Pero, cosa rara, aquellos militares no hablaban de imposiciones de la fuerza; no querían prerrogativas para su jerarquía ni siquiera ostentaban ésta como algo personal, que los distinguiera dentro del conglomerado nacional; no querían perder su rango cívico y se llamaban a sí mismos “ciudadanos armados”. Lo que pretendían, eso sí, con apremio y sin transacciones, era justicia para los explotados, garantías para los perseguidos, mano amiga que se tendiera a los de abajo. Algo como un nuevo Sermón de la Montaña vivía bajo aquellos uniformes de kaki. Las ideas democráticas más puras bullían en los cerebros; la libertad de las Cámaras, la Independencia del Poder Judicial, la Soberanía de los Estados, la Libertad del Municipio, las garantías individuales.

De esta manera, la Constitución de 1917, pese a las deficiencias electorales, venía del pueblo, porque los diputados eran pueblo ellos mismos; no eran gente de clase privilegiada que tuviera miedo a una revolución ni, aunque meritísimos en lo individual, fueran enviados por los políticos de profesión; eran hombres salidos del pueblo, seguían sintiendo con él al unísono y hacia él querían derivar sin egoísmo ni engaños, sino con un espíritu de desprendimiento y un sentido de la realidad, el inmenso poder que, como constituyentes tenían en sus manos, hasta poco antes de las humildes manos callosas del campesino, o las manos fatigadas del trabajador, o las tímidas manos del hijo de la clase media.

Así fue como el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, tres Constituciones y tres Congresos Constituyentes habían cumplido un ciclo histórico.

LAS CONSTITUCIONES DE 1857 Y 1917

Carlos Duplán

Excélsior, 5 de febrero de 1954.

La celebración del xxxvii Aniversario de la Carta Magna de Querétaro, coincide en esta ocasión, con el centenario del Plan de Ayutla, que se cumplirá el primero de marzo entrante. Dado que la Constitución de 1917 es hija de la de 1857, es oportuno establecer las relaciones que las ligan, las causas semejantes que las provocaron y la función que cada una ha desempeñado durante su vigencia.

Los dos planes revolucionarios, el de 1854 y el de 1913, tuvieron como propósito inmediato derribar dictaduras de tipo pretoriano, que habían interrumpido el orden constitucional, establecido privilegios en favor de las clases conservadoras, del clero y de comerciantes extranjeros y aherrojaban las libertades públicas y ambos documentos ofrecían como finalidad el restablecimiento del orden constitucional. El primero de estos movimientos tuvo como consecuencia la Guerra de Reforma y el segundo la Revolución Constitucionalista y los resultados fueron las constituciones de 1857 y 1917, respectivamente.

La Constitución de 1857 desde el momento de su promulgación, fue combatida por el propio gobierno y por varios de sus autores y tuvo como enemigos a las clases conservadoras, a muchos jefes militares y aun a muchos liberales, que siendo católicos, sentían escrúpulos por la libertad religiosa y también a muchos funcionarios del gobierno y al propio Presidente Comonfort, que en sus titubeos llegó a desconocerla con el Plan de Tacubaya.

La Constitución de 1917 tuvo también grandes enemigos, el clero, los terratenientes, los porfiristas, los extranjeros, entre ellos los petroleros que sostuvieron partidas rebeldes durante varios años, pero dentro del gobierno de Carranza había solidaridad de sus componentes, lo mismo que con el ejército, para ponerla en vigor y

defenderla de los enemigos de la Revolución y de las intromisiones de los gobiernos extranjeros.

El Plan de Guadalupe no fue enemigo de la Constitución vigente entonces, ni la acusa de inadecuada, ni habla de derogarla y sólo promete el establecimiento del orden constitucional y en diciembre de 1914, al reformarse dicho Plan, se establece el periodo preconstitucional, que fue tan criticado en esa época. y que sirvió para expedir las leyes y disposiciones encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país. Durante esta etapa el Primer Jefe dictó la legislación revolucionaria que había prometido y que después se incrustó en la carta fundamental, por medio de un Congreso Constituyente y así nacieron las leyes del Municipio Libre, la del Divorcio, la Ley Agraria, la de Supresión de la Lotería Nacional, la de Nacionalización de las Obras Construidas en las Zonas Federales, la Legislación Obrera, la de Abolición de Tiendas de Raya, la del Retiro del Castillo de Ulúa de su carácter de Presidio, la de Prohibición a los Gobernadores de conceder exención de impuestos, etc., y habiendo tenido durante este periodo preconstitucional, facultades absolutas, no sólo legislativas, sino también judiciales y administrativas, es de hacerse notar la ecuanimidad, la prudencia y la justicia que guiaron las decisiones del señor Carranza, pues siempre tuvo en cuenta que actuaba en función de los poderes que tenía y no como dictador. El Plan de Ayutla sí desconoció la legislación vigente entonces y prometió desde el principio una nueva Constitución al país y fue en su cumplimiento que se convocó al Congreso de 1856 que debía constituir a la nación bajo la forma republicana, representativa, popular.

El Congreso Constituyente de Querétaro se reunió para estudiar las reformas que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista le propusiera y sesionó durante dos meses, teniendo sus facultades limitadas exclusivamente a esa labor y no podía legislar sobre ninguna otra materia, mientras que el Constituyente de 1856, que trabajó durante un año, tuvo que hacer su propio proyecto y tenía facultades para revisar los actos del Presidente, lo que ocasionó grandes dificultades al gobierno, al grado de que estuvo a punto de fracasar en su misión, cuando se pretendió poner en vigor la Constitución de 1824, lo que habría dado al traste con las esperanzas que el pueblo tenía en la Revolución de Ayutla. Con estas facultades aprobó la Ley Juárez que abolió los fueros eclesiástico y militar y la Ley Lerdo sobre desamortización de los bienes del clero.

Tal vez esta experiencia fue la que sirvió al señor Carranza para limitar las facultades y el campo al Congreso de 1917.

El producto de la revolución de Ayutla, la Constitución de 1857, no satisfizo a los liberales, ni al pueblo y fue necesaria otra nueva lucha armada, la Guerra de Reforma, que duró tres años, para incorporarle los preceptos que la hicieron liberal y federalista sin recurrir a otro Congreso Constituyente, sino que se empleó el proceso regular que señalaba para ser reformada. Fue entonces cuando adquirió la fuerza popular que le permitió vivir durante sesenta años y que la convulsión revolucionaria

de 1913, sólo le haya producido reformas avanzadas, de acuerdo con las necesidades sociales de la época. Las reformas de 1917 fueron bien lejos y no sólo han satisfecho los ideales progresistas del pueblo mexicano, sino que han servido como norma a muchas de las leyes constitucionales que se han expedido en otros países, después de la primera guerra mundial.

Es de hacerse notar que Comonfort protestó el cumplimiento de la Constitución de 1857 sin estar de acuerdo con sus principios y que lo mismo hicieron varios de los diputados que habían sido sus autores, recurriendo a la famosa contraprotesta, y que siempre trató el Presidente de aplicarla con suavidad para no lastimar los sentimientos e intereses de los conservadores y del clero. Puede decirse que Comonfort nunca gobernó con la Constitución. El caso de don Venustiano Carranza fue contrario.

A pesar de que el Primer Jefe había presentado al Congreso reunido en Querétaro un proyecto, sufrió modificaciones que contrariaron sus ideas y sus deseos, el estadista Carranza desde el primer día de su vigencia la defendió invariablemente, lo mismo los artículos modificados que los originales, pues sabía que cualquiera vacilación que tuvieran los revolucionarios sobre su aplicación, sería aprovechada por los enemigos para destruirla. El artículo 27, en su parte relativa a la propiedad de los productos del subsuelo que no figuraban en el proyecto original, fue un apostolado para él y cuando no estuvo de acuerdo, como en el caso del artículo tercero, promovió la reforma por los conductos legales. Como Presidente, Carranza defendió con más ahínco los postulados radicales de la Constitución que los mismos directores del grupo que los iniciaron en Querétaro, cuando ocuparon el poder. Por su parte ninguno de los constituyentes de 1917 ha desconocido su obra y todos la han prestigiado, lo mismo en su vida pública, que en la privada obedeciéndola, respetándola y no abusando de sus posiciones oficiales, cuando han sido funcionarios públicos.

En el Congreso de 56 había conservadores y liberales, pero fueron los moderados quienes establecieron el equilibrio inestable, que fomentado por el gobierno y principalmente por Comonfort, fue la causa de que la Constitución no haya satisfecho las ideas de los autores del Plan de Ayutla. En el Congreso de Querétaro puede decirse que el contingente de conservadores era insignificante y los moderados (en el sentido de tener miedo a radicalismos), no existieron, sino que la pugna fue entre liberales y revolucionarios más o menos avanzados. Muchas veces influía en la votación el sentido político de grupo o simples diferencias de detalle, más que de ideología.

Después de treinta y siete años la Constitución de 1917 ha llegado a tener la aceptación del pueblo mexicano y con excepción del artículo tercero, todos los partidos la toman como bandera, fenómeno que se observó en la última lucha electoral en donde la discrepancia de los partidos estaba en la forma de su aplicación o en la falta de cumplimiento. Pero hay más, esta constitución la han tomado los políticos de última hora, los que seguramente no hubieran sido entonces revolucionarios, ni

lo serán nunca, como pretexto de su acomodación en el gobierno y proclaman su adhesión y respeto solamente para hacerse pasar como revolucionarios.

La Constitución de 1857 llenó la etapa institucional más larga de la vida independiente de México y su substituta, la de 1917, lleva los mismos pasos mientras una nueva era, que parece aproximarse desafiadamente, no exija el reconocimiento de derechos económicos del hombre y hasta sacrificios de soberanía, en bien de una nueva organización del mundo, en la que los pueblos se comprendan mejor, el trabajo se distribuya funcionalmente y el productor del esfuerzo humano satisfaga las necesidades de todos por igual. Pero ¿será necesario para encauzarnos en esta nueva ruta, otra revolución, como ha sucedido en las dos ocasiones en que hemos tenido que modernizar la vieja Constitución de 1857?

CRÓNICA DEL CONSTITUYENTE

Juan de Dios Bojórquez

Crónica del Constituyente, PRI, México, 1985.

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 convocó. 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 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 así 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 aficciones 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 inmovibles, a fin de que se 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, Vicepresidente, 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 a 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 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 de 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 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 lo más numerosos, podíamos siempre que se atacara 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: “Qué 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 prohíbe 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 cigarros de hoja.

Desde que se volvió 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 pagamos 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 acompañaban 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 le 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 rato parecía que iban a esgrimir, a guisa de argumento el machete tropical, como si estuvieran entre los plataneros de 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 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, por unanimidad de votos de 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., 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 al 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 a sus planes en los hombres 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 no 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 un hombre inteligente y dinámico. Entró a la Cámara no sin recibir un fuetazo, en esta 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 ningún 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 enseguida tomó la de todos los diputados que en estos 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 esa 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 “*Carthago delenda est*”; 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 manifestación cumplida a Juan Aguirre Escobar; luego Herrera Manuel, lanzando un ¡laboremos!, enseguida Navarrete, Andrade, Dávalos, de la Barrera . . . hasta que se nombran las comisiones: una para participar al Encargado del Poder Ejecutivo la instalación 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!

I 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 en 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 un 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 enseguida 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 es 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 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 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 se 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 que 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 entusiastamente 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 ignorantes 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 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 segunda dijo: “Sería casi imposible, señor que yo me refiriese en estos momentos 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 asegurarnos 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 AQUÍ

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 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 le 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 tras 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. Enseguida 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 aproximadas 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. Enseguida 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 eso 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.

Palavicini propone, dizque 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 le 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 CONSTITUCIÓN

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 compañía 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 séptimo 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 el 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. Enseguida 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 sienta 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 dejan 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 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 “insípida”, 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 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 en 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 cristalizaran 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 pesado en esas fechas y que debe conocer el pueblo? ¿Qué 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 trascendental de la contienda social.

Luis Espinosa abordó después brillantemente, el tema planteado por Rojas; el licenciado Colunga pidió como el General Múgica, no asistir 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 Rafaelés 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 inmovible, 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 en 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 enseguida 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 crímenes, el cuartelazo sirvió para que la resolución 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. 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 los 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 la 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 reformado el artículo 109 de la Constitución, que restablecía al Municipio libre como base de las instituciones. (Veracruz, 29 de diciembre de 1914).

Ley de 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 prohíben 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 eso 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 como, 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 sustituía con principios definidos de la revolución social, entre los

constitucionalistas de 1915. Y esto no se advertía únicamente en el gobierno 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 eso? Sencillamente que el pensamiento revolucionario se iba unificado. Ponía de relieve que los 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 teníamos 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 contienen numerosas medidas revolucionarias por implantarse en el país.

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 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 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 esa 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 esta 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 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 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 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 enseguida 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 adquiriría respetabilidad. Cada vez escasean 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 revolucionarios 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 a 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 en 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.

ENTORNO A LA CONSTITUCIÓN

Heriberto Jara

El Nacional, 5 de febrero de 1944.

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 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 establecen 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 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 usufructo o la mayor parte de él sea usurpado por éstos, no puede haber igualdad, mientras 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 plan 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 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 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 consiga. Puede permanecer inalterable por décadas si ha conseguido 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 maniobras intensas, 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 satisfactoriamente 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; eran aún la influencia de esta divisa hermosa; pero sin posibilidades para realizar su gran significado.

Por esto fue tan 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 de 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 eso 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 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 Carranza, el pueblo se lanzó de nuevo a 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 las 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 de motivos, tuvo muy en cuenta el sentir popular y la dolorosa experiencia adquirida.

La elección se hizo sin presión alguna y sin recursos del 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 precisarnos 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 realizado su infinito anhelo.

Llevando en nuestra mente recuerdos 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 cuando podíamos, sin escatimar tiempo ni refuerzos, tanto para defraudar las aspiraciones populares, como para cumplir con nuestra propia conciencia.

El primero de diciembre de 1916 quedó instalado el 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 inconvertible, 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 pasajera y superficialmente 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 los 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.

Él, 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 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 para quienes nunca han sido y la tienen hasta los que esclavizaron 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: Ávila 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 un lugar que la mayor tragedia que registra la historia; hoy se agita la tierra en la misma lucha que antes desempeñaron 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 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 la 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 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 a la Constitución, resistiendo los embates de los pocos y los vítores de los muchos, digamos parodiando palabras históricas: la Constitución vive: ¡viva la Constitución!

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICO SOCIAL

Hilario Medina

Conferencia sustentada ante el Congreso Jurídico Nacional,
el 26 de septiembre de 1932.

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

Socialistas y comunistas anuncian la gran catástrofe. También los reaccionarios desearían acabar con todas estas novedades de ahora. Y aunque ninguno de ellos amanece, sino anuncia, 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 efímero de que somos parte integrante, que es

lo mismo que luchar por un nuevo derecho, por una vida menos encarnizada, más humana, más espiritual.

Yo también quisiera cantar a la nueva humanidad, la del mañana la que soñaron nuestros padres y nos sucede a veces con sus mijares, 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 esas terribles palabras: “Debías de 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, habría que admitir que el derecho ajeno es siempre el mismo. No, la vida social es precisamente la aparición de nuevos derechos, la conquista del derecho. Tenemos que seguir en la vía en que nos encontramos, a riesgo de perecer, más bien que rectificar, porque el pasado ya dio todo su rendimiento y hemos forzosamente de seguir adelante”. Y la humanidad contemporánea responde: ¡ADELANTE!

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 reúne la 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 recatada 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 declaratorio de 1857, mientras que si afirmamos nuestro credo, tendremos que abrir de par en par las puertas del poder al proletariado, tendremos que fundar la PROLETOCRACIA.

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 no 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 la constitución federal de 24 y centrales de 36 y de 43. Se limita a establecer un gobierno y cree que en determinada forma de gobierno se asegura automáticamente la libertad y mecánicamente el equilibrio constitucional. En esta época la organización y las concepciones relativas son 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 POLÍTICO, fenómeno de primera importancia que revoluciona nuestro derecho constitucional. Llamo INDIVIDUALISMO POLÍTICO al sistema político filosófico que tiene por base el conjunto de derechos que se reconocen a 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. 1 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 advertimiento del proletariado y la tendencia es lo que ha llamado antes PROLETOCRACIA.

Las escuelas que al mismo tiempo que la democracia admiten la intervención del socialismo, son las llamadas socialdemocracia o más brevemente: sodemocracia 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 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 consumo 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 al amparo, es decir, la queja, en cualquiera de los tres casos en que ésta pueda establecerse, 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 la regla del amparo.

El individualismo político es falso como doctrina. Una cosa es que la sociedad política deba reconocer en cada uno de los asociados ciertos derechos, como condiciones de la vida en sociedad, y otra cosa es que esos derechos sean el último término y objeto del Estado, del derecho, de la familia, de la propiedad, de la religión, del arte, de la ciencia, en una palabra, de las instituciones sociales. Cosa miserable sería el destino

de la humanidad si a eso se redujera su actuación en el mundo; pero aún más; el individualismo excluye el concepto de humanidad, pero 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 ilimitación 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.

Es 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 hacerse 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 un 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 orden 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. Previsiones 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 los 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 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 atractivo 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 mutuas 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 estáticas.

Para definir la cuestión social y por consiguiente la constitución social, hay que examinar si todas o algunas de sus disposiciones se refieren a cuestiones, de 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 decreto, 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 enseguida el acceso al poder público. Una constitución que tiende a integrar el mayor número y le facilita el acceso al poder, es social. Se dice que la constitución es instrumento de integración de elementos sociales de trabajo, cuando ella los crea, los autoriza, les da existencia legal e influencia política y social.

Sin duda que tales factores existían, pero estaban relegados al derecho civil, sin formar parte de la constitución —aunque en teoría disfrutaran de iguales derechos— y por consiguiente eran esclavos, sufrían la dependencia del que sin poder discutir ni defenderse, recibe la ley, el pan, el trabajo, la subsistencia.

Así como al principio del desarrollo constitucional ciertos elementos son los que integran la constitución: como la población, el territorio, la geografía, en el actual 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. Éste 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 más propietarios haya, y también más liberal. Es aristocrático, si a la posesión de la tierra se unen honores y nobleza. La democracia no existe donde la PROPIEDAD ESTÁ MONOPOLIZADA O ES FEUDALISTA; LA DEMOCRACIA NO EXISTE DONDE IMPERA EL CAPITALISMO.

UN RÉGIMEN POLÍTICO ES EXPRESIÓN DEL RÉGIMEN PROPIETARIO. En la propiedad del suelo reside la explicación de todo fenómeno social o político. Son pocos los propietarios, gobierno aristocrático y conservador. Son muchos los propietarios, gobierno ponderado.

La constitución legaliza el dominio de la clase gobernante, es la organización de esa clase que es una minoría, y la mayoría sufre o tolera este hecho y se ha limitado a obtener ciertas condiciones para el ejercicio del poder: TALES SON LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS. Éstas eran otorgadas al principio por el rey, a veces eran un pacto celebrado con su pueblo; HOY SIGUEN SIENDO OTORGADAS POR UNA MINORÍA Y CONTIENDEN EL PACTO QUE ESTA CELEBRA CON LA MAYORÍA. La garantía individual es la prueba de este pacto o mejor dicho, es su cláusula más importante: ES LA LIMITACIÓN DEL PODER EN BENEFICIO DEL INDIVIDUO, ES DECIR, DEL GOBERNANTE, DEL OPRIMIDO, DEL QUE OBEDECE. Independientemente del papel que al individuo se

asigna en la sociedad política, AUNQUE YA NO SE LE CONSIDERE A LA BASE Y EL OBJETO DE LAS INSTITUCIONES, sino como un simple elemento de obediencia y sujeción, la minoría que manda le reconoce un refugio en donde se compromete a no penetrar y reconoce que no todo está sujeto a sus órdenes.

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

Proposición ideológicamente falsa, porque no era el pueblo el que hacía ese reconocimiento, sino el legislador y por otra parte, ese reconocimiento se hacía por el gobierno en beneficio de los ciudadanos; prueba de ello es el texto de la segunda parte del artículo que acabamos de citar, que decía:

“TODAS LAS LEYES Y TODAS LAS AUTORIDADES DEL PAÍS DEBEN SOSTENER Y RESPETAR LAS GARANTÍAS QUE OTORGA LA PRESENTE CONSTITUCIÓN.”

No son solamente las garantías individuales las que importan una limitación al poder público, también las garantías sociales y toda constitución en su conjunto, es un límite, GOBIERNO CONSTITUCIONAL QUIERE DECIR GOBIERNO LIMITADO.

VIII EL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO DE POSTGUERRA

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

No pudiendo extenderse sobre cada una de las proposiciones que siguen, el estudio de las constituciones del género que me ocupa, permite asignar a la constitución política-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 prolectocracia 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 a la misma 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”. Mirkiné, 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 al sistema, establece un fin y procura los medios de realizarlo. No se establece ya un ostento 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 preferentemente; 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.

- I. La penetración creciente de los elementos económicos en la estructura política.
- II. Limitaciones al derecho de propiedad.
- III. La intervención del Estado en la producción de la riqueza, con la facultad de expropiar la industria privada.
- IV. La intervención del Estado en los conflictos económicos.
- V. Un conjunto de garantías sociales o sea una legislación especial para la familia, la educación, la prevención social, etc.
- VI. 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 sobre 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. Fue con fundamento en esta disposición que se dictó la circular de 6 de septiembre de 1917, que declaró sujetas a incautación las industrias de carácter privado que suspendieran sus labores, bajo el concepto de que “a nadie es ilícito disminuir la producción íntegra de la riqueza, menos aun cuando aquella es insuficiente a cubrir la demanda” y “cuando el paro perjudica los derechos de la sociedad, amortizando la riqueza o suscitado 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 puedan perjudicar los intereses de la sociedad o las exigencias de los servidores públicos. . .” “Se repuntan como establecimientos o negociaciones de interés público, los que se refieren a comunicación ferrocarrilera, telegráfica, telefónica, marítima, cablegráfica, radiotelegráfica, radiotelefónica y de tranvías. . .”

Las leyes de expropiación de los Estados de Veracruz, Hidalgo, Michoacán, han causado escándalo en un país que se precisa 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 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 importancia y exportación de las riquezas.” Artículo 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 toda 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. Yugoslava.

IX RESUMEN

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

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

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 consumismo 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 por la compulsión, por medio de actividades 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 más facultades de hombres, sin que hasta la fecha hayan logrado reparar los profundos males que les produjo ese 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 del 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 inútil 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 Código 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.

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 las unidades electoras y tener en 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 de 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 prohíben a sus miembros intervenir en política, lo que ahora es una consecuencia 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 del 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 esté en aptitud de corregir en breve término la anarquía de nuestra producción, y racionalice 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, 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 lamentarnos 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 esto 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 ausencia se apagó el hogar, que es el calor y la confianza de sentirse juntos, de compartir el pan, la 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; ahorita 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 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 encontrarlo. Sobre todo, respetad su energía y su intuición, según el precepto de Amado Nervo: “No apaguéis ninguna lámpara”.

DICTAMEN Y DISCUSIÓN DEL ARTÍCULO 27

Pastor Rouaix

Antología Constitucional Mexicana, México, H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, 1992.

El 24 de enero, fue presentada la iniciativa anterior a la consideración del Congreso, pasando sin más trámite a la Primera Comisión de Constitución, cuya labor nunca será suficientemente elogiada, pues la desarrolló con actividad extrema, con inteligencia y con un radicalismo patriótico, que la hacen acreedora a la gratitud eterna del pueblo mexicano. A ella correspondieron casi todos los asuntos fundamentales que trató y resolvió el Congreso, entre otros, el artículo 3º que dio origen a discusión vehemente y brillante; el 5º completado con el 123 y el 27, a que nos estamos refiriendo ahora. El estudio de la iniciativa presentada correspondió especialmente al licenciado Enrique Colunga, que se había revelado como un jurisconsulto de grandes conocimientos, ecuaníme e intensamente laborioso, así como había sido el Gral. Múgica el ponente en el dictamen de los artículos 5º y 123. Esto no quiere decir que en el estudio general no hubieran intervenido los demás miembros de la Comisión y principalmente el Gral. Múgica, que la presidía, quien, como veremos en la parte final de nuestro libro, fue seguramente, el más activo y más eficaz de los diputados constituyentes.

El que esto escribe, llevó ante la comisión dictaminadora y la representación de los compañeros que habían formado el comité redactor y muy largas conversaciones tuvo con el licenciado Colunga, con el general Múgica y con la Comisión total, para exponerles los propósitos que habían guiado a los iniciadores y para sostener los puntos estampados en el proyecto, el que salió del nuevo crisol, afinado e incrementado, aunque tuvo que resolverse con la misma prisa con que habíamos procedido nosotros, por la exigencia de un plazo que se agotaba.

El texto del dictamen formulado por la primera Comisión de Constitución, fue el siguiente:

“Ciudadanos diputados:

“El estudio del artículo 27 del Proyecto de Constitución abarca varios puntos capitales: si debe considerarse la propiedad como derecho natural; cuál es la extensión de este derecho; a quiénes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y qué bases generales pueden plantearse, siquiera preliminares para la resolución del problema agrario, ya que el tiempo angustioso de que dispone el Congreso no es bastante para encontrar una solución completa del problema tan trascendental. Conforme a este plan emprendió su estudio la Comisión, teniendo a la vista las numerosas iniciativas que han recibido, lo mismo que el trabajo que presentó a la Cámara, el Diputado Rouaix, quien ayudó eficazmente a la Comisión, tomando parte en sus deliberaciones.

“Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados y que, cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable. El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia si no como una utopía, pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social, al cual nos referiremos después, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo.

“Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto; y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados, deber que no podría cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originalmente 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 que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo, ni a las aguas como vías generales de comunicación. En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que quedan eliminados de la propiedad privada; la Comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix.

“Como consecuencia de lo expuesto, la Comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho.”

“La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de derecho público y de derecho civil. Los primeros autorizan a la nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones, es también una teoría generalmente admitida que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad,

supuesto que su existencia se funda en una ficción legal. Con estos fundamentos, la Comisión ha determinado la capacidad de adquirir bienes raíces, de las instituciones de beneficencia, las sociedades comerciales y las corporaciones que forman centros poblados.”

“Hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada, y aún espera solución el problema agrario. En la imposibilidad que tiene la Comisión, por falta de tiempo, de consultar alguna solución en detalle, se ha limitado proponer, cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de las promesas más solemnes de la Revolución pasar este punto en silencio.

“Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la Nación. Por otra parte, los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz, han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que hoy en día tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas es en nuestro concepto resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse, consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros.”

“El primer paso en esta vía se dio al expedir el Decreto de 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría de ley constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan. Una vez dado este primer paso, el siguiente debe consistir en exterminar a los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación. No será preciso para para esto cargar a la Nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirentes, reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía. Sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos; lo único que puede y debe hacerse, es facilitar las condiciones para que puedan llegar a ser propietarios todos lo que tengan voluntad y aptitud de hacerlo. 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 pueden adaptarse indistintamente en toda la extensión de la República, las cuales deben ser, en nuestro concepto, las siguientes: fijación de la superficie máxima que debe tener en cada localidad un solo individuo o corporación; fraccionamiento de

la superficie excedente, sea por el mismo propietario o por el Gobierno, haciendo uso de su facultad de expropiación, adquisición de las fracciones en plazos no menores de veinte años y haciendo el pago de los adquirentes por medio de anualidades que amorticen capital e interés, sin que éste pueda exceder del tipo de cinco por ciento anual. Si bajo estas condiciones se lleva a cabo el fraccionamiento, tomando todas las precauciones que exija la prudencia para que produzca el resultado apetecido, la situación de las clases trabajadoras de los campos mejorará indudablemente; los jornaleros que se conviertan en propietarios, disfrutará de independencia y de la comodidad necesaria para elevar su condición intelectual y moral; y la reducción del número de jornaleros obtenida por medio del fraccionamiento, hará que su trabajo sea más solicitado y mejor retribuido. El resultado final será elevar la producción agrícola en cantidad superior a las necesidades del consumo.

“Como consecuencia de lo expuesto proponemos a la consideración de ustedes el siguiente proyecto:

Art. 27- 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 transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

“La propiedad privada no podrá ser expropiada sino 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, 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 pueblos, rancherías o comunidades 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. Por tanto, se confirman, las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.”

“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 las industrias, los yacimientos de piedras preciosas, de sal 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 fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos.”

“Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional: la de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes; las de los ríos principales o arroyos afluentes, desde el punto en que brote la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores, en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta 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 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 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 naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, cuando se manifiesten ante la Secretaría de Relaciones *por conducto de sus representantes diplomáticos* que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiera, quedando enteramente sujeto respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la Nación.

“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 que tuviere 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, quien determinará los que deban seguir destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones

religiosas, conventos o cualquier 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 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 si fueren construidos por suscripción pública; pero si fueren construidos 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 o 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 esta 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 aquéllos no estuvieren en el ejercicio.”

“IV.- Las sociedades comerciales de títulos al portador, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyen 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 estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión de los Estados fijará en cada caso.”

“V.- 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 administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.”

“VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal; tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido conforme a la ley de 6 de enero de 1915. *La ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.*

“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.

“Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración 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 este valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la asignación de la fecha del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio parcial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.”

“Se declararán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación 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 existan todavía desde la ley de 25 de junio de 1856 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 privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo del 6 de enero de 1915, *que continuará en vigor como ley Constitucional. En caso de que con arreglo a dicho Decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiese solicitado alguna de las corporaciones mencionadas se las dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso dejen de asignárseles las que necesitarán.* Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubiesen sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre del propio al título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizado su valor propietario. Todas las leyes de restitución, que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras pertenezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se hay hecho el fraccionamiento.”

“El ejercicio de las acciones que corresponden 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 administrativa, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria.”

“Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán las leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes.”

“(A). En cada Estado o Territorio se fijará la extensión máxima de tierra que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida”.

“(B). El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.”

“(C). Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.”

“(D). El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.”

“(E). El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expresada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.”

“(F). Los mexicanos que hayan militado en el Ejército Constitucionalista, los hijos y las viudas de éstos y las demás personas que hayan prestado servicios a la causa de la Revolución o a la instrucción pública, tendrán preferencia para la adquisición de fracciones y derecho a los descuentos que las leyes señalarán.”

“(G). Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.”

“Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los 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 se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.”

“Sala de Comisiones. - Querétaro de Arteaga, 29 de enero de 1917. Francisco J. Múgica, Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio, Enrique Colunga. Con tipo distinto de letra hemos marcado las adiciones y modificaciones que sugirió la Comisión que, como se ve, dejaron intacta la esencia del proyecto y la mayor parte de sus conceptos, pues sólo los aclararon o reforzaron con atinados aumentos, para dar mayor vigor y alcance al máximo artículo de nuestra Constitución.”

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; que fue aumentando con la frase

“imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”, dejando la palabra “regular” para la idea siguiente del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Se incrementó este inciso con la confirmación constitucional del principio que contenía la ley del 6 de enero sobre el derecho que se daba a los núcleos de población para recibir tierras cuando carecieran de ellas, respetando siempre la pequeña propiedad al hacer las dotaciones.”

Coloco 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. Con referencia a las primeras juzgó conveniente suprimir la especificación de los minerales que nosotros citábamos tomada de la Ley Minera vigente, modificación acertada, pues en una ley es preferible abarcar globalmente los puntos que son su objeto y no citar nominalmente cada uno de ellos, porque cualquier omisión puede tener consecuencias peligrosas en el futuro.

Abarcando los minerales y las aguas, sentó la Comisión el principio de ser inalienable e imprescindible 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 constituidas conforme a las leyes mexicanas, llevarán 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 se evitaban los acaparamientos y estancos que acostumbraban los poderosos para impedir competencias en perjuicio de la riqueza pública.

Venían después los incisos relativos a la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas de la Nación, que en lo general, fueron los mismos que figuraban en la iniciativa y solamente en el que se refería a la incapacidad de las iglesias de cualquier credo para adquirir el dominio de tierras y aguas, se aumentó con el postulado de conceder acción popular para denunciar los bienes que poseyeran impidiendo con ellos simulaciones y ocultaciones.

Fueron de gran importancia las adiciones que propuso la comisión para el párrafo noveno y principalmente entre ellas, la declaración de considerar la Ley de 6 de enero como parte integrante de los preceptos constitucionales. Contuvo, además, como una extensión al derecho de los pueblos que reclaman tierras que en el caso de que no fuera procedente concederlas en restitución, las recibirían por dotación, para que en ningún caso dejaran de obtener los terrenos que necesitaran. Se prescribía que los terrenos que se entregaran a las comunidades serían inalienables y al ser repartidos sólo tendrían derecho para adquirirlos los miembros de la comunidad, siendo las fracciones también inalienables.

En el final del artículo, la comisión propuso importantes adiciones para conseguir el fraccionamiento de los latifundios ordenando que en el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en su próximo periodo de sesiones, deberían dictar las leyes que fijaran la extensión máxima de tierras que podría poseer un individuo; que el excedente debería ser fraccionado y puesto a la venta en las

condiciones que aprobaran las autoridades y en el caso de renuencia, el gobierno local llevaría a cabo el fraccionamiento mediante expropiaciones; el pago de las fracciones se haría por anualidades en un plazo no menor de 20 años y el anterior propietario recibiría el valor de sus tierras en bonos de una deuda especial. Se daba derecho preferente para la adquisición de esas fracciones a los ciudadanos que hubieran militado en el ejército constitucionalista y a sus familiares, así como los que hubieran prestado servicios a la Revolución. Finalmente se ordenaba que las leyes locales debían organizar el patrimonio de familia que no podría estar sujeto a embargo ni gravamen alguno; preceptos radicales y decisivos para el bienestar futuro del pueblo mexicano.

Como párrafo final del artículo y por sugestión del que esto escribe, que no pudo implantarlo en el proyecto primitivo por la premura con la que se redactó, la Comisión prescribió que se declaran revisables los contratos y concesiones hechas por los gobiernos desde 1876, cuando hubieran traído el acaparamiento de tierras y riquezas naturales por un individuo o sociedad y se facultaba al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando implicaran perjuicios graves para el interés público. Este principio creí indispensable que se estatuyera en la Carta Magna de la República porque, como he expuesto en capítulos anteriores, la Secretaría de Fomento había encontrado verdaderas monstruosidades en las concesiones de terrenos otorgadas por los gobiernos porfiristas mediante las cuales, se había entregado a extranjeros y nacionales millones de hectáreas que conservaban improductivas, con enorme perjuicio para la economía nacional y hasta con peligro para la integridad del territorio patrio.

Dije antes que el inciso relativo al derecho de prescripción que habíamos colocado en nuestro proyecto, en gran parte por la insistencia del Lic. Molina Enríquez, no fue aceptado por la Comisión, y el que esto escribe, que llevaba la representación de los compañeros redactores, no tuvo interés especial en sostenerlo porque no consideraba que los propósitos que perseguía fueran indispensables para el beneficio de la colectividad que ambicionábamos.

Por lo anterior, se ve el acierto con que procedió la Comisión al complementar el artículo con nuevos conceptos de gran alcance, para conseguir la reorganización del conglomerado mexicano sobre bases de justicia y equidad en la distribución de la tierra y de la riqueza pública y privada. Faltó a la Comisión, como faltó a los iniciadores y como faltó al Congreso, tiempo, tranquilidad y reposo para sujetar su obra a un ordenamiento concienzudo y a un retoque final, que hubiera quitado al artículo 27 las asperezas de redacción, en las que se han apoyado los eternos enemigos del pueblo para vituperarlo, y que sólo han conseguido hasta ahora, enaltecerlo.

Al igual que la iniciativa, el dictamen de la comisión sobre el artículo 27, fue presentado al Congreso el mismo día en que estaba fechado, lunes 29 de enero, sin que hubiera sido posible imprimirlo para su distribución y conocimiento; motivo por el que la presidencia juzgó inconveniente que se pusiera desde luego a discusión;

pero el ambiente que envolvía a la Asamblea era de vehemente ansiedad por tratar estos asuntos, que se les consideraba, con razón, la obra más trascendental que iba a realizar el Constituyente, ya que formaría el cimiento sobre el que debía reconstruirse la organización social y económica del país, recién demolida por la Revolución triunfante. Por otra parte, la falta de impresión oportuna del dictamen encerraba menor importancia de lo que aparentemente tenía, por el número considerable de diputados que habían contribuido a la formación del proyecto primitivo, con sus opiniones o con su asistencia a las juntas privadas de la Comisión redactora, y habiendo ellos propagado las ideas que contenía, el conjunto y la esencia del proyecto eran conocidos de la gran mayoría de los diputados, interesados en esos momentos en su inmediata discusión.

El diputado Andrés Magallón, como portavoz del Congreso en masa, sostuvo en la tribuna la urgencia de que el dictamen de la Comisión sobre el artículo 27, fuera puesto a debate inmediatamente. Comenzó haciendo alusión a una conversación privada del Ing. Palavicini con algunos diputados, en la que sostenía que la cuestión agraria, tan delicada, no debería ser tratada por el Constituyente, sino que debía dejarse al futuro Congreso de la Unión, lo que provocó un ligero altercado personal entre ambos, prevaleciendo la sugestión del C. Magallón para que fueran dispensados los trámites reglamentarios, lo que mereció la aprobación de la Asamblea. Como una demostración del vehemente deseo en que ella reinaba, fue la iniciativa presentada por los diputados Lic. Alberto Terrones Benítez y Gral. Heriberto Jara, en la que se pedía “que se constituyera el Congreso en sesión permanente hasta el final de las labores, a fin de tratar todo cuanto problema quede pendiente, comenzando por la cuestión agraria”, iniciativa que fue aprobada por gran mayoría, haciéndose la declaración de que el Congreso quedaba en sesión permanente hasta que se concluyeran todos los asuntos pendientes.

Memorable y digna del mayor encomio fue esta resolución del Congreso, que desde esos momentos quedó entregado a un trabajo constante y sostenido por espacio de doce horas, pues se suspendió la primera parte de la sesión permanente a las tres y media de la mañana el miércoles 30 para reanudarla en la tarde de ese mismo día; continuarla a las 11 de la mañana siguiente y levantarla como sesión permanente, a las tres y cuarenta y cinco del jueves 31 de enero; dando principio minutos después la sesión de clausura del Congreso Constituyente.

Puesto a discusión el primer párrafo del dictamen, hizo uso de la palabra en contra, el diputado por un distrito del Estado de Puebla, Ing. Luis T. Navarro pronunciando un discurso demasiado largo para la necesidad de que había de aprovechar el tiempo y, sobre todo, porque no aportó ninguna idea concreta y útil a la resolución del asunto a debate. Comenzó diciendo que, en vista de que la mayoría de los gobiernos que ha tenido México desde la conquista han sido ilegales, las enajenaciones de tierras que hicieron, adolecen del mismo defecto y deben por esa causa volver de plano y en masa al dominio de la Nación, para que desde aquí en

adelante, se vayan enajenando en fracciones de corta extensión con el fin de que no se llegue a crear nuevamente la gran propiedad de unos cuantos privilegiados. Cita a continuación varios casos de atropellos que ha sufrido la pequeña propiedad en diversas partes del país y especialmente trata el caso del Estado de Morelos, en el que combatió afiliado a las huestes zapatistas por algún tiempo, y en donde los habitantes están levantados en armas porque los pueblos carecen absolutamente de tierras, como acontecía en Jonacatepec, en donde a ocho metros de la última calle, comienza la hacienda de Santa Clara, manifestando que esos pueblos de gente trabajadora, están cansados de la guerra y que dejarían las armas si el gobierno les diera garantías reales y un pedazo de tierra para siembra y para construir sus casas. Pide que la Comisión reforme el inciso y termina expresando que la Nación podrá vender porciones de terrenos sujetas a la condición de que solamente pasen de padres a hijos, para evitar el acaparamiento por los grandes terratenientes.

A continuación, habló el ingeniero Juan de Dios Bojórquez, sonoreense, quien también expuso consideraciones generales sobre el problema agrario, de capital importancia, el cual debía tener una pronta resolución. Se refirió al decreto de 6 de enero de 1915, calificándolo como un acierto del gobierno revolucionario y alabó a la Comisión por haberlo declarado precepto constitucional, manifestando que para resolver estas cuestiones no hay que ver simplemente la restitución de los ejidos a los pueblos, sino que hay que crear y fomentar la pequeña propiedad, fundando de preferencia colonias agrícolas para llevar a los agricultores las ideas de asociaciones y conseguir que lleguen a formar verdaderas cooperativas agrícolas. Hizo notar que la Comisión Nacional Agraria no ha podido despachar con prontitud los asuntos que le corresponden, por lo que consideraba atinada la obligación que se impone a las Legislaturas de los Estados para legislar en la materia agraria en el primer periodo de sus sesiones. En su concepto, era indispensable que los diputados, al volver a sus distritos, hicieran propagandas y explicaran las reformas implantadas en la Carta Magna y agregó que los mismos diputados debían procurar que todo hombre de buena voluntad adquiriera un pedazo de terreno para su cultivo, siendo una obligación de los gobiernos propagar los conocimientos agrícolas y proporcionar elementos pecuniarios los pequeños propietarios.

Para terminar, dijo: “Tenemos la obligación ineludible de ir ante los gobiernos de los Estados a exigir en nombre del pueblo que se lleven a la práctica las ideas que vamos a aceptar aquí. Debemos justificar esta gran revolución, debemos justificar el derramamiento de tanta sangre hermana, debemos demostrar que las promesas no fueron vanas, y para ello se necesita, antes que otra cosa, fomentar la agricultura, crear la pequeña propiedad, fundar colonias agrícolas”.

Se consideró este inciso suficientemente discutido y se pasó al párrafo segundo relativo a las expropiaciones, que sólo fue impugnado por el diputado Epigmenio Martínez, pidiendo que se hiciera constar que el pago de las expropiaciones debía hacerse en moneda y no en bonos.

Los incisos siguientes sobre el derecho que tiene la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y su dominio directo sobre los minerales. Incluyendo el petróleo y el carbón de piedra, y las aguas fluviales y marítimas, fueron aceptados de plano sin discusión, por lo que quedaron reservados para ser votados en conjunto. El párrafo sexto se refería al dominio inalienable o imprescriptible que tiene la Nación sobre los elementos citados en los párrafos anteriores, los que sólo podrían ser explotados mediante concesiones dadas por el Gobierno Federal. El diputado e Ing. Federico Ibarra manifestó que en vista de que las compañías petroleras pagan al dueño del terreno una regalía cuantiosa sobre las utilidades líquidas que obtienen, al pasar la propiedad a la Nación “nada es más justo que se ella la que reciba este tanto por ciento. Las minas hasta la fecha, puede decirse que representan un capital aproximado de 700 millones de pesos y no le dejan más que un impuesto minero que es relativamente insignificante...” Por consiguiente, creo que no anda más justo que lo mismo que pido para el petróleo, se haga también para todas las minas y para toda clase de explotación de las riquezas naturales”. A una interpelación que hizo el orador, contestó el diputado Rouaix manifestando que creía más conveniente que en caso de que se aceptara la sugerión del Ing. Ibarra fuera el gobierno el que, en su oportunidad fijara la cuota que deberían pagar los explotadores, después de que se practicara un estudio detenido del asunto para resolver si el pago debía ser como impuesto sobre utilidades o sobre pertenencias. Continuó el Ing. Ibarra insistiendo en que debe ponerse el precepto que sostenía en el artículo de discusión, aun cuando fuera en términos generales.

El Lic. Colunga manifestó que la Comisión dictaminadora de la que formaba parte, no estimaba necesario poner esta adición, como precepto constitucional, por considerarla enteramente secundaria y corresponder al Congreso de la Unión su resolución al expedir la Ley Minera. Terció en el debate el general Amado Aguilar, ingeniero minero, hablando en contra de la iniciativa de Ibarra, citando algunos casos concretos y manifestando al final “que el proyecto del diputado Rouaix está perfectamente estudiado y debemos aceptarlo”. Insiste el Ing. Ibarra y la Presidencia, le pide que presente su moción por escrito, lo que hizo al finalizar el debate de este artículo, pidiendo la palabra para apoyarla, con la oposición de los diputados. Su proposición decía: VI de la Ley Agraria: Al dar la Nación una concesión para la explotación de cualquiera de las sustancias a que se refiere el citado párrafo, debe imponerse al concesionario la obligación de pagar a la Nación un tanto por ciento de la producción; tanto por ciento que se fijará en la Ley reglamentaria. “Se consultó a la Asamblea si se tomaba en consideración la proposición del C. Ibarra y se desechó por mayoría de votos.

Se pasó a tratar el párrafo VII sobre la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas, cuyo inciso primero decía así: “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. El Estado podrá

conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten antes la Secretaría de Relaciones, por conducto de los agentes o representantes diplomáticos que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos”, etc. El Lic. Terrones que había sido uno de los más activos coautores de la iniciativa, interpeló a la comisión para que dijera por qué agregó las palabras “por conducto de los agentes o representantes diplomáticos” contestó el general Múgica manifestando que según la opinión de varios diputados “la forma de renunciación parcial de los derechos de extranjería en los casos de adquirir propiedades, es un acto que en el derecho internacional está condenado por el fallo del Tribunal de La Haya. Otros señores diputados con anterioridad, se acercaron a la Comisión y le sugirieron la idea de que, para que fuera efectiva esa renunciación parcial, se hiciese por conducto de los representantes diplomáticos del individuo que renunciase a sus derechos de extranjería en este acto. La Comisión que no ha tenido tiempo suficiente para meditar seriamente en todo lo que se le propone y que sólo tiene el deseo de presentar lo más conveniente, incluyó esta reforma allí; ahora se nos han hecho razonamientos en contrario, pero habiéndose presentado la adición en el proyecto, no es posible que la Comisión la quite sin el permiso de la Asamblea”.

El diputado Enrique Enríquez manifestó que el párrafo a discusión “puede ser violado fácilmente en el caso de que un extranjero contraiga matrimonio con una mujer propietaria de bienes raíces, la que según el código de extranjería adquiere la nacionalidad del marido”. Por ese motivo pedía que se tomara en consideración la iniciativa que había presentado en unión del Lic. Guiffard, como complemento del artículo 33 y que ahora consideraba que cabría en el inciso en cuestión, por lo que proponía que se aprobara como un aumento, que “los extranjeros no podrán contraer matrimonio con mexicanas dueñas de bienes raíces, sin que antes se presenten a la Secretaría de Relaciones Exteriores y renuncien a su nacionalidad extranjera”. Creía, además, que esa renunciación no debía hacerse por conducto de ministros diplomáticos, porque sería un principio nuevo de derecho internacional y se tropezaría con grandes dificultades si se implantara en la Constitución. El C. O’Farril se opuso a la iniciativa de Enríquez considerándola inútil y hasta torpe, porque se restringiría la entrada de extranjeros al país.

El Gral. Heriberto Jara con brillante oratoria, produjo un buen discurso en apoyo del dictamen de la Comisión, del que citamos algunos párrafos solamente, como muestra de las ideas renovadoras y humanitarias que inspiraban a los diputados reunidos en el Congreso de Querétaro. Comenzó citando el decreto expedido por el Gral. Aguilar como gobernador y comandante militar del Estado de Veracruz, por el que prohibió la celebración de contratos de compra-venta de terrenos sin la autorización expresa del Ejecutivo, con el propósito de proteger a los pequeños propietarios contra la rapacidad de las compañías petroleras extranjeras, que adquirirían las tierras por un puñado de dinero: siguió diciendo que creía que la Comisión estaba en lo justo al procurar defender la tierra nacional y al propietario mexicano de los

despojos que había sido víctima y por eso había sentido verdadera angustia al ver que pasaba el tiempo y no venía una ley salvadora, como la ley agraria que se discutía, la que ahora se pretendió posponer para el Congreso General, en donde pesarán mucho las influencias y el dinero para torcer el buen camino que lleva la Revolución, como aconteció con los múltiples productos que fueron presentados en la xxvi Legislatura, que no se discutieron, ni resolvieron por las influencias de los grandes terratenientes. Con respecto a la capacidad de las constituciones para abarcar preceptos que pudieran considerarse reglamentarios, dijo que era sencillamente ridículo pretender fijar la pauta a que deben sujetarse, ni los capítulos que deben formarlas, ni la extensión que deben tener sus postulados “eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos, eso ha obedecido a las necesidades de los mismos pueblos; la formación de las Constituciones no ha sido otra cosa, sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensado en eso que se ha dado en llamar Constitución...”. Que no pudiendo detenerse la marcha del progreso, lo que antes se consideraba como radical, ahora se considera como retardatario. “De allí ha venido que haya cabido muy bien la ley obrera; como el Cristo aquel con polainas y pistola, que haya cabido perfectamente dentro de la Constitución, y estoy seguro, señores diputados, lo sabréis mañana, porque creo que muchos de nosotros podremos conocer las opiniones de los extraños, que estas reformas que al principio parecieron ridículas, esto que al principio se consideró como que no cabía, va a ser recibido en las naciones del Nuevo Continente con beneplácito. Todas las naciones libres, amantes del progreso, todas aquellas que sientan un verdadero deseo, un verdadero placer en el mejoramiento de las clases sociales, todos aquellos que tengan el deseo verdadero de hacer una labor libertaria, de sacar al trabajador del medio en que vive, de ponerlo como hombre ante la sociedad y no como bestia de carga. Recibirán con beneplácito y júbilo la Constitución Mexicana, una hurra universal recibirá ese sagrado libro de uno a otro confín del mundo, sí, señores, si este libro lo completamos con una ley de la naturaleza de la cuestión agraria, pondremos a salvo los intereses nacionales, queda asegurado el pedazo de tierra al pequeño labrador; esta ley le dirá de una manera clara: ya no será el esclavo de ayer, sino el dueño de mañana; ya no irás al campo a labrar un surco, dejando tu sudor, dejando tus energías embarradas allí, puede decirse, en la tierra, a cambio de unos miserables veinte o veinticinco centavos; ya tendrás tu pedazo pequeño de tierra para labrarla por tu cuenta, ya serás dueño de ella, ya participarás de sus beneficios sin que nadie venga a despojarte; ya no te levantarás con el azote a las tres de la mañana, a rezar el famoso “Alabado”, a rezarle a ese dios que ha permitido tenerte como esclavo y que no ha permitido tenerte como gente; ya no irás a darle las gracias en vano por aquellos favores que te contara el cura quien te decía que tu reino no es de este mundo, que tu mansedumbre, tu humildad, tu respetando al patrón, te lo permitirá con un jirón de ciclo; vas a ver lo que está aquí en la tierra, porque con esta ley se te va a dar un pedazo donde puedas sembrar y donde puedas vivir. Aseguraremos, votando esa ley,

tal como la propone la Comisión dictaminadora, el amor a la patria, el cariño de ella. Los que nos llamamos patriotas, los que sentimos cariño por esta tierra que nos vio nacer, debemos procurar asegurar su defensa en todos los órdenes sociales. Ojalá que mañana se diga, si víctimas de un atentado de los fuertes, desapareciésemos y quedase la tierra mexicana convertida en un verdadero cementerio, y allá los triunfadores salvajes, los que a viva fuerza, los que por la multitud sobrepujante y por las armas más poderosas que las nuestras, nos hubiesen convertido en despojos humanos, creo que entre ellos no faltaría alguno que al levantar nuestra bandera hecha pedazos viera allí, en esta Constitución, los jirones también de nuestra Constitución, y advirtiera en cada letra, en cada artículo, en cada capítulo, la idea de defender el territorio mexicano, y entonces eso le serviría para arrepentirse de su obra de barbarie. Se ha asegurado, repito, el amor a la patria, porque teniendo el trabajador algo que cuadra, algo que en realidad le produce, es natural que sienta afecto, que sienta cariño por el país en que vive; pero contadle a un trabajador, a un agricultor que haya estado viviendo en continua miseria, en continua opresión, mirando en el hogar su desventura, mirando que el hogar, en lugar de servirle de consuelo le sirve para probar las amarguras y mirar allí las miserias de los suyos, contraído su rostro; contadle a ese algo acerca de la patria y tal vez os responda: yo no sé cuál es mi patria; mi patria no está donde recibo nada más que sacrificios, mi patria no es la que me proporciona dolores, sino la que permite tener un pedazo de pan que comer, un pedazo de trapo con que cubrir mi cuerpo, ésta es mi patria; y si para defender a ésta me llamáis, como me habéis llamado, estoy dispuesto a defenderla”.

Terminó el C. Jara su discurso diciendo. “No cansaré más vuestra atención, señores diputados; sólo os suplico tengáis presente que el grito de tierra fue el que levantó a muchos mexicanos, a muchos que antes permanecían esclavos; el grito de tierra proporcionó el mayor contingente a la Revolución; ese grito fue al que debemos que ahora tengamos la gloria de asistir a este Congreso Constituyente. Así pues, señores diputados, votad por el dictamen como lo ha presentado la comisión, seguros de que votaréis por la verdadera libertad de la patria mexicana”.

Concedida la palabra al Lic. Alberto Terrones, dijo que iba a referirse únicamente “a la intervención que se da a los agentes diplomáticos en la renuncia que los extranjeros tengan que hacer cuando adquieran bienes raíces en nuestro país; yo lo he visto, precisamente por las dificultades graves que ha tenido nuestra cancillería al tratar esta clase de asuntos. Desde un principio yo tuve oportunidad, personalmente, encontrándome en la Secretaría de Relaciones, en el Departamento de Asuntos Internacionales, de cerciorarme de toda esa clase de dificultades que los representantes diplomáticos de aquella época oponían a nuestras autoridades con respecto a sus nacionales.

Un ejemplo típico fue la cuestión de la Compañía de Tranvías, en la que existen me parece, capitales de varias nacionalidades. Era el hecho que los encargados de negocios de Inglaterra, España, Alemania y Bélgica hicieron enérgicas

manifestaciones ante nuestra cancillería por causa de la intervención de que había sido objeto la empresa por el “constitucionalismo”. La cuestión se estudió a fondo, y encontramos que una de las cláusulas que tenía el contrato de la compañía decía que renunciaba a toda clase de derechos de nacionalidad; y sin embargo se vio a cuántas complicaciones dio lugar, y hasta hubo un incidente grave que dio lugar a la expulsión del señor ministro de Bélgica en aquella época. En vista de esto, señores diputados, conviene que os fijéis mucho sobre esas palabras que añadió la Comisión. Ya habéis visto por las palabras del señor Múgica, digno representante de esa Comisión que realmente no existe en ellos convencimiento, sino que por sugestión de varios abogados la habían presentado; existe, además esta poderosa razón; la diplomacia extranjera sostiene que la nacionalidad es irrenunciable; sin entrar aquí en hacer consideraciones en contra de esa manera de ver las cosas, supuesto que, en mi concepto, no hay aquí objeción absolutamente en contra del requisito de nacionalidad que hemos puesto a los extranjeros, sí debo hacer presente a ustedes que en las diplomacias encontramos toda clase de dificultades a fin de que ellas intervengan de cualquier manera en las renunciaciones que hagan sus respectivos nacionales, si la opinión de la diplomacia extranjera es que ningún extranjero puede renunciar a sus derechos de una manera parcial? Por otra parte, aquí estamos en México y tenemos autoridades; la renuncia no debe hacerse ante funcionarios extranjeros, sino ante funcionarios mexicanos. Repito el razonamiento que expuse hace un momento: “Ningún funcionario extranjero va a sancionar la renuncia que hagan sus nacionales. En los términos dichos, porque es en contra de sus ideas. Por lo tanto, suplico a la comisión retire sus palabras relativas a la intervención que da a los diplomáticos extranjeros y deje el artículo como está en el proyecto”.

El Gral. Cándido Aguilar puso el punto final a esta primera parte del debate con este corto razonamiento: “Voy a combatir únicamente la injerencia que la Comisión da a los diplomáticos extranjeros, en el asunto de que se trata. Hasta hoy ninguna potencia del mundo, ni ninguna Nación ha reconocido la doctrina Carranza, que es precisamente la que encierra este párrafo. Creo yo y suplico a la Comisión que debe retirar esta parte del artículo para que lo reforme. Los diplomáticos de ninguna manera aceptarán este nuevo principio, pues es una innovación en derecho internacional. Nosotros no debemos permitir que los diplomáticos se inmiscuyan en las cuestiones interiores de México; estaría la Constitución en contraposición con la política que ha seguido la Cancillería Mexicana. Si la Asamblea toma en consideración esto, suplico que se le conceda a la Comisión que retire este párrafo”.

El Lic. Colunga pidió permiso a la Asamblea para que la Comisión retirara del inciso que se discute las palabras que dicen, “por conducto de sus representantes diplomáticos”, y que fue concedido. Al reanudarse la sesión se presentó el párrafo redactado en los mismos términos; pero excluida de él esa frase.

El ingeniero Reynoso manifestó que “este requisito que los extranjeros renuncien a su calidad de extranjeros para el objeto de adquirir un bien raíz o denunciar productos del subsuelo, según me han informado algunos abogados, no

tiene ningún valor, porque si los extranjeros han renunciado a su calidad de tales, en este caso los ministros pueden reclamar en caso de que sean perjudicados en sus intereses, sin consultar a los extranjeros; en una palabra, esto significa que esas cosas no son renunciables. Yo propongo que sólo a los que han obtenido la ciudadanía mexicana se les permita tener bienes raíces o los productos del subsuelo y espero que los señores diputados voten en contra de esa fracción para que sea presentada en esa forma”.

Tercia el debate el Lic. Macías y la primera parte de su discurso se desarrolla en la creencia de que la Comisión había retirado en su dictamen el párrafo que prohibía a las sociedades anónimas la posesión de bienes raíces, que figuraba en el proyecto de la Primera Jefatura y que se había formado en colaboración del C. Ministro de Fomento Ing. Rouaix, “caso en el cual, los extranjeros eludirían cualquier prohibición formando sociedades anónimas mexicanas y conservando las acciones en su poder”. Con respecto al inciso en estudio, manifestó que la prohibición puesta por la comisión, en el artículo que se debate es enteramente ineficaz, ya que se ha demostrado perfectamente que los extranjeros ocurrirán siempre a la protección de sus gobiernos mientras conserven su nacionalidad. De manera que si aquí se dice que renunciarán a su nacionalidad al pedir permiso de adquirir bienes raíces en la República y se les concede bajo esta condición, vendrán, no obstante, los gobiernos extranjeros a protegerlos y como somos, queramos o no, un pueblo débil, nos arrastrarán al tribunal de la La Haya y allí nos condenarán después de un proceso o más o menos largo”. Propuso que adoptáramos el principio que contiene la ley de Estados Unidos sobre que, los extranjeros no pueden adquirir bienes raíces o explotar minas sin naturalizarse o manifestar su intención de hacerlo, y si después de haber hecho esta declaración no la cumplen, pierden a beneficio de la Nación el bien que hubieren adquirido; aceptando esta forma no se nos tachará de haber implantado una ley bárbara, “más si creéis que no debe figurar este principio en nuestra Constitución, podemos decir: el extranjero al adquirir un bien raíz en la República, se comprometerá con la Secretaría de Relaciones a que no tendrá dificultades, con la Nación respecto a ese bien”.

El C. Múgica, presidente de la Comisión hace al Lic. Macías, la aclaración de que continúa figurando en el dictamen la cláusula relativa a la capacidad de las sociedades anónimas para poseer bienes raíces y dice después: “En cuanto al principio que el diputado Reynoso ha pedido se incluya en la parte a debate, tengo el honor de informar a ustedes que esta parte ha sido tomada de una ley que expidió el C. Presidente Jefe con respecto a los fondos mineros. La Comisión que se reunió con el ingeniero Rouaix en su casa habitación, adoptó el requisito y nosotros no tuvimos inconveniente en aceptarlo. Como dije cuando contesté la interpelación del diputado Terrones, algunos diputados se acercaron a nosotros para manifestarnos que, efectivamente, en el Tribunal de La Haya se había hecho una declaración que tiene fuerza jurídica en el derecho internacional, relativa a que

los extranjeros no pueden renunciar a medidas sus prerrogativas de extranjería; por consiguiente, esto no tendría fuerza. Otro diputado nos pidió que pusiésemos en el artículo que ningún extranjero podría adquirir propiedades en México si previamente no se nacionalizaba. Esto nos pareció que equivalía a la muralla china, por cuyo motivo no aceptamos la idea, aunque es patriótica. Después se acercó a la comisión, pidiendo que esa renuncia fuera aceptada, tanto por el ingeniero Rouaix y compañeros de trabajo en lo económico, como por nosotros, en el seno de la Comisión; y además, puesta ahora por el Jefe como una prescripción legal en algunos decretos, nos pareció que no tendría eficacia si era cierto, como es cierto, que los pueblos fuerte nunca respetaran esta clase de compromisos cuando se trate de pueblos débiles; por eso fijamos que esa renuncia debía hacerse por conducto de los ministros diplomáticos; nosotros, en un momento de fascinación, adoptamos esta modificación; el punto es verdaderamente difícil, y la Comisión no tiene absolutamente ningún inconveniente en adoptar la proposición más acertada que esta honorable asamblea se sirva insinuarle y aconsejarle”.

Se hace la consulta de si se toma en consideración la proposición del Lic. Macías, y una vez aceptada, se autoriza a la Comisión para retirar 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 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 beneficio de la Nación, los bienes que hubieran 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”.

El C. Colunga manifestó que “La redacción que se había adoptado en cuanto hizo su moción el diputado Macías era ésta: “Los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces en el país sin estar naturalizados o haber manifestado su deseo de naturalizarse”. A esta redacción se le encontró un grave inconveniente: en la naturalización. De haberse aceptado, se cerraría en lo absoluto la entrada al país de capitales extranjeros. Resulta que la nueva redacción es prácticamente igual a la primera, por esta razón, porque a los extranjeros que celebren un convenio ante la Secretaría de Relaciones los considerarán como nacionales respecto de estos bienes, y como tal convenio es perfectamente válido, no podrán invocar la protección de su gobierno. De manera que esta forma es de la misma eficacia que la primera”.

El Lic. Lizardi expresa su inconformidad con las explicaciones que ha dado el diputado Colunga porque los convenios son lícitos y válidos cuando tienen por objeto

algo que esté en el comercio, y la producción nacional no está en el comercio, por lo que los gobiernos de los extranjeros y el Tribunal de La Haya al fallar declararán que no es válida la renunciación por ese objeto especial, sino que será indispensable que se haya declarado la nacionalización.

Cierra el debate el Lic. Macías manifestando “que la cláusula que propone la Comisión ha sido redactada en perfecto acuerdo conmigo y a mi juicio, honradamente declaro que surte los mismos efectos que la anterior porque está basada en el mismo principio que ella. El principio que aceptó la ley americana es éste; se convino con el gobierno de los Estados Unidos el que se les permitiera adquirir bienes, bajo la condición de nacionalizarse, y si no lo hacen se les aplica la pena, porque es una cláusula penal. Aquí se obliga, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, a que se consideren nacionales: hay un contrato, de manera que no van a decir que van a únicamente a renunciar a su nacionalidad, como estaba en la cláusula anterior, allá se decía simplemente que renunciaban a su nacionalidad, aquí es un contrato en que se exige previamente, no pudiendo ningún gobierno extranjero obligar a sus nacionales a que no contraten. Se obligan sus nacionales a considerarse nacionalizados respecto de los bienes mexicanos, observando las leyes mexicanas. Si faltan al convenio se les hace efectiva la cláusula penal. Además, hay esta ventaja: el Tribunal de La Haya podrá declarar que la renuncia no es obligatoria; pero como no va a someterse a ese tribunal un convenio privado, este convenio surtirá en México todos sus efectos, como lo podrán decir todos sus abogados que están aquí”.

Considerándose suficientemente discutida esta cláusula, se reservó para su votación en conjunto. Durante el tiempo que la Comisión empleó en reformar el dictamen, se trajo al debate el inciso II relativo a la incapacidad de la iglesia para poseer bienes raíces, cuyo texto en el dictamen era igual al del proyecto, con la sola modificación de haber concedido acción popular para declarar fundada la denuncia. La lectura de este artículo fue recibida con el aplauso de los diputados. Abierta la discusión el Lic. Hilario Medina interpeló a la Comisión para aclarar el punto referente a que “los templos quedarán sujetos a las leyes comunes...” cláusula de que se servirán para burlar todo el artículo, por lo que propone “que todos los templos, sea que se construyan por suscripción pública o a iniciativa privada, queden sometidos al poder civil”.

A nombre de la Comisión el C. Múgica informa sobre los motivos que se habían tenido para establecer esta limitación, que eran la existencia de oratorios y capillas en casas particulares y alguna colonia de judíos rusos que trataban de radicarse en una región del país; pero que no tiene inconveniente la Comisión en reponer el párrafo como lo pide el C. Medina.

Al ser presentada la fracción II con la supresión que se había pedido, su parte final decía únicamente: “Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación”. El diputado Lizardi expone la posibilidad de que el clero transforme sus bienes en acciones de sociedades anónimas, “de suerte que

aunque se prohíba al clero adquirir propiedad inmueble, podrá sin embargo explotar industrias; y la iglesia, cualquiera que sea su denominación, podrá adquirir acciones, y como es extraordinariamente rica en estos momentos, podía suceder que se adueñara de todas las industrias nacionales, y esto es verdaderamente grave, porque lo que hizo con las asociaciones agrícolas podría hacer con la industria. Por tanto, yo rogaría a la Comisión que retirara esta fracción y que tuviera en cuenta esta iniciativa para que la ley pueda limitar la propiedad mueble de la iglesia”. Vuelve nuevamente Lizardi a su proposición y dice que “ya que se restringe la capacidad de las corporaciones religiosas para adquirir bienes raíces, se prohíba que adquieran bienes muebles, al menos con ciertas limitaciones. Yo propongo que, al tratarse de las corporaciones religiosas, se ponga que la ley limitará la propiedad mueble de esas mismas corporaciones”. Esta adición es apoyada por el diputado Froylán Manjarrez, indicando que debe aceptarse “con tanto mayor razón cuanto es el espíritu radical de la Asamblea, que aplaude el dictamen de la Comisión, sabe sumar el radicalismo, pero no restarlo. Las sumas que se quieran agregar son aceptadas, más no las restas”.

El Lic. Medina considera imposible que pueda llevarse a la práctica la moción del C. Lizardi, porque no habrá manera de averiguar la riqueza mueble del clero, que si la invierte en acciones por interpósitas personas, colocará a la ley en la necesidad de examinar por procedimientos inquisitoriales cuál era esa riqueza mueble; pero que si el señor Lizardi propone algún modo práctico para limitarla aceptará su sugestión y votará por ella. Refuerza sus argumentos Lizardi y nuevamente habla Medina para decir que podía redactarse el inciso expresando que las iglesias no podrán tener capacidad para adquirir bienes raíces o bienes muebles, concediéndose acción popular para denunciar las infracciones.

La Comisión pide permiso para retirar su dictamen y modificarlo de acuerdo con las ideas expuestas. La redacción final que se propone es la siguiente:

“II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; 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 o cualquier otro edificio que hubiere sido construido 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”.

Como explicación manifestó el general Múgica que se suprimió la parte que decía: “pero si fueren construidos por particulares quedarán sujetos a las prescripciones

de las leyes comunes para la propiedad privada”, y dijo que la Comisión no aceptó la adición propuesta por el diputado Lizardi, por considerarla enteramente exagerada e imposible de llevar a la práctica. El inciso II fue aceptado en la forma antes expuesta, por la Asamblea, quedando pendiente su votación.

A continuación, se presenta la fracción III relativa a las instituciones de beneficencia pública o privada, la que después de algunas objeciones del Lic. Medina y explicaciones del Lic. Macías, es aceptada en los términos que la propone el dictamen que fueron los mismos con que la redactó la Comisión extra-oficial iniciadora.

La fracción V: “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”, al ser presentada al debate fue objetada por el C. Rafael Nieto, Subsecretario de Hacienda en el Gabinete de la Primera Jefatura y diputado entonces por San Luis Potosí, diciendo que “indudablemente la Comisión tuvo en su mente el banco único de emisión, pero no se acordó que hay otros bancos. Indudablemente que se establecerá un sistema de bancos hipotecarios y será absurdo decir que los bancos hipotecarios pueden hacer hipotecas; es como si dijéramos que el banco único de emisión puede emitir billetes. Además, hay casos en que los bancos, aún los no hipotecarios, pueden tener necesidad de adquirir propiedades, transitoriamente. En una ley de 1895, hay un precepto que dice que los bancos de emisión pueden tener propiedades raíces, cuando tengan créditos que sean insolutos en otra forma; por consiguiente, me permito proponer que se reforme así esta fracción: “Los bancos hipotecarios debidamente autorizados por las leyes de instituciones de crédito, podrán, además de imponer capitales sobre bienes raíces, poseer y administrar dichos bienes en el sentido que determinen las leyes. En cuanto a los bancos no hipotecarios, sólo podrán poseer los edificios necesarios para su objeto directo, etc.”

La observación anterior hizo que el mismo señor Nieto y los diputados J. M. Truchuelo y P. Rouaix propusieran el aumento siguiente que fue aceptado por la Comisión: “Los bancos... no podrán tener más bienes raíces que los necesarios para su objeto directo y transitoriamente, por el breve plazo que fijen las mismas leyes, los que se les adjudiquen judicialmente en pago de sus créditos”. Después de una interpelación del Dip. Luis Espinosa, en la que no concentró con precisión sus ideas, quedó en suspenso la discusión del inciso hasta el final de la primera parte de esta fructífera sesión permanente, siendo este inciso el último discutido y aprobado entre todos los que forman el artículo 27.

Vuelve entonces a pedir la palabra el Dip. Espinosa y manifiesta: “El objeto directo de una institución de crédito hipotecario se impone su capital sobre bienes; así pues, viene sobrando esta fracción si se les da esta interpretación correcta a lo que es una institución de crédito hipotecario, y en cambio la comisión nos pone esta función esencial del banco de crédito como una función potestativa y no imperativa... Por eso

es que esta particularidad puede darse a los que no tienen esa función especial; pero a los que tienen funciones esencialmente hipotecarias, no son atribuciones secundarias sino fundamentales”. Contesta el infatigable Lic. Colunga, diciendo: “En parte tiene razón el señor Espinosa, porque dice él que la función de los bancos hipotecarios es precisamente imponer capitales a rédito; luego hay una redundancia en que el artículo diga que los bancos legalmente autorizados podrán imponer capitales a rédito. Pero hay que tener en cuenta que, bajo la denominación de los bancos, se tienen tres clases de instituciones: los bancos hipotecarios, los de emisión y los refaccionarios. En obvio de la brevedad para comprender a las tres clases, la comisión acepta la redacción propuesta. En cuanto a la adición, viene la explicación. Cuando un banco tiene un capital impuesto sobre una finca rústica y si no se paga la hipoteca una vez que se venció el plazo, el banco tiene que sacarla a remate, puesto que tiene que pagarse su crédito; pero la ley impone la obligación de transmitirla en un plazo breve, de manera que pueda admitirse perfectamente esta adición, sin peligro”.

El Lic. Macías interviene en el debate expresando sesudos argumentos en un discurso que transcribimos íntegramente: “La fracción que se discute es altamente peligrosa; es necesario tener en cuenta la naturaleza de los bancos de emisión. Los bancos hipotecarios se establecen forzosa y necesariamente para imponer capitales sobre bienes raíces; pero los bancos de emisión no se establecen para esa clase de operaciones. Estas operaciones de los bancos de emisión, que son los bancos de descuento, deben limitarse a un período de tiempo; dejando a esos bancos que hagan operaciones de una manera directa, es contra la naturaleza de la institución misma; esto por lo que toca a los bancos de emisión. Un banco de emisión que distrae sus fondos para hacer imposiciones hipotecarias es un banco que quiere ir al fracaso, porque los créditos de estos bancos deben hacerse efectivos en un corto período de tiempo con el objeto de estar siempre listos para efectuar sus pagos. Así, pues, a estos bancos conforme a las instituciones de crédito, no deben permitírseles verificar operaciones bancarias. En México se ha acostumbrado, según las leyes de instituciones citadas a hacer una liquidación de las prendas; pero esto ha sido perjudicial, sobre todo a la agricultura, porque estos bancos que están directa e inmediatamente establecidos para favorecer al comercio, no pueden dedicarse al fomento de la agricultura en vista de que los agricultores no tienen fondos disponibles para poder cumplir sus compromisos, cubriendo sus adeudos en un corto período de tiempo. De aquí ha resultado que las operaciones bancarias aplicadas directa e inmediatamente a la agricultura, han sido forzosa y necesariamente funestas para ella. Se ha querido establecer en México un banco agrícola y este banco no ha podido establecerse. Esto es lo que deben hacer los gobiernos, y principalmente el que resulte de la Revolución, si se quiere favorecer a los agricultores. Así pues, no debe permitirse que los bancos de emisión hagan operaciones hipotecarias, como lo han hecho, porque esto vendría a poner a todos los agricultores en manos de un banco de emisión, que se verá poderosísimo y se adueñará de toda la agricultura. Por lo que toca al segundo punto, ni los bancos de

emisión, ni los hipotecarios, deben tener facultades para quedarse con las prendas hipotecadas. Estas operaciones son las que han arruinado a México. Si se van a examinar las operaciones de los bancos de México, se cerciorarán de que la mayor parte de las propiedades de la República están en manos de esos bancos; y seguirán indudablemente en su poder, porque son bastante poderosos para que se dé a las leyes una amplitud bastante para conservar todas esas propiedades.

Nosotros debemos seguir la ruta que han formado otros países civilizados, de no permitir que se queden con las fincas esas instituciones que embargan para sus créditos; los propietarios, los agricultores, cuando se les vencen las hipotecas, no deben permitir que el banco se quede con ellas porque entonces el banco puede venderlas a precios exagerados y quedarse con una ganancia considerable, y esto no debemos nosotros permitirlo”.

El Lic. J. M. Truchuelo apoya el dictamen de la comisión tratando de rebatir los puntos atacados por el C. Macías: el primero sobre la incapacidad de los bancos de emisión para tener capitales impuestos sobre bienes raíces, porque de acuerdo con el precepto aprobado ya por el Congreso sólo habrá un banco de esa índole en la República, el que estará controlado por el Gobierno Federal, y con respecto al punto segundo expuso: “que tampoco debe ser rechazado, sencillamente porque es una garantía para los deudores. Efectivamente, se prohíbe que los bancos tengan propiedades, pero se les faculta aquí de una manera transitoria para poder adquirirlas judicialmente, en pago de sus créditos; ésta es una función verdaderamente natural, porque cuando el deudo no ha podido cumplir con su obligación se promueve el juicio correspondiente, que termina sacando la propiedad a remate; supongamos que no se encuentra ningún postor. ¿Qué se hace entonces? Si se sigue sacando a remate con todos los descuentos el deudor se verá perjudicado, porque a la postre su propiedad se adjudicará en una cantidad verdaderamente irrisoria. Si el banco adquiere esa propiedad, es precisamente porque la cantidad ofrecida supera a la de algún postor; y entonces, como según en la misma adición indica, sólo transitoriamente y por el breve plazo que determinan las leyes puede conservarse esa propiedad, resulta mejorado el deudor desde el momento en que se da por el banco una cantidad mayor, pues de otra suerte no se le prefiere, y que tiene la obligación de enajenar esa propiedad; es pues, evidente, que quien puede estar expuesto a perder parte de ese capital es únicamente el banco. De esta manera no se sigue ningún perjuicio al deudor, que por su propiedad obtiene un precio mayor, puesto que cuenta con un postor más que es el banco. De otra manera resultaría que ese deudor tendría un postor menos, y es indiscutible que, cualquier cantidad ofrecida, es beneficio del deudor para que su propiedad valga más. No existe, por tanto, el peligro que señaló el diputado Macías ni tampoco ningún peligro para que queden amortizadas esas cantidades, ni para que la propiedad quede sustraída al comercio de la Nación, por la obligación precisa de que el banco enajene en breve la propiedad”.

Vuelve a la tribuna el Lic. Macías, quien comienza diciendo: “el abogado de los pobres viene a litigar ante vuestra soberanía contra el abogado de los bancos, pues el señor Truchuelo debe haber sido abogado de algún banco”. Cita la redacción que el Primer Jefe dio a este inciso en su proyecto: “Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre las propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes. Esto se refiere única y exclusivamente a los bancos hipotecarios, la comisión había aceptado este artículo, y se le hizo la objeción de que era inútil decir que se refería a los bancos hipotecarios, pues no se puede referir más que a ellos, porque los bancos de emisión y de descuento no pueden tener hipotecas”. Expone a continuación los procedimientos de que se valen los bancos para consumir un remate de bienes, que resulta a la postre desastroso para el deudor y dice después: “Es necesario cerrarles la puerta para que no sigan cometiendo tales atrocidades. Que los bancos, siguiendo procedimientos judiciales, no pueden hacer efectivos sus créditos, no hay absolutamente temor de que así sea; los bancos son bastante vivos, para que, en caso de embargo, se remate la propiedad por menos de su valor. Cuando una finca sale a remate con todas las formalidades de la ley, como siempre se encontrarán postores, jamás se perjudicará al deudor. Si estos procedimientos se siguen se evita que los bancos se queden con todas las fincas, según lo han hecho, en un precio vil, sacando después una ganancia muy considerable. Esto no lo debemos autorizar”.

Aceptada la sugestión del diputado Macías, la Comisión retira el dictamen y lo presenta en la siguiente forma:

“V.- 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 administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo”. Este inciso es aprobado por el Congreso, reservándose su votación para hacerla en el conjunto del artículo.

Antes de esta aprobación se habían sujetado al debate as fracciones VI y VII, que se refieren respectivamente a la capacidad de las corporaciones de población para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les restituyan, y a la incapacidad de otras corporaciones para poseer bienes raíces, con excepción de los Estados, Distrito Federal, Territorios y Municipios, que tendrán capacidad plena para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; fracciones que después de algunas aclaraciones fueron aceptadas y reservadas para su votación. Igualmente fue aprobado sin discusión el párrafo que fija las normas para la ocupación de la propiedad privada y para fijar el precio, como indemnización por la cosa expropiada, cuyo texto era igual en el proyecto y en el dictamen.

Pasó a discusión enseguida el párrafo que dice: “Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, com-

posición, sentencias, transacción, enajenación 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 existan todavía dese la ley de 25 de junio de 1856, 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 privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915 que continuará en vigor como ley constitucional. En caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiesen sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856, o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser devuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan individuos, así como la propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento”.

Este párrafo fue recibido con aplauso por la Asamblea y dio origen un interesante debate, que lo inició el C. Luis T. Navarro, interpelando a la comisión para que expusiera las razones que tuvo al poner un término de diez años nada más y para fijar la extensión máxima de 50 hectáreas. El Lic. Colunga contestó en la siguiente forma: “Hemos sentado el principio de este artículo, que en todo caso se debe respetar la pequeña propiedad, y una extensión de cincuenta hectáreas es una propiedad pequeña; en el Estado de Guanajuato una extensión de cincuenta hectáreas no llega ni siquiera a rancho; es lo que se llama “solar”. La posesión de diez años la ha considerado el proyecto como suficiente para justificar la propiedad, porque generalmente acontece que los individuos que tienen alguna propiedad dentro de lo que se llama el ejido del pueblo, lo han adquirido en virtud de un título justo; los propietarios de estos terrenos adquiridos con anterioridad, generalmente los traspasan de uno a otro sin hacer escritura pública ni privada, ni siquiera alguna acta por escrito; en este caso la buena fe que se supone en estos individuos, que son pequeños propietarios, hace presumir que una posesión de diez años es bastante para colorear la propiedad, para legitimarla”.

El diputado Cepeda Medrano interpela también a la comisión “para que diga si en las comunidades, rancherías y pueblos despojados conforme a la ley dictada en tiempo y Dictadura, deben de ser devueltas esas propiedades, y en caso de que sean devueltas a sus dueños, si deben entregar los valores que por ellas recibieron”. Contesta el presidente general Múgica: “La ley de 6 de enero establece que cuando a un pueblo se le ha dotado de propiedades que en un principio perdió por cualquier circunstancia, los que se llamen dueños actuales y se crean con derecho a dichas propiedades deben ocurrir los tribunales de justicia, cuyos tribunales, si fallan en favor de estos individuos, lo único que podrán exigirles serán una indemnización”.

Insiste en su oposición el señor Cepeda Medrano, tomando como motivo una especie que no constaba en las leyes que se discutían, pues se oponían que “los legítimos propietarios que han sido despojados por medio de la fuerza bruta en 1874, cuando se dictó la ley de expropiación entregándose toda la extensión territorial a unos cuantos millonarios”, recobren sus propiedades mediante el pago de la indemnización respectiva, reintegrando fuertes cantidades de dinero. Contesta nuevamente el Gral. Múgica manifestando, que el caso que pone Cepeda Medrano no es precisamente el caso de la ley y se extiende después en explicaciones que no transcribimos por no alargar inútilmente esta crónica, ya que no eran en apoyo o aclaración de puntos concretos incluidos en el artículo.

El Lic. Hilario Medina, diputado por Guanajuato, produce un correcto discurso objetando el párrafo con escrúpulos de jurisconsulto, que transcribimos en su mayor parte por la forma en que fueron expuestos, que aparentemente encerraban gran importancia desde el punto de vista jurídico:

“Señores diputados: he estado muy perplejo para inscribirme en contra del dictamen y no tengo más que reclamar una poca de atención en asunto de tanta trascendencia como el que está a discusión. Ruego a ustedes sirvan fijarse en que todos los actos hechos desde el año de 1856 hasta hoy, actos que han emanado de una autoridad pública, de una ley, de un Congreso, de un tribunal, de la Alta Corte de Justicia, todos son nulos; que para la consideración, para la aprobación de ese dictamen, sencillamente se establece el principio de que no ha valido ninguna de las instituciones de nuestro derecho público y privado, referente a la cuestión de la propiedad. Creo que los principios revolucionarios que nosotros tenemos el derecho y obligación de sostener no implican una consideración tan absoluta de todo lo pasado. Se declara nula, señores diputados, toda la diligencia, resolución, operación de deslinde, de concesión, compensación, sentencia, transacción, remate; se declaran nulas operaciones privadas, contratos contraídos lícitamente con el libre consentimiento de las partes; ya no valen nada. Vamos suponiendo que la libertad individual no signifique nada, ni el interés público, pero se declara nula toda resolución, toda ley emanada del poder público, del poder legítimamente constituido; y yo no quiero referirme a la tiranía despótica huertiana acaecida en el período anterior, porque ya sabemos que las leyes y actos emanados de estas autoridades son nulos. ¿Son nulas también las sentencias pronunciadas por los tribunales en aquella época, que han fallado con arreglo a la ley? Porque por fortuna, para las instituciones civiles, el fallo injusto es la excepción; la generalidad es que se ha fallado con arreglo a la ley. Esto es nulo. Ruego a ustedes que en esta materia halla un poco de menos festinación, que se considere seriamente el asunto; yo acepto muy bien que nosotros tengamos el derecho de examinar el pasado en todo lo que perjudique al ideal del principio revolucionario, y siempre que haya habido violaciones, actos de fuerza, depredaciones, pero cuando hay todo un sistema de leyes aceptadas por el pueblo mexicano, una Constitución de 57, no puede la obra de un dictador o de un grupo oligárquico considerarse absolutamente nula, cuando

al amparo de esa ley fundamental han dicho que van a garantizar al ciudadano de su propiedad privada, y que le han dejado la libertad de contratar entonces, señores diputados, no tenemos derecho de vulnerar todo ese pasado histórico, que es, que ha sido, todo el fundamento de nuestras instituciones, porque es nada menos en el que reposa el principio de la propiedad privada; y si hemos de romper con el pasado, debemos llegar hasta el extremo de decir que no reconocemos. Señores diputados, reclamo, pido, volvamos sobre el pasado, cuando han habido violaciones, extorsiones, cuando se demuestre que una parte ha sido vejada, que no se ha observado la ley, eso sí lo pido y lo reclamo, pero todos aquellos actos sujetos a la ley, cuando ha habido todas las presunciones de que se ha procedido bien y una sentencia es justa y legal, cometeríamos un acto de injusticia y haríamos, además, un acto impolítico. Esta es una ley que en términos técnicos se llama retroactiva: vuelve sobre el pasado, retrocede sesenta años. Si nosotros, en este momento, teniendo toda la suma de los poderes que nos dio el pueblo mexicano para reconstruirlo de nuevo, debemos meditar hacia el futuro respecto a la propiedad, todas las disposiciones que estamos dictando para beneficio, o de interés público, como no siempre vamos a estar en las condiciones en que estamos ahora, todo esto va a ser de antemano perfectamente nulo y no van a ser válidas ni las sentencias de todos los tribunales, y finalmente, no son bastantes los dos últimos casos de excepción que pone esta ley, respecto a la pequeña propiedad de cincuenta hectáreas, porque en el Estado de nada sirven por necesitarse de una cantidad mayor de tierra para que pueda vivir cómodamente un individuo con su familia; además, para aquéllos casos en que haya necesidad de una dotación, y hago esa advertencia, para que los diputados vean que en caso de rechazar este dictamen no se destruye el principio revolucionario porque más adelante se declara el derecho de la Nación para hacer nuevos repartimientos y dar a los pueblos lo que necesiten.

En caso de que hay necesidad de hacer dotaciones a los pueblos que no tengan ejidos enajenados al amparo de las leyes buenas, leyes que debieran inspirarles confianza, en este caso habrá necesidad, conforme a ese dictamen, al hacer dotación, de que intervenga el municipio como el más capaz de decir qué cantidad de tierra necesita para sus necesidades. He dicho”.

El docto Lic. Enrique Colunga, a nombre de la Comisión, rebate los argumentos del diputado Medina con las sólidas razones que constan en su discurso, que a continuación transcribimos íntegramente.

“Señores diputados: para que podamos hacernos cargo de las objeciones que ha hecho el diputado Medina, hemos de transportarnos a la historia o al origen de la propiedad a que se refiere este párrafo. Bien sabido es que todos los pueblos en general, tienen lo que se llama el fundo legal, los ejidos generalmente, y algunas veces, además de estos últimos tenían también algunas otras tierras y bosques vastos que se les daban por concesión de los virreyes; pero lo ordinario era que todos los pueblos tuvieran su fundo legal, y los ejidos ordinariamente eran cuadrados, que tenían una legua por lado. El fundo legal era la porción destinada, podemos decir, a la urbanización y al

ejido se disfrutaba en mancomún por todos los vecinos del pueblo. La ley del 25 de junio de 1856, abolió la propiedad en mancomún, porque la consideró contraria a los principios económicos; declaró que en lo sucesivo no habría terrenos poseídos en mancomún, esto es, sin designación de parte determinada. Naturalmente que los ejidos de los pueblos entraban bajo la sanción de la ley de desamortización y la ley ordenó que esos ejidos fueran repartidos. En algunos pueblos donde el repartimiento se llevó a cabo, mientras que en otros no llegó a efectuarse. Donde el repartimiento de tierras se verificó, tales operaciones se consideraron válidas, y así han seguido siendo estimadas hasta la fecha. Al verificarse el reparto de los ejidos de los pueblos, se extendieron a los poseedores los títulos correspondientes, los cuales son perfectos y legales, siendo, por consiguiente, respetados por la ley. Solamente que la cantidad de tierra acaparada por un solo individuo, exceda de 50 hectáreas será expropiado el excedente, pero entonces el propietario tiene derecho a la indemnización; de manera que en este caso no se vulneran derechos ningunos. Si el terreno que disfrutaba en mancomún el pueblo no fue repartido, veamos entonces si alguien pudo disponer legalmente de este terreno. Vamos a la práctica. ¿Cómo fueron despojados los pueblos de estos terrenos? Por varios procedimientos; en algunos casos, por presión, lo hicieron los propietarios colindantes, se apoderaron del terreno de los pueblos.

Otro método fue el deslinde de baldíos llevado a efecto por compañías o individuos autorizados expresamente. Sucedió que los pueblos de indios, generalmente no tenían títulos de sus tierras, es decir, no tenían algún documento escrito. En tiempo de la dominación colonial, se respetaron ordinariamente las propiedades que de antaño tenían los pueblos e indios; pero no se otorgaba por el virrey ninguna concesión o merced alguna por escrito; bastaba la información testimonial de que poseían los indígenas aquéllos terrenos, para que la corona los protegiera en la posesión. Las comisiones deslindadoras de baldíos determinaron que estos terrenos no habían salido del dominio de la Nación, y despojaron de ellos a los pueblos por la falta de títulos escritos. Otras veces, los pueblos habían tenido ordinariamente mercedes o concesiones otorgadas por los virreyes, de las cuales se les había extendido comprobante; pero en el transcurso del tiempo se habían perdido esas constancias y por tal falta e incorporaron los terrenos a los baldíos o a las haciendas colindantes. Estos casos demuestran que los terrenos indivisos de los pueblos no han podido legalmente salir del dominio de las comunidades: les pertenecen por derecho, aunque les hayan pedido de hecho; nadie ha podido adquirirlos legalmente. La ley no hace más que reconocer esta verdad al declarar nulos todos los actos cuyo resultado haya sido privar a los pueblos de sus terrenos. En cuanto a la nulidad futura, está justificada por el sistema que se propone seguir la misma ley; una vez restituidos los ejidos se disfrutarán en común por los vecinos de los pueblos, nada más por un tiempo breve, mientras se determina la manera como se han de repartir; y así es que si estos terrenos se han de deslindar y repartir entre los vecinos de los pueblos, quienes no podrán enajenarlos, es justo que cualquier acto que tendiera a contrariar este plan,

privando nuevamente de sus terrenos a estos pueblos, se prohíba. De manera que los argumentos del señor diputado Medina, aunque aparatosos, no tienen consistencia, examinando esta cuestión bajo el punto de vista histórico”.

A continuación el general Múgica en apoyo de los principios demoleedores que contenía el proyecto y el dictamen, que eran los mismos que ya figuraban en el decreto de 6 de enero de 1915, citó los casos concretos de la Hacienda de La Sautaña, en Tamaulipas, que abarcaba dos terceras partes de la superficie de aquel Estado, según dijo, la que se había formado por concesiones del Centro a capitalistas protegidos por los gobiernos pasados, quienes valiéndose de artimañas ilegales adquirieron como baldías aquellas tierras, porque los poseedores carecían de documentación legal bastante para justificar sus derechos. Citó también el caso de las tribus tarascas, en Michoacán, que poseían bosques milenarios de los que fueron despojados por las mismas artimañas; las comunidades disfrutaban en mancomún de esos bosques y vivían de la explotación de la madera y de otros productos en pequeña escala; pero el Gobierno de entonces con fines aparentemente filantrópicos, expidió una ley para obligar a los indios a nombrar un representante que tuviera capacidad legal para contratar una explotación ordenada, recayendo la representación en individuos que pudieron ser fácilmente sobornados, quienes obligados por el gobierno firmaron contratos absolutamente legítimos en apariencia con compañías mexicanas y extranjeras para su explotación ordenada, recayendo la representación en individuos que pudieron ser fácilmente sobornados, quienes obligados por el gobierno firmaron contratos absolutamente legítimos en apariencia con compañías mexicanas y extranjeras para su explotación, las que extraían enormes cantidades de madera dejando un salario irrisorio a los indígenas propietarios, que tuvieron que mendigar la caridad pública en las ciudades; en aquellos tiempos se levantaron protestas por algunos hombres de ideas revolucionarias, diciendo por medio de la prensa que “si para que se haga justicia estorba la ley, debe destituirse esa ley”. Esto explica lo que venimos a hacer esta noche al reivindicar todas esas propiedades despojadas al amparo de una ley creada para favorecer a los poderosos y bajo cuyo amparo se cometieron grandes injusticias. Deshagamos nosotros ahora esas injusticias y devolvamos a cada quien lo suyo, votando la fracción como la hemos presentado”.

Previa consulta, la Asamblea consideró suficientemente discutida la fracción a debate, siendo reservado para su votación en conjunto. Los párrafos restantes del artículo 27 fueron leídos por la Secretaría y aceptados de plano sin ninguna objeción. La votación fina de este artículo, que iba a ser famoso, tuvo lugar a las tres y media de la mañana del día 30 de enero de 1917, siendo aprobado por la unanimidad de 150 votos. A esa hora se suspendió la primera parte de la gloriosa sesión permanente, con la que el Congreso Constituyente de Querétaro cerró con broche de oro su grandiosa labor, dejando su obra legislativa imperecedera y sólida, para que sobre ella se levantara una Patria nueva, vigorosa y próspera, en la

que la humanidad del futuro viviera ya con igualdad de derechos entre todos sus componentes.

Motivo de ataques enconados y de comentarios despectivos de la casta favorecida por el antiguo régimen, y la cual forma el partido conservador de un pasado de injusticia, ha sido la precipitación con que se aprobó un conjunto de preceptos tan radicales y de tanta trascendencia para la Nación, sin que hubiera habido un debate concienzudo en el que se hubieran expuesto los fundamentos, propósitos y razones que tuvieron los iniciadores y dictaminadores y las observaciones, objeciones y repulsas de los inconformes; pero la génesis del artículo y el procedimiento con que fue elaborado, que ha sido expuesto en este trabajo, explica la escasez de los oradores del pro y del contra y la falta de una verdadera discusión en la sesión del Congreso. Al igual que el artículo 123, la formación del 27 fue hecha por todos los diputados que tenían interés y estaban documentados en el problema agrario y en los derechos de la propiedad y todos ellos fueron los que se congregaban en la ex capilla del obispado, en juntas privadas para estudiar y formular las bases del artículo; y varios de ellos, con el que esto escribe, concurrieron a las discusiones, también, privadas, de la Comisión Dictaminadora, por lo que una gran mayoría de representantes populares conocía a fondo el proyecto antes de ser presentado, por haber contribuido con sus luces para formarlo, siendo cada uno de ellos un propagandista y un apóstol de la buena nueva entre el resto de los compañeros. Por otra parte, el ambiente que respiraba la Asamblea Constituyente estaba impregnado por anhelos de renovación política, económica y social y bastaba la simple lectura de un proyecto que contuviera estos propósitos, para que fuera aprobado con entusiasmo por todos los diputados.

EL MUNICIPIO LIBRE

Félix F. Palavicini

50 Discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917, México, INEHRM, 1967.

Señores diputados: Este tema es de alguna importancia, precisamente para dejar precisadas las condiciones que debe tener el Ayuntamiento libre. El tema que se está tratando no es para saber si se afecta o no a la democracia, sino si puede haber un verdadero funcionamiento democrático en un Municipio como el de la ciudad de México; éste va a ser el tema a que voy a concretar mi discurso. La ciudad libre desde el punto de vista municipal, que vive de sí misma; este fue el origen de las ciudades, como ustedes lo saben, y el señor Truchuelo lo sabe mejor que yo. El origen de las ciudades fue reunir en el perímetro de las mismas todos los recursos para su vida material, para su alimentación, para su policía, para su defensa; tenía sus fueros propios, y ustedes recordarán la frase de los infantes de Aragón, que podían decir al rey que uno solo valía tanto como él y juntos valían más que él. Recuérdese que los fueros de las ciudades españolas fueron tan fuertes y resistentes a toda clase de invasiones, que nunca pudieron subyugarse sino por la dominación alemana, cuando Carlos V gobernaba en España. Aquellas ciudades libres, originales, tuvieron después que ligarse por relaciones comerciales, tuvieron después que entenderse para hacer un intercambio de los productos, para que lo que una posesía pudiese llevarse a la otra, y recíprocamente; pero este origen de la organización municipal, que en México nunca ha llegado a tener tradición y que va a surgir apenas con la revolución constitucionalista, que estableció la autonomía del municipio fracasará totalmente en México, como ha fracasado hasta la fecha el municipio; y voy a demostrar por qué. La ciudad de México no es una ciudad autónoma ni nada, vive de los recursos de la Federación, es decir, de los recursos de los Estados; la ciudad de México ha vivido siempre de las contribuciones afluentes de todas las entidades federativas para su embellecimiento; esto es legítimo, a esto tenía derecho la ciudad de México, en un

cónclave especial, en un Congreso propio, dispongan de todas las obras materiales, de todas las obras públicas, tengan libertad para contratar y resolver todos los asuntos cuantiosos de la ciudad de México, se imaginan que es propio de la ciudad de México lo que va a intervenir. Pues no, señores diputados, lo que ha intervenido toda la vida en la ciudad de México han sido los fondos de la Federación; solamente en escuelas se gastan al año, en México ocho o nueve millones de pesos oro nacional, que vienen de los Estados. La ciudad de México tiene un costoso pavimento, un servicio de atarjeas que significa erogaciones anuales enormes; el alumbrado, en fin, todos los servicios municipales en la ciudad de México son pagados por la Federación, porque las rentas del Municipio no bastarían para sostener el lujo de la ciudad de México. Ahora, ¿por qué ha sido necesario que sea lujosa la ciudad de México? Esto es elemental.

Los poderes federales exigen para su propio decoro tener una ciudad sana, limpia y bien alumbrada; esto nunca se podrá impedir a los poderes federales. Hay otra razón de soberanía popular en suprimir el Municipio a la ciudad de México. El Municipio de México, resolviendo sus obras materiales, tiene que disponer de fondos que no son propios y lo hace resolviendo en el Consejo Municipal todos los contratos del luz, pavimentos, etcétera; en cambio, si no fuesen los concejales de la ciudad de México los que tuvieran que resolver, sería el Congreso, los representantes de los Estados, que es de donde viene el dinero. El Ejecutivo no podría hacer nada absolutamente, ni podría disponer de un solo centavo de la Federación, sino por acuerdo del Congreso. Es precisamente la Cámara de Diputados la que autoriza y no se puede hacer ningún contrato de obras públicas si no lo aprueba el Congreso. Las obras públicas son el negocio principal de la ciudad de México, desde el punto de vista del Ayuntamiento. Si esos fondos vienen de los Estados, ¿a quién toca vigilar si no a los representantes de la Federación? De manera que esta observación, hecha por el señor Jara, sale completamente de la discusión, porque los señores munícipes de la ciudad de México no deben ni pueden disponer de los fondos de la nación. La diferencia de poderes y las dificultades que habría entre el Poder federal y Municipio pueden ser motivo de discusión; esa es cuestión casi reglamentaria; yo no le he dado gran importancia a este aspecto de la cuestión, pero en realidad, como dice el señor Jara, la Policía, que es la fuerza de acción Municipal, ¿habrá de quedar siempre en manos del Ejecutivo para su propia garantía?, ¿la Policía debe quedar bajo la dirección del Ejecutivo?, entonces ¿qué va a hacer el Ayuntamiento? ¿Vigilar el saneamiento de la población? Esta es una cuestión perfectamente técnica que ustedes saben se está estudiando para darle una organización federal, a fin de que la higiene pública esté vigilada por los poderes de la Federación.

Este es un estudio urgente, porque si los poderes federales no toman la vigilancia de la higiene pública, ésta no progresará jamás en el país. Las escuelas manejadas por el Ayuntamiento de la ciudad de México, serían un perfecto desastre. No es igual la escuela de Milpa Alta a la escuela de Santa María de la Ribera. La escuela de Milpa Alta o la de San Pedro Tlalpan necesitan ser vigiladas por sus

vecinos. Estando yo en la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, fui uno de los más decididos adversarios de esta Secretaría de Estado, precisamente porque vi que la dirección central de las escuelas es detestable, aún en el mismo Distrito Federal. La escuela de Mixquic recibe siempre al profesor o profesora, al director o directora de la escuela, que son siempre el desecho de la ciudad de México, porque los vecinos tienen que soportar la imposición del Ministerio, que les manda un empleado que no puede utilizar en México. A un maestro de escuela, con veinte años de trabajo, que no puede ser jubilado, pero que manda a un pueblo como Mixquic, y los vecinos tienen que soportar a un anciano cansado, que hace muchos años que no lee ningún libro, que abre la escuela cuando quiere, que la cierra cuando le pega la gana y que no hace progresar a sus alumnos, porque no tiene la inteligencia necesaria; y cuando pasa el inspector o informa que el maestro es malo, se sigue teniendo allí al maestro, porque no se le puede jubilar, ni se le puede echar a la calle; se necesita conservarlo, porque si no se le conserva, se comete una crueldad, se le vienen encima al Ministerio protestas enormes, porque se ha separado a un Maestro con veinte años de servicio y de allí que los vecinos tienen que soportar al maestro. Cuando los vecinos busquen a su profesor, tendrán buen cuidado de no poner a un maestro cansado o ebrio o a una profesora de mala conducta.

Así pues, la vigilancia inmediata del Municipio sería eficaz en cada una de las poblaciones del Distrito Federal; pero no sucede lo mismo en la ciudad de México; en México sucede todo lo contrario, y voy a explicarlo: la marcha de la enseñanza en la ciudad de México está subalternada a una Dirección General de Educación, que en caso de que existiera el Municipio pasaría a depender del Ayuntamiento, y ya en un caso como éste es donde se demuestra la imposibilidad de un cuerpo colegiado para dirigir. Cuando el Ayuntamiento tiene que resolver sobre cuestiones de higiene, ha sido un fracaso completo y la Historia de México lo ha demostrado: ha tenido que cederse al Gobierno del Distrito o a la Federación, la contratación de las obras públicas, y el consejo municipal no ha llegado a tener un acuerdo definitivo, es incapaz de estudiar; habría que establecer el sistema de poner al médico como regidor de higiene y al tendero, que se ocupe de abarrotes, como regidor de comestibles; esta distribución no se puede hacer en la ciudad de México, porque habría que elegir un especialista para cada ramo y aquéllos tendrían que estar resolviendo en cada caso la marcha pedagógica de las escuelas; esto está subalternado desde hace tiempo a los congresos pedagógicos, el mismo Poder Ejecutivo no puede ni debe intervenir en los cambios de programa.

La revolución, que tuvo la oportunidad de asumir todos los poderes y de obrar con toda libertad, ha cometido varios errores por la festinación en lanzar nuevos programas, ha quitado a la autoridad ejecutiva el exclusivo derecho de legislar sobre educación y ha resultado que año por año estamos volando los planes de estudios, con perjuicio de los estudiantes. Con el establecimiento del Congreso Pedagógico tendrá la ciudad de México que adoptar el programa del Congreso para todo el tiempo que

dure el programa escolar, y como cada año lo fijaría el Congreso, los cambios se habían anualmente. Pero vamos a algo de más inmediata urgencia. La ciudad de México y aquí es donde es necesario que enterremos la mentira, la ciudad de México no puede subsistir municipalmente, porque no tiene recursos para ello; se han hecho números, la Primera Jefatura ha mandado reunir todos los datos, ha estado estudiando para resolver de una manera exacta y ha resultado que los ingresos municipales serían insuficientes para servir a los servicios municipales. Está aquí el señor Lozano, que fue el tesorero municipal, que ha sido subdirector de rentas, y él puede decirnos si es o no cierto.

- El C. Lozano: Es cierto.

- El C. Palavicini, continuando: Hay más: en la ciudad de México, hay una serie inconcebible de autoridades, constantemente en desacuerdo: el gobernador del Distrito no sabe todavía hasta dónde llegan sus límites de acción, frente al presidente municipal, y el presidente municipal y el gobernador del Distrito se encuentran todos los días frente al comandante militar. El comandante militar el gobernador del Distrito y el presidente municipal están siempre en México con una serie de dificultades de jurisdicción, aún para lo más sencillo. La vigilancia de policía en México tiene una consigna, los oficiales de policía tienen otra y tienen otra también las patrullas que guarnecen la ciudad. Se han visto serias dificultades en algunas veces, por encontrarse las patrullas de la comandancia militar frente a patrullas de la Gendarmería Montada, cuando ésta existía en México. El ministro de Gobernación, no ha entendido funciones para las cuales se previó que existiera esa Secretaría de Estado, es decir, que no se ha concretado a un funcionamiento meramente de relaciones interiores entre los gobernadores y el Ejecutivo para desarrollar un programa federal en las relaciones de los Estados, si no que toda la vida el ministro de Gobernación ha dado principal atención a la vida de la ciudad de México, porque no ha habido gobernadores especiales en la ciudad de México. El director de Obras Públicas y el gobernador del Distrito no han sido nombrados por la Federación. Y yo digo, señores diputados, que si la Federación sostiene la ciudad de México, no debe nombrar sus funcionarios el Ejecutivo, o debe nombrarlos, previa consulta al Congreso de la Unión; así como va a nombrar sus magistrados, debe someter al Congreso el nombramiento de las autoridades que vayan a regirla; esto es tan elemental, que lo voy a demostrar: por ejemplo, si las autoridades de la ciudad de México fuesen únicamente nombradas por el Ejecutivo, resultaría que todos los poderes allí residentes estarían subalternados a una autoridad ejecutiva inmediata, que no tendría por los otros poderes más que el respeto que quisiera darles, considerando la jerarquía que las leyes les dan. Pero si los gobernadores de la ciudad de México tienen que ser nombrados por el Ejecutivo con ayuda del Congreso de la Unión, la Federación estaría vigilándolos. No hay ninguna relación entre el Gobierno un Estado y el municipio de la capital del Estado, porque ésta no es residencia de un Gobierno de Estado; porque tampoco tendrían que ver las municipalidades que rodean a la ciudad de México, si no simplemente

la propia ciudad de México, residencia de los poderes federales. La confusión ha venido al ciudadano Jara y a otros ciudadanos diputados de que creen que, quitando el Ayuntamiento, y esto creo lo dijo el señor diputado Silva, que se les prohíbe con esto la votación directa a los ciudadanos de México. No se les priva de nada, pero aún suponiendo que se les privara de algún derecho, como por ejemplo, para elegir municipales, para administrar fondos que no son de la municipalidad, el derecho dado preferentemente a los habitantes de la ciudad de México es enorme con relación a la representación de los Estados, y esta tesis la he tenido desde hace varios años, ¿por qué razón el habitante de la ciudad de México va a tener esas ventajas, con las que no cuentan los Estados? Los habitantes del Distrito Federal en la Unión Americana, no pueden votar, conservan su vecindad del lugar donde han salido para ir a votar allí en la elección general; pero ya se sabe que en la ciudad de Washington los habitantes no tienen voto y no deben tenerlo porque, en realidad, no pueden administrar una ciudad que está pagada por la Federación. El Gobierno de Washington está integrado por una comisión designada por el Ejecutivo y propuesta al Congreso de la Unión, de modo que el gobierno de aquella ciudad priva a los habitantes de votar para municipales. En la ciudad de México no se les quita el voto en lo general, pues tienen su voto para otra clase de funcionarios de elección popular. Esta es, en síntesis, la explicación que yo puedo dar sobre la materia; claro es que esta disertación algo defectuosa y violenta para no salirme del término prescrito por la Asamblea, no expresa perfectamente que la idea del Municipio Libre es la propia libertad económica, y no puede haber autonomía donde no hay elementos suficientes para que subsista, que la razón de ser de los ayuntamientos es que puedan vivir de sus recursos. Al dar la ley municipal, se expresó que los territorios se dividieran de tal manera, para que cada ayuntamiento tuviera los recursos bastantes para subsistir y que se hiciera una nueva división municipal; pero en la ciudad de México no puede existir el municipio, y yo digo aquí a los señores diputados, a los representantes de toda la República: a la Representación nacional es a la que le toca vigilar el progreso, el lujo y el adelanto de la ciudad de México, que es una ciudad federal: es a los representantes de la República a quienes les toca designar autoridades, para que respeten su poder y para que no dependan de una autoridad municipal que constantemente esté urgida de fondos, porque sabe que no vive de sus propios recursos sino de los recursos de la Federación.

ALCANCE Y EFECTIVIDAD DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

José Natividad Macías

Antología Constitucional Mexicana, México, H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, 1992.

Señores diputados: No pensaba tomar parte en este debate; pero he tenido que contrariar mi propósito, en atención a que es necesario que consten en los antecedentes del artículo a discusión, los motivos especiales que determinaron al ciudadano Primer Jefe a redactar ese artículo en los términos en que se encuentra. Pero antes de entrar en esa explicación, voy a contestar en breves palabras las objeciones que el señor diputado “Rip-Rip” –no recuerdo su nombre– formuló en contra del artículo. A este apreciable compañero, aterrorizado por todos los sufrimientos que han tenido en este país la clase obrera, le parece que no hay garantía en la Constitución para que esos males no puedan repetirse en lo sucesivo; pero en medio del horror que esos males le causan, ha olvidado leer el artículo en los términos en que está concebido. Si su señoría, con menos prevención y con una poca de calma, hubiera leído atentamente el artículo, vería que contiene exactamente lo que desea que se le arregle. Dice el artículo:

“En la República Mexicana todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...”

De manera que no habría en México individuo alguno que no gozara de estas garantías. Hay leyes que no podrán restringirlas.

“... las que no podrán restringirse ni suspenderse...”

Y luego añade el artículo:

“... sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

De manera que, para que estas garantías que otorga la Constitución al hombre puedan suspenderse, es condición indispensable, forzosa, que no pueda salvarse en ningún caso en que la misma Constitución haya fijado y que esa suspensión se haga

con las condiciones que ella exige. Las garantías aquí otorgadas no pueden suspenderse ni restringirse, sino en los casos y condiciones que el artículo señala. Estas garantías tienen por objeto proteger al individuo y tienden a sacarlo de la garra de la opresión en que ha vivido. Esto señores diputados, es demasiado elocuente, esto es, señores diputados, la Constitución tal como el ciudadano Primer Jefe la presenta. Bastará ligeramente hacer relación a algunos artículos para que se vea el citado Primer Jefe, conocedor profundo de esas necesidades, ha querido satisfacerlas, como lo dijo aquí en la noche memorable del primero de este mes, de una manera completa, absoluta, y van ustedes a verlo. No voy a ocupar la atención de ustedes mucho tiempo pues basta hacer algunas ligeras observaciones para dejar ese punto perfectamente esclarecido. El artículo 5º dice:

“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 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, no puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación y objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio”

El artículo antiguo, tal como salió de las manos de Juárez, y hoy como ha salido de las manos de Carranza, trae otra conquista que bastaría por sí sola para levantar al Primer Jefe a la altura de la inmortalidad y hacerlo enteramente igual a los antiguos partidarios de las libertades mexicanas; porque, señores diputados, no había casa de comercio, no había hacienda, no había empresario que, al contratar con un trabajador la presentación de determinados servicios, no le exigiera la renuncia del derecho de que no volvería a trabajar en una fábrica o en un comercio similar. Se pactaba allí que el hombre no volvería a comprometerse absolutamente en ningunas condiciones a un trabajo en que viniera a hacerle competencia, y eso era depresivo para la libertad humana, y el Primer Jefe dice de una manera categórica; esos actos son contrarios a la libertad humana, y los ha proscrito para siempre. Pero no ha bastado, señores diputados; quedaría trunca la labor: ¿Qué he venido a hacer aquí? Únicamente, no a defender el artículo, que no lo necesita; sino a explicar la labor del

Primer Jefe. Voy hacer otras relaciones que son enteramente importantes; en este mismo artículo se dice:

“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 o civiles”.

“Esta es otra conquista de la libertad; aquí está de nuevo la resolución inquebrantable del Primer Jefe, de levantar de la postración en que ha vivido durante largos años a ese pobre pueblo humilde y trabajador que se llama el pueblo mexicano. De manera que éstas sí son conquistas positivas, y ya verá el señor “Rip-Rip” que aquí están enteramente protegidos todos los derechos del hombre.

Pero vamos adelante.

Dice el artículo 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 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 y objeto con que pretendan erigirse”.

“Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio”.

“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 o civiles”.

De manera que está enteramente prohibido, no solamente está mandado que se respeten estas garantías y que estas garantías no se suspendan ni restrinjan sino en los casos y en las condiciones que en la misma Constitución establece, sino que está terminantemente prohibido que puedan celebrarse tratados con las potencias extranjeras en los cuales se alteren de cualquier manera estas garantías. Y bien, es un principio de derecho público que todo lo que al derecho público atañe no está al alcance de la autoridad, ni mucho menos puede estar al alcance de los particulares. De manera que será una redundancia tonta que nos expusiéramos de nuevo al ridículo

si fuéramos a combinar aquí una limitación que está sobre la propia naturaleza de las cosas, y esto en el supuesto de que no estuviera expresado en los hermosos conceptos con lo que ha redactado el ciudadano Primer Jefe. Creo, señores, que con esto queda contestado la observación del diputado Martínez: pero tengo que hacer otras observaciones con el objeto de establecer la teoría sobre el artículo 1º de la Constitución de 1857. Decía: “los derechos naturales del hombre son la base de las instituciones sociales”. No sólo tenía el defecto que con toda razón le encontró el señor diputado que me precedió en el uso de la palabra; tiene éste otro inconveniente gravísimo; que como la Constitución no hace la enumeración de los derechos naturales, todo el mundo creyó ver en esto, que no había derecho que no estuviera aprobado por la Constitución; de manera que no solamente se creyó que estaban aprobados los derechos propiamente fundamentales; sino que estaban comprendidos todos los derechos secundarios y políticos, y de ese error surgieron multitud de dificultades. El derecho individual quiso extenderse a otra clase de derechos y la justicia federal se vio de tal manera solicitada, que era imposible que pudieran resolverse todas las cuestiones que con este motivo se presentaron. La redacción de este artículo dio lugar a que el inmortal Batalla formulara un dicho tan conocido por nosotros, “Ni están todos los que son, ni son todos lo que están”. Porque hay en la sección primera derechos que no son naturales, sino que son políticos, y no están todos los derechos naturales, porque una certeza expresa no ha habido sobre este punto.

La conclusión a que ha llegado, es que el hombre tiene un derecho fundamental, que es el derecho a la vida, y en este derecho está comprometido el derecho a la libertad, el cual se traduce por el derecho a todas las necesidades naturales del individuo. Hay que reducir cuidadosamente todas estas discusiones filosóficas que no sirven más que para confusión de las ideas e inducir a errores que siempre son perjudiciales para los pueblos, y venir a una cosa práctica y positiva. Las constituciones no necesitan declarar cuáles son los derechos; necesitan garantizar de manera más completa y más absoluta todas las manifestaciones de la libertad. Por eso deben otorgarse las garantías individuales, y esto es lo que se ha hecho en el artículo que está a discusión. Hay todavía más: la Constitución de 57, en su redacción del artículo 1º, decía: “Los derechos naturales del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, quiere decir que la hora que esa base falta, la sociedad estalla; era pues, un absurdo que a renglón seguido dijera el artículo 1º: “Todas las autoridades y todas las leyes del país deben respetarla”, y luego, establecer en el artículo 29 que todos estos derechos pueden suspenderse en un caso dado. Esta contradicción tan manifiesta, que con toda razón señalaba el señor Martínez de Escobar, dio origen, señores diputados, a que los tratadistas de todo el mundo se burlaran de nuestra Constitución, de que señalaran a los ilustres constituyentes de 57 como hombres que no supieron lo que traían entre manos y que no supieron siquiera formular la base fundamental sobre la cual debe descansar el derecho de la sociedad y las instituciones de un pueblo. Todo esto ha desaparecido en el artículo;

en el fondo están reconocidos los derechos naturales del individuo, sea que esos derechos sean de éste, o de aquel, o de cualquier otro, sea que fueran de ocho, diez, veinte o cincuenta; todos están reconocidos allí, porque las garantías que otorga la sección primera son para respetar las diversas manifestaciones de la libertad humana. Pero tiene todavía otra ventaja del artículo, y esta ventaja es enteramente trascendental para poder ponerla fuera de toda discusión, para que no dé lugar a confusiones peligrosas que, como dije antes, siempre redundan en perjuicio de las naciones, y es que viene a determinar de una manera clara y terminante, cuáles son las garantías que pueden suspenderse en un momento dado, en cuanto sea necesario, para salvar los peligros que amenacen a la nación.

Decía el señor Martínez de Escobar que no debían llamarse garantías “individuales”, sino garantías “sociales constitucionales”, y este es un error gravísimo, trascendental, que no puedo dejar pasar desapercibido, porque nos llevaría a una confusión desastrosa, a errores terribles, que influirían incuestionablemente, de una manera decisiva en la formación de muchos de los artículos que vamos a estudiar atentamente para hacer las reformas propuestas por el Presidente Jefe.

El derecho constitucional supone dos puntos elementales que van a combinar el individuo como directo combinante del Estado: la nación y el Gobierno. De manera que son los tres elementos forzosos que entran en la composición constitucional política. No puede haber ni ha habido en parte alguna, más una Constitución política, de cualquier otro pueblo que sea, ya se trate de un imperio o de un Gobierno libre, que no sea forzosamente esos elementos inconfundibles y es precisamente a los que me voy a referir, para poder desvanecer la confusión en que ha incurrido el apreciable señor licenciado Martínez Escobar.

El individuo que es, como dicen los tratados, la molécula, la parte principal componente del Estado, tiene que quedar por completo fuera de la nación, fuera del Estado, de manera que ni la nación, ni el Gobierno, ni el Estado podrán tener alcance alguno sobre el individuo.

Por eso es que los tratadistas modernos, hombres que han profundizado esta cuestión de una manera minuciosa, ya no opinan que se le llamen garantías individuales, sino derechos del hombre, en la constitución política de los pueblos.

Este es el rubro que aconsejan varios tratadistas modernos, el ciudadano Primer Jefe creyó que era el más claro rubro: “De las garantías individuales”, porque habiendo los tres elementos, el individuo, la nación y el Gobierno, hay garantías individuales que ven al individuo, al elemento del derecho constitucional que se llama individuo; hay garantías sociales que son las que ven a la nación, a todo el conjunto, a todo el conglomerado de individuos, y hay garantías constitucionales o políticas, que se van a la estructura, ya a la combinación del Gobierno mismo. Al decir, pues, como el señor Escobar, garantías individuales constitucionales, daríamos lugar entonces a que se viniera a pedir amparo cuando se viole verdaderamente una de las garantías constitucionales, o podríamos dar a lugar a que se pidiese amparo

cuando se violase una garantía social. Ni las garantías sociales ni las constitucionales están protegidas por el amparo; no están protegidas por el amparo más que las garantías individuales. Las otras garantías, sociales, políticas o constitucionales, están garantizadas por la estructura misma y por el funcionamiento de los poderes. Voy a explicarme para poder hacerme más claro. Bien, la nación no es el otro elemento del derecho constitucional, la nación no es el Gobierno, no obstante que la nación está sometida al Gobierno, conforme a los preceptos de la estructura constitucional, la nación es la que nombra los poderes públicos, la nación es la que tiene la potestad suprema, el derecho supremo en todo lo que a la nación le corresponde; pero como la nación no puede ejercer ese poder, viene a construir el órgano que se llama Gobierno, y el Gobierno es entonces el que, en representación de la nación, y de acuerdo con los cánones que ésta le fija, viene a ejercer ese poder que la nación misma no puede ejercitar; de manera que ya ven ustedes la diferencia tan fundamental que hay entre la nación y el Gobierno, entre el Gobierno y la nación, entre la nación y el individuo y el Estado. Son los tres elementos constitutivos del derecho constituyente, y, vuelvo a repetirlo, porque es fundamental. La nación tiene el derecho electoral, la nación tiene la manera de decir, cómo y en qué forma expresa su voluntad soberana, para instruir a los mandatarios que han de ejercer el poder, y esta garantía social, es una garantía enteramente política, no constitucional y esta garantía política no está protegida por el amparo. Esta garantía se protege por la ilustración propia del pueblo, un pueblo que no tiene ilustración o un pueblo que no tenga valor, es un pueblo indigno, que no merece las garantías políticas, porque no tiene valor para defenderlas o porque no tiene el conocimiento bastante, la ilustración suficiente para ejercitar sus derechos. Esa es otra garantía enteramente distinta de la garantía individual y esta garantía política no está defendida por el derecho de amparo, como lo están las garantías individuales. Ahora voy a hablar sobre las garantías individuales; pero antes de hablar de éstas, permitidme que insista sobre este punto. Hay otro derecho, otra garantía, que es que la nación tiene para influir sobre el Gobierno, la opinión pública, la prensa, son los órganos de oposición, las asociaciones, las confederaciones, uniéndose con el objeto de obligar al Gobierno a que siga determinada política o con el objeto de imponer al Gobierno que cumpla sus deberes con la nación. De manera que la nación soberana tiene su manera de imponerse. En los Estados Unidos, en Suiza y en Inglaterra se ha establecido otra garantía social, y esa garantía social o nacional es un derecho para que no pueda haber ley alguna que no esté sujeta a la resolución suprema de la nación.

Nosotros no estamos tan adelantados para aspirar a esto, sino hasta que, el pueblo mexicano tenga la ilustración bastante, y ese día no fallará otro ciudadano tan ilustre como Juárez o como Carranza, que llame a un nuevo Congreso Constituyente en la República Mexicana, para establecer el referéndum; por ahora, es un derecho que nosotros no podemos representar. Vamos a las garantías constitucionales. Las garantías constitucionales, como dije al principio, están en la estructura misma de

los poderes, no están en la nación, ni están en el individuo, ni están en el Estado; están enteramente en la estructura de los poderes. El Poder Legislativo no puede ejercer función de Poder Ejecutivo; el Poder Ejecutivo no puede ejercer función de Poder Legislativo ni el Ejecutivo puede ejercer función de Poder Judicial. La revolución constitucionalista ha traído otra garantía constitucional. La Constitución de 57 confirmó el principio. La garantía constitucional de la división de la soberanía de los Estados, establece una división profunda, fundamental, que si no se respetó, debido a las tiranías que vieron centralizar el poder en las manos del general Díaz, no fue la culpa de la Constitución: fue la culpa de los mexicanos que no supieron defender sus derechos poniendo coto a la dictadura mucho antes de que se viera ésta abajo. (Aplausos). La revolución constitucionalista, entre sus banderas, ha traído otra conquista, de la cual debemos estar satisfechos y orgullosos, la conquista del Municipio libre. Ahora ésta es otra de las garantías constitucionales: el Estado, la nación, no podrá invadir la soberanía de los Estados. Los Estados no podrán invadir la soberanía de los municipios. (Aplausos). Sí, señores diputados, vuelvo a repetirlo; si los mexicanos deponen todo ese fardo de odio y de pasiones que durante largos años han llevado sobre sus espaldas y los ha atado, debido a esto, al carro de la dictadura; si ahora procuran, unidos como un solo hombre, llegar a hacer la grandeza de la patria, porque todo es posible, como ha sido posible para el Japón levantarse de la nada para hacerse un pueblo culto y fuerte ante la faz azorada de la humanidad entera, también nosotros podemos, señores diputados, salir de ese estado de abatimiento y de abandono en que hemos estado, para decirle al mundo entero: Somos hombres libres, conocedores de nuestras libertades, amantes de nuestros derechos, y esta grande revolución reivindicadora no pasará enteramente desapercibida para nosotros; y lo haremos, señores, porque hay que ser patriotas, hay que ser unidos; todos somos mexicanos, todos somos hermanos y todos estamos interesados en la grandeza, en la riqueza y prosperidad de esta tierra que nos es tan querida, y debe omitirse esfuerzo alguno para lograrlo. Pues bien: esa gran conquista de los municipios libres, será entre otras muchas, por sí sola, para inmortalizar a Carranza y para inmortalizar a la revolución. El hombre que no tuvo escrúpulo, que no tuvo empacho para decirle a Huerta: ¡Fuera!, porque la ley no permite que tú estés mancillando ese puesto que sólo deben ocupar los representantes legítimos de la nación”, ese hombre no ha tenido empacho para afrontar la gran obra de encaminar al pueblo sobre la base de la libertad y del derecho, para hacerlo grande, próspero y feliz.

AL MARGEN DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Jorge Vera Estañol

Los Ángeles, Wayside Press, 1920.

CAPÍTULO 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 fue 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 origen, 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.

¡Vaya ignorancia o malicia en la cita 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 abrigan 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 constituirse 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 expresad Plan ofreció al país que “a los quince días de haber entrado a ejercer sus funciones el Presidente Interino, convocará a un Congreso extraordinario, conforme a las bases de a ley que fue expedida con igual objeto el 16 de diciembre de 1841, el cual se ocupará exclusivamente de construir a la Nación bajo la forma de república representativa popular, y de revisar los actos el 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 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.

Ese 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 derrocamiento de Madero, régimen que no era otro 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 transmitidas por los agentes de Carranza al gobierno de los Estados Unidos. Bastaría con aducir, al efecto, que el manifiesto de Carranza a la Nación, de 11 de junio de 1915, de que después hablaré fue 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 SERÁ 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 esperan que simultáneamente con las elecciones locales, tendrá lugar la del Congreso que debe formular y someter a las varias Legislaturas de los Estados de la nueva Constitución”. Este informe, como todos los que publicó la prensa, se dio 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 cualquier 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 acta 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 a la Constitución de 1857.

En el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 no se dice una sola palabra de reconstruir 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 del 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 los 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, constituidas de conformidad con la Carta Fundamental de 1857.

Más explícito es aún el manifiesto a la nación que el propio Carranza expidió el 11 de junio de 1915, para propiciar su reconocimiento como gobierno de facto, según el telegrama de 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 fue 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.

CAPÍTULO 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, habían podido tomar parte con voto activo y pasivo en los comicios todas las clases sociales; no habría sido posible excluir de la prerrogativa elector, 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 profesionales fracasados y despechados, profesores de instrucción primaria, la mayor parte de provincia, estudiantes truncados y reporteros de periódicos; los jefes y oficiales de la casa 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, e había enriquecido fácilmente con el producto de las confiscaciones, requisiciones y rapiñas concomitantes y subsecuentes a la campaña militar, y naturalmente está 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 la 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 conspicuos 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 esa casta, de sobra es conocida de todos y reconocida de los mismos órganos de la opinión carrancista.

Bojórquez, otro de los diputados del 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 oír 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 de 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: “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 no 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 no los electos del pueblo, sí los electos 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”, comprometiéndose 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 formadas 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 pretensión armada de los destacamentos locales y de los gobernadores militares de los Estados, dentro de una atmósfera de muerte y de opresión. Si alguno que otro diputado –por ejemplo, los del Partido Renovador de la vigésima sexta Legislatura maderista- logró entrar en el Congreso Constituyente, fue debido a empeños especiales de Carranza y contra la oposición

del jefe supremo de esa casta militar, el General Álvaro 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 dijeron 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 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?

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 hubieran 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 pasivo –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 del 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 CONSTITUCIÓN Y EL CAMPO

Lázaro Cárdenas del Río

Antología Constitucional Mexicana, México, H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, 1992.

La Revolución Mexicana, bajo la presión de las masas campesinas que en ella participaron, dio a la aspiración de una producción agrícola mejor, un contenido democrático y de justicia social: sacar al campesino del estado de miseria en que lo mantenía al personaje y dotarlo de un patrimonio cuyos productos pudieran satisfacer las necesidades de su familia. Este doble objetivo, más y mejor producción agrícola y justicia social para el hombre que trabaja la tierra, inspiró e inspira a la Reforma Agraria Mexicana.

El Plan de Ayala, con claridad, sintetizó este postulado al demandar: que las tierras, montes y aguas monopolizadas en unas cuantas manos “se expropiaran... a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo, la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos”.

Como se desprende de lo anterior, todas las clases sociales que intervinieron en la Revolución, coincidían en un objetivo fundamental: la extinción del latifundismo representado por la hacienda, pero cada una de ellas mantenía particular solución para democratizar la tierra, prevaleciendo en la actualidad dos instituciones que son la base de la agricultura en el país, el ejido y la pequeña propiedad agrícola.

A este resultado se llegó después de librar batallas sangrientas, debates legislativos y una constante depuración y formación de la teoría agrarista.

El ejido ha sido y es una institución dinámica. Si se quiere que sobreviva y florezca debe seguir siéndolo. Desde su nacimiento ha venido luchando por transformarse hasta llegar a lo que es en la actualidad. El futuro le reserva un papel todavía más importante: el de hacer más productiva la explotación de la tierra y

más justo el reparto de la riqueza que ella produce. De aquí la necesidad de hacer, aunque sea en forma breve, la historia de su evolución para precisar sus fines, evitar su destrucción y para que pueda cumplir la función que le corresponde en la economía nacional.

El ejido nace, en la teoría y en la práctica, como una institución de carácter provisional. No se le confiere el papel de una mejor producción agrícola. Se le asigna una misión supletoria de nuestra economía: completar el salario del jornalero.

Esta tesis merece analizarse, porque influye, en forma preponderante en la doctrina ejidal y porque es forzoso, además, desterrar todas sus supervivencias que minan e impiden la concepción de un ejido productivo.

En el periodo constitucional del presidente Madero se formulaba así la teoría ejidal:

La hacienda debe destruirse para crear la pequeña explotación agrícola. Este es el propósito final, pero esta meta no podría “satisfacer las necesidades de uno, de dos, de diez, de cien individuos” no dejaría satisfechas “las necesidades de los cientos de miles de hombres cuya pobreza y cuya condición de parias dependen de la desigualdad en la distribución de la tierra” y, es entonces, cuando se comprendió “que había otro problema mucho más hondo, mucho más importante todavía que no se había tocado y que sin embargo, era de más urgente resolución”: el problema de “proporcionar tierras a cientos de miles de indios que las habían perdido o que nunca las habían tenido”.

La presión de las masas campesinas levantadas en armas y la necesidad de su pacificación, hacen proponer a Luis Cabrera un proyecto de ley que declara “de utilidad pública nacional, la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos”.

¿Cómo se concibe, en esa época, la función del ejido?

Luis Cabrera afirmó: “Si la población rural tuviese, como excepcionalmente tienen todavía algunos pueblos, lagunas que explotar por medio de la pesca, de la caza, de tule, etcétera, o montes que esquilmar, aunque fuese bajo la vigilancia de las autoridades, donde hacer tejamanil, labrar tabla u otra pieza de madera; donde hacer leña, donde emplear, en fin, sus actividades, el problema de su alimentación podría resolverse sobre una base de libertad; si la población rural jornalera tuviese tierra donde sembrar libremente, aunque no fuese más que un cuartillo de maíz al año, podría buscar el complemento de su salario fuera de la hacienda, podría dedicarse a trabajar como jornalero, no ‘acasillado’, el tiempo que lo necesita la hacienda por un salario más equitativo, y el resto del año emplearía sus energías por su propia cuenta para lo cual le proporcionaría oportunidad el ejido”.

Más no solo se destinaba el ejido a completar el salario del jornalero, también se le confería una existencia efímera. Su vida sólo duraría “mientras que sustituya a las grandes explotaciones de los latifundios”.

No era el ejido, según esta teoría, una fórmula para democratizar la tierra y emancipar al campesino pobre, era sólo un medio de paz y un puente entre la grande y la pequeña explotación agrícola.

Esta idea privó al dictarse la Ley del 6 de enero de 1915. Con sus disposiciones no se trataba de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino sólo de dar tierra a la población rural. La propiedad, según este ordenamiento, no sería de los pueblos, sino que debía ser dividida entre los vecinos.

Al aplicarse la Ley del 6 de enero de 1915, el ejido nace débil y destinado a desaparecer. Las dotaciones dadas hasta 1916 demuestran esta afirmación. En efecto, la extensión de la parcela fue, en esa fecha, de 0-31-32 hectáreas en superficie de labor y 6 y media hectáreas en tierra no laborable. Extensiones son éstas que sólo servirían como complemento del salario del jornalero.

Esta misma tendencia preside el Proyecto de Constitución de 1917. Los ejidos que se hubieren conservado, los que se restituyeren o que se les dotaren, se disfrutarían en común, entre tanto se repartían conforme a la ley que al efecto se expidiera.

Con claridad se observa que el ejido no sólo tuvo como enemigos, desde su creación, a la clase propietaria de las haciendas, sino que los propios sectores que participaban en la Revolución lo condenaban a morir, al concebirlo como una institución de tránsito.

Al quedar definitivamente redactado y aprobado el artículo 27 constitucional en el año de 1917, los revolucionarios obtuvieron un sonado triunfo para el ejido. En esta norma se establecieron dos procedimientos para destruir el latifundismo; el fraccionamiento de las haciendas para dotar a los pueblos que carecieran de tierras o no las tuvieran en cantidad suficiente, tomándolas de las propiedades inmediatas, y la creación de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

La oportunidad para que la Reforma Agraria siguiera, preeminentemente, el camino popular de la vía ejidal estaba abierta. La tarea ni fue fácil. Siempre se encontró la resistencia natural de los afectados. Estos también participaron en la formulación de las leyes reglamentarias. En ocasiones recibieron la ayuda de las clases no campesinas que integraban las Cámaras Legisladoras y los otros Poderes. De aquí que fuera un constante esfuerzo el obtener nuevas conquistas para el ejido.

El primer Plan Sexenal, primer programa sistemático de la revolución, planteó la urgencia de revisar la legislación agraria. El Código Agrario del 22 de marzo de 1934 fue el instrumento jurídico para acelerar e intensificar la dotación de ejidos. Esta codificación fijó una parcela de 4 hectáreas en terrenos de riego o de 8 hectáreas en terrenos de temporal y facultó al Ejecutivo Federal para aumentarla en el único caso de dotación a las comunidades indígenas.

Ajustado a las disposiciones legales del Código de 1934, se entregaron en el periodo constitucional de entonces más de 20 millones de hectáreas a los núcleos de población campesina, beneficiando con ellas a 774 mil jefes de familia.

En cumplimiento de la ley se situó al ejido en uno de los primeros planos de la economía nacional. Los campesinos vigorizaron su movimiento libertario y fueron adquiriendo clara conciencia de su rol en la producción agrícola del país. La teoría ejidal se nutría de nuevos elementos, se depuraba, y concebía el ejido, ya no como mero suplemento del jornal, sino como una comunidad agrícola susceptible de producir más y mejor.

Al resolver el problema agrario de La Laguna se planteó la tesis ejidal completa de la Revolución Mexicana: “una concepción ejidal de abiertas perspectivas es la que surge de las aspiraciones populares hasta tomar sitio en la Constitución y en las leyes. Y la institución ejidal tiene hoy doble responsabilidad sobre sí: como régimen social, por cuanto libra al trabajador de la explotación de que fue objeto, lo mismo en el régimen feudal que en el individual; y como sistema de producción agrícola, por cuanto pesa sobre el ejido, en grado eminente, la responsabilidad de proveer de alimentación al país”.

Se reintegró de esta manera, el ejido a su verdadero papel dentro de la estructura económica nacional: producir más y mejor y realizar la justicia social.

La solución dictada en La Laguna fue seguida en Matamoros, Mexicali, Yucatán, El Mayo, Lombardía, Nueva Italia, Soconusco y otras regiones.

La Constitución garantiza la permanencia y la estabilidad de la institución ejidal, evitando que se desvirtúe para volver al latifundismo o que genere en minifundismo. “Es conveniente el desarrollo colectivo del ejido en donde las condiciones sean propias, porque desde el punto de vista económico los ejidatarios tienen la posibilidad de usar maquinaria, herramienta y crédito que determinan la mejor explotación agrícola y la disminución de los costos de producción y desde el punto de vista moral constituyen un medio efectivo de unión que crea conciencia colectiva, ahuyenta el individualismo egoísta, desarrolla el sentido de cooperación en todas sus formas, y arraiga la masa campesina al campo, evitando su inmigración a las ciudades y creando en fin, una unidad social económica y política de sólida estructura para la vida nacional...”

El ejido fue concebido, así como una unidad en la economía agraria nacional. Al hacerlo, no se trataba de imitar sistemas extranjeros, sino de facilitar la asociación campesina para el empleo de la maquinaria.

Hasta el año de 1952, los gobiernos entregaron más de 40 millones de hectáreas de tierra a cerca de dos millones de jefes de familias campesinas. El sistema feudal quedó, por esta causa, quebrantado en forma definitiva, más no liquidado. El ejido y la pequeña propiedad agrícola auténtica cumplían de sus funciones originales: destruir el latifundismo.

La importancia económica del ejido en la vida económica agrícola de México, se podrá medir con sólo considerar que, en la actualidad, la mitad de las tierras de labor están en sus manos. Fueron brazos de ejidatarios los que hicieron producir en 1950, el 62% de la superficie cosechada de maíz en la República; el 56% de la de trigo;

el 60 % de la de frijol; el 77% de la de ajonjolí; el 30% de la de algodón; el 70% de la de garbanzo y el 58% de la de caña de azúcar.

El ejido tiene, por tanto, sobre sí, la responsabilidad de dar de comer al pueblo y de surtir de materias primas a las industrias. De aquí surge la necesidad imperiosa de que la Revolución Mexicana complete la Reforma Agraria. Un ejido raquítico, débil o miserable, es la negociación de la Revolución Mexicana. Y, para que el ejido florezca y cumpla su función de aumentar la producción agrícola y de liberar económicamente al hombre del campo, hay que afrontar, con decisión e integridad, todos y cada uno de sus problemas.

Nadie en la hora actual, que conozca la historia de México y que esté inspirado en servir con lealtad a su Patria, puede pensar en la desaparición del ejido. Quien o quienes esto pretendieran, expondrían al país a una lucha más sangrientas que la que originó el reparto de las haciendas. Los campesinos han adquirido conciencia de su responsabilidad y además la economía del país y las necesidades de consumo del pueblo tienen planteado el problema de una clara comprensión del problema rural y su solución integral.

Se hace necesario por tanto acelerar el reparto de tierras hasta que los viejos latifundios todavía existentes sean liquidados, al parejo de los nuevos, formados al calor de influencias políticas o de la burla de las leyes bajo la simulación familiar de latifundios en fracciones. Y estudiar los problemas existentes en los ejidos constituidos, para dictar las medidas económicas, legislativas y políticas que hagan de ellas verdaderas unidades agrícolas que exploten integralmente sus recursos naturales.

Nadie desconoce que por las resistencias encontradas al transcurrir nuestra lucha social y por las concepciones equivocadas que del ejido se tuvieron, las comunidades agrarias hoy existentes sufren, en su mayoría, de graves restricciones que impiden su desarrollo presente y futuro. Al señalarlas, como lo haré, seré ajeno a imputar responsabilidades y menos aún a expresar lo que debió haberse hecho y no se hizo. Esta actitud solo merece ser adoptada por los enemigos de la reforma agraria, porque es crítica negativa. La reforma agraria para superarla, debe tomársele tal y como existe en estos momentos. Los aciertos y los errores en el terreno social, originan nuevos problemas. Señalar esto no es crítica a la administración del régimen de la revolución, por el contrario, significa colaboración para resolver problemas y para asegurar la existencia del ejido sólo una fuente de incremento del salario, influyó para que al constituirlo se prefiera el dotarlo de tierras de labor y sólo entregarles pastos y montes, en cantidades tan pequeñas, que apenas les permita pastorear unos cuantos animales de trabajo. En efecto, mientras el promedio general de la parcela laborable es de un poca más de cuatro hectáreas, la de monte guarda la misma proporción y la de pastos alcanza, en números redondos, 8 hectáreas.

Esta desproporción en las superficies de tierra de diversa calidad pertenecientes a las comunidades agrarias, les impide manejarse como una empresa agropecuaria. Esta situación, en lo posible debe remediarse, dotándolas de pastales y bosques para

que, mediante su aprovechamiento comunal, de acuerdo con la ley, puedan constituir explotaciones pecuarias y forestales, como complemento de la agricultura. Para realizar esta labor tendrá que seguirse el método legal de “aplicaciones”. Y, como en algunas regiones del país es difícil aplicarlo por estar ya sin fincas afectables, una política crediticia podría poner a los ejidos en condiciones de adquirir, en propiedad, los ranchos circunvecinos para alcanzar esta finalidad.

El artículo 82 del Código Agrario vigente establece las condiciones para constituir ejidos ganaderos y forestales. En cuanto a los primeros, precisa, como condición para dotarlos, el que los campesinos solicitantes tengan por lo menos el 50% del ganado necesario para cubrir la superficie que debe corresponderles. En la práctica esta condición no ha podido ser satisfecha y por lo tanto el ejido ganadero no existe. Como en muchas zonas del país, las tierras son de pastizales, para realizar en ellas la Reforma Agraria se hace indispensable modificar la norma citada y facilitar la organización de ejidos ganaderos.

Para suplir la deficiencia económica de los campesinos, nada mejor que orientar el crédito oficial para hacerles posible la compra de ganado. Por otra parte, es indispensable promover reformas legislativas para establecer como unidad de dotación a cada ejidatario una superficie mínima de terreno suficiente para mantener quince cabezas de ganado mayor.

Lo anterior implica mantener el criterio de que las concesiones de inafectabilidad ganadera son provisiones y que solo deberán otorgarse cuando se haya satisfecho todas las necesidades que de ejidos tengan los núcleos de población existentes dentro de su circunscripción. Misma condición que debe exigirse al solicitar su renovación.

El ejido forestal, en otras zonas del país, es una exigencia. Se da el caso de inmensas concesiones forestales, en verdad, poderosos monopolios que no solo impiden la existencia de comunidades agrarias, sino que además niegan el derecho a los mexicanos de poblar esas regiones. Se afirma, contra esta tesis, la bondad de explotar científicamente nuestros bosques por compañías fuertes y bien provistas de capital, que además levanten instalaciones industriales. La tenencia de la tierra en manos ejidales, por una parte, en nada obstruye esta forma de explotación, pues el derecho de monte lo mismo puede pagarse a particulares que a agraristas; pero, se combate por los mismos concesionarios el ejido porque a éste deben, con la asesoría del Estado, renovarse cada año sus contratos evitando así el bajo precio que actualmente pagan por derecho de monte. Por otra parte, estas unidades industriales armonizando los intereses de la agricultura y de la factoría, muy bien podría asociarse con los ejidos y propietarios particulares para que, a estos, además del derecho de monte, se les concediera un porcentaje justo de sus cuantiosas utilidades.

Nuestra legislación agraria prohibió entregar al ejido, al constituirlo, los cascos de las haciendas y sus instalaciones industriales. Esta restricción operó el fenómeno de desintegrar las unidades agrícolas-industriales, y mantiene a las comunidades

agrarias como simples productoras de materias primarias y en una condición de inferioridad económica. Así están los ingenios azucareros, las plantas desfibradoras, las despepitadoras, etcétera. La unidad económica debe restablecerse. Para lograrlo, puede seguirse el camino de las cooperativas de obreros y campesinos, con la dirección técnica y respaldo económico, tal como funcionan varias cooperativas en el país.

Se han mencionado estas restricciones para cimentar la opinión de la necesidad de su extinción. Cada día se escuchan voces que exigen que el ejido cumpla sus responsabilidades y cada día se levantan opiniones solicitando más limitaciones a la reforma agraria. Esto es contradictorio, Si realmente se quiere que el ejido cumpla cabalmente el papel que le corresponde en la producción nacional debe completar su radio de acción para que, libere al hombre del campo.

UN NUEVO CAPÍTULO DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE LA ECONOMÍA NACIONAL

Vicente Lombardo Toledano

Exposición de motivos de una iniciativa a su cargo, presentada en la Cámara de Diputados, octubre de 1965.

El régimen jurídico de un país es el resultado de los cambios ocurridos en su estructura económica; pero ese régimen influye, a su vez, sobre las causas que lo engendran, en un proceso de interacción constante que caracteriza la evolución histórica de la sociedad humana. Esta ley significa que a cada etapa del desarrollo corresponde un conjunto de normas que constituyen el cause legal de las relaciones sociales. Pero éstas no son estáticas, reflejan la realidad y, al mismo tiempo, prevén sus proyecciones futuras, y cuando las metas propuestas se han alcanzado, el régimen jurídico debe revisarse para consolidar lo que se ha logrado y señalar nuevos objetivos al proceso progresivo de la comunidad.

Si se examinan con atención las instituciones jurídicas de México, desde la Constitución de Apatzingán de 1814 hasta hoy, se verá que muchas de ellas se han mantenido en vigor y otras han ido desapareciendo, porque la vida las rebasó, aún cuando algunas se conserven más que como realidades como símbolos del pasado. Y se observó también que al lado de las instituciones que recibieron su consagración definitiva, se incorporaron otras, que enriquecieron a las primeras, dándole al conjunto un nuevo valor que ha facilitado el avance general del país.

La Carta Magna de 1917 recogió e hizo suyas las normas jurídicas fundamentales de las Constituciones de la República que la precedieron, e incorporó nuevas que tenían el carácter de demandas de la Revolución de 1910. Sin embargo, ante los apremios múltiples a los que se han enfrentado los gobiernos posteriores a la puesta en vigor de la Constitución, el Estado ha asumido un papel cada vez más importante en el proceso de la vida económica, dentro del espíritu inicial de la Constitución, creando un verdadero cuerpo de doctrina acerca de la economía nacional no prevista por el Congreso Constituyente de 1916-1917.

Así hemos llegado a la situación actual, que presenta dos caminos paralelos en nuestra evolución: el de la Carta Magna, y el de numerosas leyes, decretos y

acuerdos administrativos inesperados en los ideales de la Revolución Mexicana; pero que no forman parte todavía de las instituciones constitucionales. Del mismo modo que la reforma educativa, que las fuerzas progresistas del país exigían imperiosamente, se incorporó en la Constitución hasta 1934 -diecisiete años después de su promulgación-, la reforma al sistema electoral adquirió el carácter de norma suprema del derecho público cuarenta y seis años más tarde. Otros de sus preceptos fueron también objeto de reformas para darle a los hechos consumados la significación de principios de carácter general y obligatorio, ensanchando el camino que han seguido las relaciones entre los particulares y el Estado, y las de la nación como entidad geográfica, económica, social política y cultural, con el exterior.

El desarrollo de México de las últimas décadas plantea la necesidad de darle a la Constitución un conjunto de principios relativos a la economía nacional de que carece. Formarán parte de ellos los que han hecho posible el progreso material del país, precisando los propósitos que los han inspirado; adquirirán la trascendencia de normas de la ley suprema; de sus leyes reglamentarias desaparecerán las incongruencias y las contradicciones que tienen entre sí, y los derechos de los individuos y de la sociedad contarán con un programa claro, preciso, ajustado a la realidad y a sus consecuencias lógicas, que garantizará el desarrollo pacífico de México, que llegará a sus nuevas metas al amparo de las instituciones.

Esta es la significación trascendental del proyecto que la diputación del Partido Popular Socialista ha presentado a la Cámara de Diputados, para darle a la Constitución que nos rige un nuevo capítulo relativo a la economía nacional. El paso que se propone tiene ese gran valor; pero también el de darle a la Revolución Mexicana objetivos que se han señalado de un modo circunstancial o incompleto que impulsarán a las fuerzas democráticas y patrióticas hacia el desideratum de hacer de México una nación plenamente soberana, que se baste a sí misma en todos los órdenes de la vida pública, eleve constantemente el nivel de vida de las mayorías, amplíe el régimen democrático y acreciente la conciencia nacional de los mexicanos. El otro camino que le queda a la Revolución es el de las transacciones constantes con sus propios ideales, y el regateo de las instituciones y las obras que ha construido con quienes quieren adquirirlas o demolerlas, lo cual equivale a caminar con paso vacilante y débil, en un momento en que las presiones internas y las de afuera exigen como nunca decisiones firmes para seguir adelante, sin trastornos difíciles de prever en sus resultados; pero llenos siempre de peligro. Este camino es el que las fuerzas enemigas del progreso con independencia querrían que nuestro pueblo aceptara, y por eso están al acecho de cualquier coyuntura para detener la marcha del país, llevándolo inclusive hasta una crisis profunda.

El proyecto del Partido Popular Socialista abrirá, sin duda un gran debate en el seno de las agrupaciones de carácter económico, social, político y cultural, porque aunque no propone sino la consolidación de lo que ya se ha conseguido y el señalamiento de sus consecuencias naturales, tiene el alto significado de concretar los objetivos que deben alcanzar el pueblo y la nación en este estadio de su proceso

histórico. He aquí su texto: Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:

Haciendo uso del derecho que nos otorga la Fracción 11 del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, venimos a proporcionar una enmienda a la Carta Magna, relativa a la economía nacional.

Los fundamentos de nuestra iniciativa son de carácter histórico, político y jurídico, y se inspiran en el propósito de consolidar las leyes, decretos, reglamentos y acuerdos administrativos en vigor, concernientes al desarrollo progresivo de nuestro país, al logro de su plena independencia y a la elevación sistemática del nivel de vida del pueblo, y en la necesidad de que se aplique fielmente el mandato de la Constitución de regular el aprovechamiento de los recursos naturales para distribuir de un modo justo la riqueza pública.

Evitar retrocesos, reafirmar las instituciones que han contribuido al incremento sano de la economía nacional en las últimas décadas, robustecer la intención patriótica que encierran, proclamarla como orientación de los diversos órganos del Poder Público, y señalar con claridad sus principales metas en este período de nuestra evolución histórica, es un acato legislativo de enorme importancia que hará todavía más valiosa la obra del Congreso Constituyente de 1916 y 1917, que estableció las bases para la estructura del México moderno.

Consideraciones de carácter general

Nuestra Constitución fue el estatuto político más avanzado de todos los países del mundo, cuando se promulgó el 5 de febrero de 1917. Las adiciones positivas hechas a su texto le han dado todavía más vigor, y sus proyecciones, hacia adentro y hacia afuera, han ayudado grandemente al desarrollo económico, social, educativo y cultural de la nación. En la actualidad es el ordenamiento jurídico más valioso de los países basados en el régimen de la propiedad privada.

Si se comparan las Constituciones más progresistas con la de México, es fácil advertir que la nuestra no se limita a estructurar jurídica y políticamente a la nación, sino que encierra un conjunto de instituciones que forman verdaderos cuerpos de doctrina sobre cuestiones fundamentales, que le dan el alto valor que todos reconocen.

La Constitución tiene en su artículo 27 una tesis acerca de la propiedad y el aprovechamiento de los recursos del territorio nacional. Comprende el régimen de la tenencia de la tierra; el carácter de la propiedad del suelo y de las aguas, el fundamento de las expropiaciones de la propiedad privada y la facultad del Estado para imponerle modalidades y cambios; el principio del dominio de la nación sobre las riquezas de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, los minerales o sustancias que constituyen depósitos de naturaleza distinta a la de los componentes de la superficie, los productos derivados de la descomposición de las rocas, los yacimientos minerales y orgánicos de materias susceptibles de ser

utilizadas como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos, el petróleo y los carburos de hidrógeno, y el espacio situado sobre el territorio nacional. Comprende también el régimen de las aguas de los mares territoriales, de las aguas interiores, lagunas, esteros, lagos, ríos y sus afluentes, así como el de las aguas del subsuelo. La tesis establece prohibiciones para utilizar algunos de esos recursos, así como las condiciones para aprovechar los que pueden ser objeto de la actividad de los particulares; ordena la división de los latifundios, la restitución de las tierras, de las comunidades rurales, y establece la Reforma Agraria.

La Constitución tiene una tesis acerca de los derechos de la clase trabajadora, comprendida en su artículo 123. De una serie de normas limitadas al principio a proteger a la clase obrera, ese precepto se ha convertido en un estatuto que ampara los derechos de todas las personas que viven de su trabajo al servicio de un patrón, incluyendo al Estado. Se refiere a la jornada de trabajo, a la labor de los menores y las mujeres, al salario, a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, a las habitaciones, a los riesgos profesionales, a la seguridad social y los seguros sociales, al derecho de asociación profesional, al derecho de huelga y a los paros, a los tribunales del trabajo, al contrato de trabajo tanto en el interior del país cuanto al de los mexicanos en el extranjero, a los bienes que constituyen el patrimonio de la familia, a las cooperativas, y a otros derechos y prestaciones que concurren para elevar el nivel de vida de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de todos los individuos que dependen económicamente de una persona física o moral.

La Constitución tiene una tesis sobre la educación pública. No se reduce a definir las atribuciones del Estado en materia de enseñanza y el papel de los particulares a este respecto, ni a establecer límites y prohibiciones a cierto tipo de corporaciones y personas en materia educativa, sino que define el criterio que debe orientar a la educación, la cual, basada en los resultados del progreso científico, debe servir a la idea de un régimen democrático con un nuevo contenido humano, a los intereses de la nación mexicana, a la mejor convivencia entre los pueblos, a la elevación de la dignidad de la persona, a la integridad de la familia y a los ideales de fraternidad y de igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, sectas, grupos, sexos o individuos.

La Constitución posee una tesis acerca de la vida cívica. Consiste en la reciente reforma a virtud de la cual junto a la elección de diputados por cada 200 mil habitantes, establece la designación de Diputados de Partido. Esta reforma, a pesar de que es incompleta, tiene importancia porque, por primera vez, los partidos políticos han adquirido el carácter de titulares del derecho electoral, en representación de los ciudadanos que los integran, incorporados en diferentes clases y sectores de la sociedad mexicana. La teoría liberal de los ciudadanos como únicos sujetos del derecho al sufragio, se ha ampliado al aceptarse el principio de que en nuestra época no resulta eficaz el uso de la facultad de designar a los funcionarios de elección popular, sino a

través de los instrumentos que los mismos ciudadanos han creado para la defensa de sus intereses y de sus programas respecto del presente y del futuro.

La tesis del dominio de la nación sobre las riquezas de su territorio y la Reforma Agraria, y la relativa a los derechos de la clase obrera, aparecieron juntas en la Constitución elaborada por el Congreso Constituyente de 1916-1917, porque el nuevo orden surgido de la Revolución no podía consolidarse sin que el Estado adquiriese el carácter de autoridad suprema e indiscutible para impulsar el desarrollo del país, y sin que la mayor parte del pueblo, integrada por trabajadores rurales y urbanos, contribuyera con entusiasmo ese proceso al reconocérseles sus derechos fundamentales. Pero en la medida en que se iba liquidando la vieja estructura semifeudal y esclavista, y las fuerzas productivas se desenvolvían con ímpetu, con ímpetu, fue necesario que las nuevas generaciones recibieran una educación acorde con el desarrollo general para que, llegado el momento, se incorporaran en las diversas actividades sociales con una conciencia clara del porvenir. La tesis sobre los derechos políticos ha sido la última, porque hasta que México pasó de la etapa de país agrario primitivo y exportador de minerales, a la de país agrícola e industrial, las clases sociales no se habían diferenciado suficientemente y, por tanto, los partidos políticos que las encarnan, las defienden y expresan sus ideas, carecían de sustento firme.

Esas cuatro tesis -la del derecho territorial, la de los derechos de la clase trabajadora, la de la educación y la de los derechos políticos- al lado de la tesis inmovible de que la soberanía de la nación reside en el pueblo, le han dado a nuestra Carta Magna un carácter vigoroso de estudio partidario del progreso, que alcanza el valor de una doctrina democrática acerca de las relaciones humanas dentro y fuera de México. Pero deben ser completadas con otra que posee la misma trascendencia.

La quinta tesis sería sobre la economía nacional. Acerca de esta cuestión la vida actual de nuestro país se halla mucho más adelantada que la Constitución. La única disposición concreta que encierra sobre la materia -porque las otras son de carácter jurisdiccional- es la del artículo 28. Este proceso prohíbe los monopolios y ordena que se castiguen las concertaciones o acaparamientos de artículos de consumo necesario y los actos o procedimientos que tiendan a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio o en los servicios públicos, y también todo acuerdo o combinación de empresarios para evitar la competencia entre ellos y, en general, todo lo que signifique ventaja exclusiva indebida en favor de una o varias personas, con perjuicio del público o de alguna clase social. Su texto es exactamente el mismo que tuvo en la Constitución de 1857, y resulta ya inoperante por anacrónico, pues en México, como en todos los países basados en la propiedad privada de los instrumentos de la producción y del cambio, operan las leyes naturales del desarrollo económico y, consiguientemente, el capital se concreta en pocas manos y forma monopolios, a pesar de las prohibiciones legales, y si no fuera por la participación que ha tenido el

Estado en los últimos años en el proceso de la economía, ya se habría centralizado ésta en beneficio de las empresas privadas del crédito.

Por otra parte, existen decretos y acuerdos del Poder Ejecutivo sobre crédito, inversiones de capital, organización de la producción, del comercio y los servicios, y respecto de impuestos y finanzas, en tal número que hace tiempo deberían haberse codificado para darles congruencia y facilitar su conocimiento a la mayoría de la población que los ignora.

La nueva tesis debe ser un capítulo de la Constitución que contenga la doctrina sobre el carácter y las finalidades de la economía nacional. Porque sólo las normas constitucionales, que no se modifican por decretos de fácil expedición, pueden servir de sustento seguro para el desarrollo progresivo del país y porque esa tesis puede convertir en preceptos obligatorios los compromisos que han contraído ante el pueblo nuestros gobernantes, dándole a la Revolución Mexicana un nuevo y gran impulso, ya que terminarán las discusiones acerca de sus objetivos concretos e inmediatos, y tanto los funcionarios responsables de la Administración Pública, como los particulares, tendrán un camino despejado para encauzar sus actividades sin temor a la orientación del gobierno cada vez que ocurre el cambio de Presidente de la República.

Planes del desarrollo en el siglo XIX

El régimen económico de la Nueva España fue el de una colonia que trabajaba para la metrópoli a la que estaba sujeta. Al consumarse la independencia de la nación, se planteó a las fuerzas políticas del México naciente el gran problema de construir el camino que debía seguirse para liquidar la miseria y el atraso en que había vivido el país y señalar sus metas inmediatas.

Las dos corrientes de opinión -la liberal y la conservadora- coincidían en afirmar que siendo la agricultura un sistema desarticulado por falta de comunicaciones y limitado al consumo regional, no era útil para el intercambio con otros mercados, y que la minería no bastaba, por sí sola, para aumentar las fuerzas productivas que el país requería con urgencia. La solución consistía en la industrialización; pero los dos bandos diferían radicalmente en cuanto al modo de lograrla.

Lucas Alamán, el ideólogo del partido conservador, quería industrializar a México; pero sin tocar la estructura económica del pasado. Valentín Gómez Farías, el primer ideólogo del partido liberal, quería también industrializarlo; pero se daba cuenta de que era condición para alcanzar este propósito hacer reformas de trascendencia y por eso propuso la secularización de los bienes de las comunidades religiosas.

El 16 de octubre de 1830 se creó el banco de Avío para otorgar créditos a largo plazo, pero estaba condenado al fracaso por la carencia de capitales, ya que el clero disponía, prácticamente, de la mayor parte de la riqueza nacional, y los

escasos poseedores de dinero preferían dedicarlos al agio. En lugar del Banco de Avío se organizó después. La Junta Directiva de la Industria Nacional, que no tuvo éxito por las mismas razones. Igual suerte corrió el proyecto presentado por José María Godoy y otros comerciantes, quienes en 1828 pidieron al Congreso que se les diera el derecho exclusivo, por 7 años, para introducir materias preparadas de lana y algodón e impulsar la industria textil; pero la solicitud fue rechazada porque su estudio correspondió a artesanos adversos a la revolución industrial. Sólo fue posible plantear la transformación de la estructura económica como función del Estado, hasta el triunfo de la Revolución de Ayutla, que dio la hegemonía política del país a la corriente liberal. El intento en 1833 del General Gómez Farías, prematuro entonces, se convirtió 35 años después en un conjunto de normas del derecho público con las leyes de Reforma.

La iglesia perdió su personalidad jurídica y su autoridad política; sus bienes entraron en el mercado; pero una parte de la vieja aristocracia terrateniente se apropió de las haciendas desamortizadas y de los terrenos comunales de los pueblos, y elementos de la pequeña burguesía de las propiedades urbanas. Estos dos sectores sociales, opuestos a los cambios de fondo no podían acudir en ayuda de la industria. Sin embargo, las nuevas fuerzas productivas se abrieron paso a pesar de todos los obstáculos. Los viejos obrajes, en pugna con los talleres artesanales, fueron convirtiéndose en fábricas de tipo nuevo; en 1843 sólo había 59 fábricas de hilados y tejidos de algodón, movidas por vapor, máquinas hidráulicas, animales y aun por hombres. En 1888 había ya 97 fábricas, más evolucionadas en sus métodos de trabajo. La producción metalúrgica, que recibió un gran impulso en 1557 con el descubrimiento del proceso de amalgamación por el sistema de "patio", descubierto por Bartolomé de Medina, no volvió a perfeccionarse sino hasta 1894, cuando empezó a usarse el procedimiento del cianuro, aumentando la producción de 156 mil barras de oro y plata que se exportaron en ese año, a 4 millones 140 mil barras en el siguiente. En las últimas décadas del siglo empezaron a desarrollarse nuevas industrias, especialmente las extractivas, como el petróleo, el henequén y otras fibras duras.

Pero la marcha lenta y difícil de las fuerzas productivas representadas por la incipiente industria nacional, no siguió por su propio cauce, porque las inversiones extranjeras transformaron rápidamente al país en un predio sirviente de sus intereses. En 1897 las inversiones norteamericanas en el extranjero ascendían en total a 684.5 millones de dólares, que se distribuían así: en Europa, 151 millones (22.06 por ciento); en Canadá y Terranova, 189.7 millones (26.70 por ciento); en América Central, 21.2 millones (3.10 por ciento); en América del Sur, 37.4 millones (5.54 por ciento); en Cuba y las Indias Occidentales, 49 millones (7.16 por ciento), y en México, 200.2 millones (29.25).

Los 200 millones de dólares invertidos en México se distribuían de esta manera: en la minería de metales preciosos, 50 millones (25 por ciento); en las minas de metales industriales, 19 millones (9.5 por ciento); en la agricultura, 12 millones (6

por ciento): en la industria manufacturera no había inversiones, y en la industria de los ferrocarriles 110 millones 600 mil (55.3 por ciento).

México era, en consecuencia, en los últimos años del siglo XIX, el principal mercado de materias primas y de mano de obra del mundo para los monopolios norteamericanos, y la construcción de ferrocarriles que realizaban por concesiones, el medio principal para facilitar la exportación de los minerales y otros productos, como un apéndice de la gran red ferroviaria de los Estados Unidos. En sólo cuatro años -de 1880 a 1888 los 1,274 kilómetros de la vía de México a Laredo. Estos acontecimientos influyeron inmediatamente en nuestras exportaciones que ascendieron de un modo considerable.

El perfeccionamiento de las máquinas de combustión interna y el uso del petróleo para las calderas de los barcos, abrieron un nuevo capítulo en la historia del dominio de México por el capital extranjero. En 1901 se inició la explotación de nuestras reservas de petróleo, con una producción de 10 mil 345 barriles anuales. Cuatro años más tarde, en 1905, la producción ascendió a 251 mil 250 barriles; en 1907, a 1 millón 5 mil barriles; en 1908, a 3 millones 932 mil 900 barriles, y en 1911 a 12 millones 552 mil 798 barriles.

Por otro lado, las relaciones de producción en el campo seguían siendo las mismas: peones miserables, siempre endeudados, sin posibilidad de abandonar las haciendas y sin recursos propios. El total de la población en 1910 era de 15 millones 160 mil personas. De éstas el 85.6 por ciento era población rústica: 13 millones 126 mil. La urbana representaba el 13.4 por ciento o sean 2 millones 034 mil personas. Esto indica que la inmensa mayoría de los mexicanos vivían en una condición próxima a la esclavitud o en la de aparceros pobres, bajo el dominio de un grupo de terratenientes que no llegaban a un millar.

Las contradicciones entre el desarrollo de las fuerzas productivas y la forma de distribuirla riqueza se expresaban, principalmente, en el antagonismo, entre los peones y los latifundistas; entre los aparceros y pequeños propietarios y los latifundistas; entre los hacendados con mentalidad burguesa y los latifundistas; entre los industriales que querían ampliar sus fábricas y los latifundistas; entre los obreros y los patrones, entre los comerciantes nacionales y los comerciantes extranjeros; entre los mineros mexicanos y las empresas extranjeras de la minería; entre la burguesía industrial mexicana en formación y los capitales extranjeros; entre los intereses de la nación mexicana y el imperialismo. Estas contradicciones provocaron la revolución en 1910.

La Revolución y sus objetivos económicos

Destruir el latifundismo fue la mira principal del levantamiento del pueblo contra el gobierno de Porfirio Díaz. El índice de la concentración de la tierra en México era el más alto del Continente y uno de los mayores del mundo. Según los datos de Abad

y Queipo en 1804 había en el país 10 haciendas y 20 mil propietarios. En 1910 los propietarios eran sólo 834. Las haciendas se habían tragado a los pueblos.

Dividir las grandes propiedades rústicas, restituir a las comunidades rurales las tierras de que habían sido despojadas, y dotar de tierras a los núcleos de población contiguos a las propiedades particulares, constituyeron el primer móvil de los jefes del movimiento popular. Pero había otros; los obreros reclamaban el reconocimiento de sus derechos de clase y había que otorgarlo; las relaciones familiares dentro del sistema jurídico imperante eran normas de tipo feudal y era necesario revisarlas; las libertades proscritas, entre ellas la de expresión del pensamiento, debían restaurarse y rodear de garantías a las imprentas y a los órganos de la prensa. Pero al mismo tiempo fue menester rescatar para la nación su antiguo dominio sobre las tierras, las aguas, los bosques y las riquezas del subsuelo; señalar condiciones a la propiedad privada y fijar límites a los extranjeros para su participación en el proceso económico.

Esas exigencias se expresaron en los planes, programas y decretos de los diversos bandos revolucionarios, y se convirtieron después en principios y mandamientos de la nueva Constitución expedida por el Congreso Constituyente de 1916-1917. De esta manera se establecieron las bases para la destrucción de la vieja estructura del país y surgieron nuevas fuerzas productivas con el estímulo y la dirección del Estado. La experiencia de los tres siglos del período colonial, de cien años de intentos en la aplicación de la doctrina económica del liberalismo, de las consecuencias de la guerra impuesta a México por el gobierno de los Estados Unidos en 1847, y de los graves males de la intervención francesa de 1862, más la de los treinta y cinco años del régimen de Porfirio Díaz que otorgó concesiones y privilegios ilimitados al capital extranjero, encauzaron el desarrollo económico de acuerdo con nuevas ideas y nuevos propósitos.

El cumplimiento inicial de la Reforma Agraria y el respeto a los derechos de la clase obrera, mejoraron el poder de compra de las masas populares y estimularon el nacimiento de nuevos centros de la industria. La necesidad de reconstruir las obras materiales, los bienes y los servicios destruidos durante los años violentos de la guerra civil, decidieron a los gobiernos urgidos de la Revolución a abandonar la doctrina de la no intervención del Estado en el desarrollo económico y a tomar a su cargo principales tareas para hacer posible el progreso de México.

Al principio no hubo un plan que viera al futuro etapa por etapa. Ante cada problema insoluto, ante cada caso concreto, intervino el gobierno, y de esa manera se fue perfilando el programa de la nacionalización de las actividades económicas fundamentales y de los servicios.

Si se examina con atención este proceso, que se inició en 1917 con el primer gobierno constitucional, es fácil advertir que el camino seguido por la Revolución Mexicana es el resultado de la experiencia histórica del pueblo de la necesidad imperiosa de hacer progresar al país con independencia del extranjero.

Sería prolijo mencionar, una a una, las medidas dictadas por el Poder Público que han contribuido a darle al Estado la autoridad y la fuerza económica de que hoy disfruta, para hacer frente a las demandas crecientes del pueblo, a los apremios nacionales y a las presiones provenientes del exterior. Basta la consideración de que, además de las actividades de promoción económica y los servicios que la Administración realiza, como parte de sus funciones directas, los organismos descentralizados y de participación estatal tienen tal importancia en la vida de México, que sin ellos no habría llegado a la etapa en que hoy se encuentra, de país en franco desarrollo, a pesar de sus grandes problemas sociales insolutos, en contraste con la que vivió durante toda su historia, como país agrario primitivo y exportador de minerales y de otras materias primas.

Entre esos organismos se destacan por su influencia en los diversos campos del desarrollo económico, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes, Ferrocarriles Nacionales de México, el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, los Almacenes Nacionales de Depósito, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Comisión Nacional de Subsistencia Populares.

Esos organismos en 1963 eran en total 429. De ellos se dedicaban 162 a la producción de bienes y servicios para el mercado; 48 pertenecientes al Estado y 114 de participación estatal mayoritaria, abarcando la industria extractiva, la industria eléctrica, la industria de transformación, las comunicaciones y los transportes, el desarrollo regional y local, el fomento cultural y la investigación, los servicios sociales y otras actividades.

La disyuntiva histórica

Nuestra patria se halla ante dos perspectivas: la de consolidar y ampliar el camino que ha construido la Revolución, con el apoyo constante y el sacrificio del pueblo que se caracteriza por el acrecentamiento del poder económico del Estado, teniendo como bases la nacionalización de los recursos naturales y de las industrias y servicios que pueden condicionar las demás actividades productivas, comerciales y financieras; y la perspectiva de entregarle a la iniciativa privada el desarrollo económico, con el consiguiente peligro de que sea suplantada por el capital extranjero.

Contra la ruta que México eligió, se levantan los partidarios de la llamada “libre empresa”, afirmando que la prosperidad alcanzada por las naciones más desarrolladas, se debe al esfuerzo de sus hombres de negocios, nunca interferido por el Poder Público, y nos aconsejan que imitemos su ejemplo. El nacionalismo exagerado de México, afirman los propagandistas de la empresa libre, impide su rápido progreso, que sólo se puede lograr con la ayuda de los países que tienen grandes recursos,

porque sin capitales no es posible que los pueblos atrasados puedan resolver sus graves problemas. Pero parten de la ocultación de un hecho fundamental: la evolución histórica de México es diferente a la de los Estados Unidos y de las naciones altamente industrializadas de otros continentes, a tal grado que sin la Revolución que destruyó la vieja estructura semifeudal y las relaciones sociales esclavistas, decretó la Reforma Agraria, la legislación del trabajo, la orientación de la educación y condujo al Estado a emprender las obras y a crear las instituciones de las últimas décadas, nuestro país sería hoy una colonia del extranjero con el título de nación soberana.

El nacionalismo de los débiles es diferente al nacionalismo de los poderes. Este se nutre del otro. Por eso, nacionalizar las fuentes y los instrumentos esenciales de la producción y los servicios públicos, en un país como el nuestro, equivale a descolorizarlo. Así lo pensaron muchos de los próceres del pasado, entre ellos Andrés Quintana Roo y Manuel Crescencio Rejón, cuyos alegatos y tesis tendían a ese propósito.

Por otra parte, los pueblos de la América Latina han iniciado su segunda gran revolución histórica: la de su independencia económica. Sin reformas profundas a su estructura, que hagan posible la multiplicación, el aumento y la diversificación de su producción orientada hacia el mejoramiento del nivel de vida de las masas populares y a hacer posible el salto de países dependientes a la situación de países prósperos, que puedan disponer libremente de los recursos de su territorio y establecer y desarrollar sus industrias sin obstáculos, la única salida que tiene es la revolución armada.

No ver con claridad lo que acontece en nuestro Hemisferio. No darse cuenta de que no vivimos aislados, sino vinculados de muchas maneras a todos los países que lo integran con influencias recíprocas y dentro de un mundo con intercambios de todo carácter, cada vez más numerosos y estrechos, puede llevar a la conclusión falsa de que nuestro país vive a cubierto de los grandes movimientos populares que se realizan cerca de nosotros y en el escenario internacional. Por eso es urgente asegurar lo positivo ya hecho, reafirmar nuestro camino histórico e intensificar la labor que la Revolución le ha señalado al Poder Público. Sólo sobre estas bases será posible resolver los problemas que afligen a nuestro pueblo y preocupan a nuestra nación, y asegurar para el porvenir una situación mejor que la de hoy.

La doctrina sobre las funciones del Estado

No sería lógicamente concebible una teoría sobre el Estado, igual para todas las naciones, o inmutable, porque en cada una de ellas y en cada período de su evolución los principios en que se apoya y las tareas que cumple obedecen a necesidades concretas que le dan un carácter propio, y cambian cuando las causas que los producen desaparecen y son reemplazados por nuevas exigencias de la colectividad. Así ha ocurrido en la nuestra.

Las Constituciones de México han sido frutos de sus revoluciones populares. La de 1814, fue el primer intento de organizar a la nación, cuyo pueblo luchaba con las armas por el reconocimiento de su soberanía, con ideas y propósitos opuestos a los de la Nueva España. La de 1824, recogió algunas de las demandas populares para constituir una nación independiente. La de 1857, a la que se incorporarían las Leyes de Reforma fue el resultado de la revolución que llevó al triunfo el programa del partido liberal. La de 1917, coronó la victoria de las masas rurales y urbanas y de la pequeña burguesía intelectual, sobre el régimen semifeudal y esclavista, entregado al capital extranjero, que presidió Porfirio Díaz.

En todos los casos, al discutirse el proyecto de la Constitución, surgió el problema de su forma y contenido. ¿Debía limitarse el supremo estatuto a la organización del cuerpo político de la nación, fijando sólo los derechos de las personas, los del Estado, sus relaciones recíprocas y la forma de gobierno, o debía comprender también ideas directrices y objetivos inmediatos y futuros para asegurar el progreso social? Cuando Morelos presentó sus Sentimientos de la Nación o 23 puntos para la Constitución, fue censurado por querer convertirla en un programa revolucionario ajeno a las características de una Carta Magna. Pero andando el tiempo sus proposiciones, por adecuadas a las exigencias de la República servirían de inspiración a todos los que contribuyeron a su consolidación definitiva. Lo mismo ocurrió con la Constitución de 1857 y principalmente con las Leyes de Reforma tachadas de decretos delictuosos que rompían el orden social creado por la tradición y trataban de imponer al pueblo principios extraños y opuestos a su idiosincrasia. Pero gracias a esas leyes pudo llegar México al escenario del mundo moderno. Y otro tanto aconteció con la Constitución de 1917, llamada por los reaccionarios el “Almodrote de Querétaro”, porque sus autores juntaron en el mismo cuerpo jurídico las normas para la organización del Estado y tesis transcendentales para el rápido avance de la nación, que a juicio de sus enemigos equivalían a planes de agitación política.

Una Constitución es un conjunto de normas para la organización del Estado; pero es también un código político que señala las metas que debe alcanzar. En otras palabras, es un camino que lleva al futuro. Si no posee esta cualidad, la vida la rebasa y entonces la lucha de las clases y sectores sociales, según la correlación de sus fuerzas obligan a la sociedad a andar el camino o a desandararlo. Nadie ignora que las grandes transformaciones históricas no las realiza la ley, sino el pueblo; pero es verdad que cuando la ley -la ley suprema principalmente- no cierra las posibilidades del camino, puede contribuir a que el progreso se logre sin las graves convulsiones que producen las contradicciones entre el desarrollo de la sociedad y las relaciones injustas entre las clases que la integran.

Por eso la Constitución debe hacerse eco de las demandas del pueblo cuando el proceso de la vida económica plantea nuevos objetivos para el Estado. Es la forma más fácil para afirmar lo realizado y facilitar la evolución progresiva de la colectividad. Esta es la razón de la nueva orientación del derecho público en muchas naciones del mundo, especialmente en las que han conquistado recientemente su independencia

política, y están dedicadas a construir su propia vía para emanciparse de su antigua condición de países dependientes.

Fuentes directa de nuestra iniciativa

Además de las consideraciones de carácter general hechas al principio; del resultado de los planes sobre el desarrollo de nuestro país formulados en el siglo XIX y de los objetivos económicos de la Revolución que hemos recordado; de la disyuntiva en que se halla México ante las grandes transformaciones que exigen los pueblos de la América Latina y están realizándose en otras regiones del mundo, y de la única doctrina válida sobre las funciones del Estado que hemos expuesto; sirven de fundamento a nuestra iniciativa de enmienda a la Constitución, las leyes, decretos y acuerdos de los gobiernos de los últimos cincuenta años, tendientes a la transformación progresiva de nuestra vida económica y social, y las ideas expresadas a este respecto por quienes los han presidido.

Hemos revisado las disposiciones legales sobre la materia, particularmente las que se refieren al crédito, inversiones extranjeras, promoción agrícola e industrial y al comercio exterior, que son muy numerosas; los Informes periódicos de los Presidentes de la República al pueblo mexicano, por conducto del Congreso de la Unión, acerca de la obra de la Administración y los problemas principales del país, y los programas y plataformas electorales de los partidos políticos que están de acuerdo con los principios de la Revolución y sus lógicas consecuencias históricas.

Este rico acervo de normas y experiencias que han servido para el desarrollo de la nación, dan a nuestro proyecto un sólido fundamento porque representan su vida misma, sus aspectos positivos y negativos, única guía segura para evitar fracasos en el futuro y para redoblar la marcha hacia adelante sin obstáculos invencibles.

Proposiciones

Por lo dicho y con la facultad legal que nos asiste, tenemos el honor de proponer las siguientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Primera.-Se suprime el texto del Artículo 28 de la Constitución.

Segunda.-El Artículo 29 del mismo supremo ordenamiento pasará a ser el Artículo 28.

Tercera.-El Artículo 29 será el Capítulo II del Título Primero de la Constitución. El actual, titulado De los Mexicanos, será el III; el Capítulo denominado De los Extranjeros, será el Capítulo IV, y el De los Ciudadanos Mexicanos, el Capítulo V y último del Título Primero.

Cuarta.- El texto del Artículo 29, Capítulo II del título Primero, será el siguiente.

TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO II

De la economía nacional

El desarrollo económico tiene por objeto aumentar las fuerzas productivas del país, utilizando los recursos naturales y humanos de que dispone, para elevar de una manera sistemática el nivel de vida del pueblo, incrementar el capital nacional, garantizar la independencia económica de la nación y distribuir de manera equitativa la riqueza pública.

Siendo la propiedad una función social, todas las actividades económicas, lo mismo las del Estado que las de los particulares, se sujetarán a un plan general de desarrollo, que señalará los objetivos que deben alcanzarse, tomando en consideración exclusivamente los intereses de la nación.

La producción deberá orientarse a cubrir las demandas interiores del país, equilibrando la de artículos destinados a la alimentación, al vestido, al cuidado de la salud, y los que requieran los transportes, las comunicaciones y los servicios públicos, con la fabricación de maquinaria e instrumentos reproductivos.

Son atribuciones exclusivas del Estado la promoción, la organización y la administración de las industrias de la electricidad, de la energía nuclear; el petróleo, la petroquímica en sus aspectos fundamentales; la química industrial básica, incluyendo la explotación del carbón mineral y la carboquímica; la siderurgia; la afinación y la refinación de los metales no ferrosos, y los demás elementos o compuestos minerales que requiera el desarrollo industrial; los ferrocarriles, los transportes marítimos y aéreos; los correos, telégrafos y teléfonos públicos en todas sus modalidades, así como la acuñación de moneda y la emisión de billetes bancarios para regular el control de cambios.

Corresponde también al Estado la formulación del inventario de las riquezas naturales del territorio nacional y la exploración y el estudio constante de esos recursos, para aumentar las reservas de las materias primas susceptibles de aprovechamiento en las diversas ramas de la industria y de los servicios públicos. Las industrias propiedad de los nacionales recibirán la ayuda del Estado para su ampliación y mejoramiento, cuando sus productos se ajusten a las normas de calidad y precio que fije el Gobierno Federal. Pero no se otorgarán privilegios, dispensa o rebaja de impuestos o medidas de protección arancelarias a las industrias de ensamble o envase, ni a las que no puedan competir en el mercado internacional por su atraso técnico, la calidad o los precios de producción.

El Estado creará los organismos descentralizados que bajo su dirección y vigilancia se encargarán de explotar las reservas minerales, las forestales y las riquezas del mar, y de industrializar y colocar en el mercado sus productos, plantas para beneficiar minerales y refinar metales y para industrializar maderas: fábricas para producir

las materias que demanden las empresas que pertenezcan a la nación; los laboratorios que requieran los servicios asistenciales y los de la seguridad y los seguros sociales, y todos los centros de producción que sean necesarios para cubrir las deficiencias que se presenten, con la mira de elevar en cualquiera de sus aspectos el nivel de vida de la población.

Es atribución del Estado regular el mercado interior. Aligerar el aparato de distribución para facilitar la incorporación de las personas dedicadas al comercio en las actividades productivas, y vincular los centros de producción a los de consumo. Estimulará las operaciones mercantiles, impidiendo las alcabalas y las restricciones al tránsito de mercancías dentro del territorio nacional. Dictará medidas para garantizar el precio justo que debe corresponder a los artículos destinados a la alimentación, al vestido y al cuidado de la salud, en beneficio exclusivo de sus productores, castigando las ocultaciones fraudulentas y prohibiendo los incentivos engañosos que traten de alterar los precios. Creará los organismos indispensables para adquirir las mercancías que deban ser almacenadas a fin de evitar fluctuaciones con perjuicio del interés público, y puedan distribuirse con prontitud y equidad.

Habrá un plan integral para desarrollar el comercio exterior, bajo la vigilancia estricta del gobierno federal y con todos los países, sin distinción alguna, prefiriendo los que ofrezcan ventajas para la nación, evitando la salida exhaustiva de las materias primas no renovables, que pertenecen al patrimonio nacional, y para vender preferentemente los excedentes de la producción industrial. No se acordarán subsidios a la exportación en perjuicio de los precios que deben regir el mercado interno, ni exenciones a la importación cuando se trate de productos no esenciales para el desarrollo económico. Se gravarán, en beneficio del pueblo, las importaciones de productos suntuarios, innecesarios o superfluos.

El Gobierno Federal podrá concertar acuerdos y alianzas con otros países, con la aprobación del Senado, para realizar y defender en común sus exportaciones e importaciones y fomentar entre ellos sus relaciones económicas y mercantiles.

El crédito del país estará sujeto al plan del desarrollo económico. Las instituciones bancarias y financieras privadas, deberán canalizar sus operaciones hacia los objetivos que en el plan se señalen, dando preferencia a las actividades agrícolas, a las actividades productivas.

Las inversiones del sector público tendrán finalidades sociales y económicas y se harán en orden jerárquico según la importancia de sus objetivos. Las dedicadas a actividades sociales atenderán preferentemente los servicios asistenciales y de salubridad, la construcción de viviendas populares, la educación primaria y secundaria, la relativa a la preparación de los técnicos que necesite el desarrollo del país y la investigación científica. Las inversiones para fines económicos tenderán a incrementar las comunicaciones internas, las telecomunicaciones, los transportes terrestres, aéreos y marítimos; las obras de riego, las plantas generadoras de energía, y las industrias básicas.

Las inversiones del sector privado se dedicarán a la producción agropecuaria, a las industrias extractivas, a las industrias de transformación, a los transportes, al comercio, a las actividades financieras y bancarias y, en general, a las operaciones que no estén reservadas al Estado, con las condiciones que la ley señale. Las inversiones del sector privado en bienes raíces requerirán, en cada caso, autorización expresa del gobierno federal, que podrá otorgarla cuando sean de interés general, con el propósito de impedir la aplicación del crédito a operaciones ajenas al desarrollo económico.

Todas las inversiones que se realicen dentro del territorio nacional estarán sujetas a las disposiciones legales relativas y deberán cooperar obligadamente al desarrollo económico del país.

Las inversiones privadas extranjeras podrán participar en actividades productivas asociadas al capital nacional, mediante permisos previos y específicos que las autoridades competentes otorgarán en cada caso. Su participación será complementaria de la que realicen los nacionales, que estarán obligados a conservar para sí, como mínimo y en nombre propio, el cincuenta y uno por ciento del total invertido, cuanto se trate de empresas industriales, y el sesenta y seis por ciento respecto de la explotación de materias primas no renovables, y a comprobar esos requisitos en cualquier momento. La contravención a esta disposición se sancionará con la incautación de los negocios, que pasarán a formar parte de las empresas del Estado.

El Gobierno Federal publicará periódicamente una relación de las actividades específicas a que puedan dedicarse las empresas mexicanas que requieran capitales o socios extranjeros.

Además de las condiciones que establece la Fracción VIII del Artículo 74, los préstamos y empréstitos del extranjero se concertarán sin más garantía que el crédito de la nación. No obligarán a adquirir bienes o elementos en determinado país o mercado para la realización de las obras, cuando se trate de créditos con este objeto, ni a venderle los productos resultado de las inversiones. No podrán concertarse a corto plazo ni excederse de la capacidad de pago de la nación en perjuicio de desarrollo independiente.

Los monopolios de las materias primas, de los productos agropecuarios o industriales, de cualquier rama del comercio doméstico o exterior o de los servicios públicos, previa la comprobación de su existencia, serán expropiados de acuerdo con la ley respectiva, y sus bienes se incorporarán a las empresas del Estado dedicadas a actividades semejantes. Las empresas nacionalizadas no serán consideradas como monopolios.

Las contribuciones que establezca el Congreso, en uso de la facultad que le otorga la fracción VII del artículo 73, o el Ejecutivo en su caso, tendrán por objeto cubrir los gastos de la Administración. Al fijarse se tenderá a la supresión de los impuestos indirectos, hasta llegar a un impuesto único basado en el principio de la aportación creciente de acuerdo con el monto y la rentabilidad del capital invertido.

Con el fin de distribuir con un sentido de justicia el producto del trabajo de la sociedad, la ley determinará los límites de las utilidades de las empresas, establecerá la escala móvil de los salarios para compensar el aumento en el costo de la vida, señalará el monto del alquiler de las casas de habitación y los precios de los artículos de primera necesidad, y determinará los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, con las características y finalidades que señala la fracción XXVIII del artículo 123.

Habrá un solo régimen fiscal que coordine los intereses de la Federación, de los Estados y de los Municipios, y contribuya al cumplimiento del plan general de desarrollo económico.

Sala de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Octubre de 1965.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN MÉXICO

Manuel Gómez Morín

Edición facsimilar, México, 1991.

El 10 de febrero de 1926 fue expedida en México una Ley de carácter federal, cuyas prevenciones están encaminadas a hacer posible y fácil el uso del crédito a los agricultores. Pocos días más tarde, el 15 de marzo del mismo año de 1926, y utilizando el impulso que permitió la creación del Banco de México, centro de la economía del país, quedó establecido el Banco Nacional de Crédito Agrícola, primera de las instituciones especiales creadas por la ley de 10 de febrero y base de toda su organización.

Este libro es un ensayo de divulgación de las ideas que deben regir la constitución y el funcionamiento del banco y de las sociedades de Crédito Agrícola. Por razones personales, no es una crítica de la Ley. Tampoco, visto el propósito del libro, una exposición ni un análisis sistemático de sus prevenciones. Un intento, nada más, de hacer accesible para los que no están habituados al manejo de textos de la Ley, el conjunto de ideas y de propósitos cuya clara expresión puede resultar en cierto modo borrada por el carácter necesariamente imperativo e incoordinado del precepto legal.

Quedan de este modo fuera del alcance del libro, el examen y la discusión de algunos asuntos cuya importancia jurídica o económica exige un amplio trabajo monográfico de exposición y crítica que quizá más tarde vendrá a completar la breve relación contenida en estas páginas.

El régimen peculiar de organización de los agricultores, la naturaleza jurídica de las Sociedades de crédito, el valor del sistema prendario agrícola y su oponibilidad a terceros, la hipoteca con acreedor innominado, el nuevo procedimiento notarial, el cambio de “prescripción-excepción” por la “prescripción-acción”, los métodos de publicidad del Registro del Crédito Agrícola, la fuerza de las inscripciones y su engranaje con el Registro ordinario; la posible creación, mediante los preceptos de la Ley, aparentemente adjetivos nada más, pero con vigorosa substantividad, de un régimen jurídico-económico de propiedad más accesible y más eficaz que el pronosticado en proclamaciones retóricas de principios más o menos revolucionarios.

He aquí otros tantos temas de estudio cuya índole y cuya extensión, además de rebasar los límites que a este libro imponen su carácter y la capacidad de su autor, deberán ser motivo de comentario ilustrado y especial.

La Ley está concebida como resultado de una multitud de antecedentes doctrinarios e históricos y tiende a realizar un múltiple conjunto de objetivos. El primer resultado de su lectura es la sorpresa ante su compleja diversidad y su ambiciosa extensión. Mas para quien conozca un poco las dificultades que en todas partes ha ofrecido la organización del crédito agrícola y conozca también a México, resultará justificado el intento legislativo de agrupar en un sistema comprensivo, amplio, el enorme conjunto del crédito y los de la producción y la vida rural mexicanas.

Desde 1910, y especialmente desde 1915, viene desarrollándose en México, con grandes trastornos y dificultades, una acción dirigida a modificar la situación de la agricultura y de la población rural mexicanas. Tal acción se ha manifestado casi exclusivamente por una serie de medidas encaminadas a hacer un nuevo reparto de la tierra cuya propiedad estaba en unas cuantas manos.

Cualesquiera que sean los defectos de esta acción, ella ha sido consecuencia del más elemental espíritu de justicia en cuanto ha tratado de restituir a la población rural, propiedades de que “legal” o ilegalmente había sido ésta despojada, o precedente forzoso de todo programa de organización económica de México.

Pero hasta ahora, la acción agraria poco ha adelantado a la fórmula de los días de lucha. En esos días, el objetivo de la acción era vencer una resistencia jurídica, establecer un nuevo postulado social. Vencer la resistencia de un régimen de propiedad individualista, exclusivo, napoleónico y acuñar el principio de que la tierra es bien público y está sujeta a las exigencias de la colectividad.

Por eso, la fórmula agrarista para la lucha proclamó solamente -y con un gran acierto de fórmula polémica- la necesidad de restituir las tierras a quienes habían sido despojados de ellas y de dotar con tierras a los agricultores que no las tenían. No se hicieron discriminaciones, no se pensó en una organización distinta de la militar necesaria para la guerra, no se intentó un programa de realización posible, sistemático y comprensivo. Ni hubieran podido hacerse estas cosas, porque la guerra no existe ni tolera la lenta labor de una discriminación.

Mas una vez pasado el período de lucha, vencida la resistencia jurídica y económica del antiguo régimen y proclamado el nuevo principio de organización, se ha seguido creyendo que toda la tesis agraria, que todo el programa de mejoramiento en ella implicado, no demandan otra cosa que tomar tierras de los latifundios y entregárselas a los campesinos.

Por odio y por violencia inútil y verdaderamente contrarrevolucionaria, la acción del Estado nacido de la Revolución Mexicana, en el problema del campo, ha sido deplorablemente estrecha.

La acción agraria, con raras excepciones, pasó de impulso vital a tópico burocrático, cuando no a mera conveniencia política. Se inventaron necesidades

donde no las había y se han dejado sin satisfacción necesidades verdaderas. En vez de investigar en cada caso concreto la situación espiritual y económica de los agricultores y de la tierra; en vez de llevar una acción ordenada a un fin serenamente establecido, después del triunfo militar y político, se han despilfarrado energías y tiempo en hacer una indistinta aplicación de supuestos principios generales y en mantener un estado de violencia que debió haber concluido hace mucho.

Y por más que la pasión o la necesidad políticas han procurado conservar este estado de cosas, a nadie se oculta ya que ni el reparto de tierras solamente habrá de resolver el problema agrario, ni que tal reparto siquiera será hacedero si no va acompañado de otras medidas que complementen económicamente la posesión de la tierra y, sobre todo, que hagan posible el trabajo libre a quienes nunca lo han ensayado antes, que enseñen la responsabilidad a quienes no han sido responsables, que eduquen y orienten, que permitan vivir y que enaltezcan. El momento doloroso de la lucha pasó ya, y quedan definitivamente adquiridos los beneficios del dolor. El momento simbólico del reparto de tierras debe convertirse ya en trabajo fecundo. No hay que permitir que lo ya ganado se pierda en la inerte satisfacción del triunfo, ni consentir en que la prolongación de una lucha estéril defraude la esperanza.

Como una de estas medidas complementarias del reparto de tierras, se dictó la Ley de 10 de febrero de 1926, y por eso, porque con ella no se trata solamente de lograr el fin inmediato de proporcionar crédito a los agricultores, sino el más amplio de organizar la economía rural y, sobre la base firme de una estructura económica, de alzar un nuevo régimen social del campo mexicano, la Ley se extiende a temas que en otras circunstancias o en otros países serían ajenos al estricto concepto de una Ley para organizar el crédito.

Por otra parte, si se analiza la historia del crédito popular y particularmente del crédito agrícola, en todo el mundo, se verá cómo ha sido siempre menester en la creación de este crédito acudir a una multitud de elementos que no son propios al crédito ordinario y que aún exceden el campo de la economía.

Particularmente desde mediados del siglo pasado, es interesante el desarrollo de las actividades privadas o legislativas para obtener una organización del crédito popular. Una historia detallada de estas actividades puede encontrarse en cualquier tratado de Economía o en alguno de los numerosos libros escritos sobre la especialidad. Sería inútil, por tanto, intentar repetir aquí, disminuida, una exposición que los lectores interesados en el asunto pueden fácilmente encontrar en obras numerosas y bien documentadas.

Solamente es de interés hacer constar que existen ciertos principios generales, universalmente aceptados y cuya eficacia ha quedado comprobada por la experiencia hasta el punto de que puede afirmarse sin temor a engaño que con sólo modificaciones que imponen las cambiantes necesidades locales y las circunstancias legislativas o económicas de cada país, sobre esos principios están basados actualmente casi todos los sistemas de crédito popular.

En primer término, se ha reconocido como indispensable para que el crédito popular pueda existir, la organización de los que van a usar de él, la formación de asociaciones que, sumando las necesidades y las posibilidades económicas de los pequeños usuarios de crédito, ofrezcan al capital una inversión costeable por su cuantía y garantizada por el gran número de individuos que se asocian para recibir el préstamo. Después, se ha admitido la necesidad de que el crédito popular no se ajuste, en cuanto a garantía, al régimen ordinario y se han creado diversos procedimientos para procurarle una garantía especial, estableciéndose, a la vez, como ideal en el caso, la garantía personal, cuya plena eficacia no puede lograrse sino mediante la asociación y la responsabilidad solidaria de los deudores.

Particularmente en cuanto al crédito agrícola, se ha impuesto la necesidad de una gran descentralización, porque sólo una acción local puede hacer accesible a los pequeños campesinos el uso del crédito.

Por último -y sin que esta enumeración contenga sino los principios fundamentales-, sino para hacer gratuito el crédito, que ello es imposible en el estado económico y político actual, por lo menos, sí para reducir su precio, para disminuir la carga que el crédito significa sobre la producción, se han intentado diversos procedimientos, de los que dos, sobre todo, han sido más generalmente admitidos: la ayuda del capital del Estado y la organización cooperativa, que, suprimiendo en lo posible a los intermediarios y haciendo revertir en gran parte las utilidades del crédito sobre los deudores, reduce la tasa de interés.

Sobre estos principios se han fundado y existen actualmente en Europa continental millares de instituciones que trabajan satisfactoriamente, sin que hasta la fecha los fracasos registrados resulten apreciables en relación con el inmenso volumen de las operaciones que se practican y con el número, que alcanza a muchos millones de individuos beneficiados.

El Derecho positivo ha reconocido la existencia de estas instituciones y sus métodos de operar y en numerosos casos lo ha sancionado expresamente tomando sus principios como base de una legislación, no siempre mejor que el modelo proporcionado por la iniciativa privada, en virtud de que tal legislación, obra de cuerpos políticos, padece de la falta de unidad y a menudo de la falta de honestidad de estos cuerpos, a cuyos intereses puramente políticos se pretende subordinar la labor legislativa.

Así, en Alemania, a pesar del rigor técnico de sus procedimientos legislativos, la acción oficial sobre crédito popular es muy inferior en espíritu a la obra admirable y ejemplar realizada por la acción privada; en Francia, esta acción se ha visto contrariada a menudo por las torpezas de la legislación política; en España, a pesar de algunos proyectos legislativos muy interesantes, la vieja y castiza institución de los "pósitos", con tan hondas raíces en la vida económica y política española, ha estado en trance de desaparecer, siguiendo el camino por donde han desaparecido otras instituciones, como las libertades locales, tan importantes para la vida de España.

En Inglaterra y en los Estados Unidos, la existencia de un régimen bancario peculiar y de una organización jurídica distinta de la que existe en Europa continental y en Hispano-América, han permitido la penetración del crédito hasta los pequeños agricultores sin requerir con particular urgencia, como en otras partes, un régimen peculiar.

En los Estados Unidos, sin embargo, después de su gran reforma bancaria, son numerosos los proyectos de organización especial para facilitar el crédito a los agricultores y es muy importante la legislación establecida al efecto y que, no obstante la mayor amplitud que allí ha tenido siempre la práctica bancaria, reconoce la necesidad de aplicar a las operaciones con los agricultores un régimen especial, así como la conveniencia de que los agricultores se asocien para obtener crédito.

El más importante movimiento de crédito popular es indudablemente el iniciado en Alemania y seguido después, con éxito general, en casi todas partes. Él ha hecho luz sobre los principios esenciales del crédito agrícola y fundamentalmente económica, pero basada y orientada por valores humanos que superan la economía.

Y es debido citar los nombres de Schulze, Haas y Raiffeisen, apóstoles de este movimiento, y especialmente el último, padres de una organización que ha salvado de la miseria y elevado la condición espiritual de millones de campesinos.

La Ley mexicana de 10 de febrero de 1926 ha tenido en cuenta esta experiencia universal, e intenta aplicar principios eficaces de ordenación a la economía rural mexicana y de mejora a la infeliz situación del campesino mexicano.

La experiencia permitirá introducir en el régimen que esa ley establece las reformas necesarias; pero quizá, más que en una acción legislativa de la que debe desconfiarse siempre, hay que esperar en los frutos de una acción privada, a la que la Ley deja amplísimo campo de acción.

Es muy corto el tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley para que la experiencia que está realizándose en México, pueda servir de base a un juicio sobre el valor de la organización especial del crédito agrícola.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola saldó con utilidades repartibles el balance de su primer ejercicio, mostrando con ello, por lo menos, su capacidad para trabajar con resultados y con procedimientos comerciales.

No existe aún ninguna Sociedad regional de crédito, y ese hecho, debido en parte a que el Banco no ha tomado una acción empeñosa sobre el particular ni se ha resuelto por el afán justificado de colocar su capital, a negarse a operar con los hacendados mientras ellos no se pongan, asociándose, dentro de la organización, se debe principalmente a la situación especial de los grandes agricultores mexicanos, a su falta de espíritu, a su incredulidad, a su misoneísmo, a su decepcionada actitud frente a los acontecimientos, a su ineptitud para entender un nuevo orden de cosas y para hacerle frente con decisión y capacidad, a su pereza tradicional de gente que vive al margen, doliéndose de un presente en cuya realización no quiere tomar parte y lamentando la extinción de un régimen cuya profunda injusticia, cuya definitiva ineficacia no se atreve a reconocer.

El número de Sociedades locales es todavía muy corto, no sólo en relación con el deseo, sino en relación con lo que hubiera sido fácil de lograr si la desordenada política mexicana no fuera un factor incesante de retardo y si el Banco, sin perder dinero, pero también si un apresurado deseo de ganar, hubiera consagrado al asunto mayor y más eficaz atención. Sin embargo, contra numerosas profecías, el número de Sociedades locales de crédito crece de día en día, y hasta la fecha, cuando menos, a pesar de que el volumen de operaciones hechas con ellas es ya de cierta cuantía y a pesar también de que su organización no es muy perfecta aún, no se ha registrado un fracaso.

La corta experiencia mexicana no autoriza para juzgar buena la organización del crédito agrícola; mas tampoco puede fundar una opinión pesimista. Toda crítica y toda previsión deben basarse; por tanto, en la lógica y en la experiencia de otras organizaciones similares.

Desde este punto de vista, pueden considerarse como rigurosas y universalmente comprobadas la bondad y la eficacia de instituciones como la asociación de responsabilidad ilimitada, como el funcionamiento de estas agrupaciones con apego a los principios cooperativos, como el régimen especial de prenda agrícola, como los procedimientos encaminados a fortalecer la garantía personal asegurando la productividad del trabajo humano aplicado a la tierra, como finalmente, los métodos de transformación de las operaciones agrícolas de crédito en operaciones bancarias o financieras comunes.

Será mucho que en México pierdan valor estas instituciones, que no son el resultado histórico de la evolución de un pueblo determinado, que en lo posible, se apoyan en caracteres universales de la economía agraria y de la psicología humana, que en lo posible también, han sido establecidas en México con vista de las condiciones peculiares del país.

Otros elementos del sistema instaurado por la Ley de Crédito Agrícola, como la emisión privada de bonos hipotecarios -únicos, hay que decirlo al paso, que rigurosamente merecen ese nombre-, como las reglas especiales para la institución de las Sociedades regionales de crédito, como la concepción de las operaciones del crédito agrícola, como el medio de publicidad general que es el Registro de Crédito, o son la mera reunión de factores cuyo valor aisladamente ha sido ya comprobado, o están estrechamente condicionados por la razón, que los indica como solución única para el caso.

Los métodos que la Ley establece para introducir en la economía rural mexicana, sujeta ahora al proceso de la reforma agraria, un principio siquiera de estabilidad, sólo tiene un valor transitorio y circunstancial, pues son debidos no más a la situación jurídica y política por la que atraviesa actualmente la agricultura mexicana, y su aplicación casi será inútil una vez que esa situación desaparezca, para dar lugar al nuevo orden de cosas que todos deseamos ver establecido, aunque a los más optimistas desespere en ocasiones el espíritu contradictorio que a la solución del problema agrario llevan las exigencias políticas.

Todos los preceptos de la Ley relativos a la obtención de certificados de liberación por responsabilidades agrarias, caerán en desuso en el momento en que la legislación general y la acción agraria hayan tomado un cauce metódico y seguro mientras llega este momento, era menester, sin poner trabas a la gestión oficial, proporcionar. Los medios para crear en el campo la estabilidad jurídica absolutamente indispensable para el crédito y aunque la estabilidad así lograda no alcance en sus efectos de modo permanente a todos los agricultores, sino que se limite a los términos reducidos del crédito.

En cambio, los preceptos que en la Ley se refieren a la posesión de la tierra, a su garantía, a la formación de una nueva titulación, a la creación de un sistema jurídico predominantemente posesorio, tiene un valor más perdurable. Recuerdan instituciones practicadas por todos los pueblos nuevos para iniciar libremente y sin violencia de encomiendas o repartimientos la población de sus campos, y si como parece, resulta factible la vinculación establecida por la Ley mexicana entre el derecho individual de propiedad fundado esencialmente en el aprovechamiento y la posesión y un sistema financiero social de responsabilidades, garantías e indemnizaciones, quizá pueda hallarse en él una solución técnica de valor universal, para resolver numerosos conflictos agrarios.

Por lo menos, estos preceptos muestran claramente, ya un movimiento vital y de seguro con mayor claridad que la legislación agraria o que el principio constitucional de pobre expresión, el concepto de propiedad adoptado por la Revolución Mexicana. Ya no es conforme a ellos ese, concepto de propiedad, la vaga limitación que en su texto expreso contiene el artículo 27 constitucional diciendo que podrán introducirse en la propiedad las modalidades que dicte el interés público. Tampoco es el concepto políticamente eficaz, emotivamente generoso, pero económicamente pobre, que la legislación agraria ha proclamado al ordenar la restitución a los pueblos de las tierras de que habían sido desposeídos o al dotar a los mismos pueblos de las tierras necesarias para su vida.

El concepto que la Ley introduce, sin cambios de fórmula, siempre peligrosos y a menudo sólo útiles políticamente, es el de la propiedad considerada en todos sus efectos como un medio, como un factor material de la actividad humana, como una mera condición de producción, como un instituto más en el conjunto de los que forman la estructura económica de la sociedad y sin más valor que cualquier otro elemento de esa estructura a la que nuestra época, a pesar de todos los pesimistas, da una atención predominante sólo para poderla dominar.

Pero más que todos estos detalles de innovación jurídica, más que los preceptos relativos a forma de operar y a garantías para hacerlo, es importante en la Ley mexicana de crédito agrícola, la organización general que establece.

Con ella, el legislador no ha hecho sino seguir el sentido general de esta época, orientada a la corporación. Pero es de un interés fundamental que el legislador haya reconocido esta inevitable tendencia social, porque la integración

en corporaciones -como lo muestran sindicatos y *trusts*- se realiza con la Ley o contra la Ley, abiertamente cuando el Estado la tolera u ocultamente si el Estado no la consiente. Y cuando la integración se hace de modo oculto, en vez de realizarse racional y libremente, resulta creada por el juego mismo de la libre competencia, en virtud de una lucha que fatalmente trae consigo el triunfo incondicionado del más fuerte, quedando la corporación manchada con el carácter de la violencia, orientada al exclusivo logro de los propósitos egoístas desarrollados en la lucha y difícilmente susceptible a una acción que tienda a hacerla servir a propósitos de valor humano general.

Además, como lo muestran también *trusts* y sindicatos, la integración corporativa hecha ocultamente por la violencia, por la fuerza misma de la economía, engendra el moderno caudillaje, tan grave como el antiguo y exige una apretada disciplina interna que, sumada a las normas legales comunes y al concepto combativo y militar que promueve el actual período de lucha de las corporaciones contra el Estado y de las corporaciones entre sí, limita cada vez más el campo de acción individual, origina una sujeción inescapable y forma un ambiente de inseguridad y de tiranía que es también típico de este tiempo y causa del agudo descontento universal contra el orden existente.

La historia de la corporación tiene este dramático desarrollo, mas si finalmente el Estado acaba por reconocer las corporaciones formadas, si es tan difícil que éstas, después de reconocidas, logren desprenderse de sus defectos adquiridos en la lucha, es absurdo mantener por más tiempo la actitud de negativa o de simple tolerancia pasiva en que el Estado pretende colocarse ante la integración que tiene tan grandes ventajas.

En efecto, la integración corporativa puede tener el doble valor de simplificar los problemas sociales y de permitir introducir un plan racional en el desarrollo de los fenómenos que ocurren en la sociedad.

El liberalismo atomístico trajo a la sociedad, en el siglo pasado, una extrema dispersión que dejó al individuo aislado, tanto frente al Estado como frente a las fuerzas económicas y sociales sobre cuya acción la fuerza individual sola nada puede hacer. Los factores sociales que establecen en todo grupo humano diferenciaciones y subgrupos, han actuado inevitablemente, pero el liberalismo no daba a estas diferenciaciones sino un sentido político, ni estimaba lícita otra agrupación que no fuese a destinada a fines políticos, considerando que agrupaciones de otro orden son una negación del Estado, Estados privativos dentro del Estado general, en tanto que los grupos políticos, por extremo que sea su radicalismo, son juzgados como parte integrante del Estado, si no como su verdadera y última expresión.

Mediante el proceso de integración corporativa, que es obra de la diferenciación por semejanzas o por división del trabajo, resultado, en todo caso de solidaridad, la sociedad que en el siglo XIX aparecía como un agregado mecánico de individuos aislados, donde sólo podía reinar el orden exógeno, centrípeto, establecido por la dife-

renciación política que se realiza de superior a inferior, de dominante a dominados, poco a poco va organizándose y apareciendo como un conjunto de varias grandes corporaciones, conscientes de su propio fin.

Y si era imposible pretender introducir un orden distinto del común orden de fuerzas que significa el Estado, en la multitud de acciones, fuerzas y propósitos de los individuos aislados, resulta en cambio posible y hacedera la empresa de llevar ese orden racional y sistematizado a la acción, a la fuerza y a los propósitos de unas cuantas corporaciones.

Gracias a ello, puede pensarse ahora en una organización social no voluntaria en cuanto no lo son en su mayoría los factores que determinan la existencia misma de la sociedad, pero sí en cuanto que, conocidos esos factores, vuelto consciente el suceder de los fenómenos sociales, se puede introducir en ellos un carácter de inteligencia y de voluntariedad por un proceso similar al que se ha seguido respecto de otros fenómenos de la naturaleza.

Y como toda organización no es otra cosa que la agrupación de elementos dispersos para cohesionar su acción según lo aconseje el propósito que con ella se desee obtener, cuando ya la realidad ofrece un proceso de integración de grupos, la organización debe ante todo reconocer ese proceso, seleccionar sus resultados, acelerar algunas de sus formas o evitar otras, aprovechar, en suma, la parte de trabajo que la vida le entrega ya hecho con las naturales escisiones que fatalmente se establecen, por diversos motivos de diferenciación, en el todo homogéneo que es la sociedad individualista (homogéneo a fuerza de su inaprehensible heterogeneidad) y que permiten al organizador trabajar con un conjunto de elementos de heterogeneidad bien precisa y fácilmente perceptible.

La organización que la Ley de 10 de febrero de 1926 pretende establecer, empieza reconociendo la diferenciación real que separa a los agricultores de otros productos; reconoce enseguida la diferenciación que entre los agricultores mismos resulta de su distinta situación económica, de las diversas condiciones en que deben desarrollar su actividad y, sin intentar ocultar esas diferenciaciones, sin tratar de borrarlas declarativamente en una pomposa exposición de principios, como lo hubiera hecho un abuelo romántico, da especial preponderancia a las diferenciaciones que se efectúan en el sentido de coordinación y de complementación de las actividades individuales, procura evitar las que se realizan en el sentido de superior a inferior, de dominante a dominado, se adelanta a dar resultado inevitable de la violencia o de entendimientos subrepticios y pretende coordinarlas en una integración superior, no mediante un orden de jerarquías basadas en un régimen de autoridad, en el predominio, dentro de las asociaciones, de elementos ajenos a ellas, sino mediante una descentralización fundada en el claro conocimiento de las distintas etapas de la actividad a que las asociaciones se dedican y en la reserva de cada una de esas etapas para cada una de las asociaciones o instituciones que integran la organización. Si esta organización logra realizarse, México se pondrá en el umbral de una nueva época

de su historia, no sólo por la importancia que en sí misma tiene la organización en cuanto significa mejora para la población rural y consolidación de la producción agrícola, sino porque introducirá en la vida colectiva mexicana de sojuzgamiento y arrebato, de caudillismo y de revuelta, la claridad de una ordenación libre, el reposo de una fuerza sin violencia, la dúctil eficacia de una jerarquía por competencia y por autoridad.

La más seria objeción, quizá, que puede hacerse a la Ley, es acusarla de excesivo optimismo. No será, en todo caso, de aquel optimismo que consiste en cerrar los ojos ante la realidad y obrar como si ella no existiese. Será del optimismo que, partiendo del conocimiento de la realidad y del no-conformismo con sus defectos, apoyándose en la realidad misma, cree en la capacidad del hombre para superarla y para hacerla servir a un propósito ideal, que en el caso es una de las más altas promesas de la Revolución Mexicana: la liberación de la población rural, el reconocimiento humano de la gran masa indígena, la iniciación de nuevas formas colectivas de vida ajustadas a nuestra realidad.

El camino está abierto. Ahora a poner el desempeño mayor en la integración de las asociaciones, manteniéndolas a todo trance alejadas del alcance político y haciéndolas consagrarse casi de modo exclusivo por mucho tiempo a sus funciones puramente económicas.

El dar a la economía una atención de preferencia, no será en el caso una señal de empuñamiento de las sociedades, como no es una muestra de corrupción de nuestra época, antes resulta claro presagio de una vida superior para el futuro, su tendencia característica a hacer de la economía la preocupación dominante.

Así lo han visto con claridad hombres como Wilson, que en su campaña de 1916, en un discurso iluminado a pesar del grosero materialismo de su frase, decía: “no hay que esperar que lluevan gracias espirituales sobre estómagos vacíos”.

Así lo saben todos los que, en la compleja y aparentemente extraviada agitación moderna, pueden ver el lento y seguro trabajo del espíritu.

Diciembre de 1927, Madrid, España.

EL EVANGELIO DE LA REVOLUCIÓN

Luis Cabrera

Antología Constitucional Mexicana, México, H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, 1992.

Padeció bajo el poder de Poncio Pilatos; fue crucificado, muerto y sepultado; descendió a los infiernos: al tercer día resucitó, y está sentado a la diestra de Dios todo poderoso de donde ha de venir a juzgar a los vivos y a los muertos.

Tal es el destino ineludible de todos los redentores de la Humanidad, desde Prometeo, que por robar una chispa del fuego divino para traerla a los mortales fue condenado a la tortura de que un buitre le estuviese desgarrando las entrañas, hasta Carranza, que por habernos dado una nueva patria, sufrió la persecución de los fariseos y murió a manos de los sicarios.

Pero el Símbolo de los Apóstoles se refiere tan sólo a la divinidad de Cristo, sin hacer mención de sus doctrinas, dando por supuesto que todos conocen y profesan el Evangelio predicado por el Maestro y difundido por sus discípulos.

El objeto directo y principal de esta velada es conmemorar el vigésimo quinto aniversario de la Constitución de 1917, que todos los mexicanos consideramos como el Evangelio de la Revolución; pero no podríamos pasar en silencio la personalidad del Maestro, cuyo espíritu alienta en los preceptos de nuestra Carta Magna, y cuyo cuerpo acaba de salir de su tumba para ascender a las excelsitudes de la inmortalidad.

Y ya que me ha tocado el honor de concurrir a esta conmemoración llevando la voz de la Asociación Venustiano Carranza, tendré que hablar primero y principalmente de su doctrina, para luego referirme a su pasión y muerte, y finalmente al significado que tiene su glorificación.

Para comprender a fondo lo que significa la Constitución de 17 y su aspecto reivindicador, hay que vivir por unos momentos aquella época, recordando cuáles fueron los ideales de la Revolución.

EL COMIENZO DE LAS REVOLUCIONES

Las revoluciones comienzan por un movimiento ciego de rebeldía contra una situación insoportable, y no tiene ni un programa de acción, un catálogo de principios, el malestar es lo primero, la rebeldía le sigue y no es sino más tarde cuando poco a poco van precisándose las tendencias y las necesidades, hasta que llegan a formularse los remedios en forma de nuevos principios políticos y sociales.

Madero, cuando comenzó su carrera, no predicaba más que los dos principios fundamentales de la democracia; sufragio efectivo y no reelección. Más tarde, cuando emprendió su campaña presidencial en 1910, al contacto con las masas campesinas comenzó a sentir el anhelo de tierras y se convenció de que había mucho de justicia en el clamor contra la oligarquía financiera llamada cientificismo.

Pero cuando Madero y Pino Suárez fueron asesinados, la opinión revolucionaria había precisado ya muchos de sus malestares y esbozado los remedios; quería el fraccionamiento de la gran propiedad, la reconstitución de los ejidos de los pueblos, la libertad de trabajo para los pueblos, la abolición del caciquismo, y por encima de todo, la independencia del poder judicial, pues los pueblos han creído siempre, y con razón, que teniendo justicia, podrán librarse de todas las opresiones y de todas las desigualdades.

Cuando Carranza se levantó en armas contra Victoriano Huerta, no presentó sin embargo un plan de reformas sociales o políticas como justificación de su actitud; sino que se limitó en el Plan de Guadalupe a plantear el problema de derrocamiento del usurpador. Era un plan de mera acción, con un propósito concreto y visible: la destrucción del poder militar de la dictadura.

LA SINCERIDAD DE CARRANZA

Muchos dudaron entonces de la sinceridad de Carranza como revolucionario, o de sus aptitudes como estadista, y lo importunaban para que expusiera sus ideas sociales y sus proyectos políticos para el futuro. Pero él no quiso desviarse de su objetivo militar, aplazando lo demás para cuando la Revolución hubiera triunfado y el Ejército Federal quedara vencido y disuelto. Porque él bien presentía que las instituciones sociales que habría que atacar, tendrían su apoyo en el Ejército Federal.

Y cuando concluyó la lucha y las fuerzas constitucionales ocuparon la Ciudad de México, se vio enseguida que los restos del Ejército Federal, que o no se habían rendido o se habían colado en el nuevo Ejército revolucionario, pretendían que se restableciera el orden constitucional antes de efectuar las reformas sociales indispensables para cimentar un nuevo orden de cosas fundado en la libertad y la igualdad; pero la experiencia nos había enseñado que las reformas verdaderamente trascendentales para los pueblos no se logran sino por medio de la fuerza.

Y fue entonces cuando Carranza, desde Veracruz promulgó su inmortal decreto del 12 de diciembre de 1914 en que decía que mientras continuaba la lucha expediría y pondría 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 restablecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí.

Y esbozó al efecto, un vasto programa de reformas políticas y sociales:

“...las leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, resolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; las leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuesto a la 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 al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el 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 justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, 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 habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la ley”.

Tal fue el programa social trazado por Carranza en Veracruz.

Y comenzó la verdadera lucha: contra el hacendismo, contra el cientificismo, contra el clericalismo, contra el caciquismo, contra el extranjerismo. Y entonces se reveló Carranza ya no como un mero caudillo, sino como estadista revolucionario de proporciones gigantescas; y entonces se tuvo una idea de la inmensa envergadura de las alas de aquel Cóndor, que, volando sobre todo nuestro territorio y recorriendo las desoladas estepas de nuestra historia, era capaz de abarcar con una mirada todos los problemas de nuestra Patria.

EL DOCUMENTO MÁS IMPORTANTE

Pero pronto comprendió Carranza que su obra como revolucionario no podía consolidarse si no se cristalizaba en una nueva Constitución. Y todavía durante la lucha contra los enemigos de la Revolución y no obstante la presencia del invasor americano que ocupaba casi todo el Estado de Chihuahua, convocó al Congreso Constituyente de Querétaro para dar forma al nuevo decálogo de nuestros principios sociales y políticos.

El documento más importante, el de la más alta trascendencia, el que resume las necesidades de nuestra Patria, el que refleja la manera personal de Carranza de apreciar nuestros problemas nacionales, es el mensaje que envió al Congreso Constituyente de Querétaro como proemio y exposición de motivos del proyecto de Constitución.

Nada quita del mérito de Carranza como reformador que casi todas las ideas expuestas en ese mensaje hubieran existido ya en el ambiente revolucionario; ni que la enorme tarea de darles forma preceptiva hubiese sido desempeñada por un grupo selecto de intelectuales que trabajaron bajo sus órdenes. Él era el maestro y ellos los discípulos; y en ese momento y en el proyecto de Constitución presentado al Congreso de Querétaro alienta el espíritu de Carranza. Ahí está el alma entera del Reformador. Ese es el sermón de la montaña del Evangelio Revolucionario.

EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

Durante dos largos meses los congresistas estudiaron el proyecto de Constitución. Y lo analizaron y lo discutieron y lo enmendaron, y por fin dieron su forma definitiva a la nueva Ley Fundamental de nuestra Patria.

En nada mengua la figura de Carranza como autor de la Constitución de 1917; el que en muchos puntos sus ideas no hubiesen sido aceptadas al pie de la letra, y que en algunos casos se hubiesen retocado, modificándolas, y en otros se hubiesen perfeccionado. Por el contrario, la actitud de Carranza durante las discusiones del Constituyente, es reveladora del espíritu democrático del Primer Jefe y de su respeto de la asamblea revolucionaria, pues no pocas veces lograron prevalecer las ideas de sus enemigos, que ya los tenía en el seno del Congreso Constituyente, agrupados alrededor del futuro núcleo militarista que comenzaba a plasmarse.

La nueva Constitución, tal como salió de manos de los legisladores de Querétaro, no es una obra perfecta. Ni podía serlo. Ni hubo tiempo de hacer más, pues la situación internacional en que nos hallábamos, exigía que con precipitación se restableciera un orden constitucional, cualesquiera que fueran los defectos de la nueva Carta.

La Constitución de 1917 es una obra imperfecta, como toda obra humana, con los mismos defectos e imprevisiones de todas las constituciones del mundo. Y eso no debe tomarse como vituperio de mi parte, pues era natural que en ella se reflejaran las imperfecciones de nuestra propia raza y las deficiencias de nuestra mezquina experiencia en la democracia. No hubo tiempo de revisar nuestra absurda división territorial, ni nuestro sistema federal, ni el equilibrio de los poderes; ni se dice una sola palabra sobre la organización y funcionamiento de los partidos políticos, para que pueda ser efectivo el sufragio universal.

Nuestra Constitución de 1917 se resiente de precipitación y de verbosidad en su redacción. Demasiado prolija y hasta nimia en algunos de sus preceptos, no tiene la concisión severa que cuadra a la Ley Fundamental de una República.

Una comparación puramente numérica revela nuestra falta de concisión legislativa. La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, en su forma original, no pasa de 4,500 palabras, y con todas sus enmiendas apenas llega a 6,700. La Constitución Soviética, en ruso, no llega a 6,800, o sea la misma extensión de la Constitución americana. Nuestra Constitución de 1917 tenía, al promulgarse, un poco más de 22,000 palabras, y en su forma actual llega a 24,000 como quien dice, el triple de cualquiera de las Constituciones de las dos repúblicas federales más extensas del mundo.

Y no es tan sólo la índole de nuestro idioma lo que hace a nuestra Ley fundamental tan extensa, sino el empeño de anticipar los detalles de la reglamentación.

Pero aún este defecto tiene su razón de ser. Los legisladores quisieron prever todos los casos, como un medio de atajar el abuso inveterado de las interpretaciones verbales que eluden el espíritu de nuestras leyes. Y quizás hicieron bien, ya que ellos no serían quienes dictaran las sucesivas leyes orgánicas en que tendrían que desarrollar los principios constitucionales.

Estos y otros muchos defectos de la Constitución de 1917 no le restan su mérito como obra de conjunto. Y como cristalización de los ideales revolucionarios, se levanta majestuoso, sin igual en el mundo, en los momentos en que fue expedida, asentada sobre los monumentales sillares que le sirven de cimiento: el dominio de la tierra y de las aguas reincorporado a la nación; la pequeña propiedad como base de la agricultura; el ejido como medio de dar tierras al campesino; la reivindicación de los recursos naturales para nuestra patria; la asunción de las funciones monetarias y bancarias por el Estado; las nuevas bases de nuestra nacionalidad con miras a una ciudadanía hispanoamericana; la igualdad del extranjero y del nacional ante la Ley; el decálogo de los derechos del trabajador; el municipio libre como remedio contra el caciquismo; la reafirmación de nuestras leyes de Reforma y, sobre todo, la inamovilidad del Poder Judicial para saciar el hambre y sed de justicia que por tantos años ha padecido el pueblo mexicano.

Tal fue nuestra Constitución a su nacimiento. Ella fue la cristalización de nuestras ansias de libertad, de igualdad y de justicia, tales como eran sentidas y pudieran expresarse en aquellos momentos después de siete años de gestación. Ella es, en suma, el Evangelio de la Revolución tal como había sido predicado por el maestro.

Han pasado 25 años. Tarea muy larga y difícil e impropia de este momento, sería la de estudiar cómo ha funcionado y hasta qué punto está de acuerdo con nuestro modo de ser nacional. Básteme decir que con ella hemos vivido y progresado como nación, a pesar de los vicios inveterados de nuestro medio.

Y aún es ella misma; a la que reconocemos como hija legítima de la Revolución, a pesar de las reformas y reajustes que ha sufrido.

Porque las reformas que se le han hecho en lo que lleva de vida, no han alterado su fisonomía ni su espíritu. Su vida no está en peligro y de algunos accidentes políticos que temporalmente ha sufrido, va sanando poco a poco.

La Constitución norteamericana, promulgada en 1789, ha sufrido, en más de 150 años de vida, 21 enmiendas. De ellas, 10 primeras, que constituyeron el catálogo de los derechos individuales, se hicieron todas juntas, en 1791, recién expedida aquella Constitución y no son reformas, sino adiciones en que se pensó desde un principio y que se llevaron a cabo en virtud de un compromiso contraído por el Congreso con los Estados de la Unión, de precisar las garantías constitucionales, de modo de que esas diez enmiendas pueden considerarse como parte integrante de la Constitución original. De las otras once, las tres enmiendas más importantes fueron consecuencia de la abolición de la esclavitud después de la guerra de secesión; otra se refiere al voto femenino; la de la prohibición fue derogada 13 años después de promulgada, y los cinco restantes han obedecido a reajustes en el funcionamiento del Gobierno Federal, sin alterar los principios fundamentales de la Constitución de 1789.

LAS REFORMAS QUE HA SUFRIDO

Nuestra Constitución, en cambio, en los 25 años de vida que lleva, ha sufrido 77 reformas. Ante tan considerable número de enmiendas, uno se pregunta si nuestros legisladores de Querétaro fueron tan imprevisores o si las condiciones sociales han cambiado tan considerablemente, o si las reformas han sido un mero prurito de legislación.

Ni lo primero, ni lo segundo, ni lo tercero. Casi todas las reformas han obedecido a razones de política ocasional, y las dos más importantes han sido ya rectificadas, demostrándose la ligereza con que habían sido hechas.

Este aniversario debería ser la ocasión apropiada para hacer un examen crítico de las principales reformas que ha sufrido nuestra Constitución durante los pasados 25 años, pero como esta no es una tribuna política y el estudio de las reformas traería consigo un juicio político sobre las circunstancias en que se efectuaron, debo abstenerme de emprenderla en este lugar para no desvirtuar el objeto de esta conmemoración.

Las enumeraré, pues, someramente, sin criticarlas.

En cuanto al territorio nacional, la única reforma definitiva es la supresión de la isla de la Pasión (Clipperton), como parte integrante de la República, aceptando quizá con demasiada facilidad el fallo del rey de Italia, que declaró que esa isla pertenecía a Francia, pero sentado el precedente de un arbitraje internacional puede obligarnos a desprendernos de una parte de nuestro territorio.

Respecto a la división territorial, se conserva igual; solamente hemos dividido la Baja California en dos territorios; y en cuanto a Quintana Roo, después de incorporarlo a los Estados de Campeche y Yucatán y de rectificar los límites de éstos, lo volvimos a su primitiva condición de territorio.

EL CAPÍTULO DE LA NACIONALIDAD

La nacionalidad mexicana se ha extendido a todos los nacidos dentro del territorio mexicano, sin tomar en cuenta la nacionalidad de los padres extranjeros. Esta reforma no se ha puesto aún a prueba en los casos de conflicto entre dos nacionalidades, pero no será difícil que esos conflictos surjan con motivo de la presente guerra.

En cuanto al Poder Ejecutivo de 1927, se creyó que podía restablecerse la reelección y así se hizo, siguiendo exactamente el ejemplo de general Díaz en 1884. Esa reforma fue ya derogada, restaurándose el principio de la no reelección, que parece definitivamente conquistada.

Pero al volver al primitivo sistema, se olvidó deliberadamente restaurar la prohibición de elegir como gobernante al que hubiese figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo.

Fue también ampliado el período presidencial a seis años, con el pretexto de que el plazo de cuatro años es muy corto y la tarea administrativa muy larga. En mi concepto, esto es dar capital importancia a la persona física de los Presidentes, que nunca podrán terminar los programas administrativos que se tracen. Si funcionaran en México verdaderos partidos políticos, nada importaría que el período presidencial fuera muy breve, puesto que aunque cambiara el Presidente, podrían continuarse los mismos programas de gobierno si éstos eran apoyados por la opinión, o en caso contrario, no habría que esperar seis años para modificarlos.

UN ERROR EN LAS ELECCIONES

Los plazos para la renovación de las Cámaras fueron extendidos a tres años para la de Diputados y seis para el Senado, abandonando el sistema de renovar éste por mitad y adoptando el sistema de no reelección. Esto, en mi concepto, es un error, porque se corre el riesgo de convertir a las Cámaras en almacenes burocráticos, sin mejorar en nada la eficacia legislativa.

La inamovilidad del Poder Judicial, que era una de las más grandes conquistas de la Revolución, fue abandonada con el deliberado propósito de que el Ejecutivo pudiera controlar la administración de justicia, pero aquel principio está a punto de quedar restablecido gracias al civismo del actual Presidente de la República, general don Manuel Ávila Camacho.

El retiro de las facultades legislativas al Presidente no es una reforma propiamente dicha, sino una aclaración al sistema de separación de funciones que estaba ya consignado en la Constitución, pero con el cual no se había cumplido.

Queda sin embargo insoluto el problema de que las leyes emanen del Poder Legislativo y sean realmente estudiadas y discutidas en el seno del Congreso, para que éste recobre plenamente su autonomía y no se convierta en un mero refrendatario de las leyes que propone el Ejecutivo.

EL CAPÍTULO DEL VOTO FEMENINO

El voto femenino es una de las más trascendentales reformas que consagra los derechos políticos de la mujer, dándole la participación a que tiene derecho en la cosa pública, ha sido ya aprobada por el Congreso Federal y por las legislaturas de los Estados, pero la reforma no ha sido promulgada aún, y quizá no convenga que se promulgue mientras no resolvamos el problema de la función electoral, para que el voto de la mujer no quede reducido a uno de tantos derechos teóricos.

Diversas reformas se han hecho a las facultades del Congreso, con tendencia a extender la esfera de acción del Gobierno Federal en materias educativas, de trabajo, agrícolas, industriales, etc., etc.

El artículo 27 Constitucional, que se considera el eje de nuestra Carta Magna, ha sido objeto de diversas reformas, cuya conveniencia está en duda, porque sería inoportuno discutir en esta solemne ocasión. Lo único que diré es que dichas reformas reinciden en el prurito detallista, impropio de una ley fundamental: este artículo, el más largo de nuestra Constitución y que ocupa 2,996 palabras de las 24,500 que tiene toda ella, debería subdividirse por materias, podándolo de la reglamentación minuciosa que lo desfigura.

La reforma de más trascendencia y la más desafortunada que se hizo a dicho artículo 27, es la que dispone que contra las dotaciones ejidales no cabe el amparo, lo cual equivale a decir que ciertos actos de las autoridades están por encima de la Constitución y no pueden ser reclamados, aunque sean anticonstitucionales lo cual es contrario al espíritu de nuestra Carta Fundamental.

Objeto de muchas discusiones ha sido recientemente la reforma del artículo tercero, relativo a educación, declarando que ésta debe ser socialista y antirreligiosa y que debe tener por objeto dar a la juventud un “concepto racional y exacto del universo”.

LO PELIGROSO DEL NUEVO PRECEPTO

Quizá se ha dado demasiada importancia a esta reforma que aún subsiste y que no ha sido revocada por razones de obvia prudencia política.

Lo peligroso del nuevo precepto está en la vaguedad de la palabra socialista. Si por educación socialista debe entenderse la que se imparte con el propósito de que el hombre sea un mero factor en la obra social, haciéndolo un ciego instrumento del Estado, en vez de que sus derechos sean la base y objeto de las instituciones sociales, no puedo estar conforme con ella, porque la educación tiene por principal objeto preparar al individuo para sí mismo, sin perjuicio de que el conjunto de los individuos debidamente preparados, formen una sociedad.

Lo más serio de la reforma consiste en que prácticamente echa sobre el Estado todo el peso de la educación nacional, estorbando e imposibilitando la cooperación

de la iniciativa privada en materia educacional y privando a los padres del derecho inalienable de educar a sus hijos conforme a su propio criterio.

Lo de que en la escuela se imbuya a la juventud un concepto racional y exacto del Universo, no me parece de importancia y no es motivo para asustar a nadie, a lo más, es una petulancia científica que nos pone en ridículo.

Todas las demás reformas que se han hecho a la Constitución de 1917, obedecen a motivos de orden político o administrativo, que no es del caso analizar.

PRIMITIVA PUREZA DE LOS PRINCIPIOS

Afortunadamente se abre una época de sensatez y de ecuanimidad en que tendremos tiempo de restaurar la primitiva pureza de los principios revolucionarios, y la guerra mundial nos obligará a reconcentrarnos dentro de nosotros mismos buscando la solución de nuestros problemas dentro de nuestra Patria misma.

Y una de las primeras reformas, quizá la más urgente desde el punto de vista democrático, tiene que ser la de agregarle un capítulo especial sobre la manera práctica de que el pueblo tome parte en la función electoral, sentando las bases de la organización de los partidos políticos y los medios de que el pueblo pueda ser consultado no sólo en las elecciones, sino en otros problemas trascendentales del gobierno, por medio del plebiscito, del referéndum y de la revocación de mandatos. Este es el problema político más difícil de cuantos puede tener México, como que consiste en dar participación en las funciones gubernamentales a una población tan heterogénea en cuanto a raza, a idioma, a cultura, a civilización y a condiciones económicas, que bien podríamos decir que hay tantos pueblos mexicanos cuantos estratos de civilización formen nuestro medio racial.

En suma, a pesar de las múltiples reformas que ha sufrido la Constitución de 1917, su espíritu subsiste, aunque la letra a veces haya cambiado. Seguimos siendo un pueblo un tanto soñador, que cree en la libertad y en la democracia, y si nuestra Constitución no está a la medida de nuestras realidades, sigue siendo nuestra meta, nuestro norte y el Código de nuestros ideales democráticos.

QUE NO SE ALTERE SU “ESPÍRITU”

Si habremos de reformarla tendremos que hacerlo sin alterar su espíritu para lograr su realidad en nuestro medio. Y no habremos de cambiarla porque se nos alucine con el espejismo de la estepa rusa, que desde lejos parece el paraíso de una sociedad sin clases, ni porque se nos predique la doctrina del odio y la destrucción, mostrándonos cínicamente las ventajas del totalitarismo; como no vamos a cambiar nuestra religión que nos enseña a amarnos los unos a los otros, porque en estos momentos, la humanidad entera está dedicada a odiarse y a matarse y a destruir la civilización cristiana.

Pero la Constitución de 1917 es tan sólo el Evangelio de la Revolución en su aspecto preceptivo.

Y así como el Nuevo Testamento no se compone exclusivamente de los evangelios, ni la doctrina de Cristo se encierra toda en el Sermón de la Montaña, sino que deriva de la vida entera del Maestro y de su muerte, así también, la doctrina de Carranza no está toda en la Constitución de 1917, sino en la enseñanza viva de su ejemplo, en sus hazañas como revolucionario, en su conducta como gobernante, en sus principios como estadista, en su vida como hombre y en su muerte como redentor.

No voy a hacer aquí la biografía de Carranza, ni a relatar sus hazañas, ni a analizar su gobierno. Voy solamente a trazar un bosquejo de su vida para comprender su muerte y justificar su lugar entre los héroes de nuestra Patria.

Carranza, como revolucionario, durante la lucha contra la usurpación, fue ejemplo de fe, de firmeza y de autoridad moral. Creyó siempre en el triunfo final de la Revolución aun en los primeros momentos de estupor, cuando en medio del escepticismo y de la apatía de nuestra raza todos dudaban del éxito y se disponían a acomodarse a la nueva situación creada después de los asesinatos de Madero y Pino Suárez. Fue ejemplo de firmeza porque no desmayó en la lucha ni en las situaciones más desalentadoras, como cuando atravesaba las serranías de Durango camino a Sonora; ni cuando los marinos americanos ocupaban Veracruz, ni cuando, desorientados, lo abandonaban casi todos sus colaboradores para irse a Aguascalientes, ni cuando las tropas de Pershing invadían Chihuahua. Fue ejemplo de autoridad moral, porque él solo, casi sin elementos propios, llegó a imponerse como jefe indiscutible de las huestes revolucionarias acaudilladas por hombres de tan disímil condición como fueron los componentes abigarrados del Ejército Constitucionalista.

UN EJEMPLO DE AMPLIA VISIÓN

Como estadista, fue ejemplo de amplia visión, de inquebrantable firmeza y de maravillosa prudencia. Siempre mirando hacia el futuro, siempre recordando el pasado de nuestra Patria, y sin embargo, siempre con el dedo en el pulso del presente; tenía en cuenta las limitaciones de nuestro material humano, pero sin escepticismos derrotistas, comprendía la inmensa tarea de reparar el edificio en que vivíamos, pero sabía que teníamos que seguir habitando en él y nunca creyó que la función de reformador fuese independiente de la tarea del gobernante, ni llegó a pensar que para formar una patria nueva fuese necesario arrasar la única que tenemos. Y fue también, como estadista, ejemplo de invariable orientación, pues sin perder nunca de vista la estrella polar de nuestro cielo, la Soberanía de México, no obstante, las perturbaciones de la brújula, seguía siempre su camino, a pesar de los constantes virajes que le imponían los contrarios vientos y los innumerables escollos del proceloso mar que atravesaba. Y así fue como a pesar de haber coincidido nuestra Revolución con la pasada guerra europea, pudimos lograr no vernos arrastrados al conflicto.

Como gobernante, fue ejemplo de laboriosidad, de sensatez, de probidad y de justicia. Durante los siete años de su labor política, fue incansable y no hubo un solo minuto de su tiempo que, como diría el poeta, no estuviera formado por sesenta segundos de esfuerzo intenso, siempre en la misma dirección. Jamás sacrificaba los intereses trascendentales del país a las conveniencias políticas del momento, y durante los años en que tuvo que gobernar sin ley, fue un hombre probo y justo, en una época en que toda noción de respeto al derecho ajeno parecía haber desaparecido, sin por eso desconocer que las revoluciones no se hacen con santos.

Como hombre, en fin, en lo personal, Carranza fue dechado de austeridad y de honradez. Cualquiera que hayan sido sus defectos, aun sus más enconados enemigos reconocen, ahora, que Carranza fue un hombre honrado. Sólo así se concibe que durante toda su actuación como revolucionario y como gobernante y hasta los últimos momentos de su vida, hubiera podido conservar su autoridad moral en un medio tan relajado como es el de todas las revoluciones.

INJUSTA MUERTE DE REDENTORES

Y, sin embargo, murió crucificado. Pero así tenía que ser, porque la muerte de los redentores es siempre la más injusta y la más ineludible de las muertes.

Al hablar de su muerte no voy a desatarme en vituperios ni en maldiciones contra sus asesinos. A 22 años de distancia, las pasiones pierden su fuego, y en la vasta perspectiva de nuestra historia no se perciben los accidentes: tan sólo se distinguen las cumbres nevadas de nuestros gigantes que levantan su cabeza sobre el inmenso pantano del Anáhuac y no seré yo quien pretenda reencender los cráteres apagados que en un tiempo vomitaron la lava ardiente de aquella revolución.

No voy, pues, a referirme en concreto, ni a los Pedros que lo negaron ni a los Judas que lo vendieron, ni a los Caifases que lo condenaron, ni a los Poncios Pilatos que lo ejecutaron, sino a las causas trascendentales de su caída y muerte, para que se comprenda que su resurrección y exaltación justifica los actos que en un tiempo se consideraron como delitos de esa majestad.

Carranza, como revolucionario, había herido de muerte los intereses de la sociedad farisaica en que vivía nuestra patria y todos los que se sintieron alcanzados por sus doctrinas, eran sus enemigos mortales. El imperialismo americano y europeo de entonces, que consideraba a la América española como campo de explotación, no podía tolerar el moderno concepto de soberanía de nuestra patria, la oligarquía científica y latifundista no podía perdonarle la pérdida de su privilegiada situación. Y por su parte, el militarismo tradicional, que durante cien años había dominado al país, no podía resignarse a la pérdida de su poder, que a la vez era la garantía de los privilegiados farisaicos.

VENGANZA PÓSTUMA CONTRA EL VENCEDOR

Cuando el Ejército se rindió en Teoloyucan, una parte de su cuerpo se levantó en armas contra la resolución y persistió en su actitud de rebeldía hasta 1920, pero otra parte se incorporó a las huestes triunfantes y su espíritu de casta se infundió en el ejército naciente; venganza póstuma del vencido contra el vencedor.

El caudillismo militar no podía tolerar que Carranza, un simple civil, le robara los derechos que por tradición le correspondían, de recoger el botín de la lucha en forma de gobierno.

Carranza cometió el error de creer posible un gobierno civilista y se le acusó, naturalmente, de querer ser el Rey de los Judíos y habiendo sido condenado por la opinión del Sanhedrín, fue entregado en manos del poder secular militarista.

Yo explico mi parábola. El que tenga oídos que oiga.

Anás era el verdadero enemigo, el imperialismo. Caifás, su yerno, era la oligarquía financiera y territorial. Y Poncio Pilatos era el militarismo, que representaba la fuerza de las huestes romanas y no hacía más que ejecutar la sentencia del Sanhedrín.

Hablemos ahora sin parábolas; repitiendo lo que he dicho en otras ocasiones.

“La causa determinante de la caída de Carranza, fue la impaciencia de los elementos militaristas que supusieron que de haber continuado Carranza en el gobierno hasta el momento de las elecciones de 1920, habrían visto frustradas sus esperanzas de escalar el poder, ambición que será siempre la más cara y honda en los caudillos militares latinoamericanos.

“Pero es una verdad también que debemos admitir sin reservas, que Carranza cayó vencido, no por el militarismo, que se limitó a asesinarlo, sino por la tremenda fuerza de la opinión pública antirreeleccionista.

EL PRINCIPIO DE LA NO REELECCIÓN

“El principio de la No Reección fue sembrado por Madero y regado durante diez años por la sangre de la guerra civil, había hecho tan hondas y tan fuertes raíces en las entrañas del suelo político mexicano, que en 1920, el ademán de Carranza para asegurar los frutos de su labor, fue interpretado como un intento de perpetuarse en el poder. Bastó que Carranza expresara su deseo de que su obra no se frustrase, para que se hiciera a su rededor un gran silencio de sospecha, y el militarismo entonces, aprovechando hábilmente el momento y la confusión, acusó a Carranza de pretender reelegirse y lo derrocó con la ayuda pasiva de los antirreeleccionistas y de los revolucionarios que dudaron de la firmeza de principios de aquel hombre.

“Y, sin embargo, Carranza no era reeleccionista, ni siquiera continuista. Pero cometió el error de ostentarse civilista y su civilismo se interpretó en aquellos momentos como continuismo. Lo que quería, como todo hombre, era que su obra continuase, pero que la continuase un civil”. (Discurso ante la tumba de Carranza en 1927).

Tal fue la causa verdadera de la caída de Carranza: el haber pretendido, no precisamente que el Presidente fuera un civil, sino que México fuera gobernado por un sistema civilista. Su ideal era demasiado prematuro. Pero la significación que tiene su actual glorificación es que ahora comprendemos que aún en eso tenía razón y la experiencia nos enseña que no es una paradoja que un militar gobierne como civil, reconociendo que su autoridad deriva de la ley y de la justicia y no de la mera fuerza de las armas.

Tal es el problema del mundo entero y tal razón fundamental de esta gran guerra en que se lucha por la libertad y por la democracia contra el militarismo totalitario.

Los detalles de la muerte de Carranza pertenecen a la historia y no es éste el lugar oportuno para relatarlos. Básteme decir que camino del Gólgota un cirineo se presentó para ayudarlo, fingiéndose cristiano y lo asesinó en un villorrio de la Sierra de Puebla que se llama Tlaxcalantongo, en cumplimiento de las órdenes expresas que había recibido la instrucción de batirlo y dar parte de su muerte. Esta es la verdad histórica perfectamente comprobada.

LO QUE CUENTA UN EVANGELIO APÓCRIFO

Cuenta un evangelio apócrifo que la noche de aquel viernes, cuando Poncio Pilatos se encontraba abatido por el remordimiento, confundido por los reproches de su esposa nazarena y agobiado por el peso de su responsabilidad, llegó a Jerusalén uno de los sicarios que había jugado a los dados la túnica del Redentor y dio parte al Procurador de Judea de que la muerte de Cristo no se había debido a su crucifixión, sino a una lanzada que él mismo se había dado en el costado. Poncio Pilatos no se detuvo a averiguar cómo pudo Cristo haberse herido con la lanza, teniendo clavadas las manos en la cruz, sino que lleno de regocijo por la nueva, se apresuró a creerla, se sintió libre de la responsabilidad de haber ordenado la muerte del Justo, se lavó las manos por segunda vez y ordenó que se publicara la noticia y se diera parte a Roma de lo que había ocurrido.

La fábula del suicidio de Carranza, nadie la ha tomado en serio y está desmentida por las circunstancias que rodearon el acontecimiento, por la autopsia del cadáver y por el examen de las ropas. Pero ni aunque hubiese sido cierto, habría librado de la responsabilidad histórica a los autores intelectuales de la muerte de Carranza, ni a sus ejecutores materiales. Como tampoco Victoriano Huerta habría quedado limpio de culpa aun en el caso de que hubiese sido cierta la versión oficial de que Madero y Pino Suárez habían muerto en manos de sus mismos partidarios que pretendían rescatarlos.

FUE DESCENDIDO DE LA CRUZ

Después de crucificado fue descendido de la Cruz por sus miembros discípulos y su cuerpo fue recibido con caridad por unos cuantos buenos samaritanos. Como reivindicación para la Sierra de Puebla, en cuya región murió Carranza y sobre la cual pesan tantas responsabilidades históricas relacionadas con este suceso, es de justicia decir que en esa misma sierra existe un pueblecillo que en un tiempo se llamó Xicotepec y ahora se conoce con el nombre de Villa Juárez, cuyos vecinos, todos, acudieron a recibir la fúnebre caravana de los discípulos que regresaban del Gólgota, dándoles alojamiento y prodigándoles atenciones y ellos llevaron el cuerpo sangrante del Maestro, lo amortajaron, lo velaron y tributaron los honores a que tenía derecho como Presidente de la República en aquellos momentos en que en todo el resto del país se consideraba como un delito reconocerle su carácter de Primer Magistrado de la Nación.

Si alguna vez quiere hacerse justicia a aquel lugar, debería dársele el nombre de Carranza; nada perdería con ese cambio la memoria de Juárez, que cuenta ya con otra ciudad a la orilla del Río Bravo.

Después de crucificado y muerto, fue sepultado. Y durante los 22 años que su cuerpo permaneció en su sepulcro, Carranza descendió a los infiernos. A los mismos infiernos de la diatriba y de la calumnia a donde habían bajado antes los Hidalgos y los Morelos y los Guerreros y los Ocampos y los Maderos y Pino Suárez y todos los redentores de nuestra patria que han caído víctimas de sus ideas, sacrificados ante el altar de Huitzilopochtli.

VIRTUDES CONVERTIDAS SÓLO EN DEFECTOS

Se dijo que era un déspota, un obsecado, un tirano sanguinario, un mal hombre de costumbres depravadas, un dictador que había intentado perpetuarse en el poder, un tráfuga de sus principios -que entre paréntesis eran doctrinas que había copiado de Rusia-; que sus manifiestos y decretos le venían redactados en inglés y él se limitaba a traducirlos y firmarlos y que su política estaba dirigida desde Washington en suma, que la Revolución no le debía nada y que había tratado de usurpar la gloria de los caudillos militares que la hicieron. Todas sus virtudes se convirtieron en defectos y su muerte se consideró como la salvación de la patria; y hasta hubo algunos que habrían querido bailar sobre su tumba en señal de regocijo.

Todo lo que se ha dicho contra Carranza, consta escrito y publicado en numerosos volúmenes, en inglés y en español, y ha sido traducido a todos los idiomas, a todos, menos al lenguaje de la verdad y de justicia histórica.

Pero ahora todo eso ya puede leerse con serenidad. Ya ha salido de los infiernos de la pasión política. Su personalidad ha quedado purificada por el fuego; ha resucitado; su cuerpo ha surgido de la tumba, y su espíritu asciende a las excelsitudes de la inmortalidad.

DESDE AHÍ HA DE VENIR A JUZGARNOS

Desde ahí ha de venir a juzgarnos a los vivos y los muertos.

Pero no con el juicio final y desesperadamente tardío que a infinita distancia en el futuro habrá de realizarse cuando hayan desaparecido los últimos vestigios de la humanidad, sino con el juicio constante y tutelar de su ejemplo y de sus enseñanzas, que tanto ha de necesitar nuestra patria en el camino de su engrandecimiento y de la salvación de su soberanía.

Y desde allí, sentado a la diestra del Hacedor Supremo, al lado de los héroes magnánimos que han formado esta patria nuestra y en medio de los que lo acompañaron a luchar por los mismos ideales, inclusive quizás los que fueron después sus enemigos, y a quienes ha perdonado ya porque no supieron lo que hacían, contemplará su obra de redención y será el que logre con su ejemplo la unidad de nuestra patria, como antaño fue el único que logró la unidad de nuestra Revolución; porque entre todos los que por ella lucharon, Carranza seguirá siendo siempre el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y LA REVOLUCIÓN MUNDIAL

Isidro Fabela

Discurso pronunciado el 20 de noviembre de 1942, en el Palacio de las Bellas Artes, en la Conmemoración del XXXII aniversario de la Revolución Mexicana.

Si recordar es vivir, vivamos esta noche nuestra gesta heroica de 1910-1913, recordando someramente el México de hace 32 años, las causas de la Revolución y las figuras de los mártires que encabezaron la epopeya, Madero y Carranza, para rendirles el culto que merecen, lo mismo que a sus paladines, militares y civiles, que dieron su sangre, su existencia, su acción o su pensamiento, para ofrecer al pueblo mexicano una vida mejor, más digna, más justa, más humana; la vida que soñaba y requería con apremio el proletariado nacional del campo y del taller, empujado por todas las fuerzas de la historia y por todas las necesidades económicas del siglo.

Mi maestro Justo Sierra decía, “todo lo tuvieron los atenienses bajo Pisístrato: paz, prosperidad, mejoras materiales, todo; menos lo que da a todo eso un precio para el alma: la Libertad”.

Todo lo tuvimos los mexicanos bajo Porfirio Díaz: prosperidad, mejoras materiales, todo; menos lo que da a eso un precio para el alma: la Libertad. Todos lo sabíamos y todos toleramos, sin embargo, aquella situación política y social, de grado o por fuerza, porque la conciencia popular estaba aletargada en una vieja pesadilla de ilegalidad; unos, recibiendo los beneficios de la alianza del poder público con el monopolio económico; alianza engendradora de tiranías; otros, soportando la Dictadura por espíritu de conservación; y los más, viviendo en la inconsciencia ciudadana a imperio de la costumbre.

Para el resurgimiento de nuestra patria a la vida de los pueblos libres se imponía el advenimiento de una causa determinante que, sacudiendo al pueblo, le abriera los ojos del espíritu, para contemplar su deprimente existir, y de un redentor

heroico que supiera interpretar sus ansias libertarias para conducirlo al triunfo por el sangriento, pero legítimo de las revoluciones.

La causa determinante fue el estupendo fraude electoral de 1910; y el hombre, don Francisco I. Madero.

Madero fue como todos los alucinados, como todos los videntes, como todos los apóstoles, amado y escarnecido, odiado hasta la muerte y glorificado hasta la inmortalidad. Indiscutido por la admiración delirante de un pueblo despierto y ávido de sacudir su alma, cayó al golpe artero del pasado resentido lógicamente con los renovados ideales del porvenir.

Madero era un rebelde; pero no un rebelde cercenador de vidas; sino un rebelde propagador de ideas.

Su palabra de verdad no era de artista para conmover, sino de sembrador para crear. Pasó por la República Mexicana como un mesías, predicando la buena nueva de la Libertad y de la Democracia; habiendo comenzado sus campañas democráticas mucho antes de la Revolución. El 2 de febrero de 1909 decía así a don Porfirio Díaz:

“La conclusión a que he llegado es que será verdaderamente amenazador para nuestras instituciones y hasta para nuestra independencia la prolongación del régimen del poder absoluto. Parece que usted mismo así lo ha comprendido, según se desprende de las declaraciones que hizo por conducto de un periodista americano. Sin embargo, en general, causó extrañeza que usted hiciera declaraciones tan trascendentales por conducto de un periodista extranjero, por lo que el sentimiento nacional se ha sentido humillado. Además, casi contra la voluntad de usted, o por lo menos en contradicción con sus declaraciones, se ha ejercido presión en algunos puntos donde el pueblo ha intentado hacer uso de sus derechos electorales. Por esta circunstancia, el pueblo espera con ansiedad saber que actitud asumirá usted en la próxima campaña electoral”.

Su ocupación y sus preocupaciones, su voluntad íntegra y sus entusiasmos todos no tenían otro fin que el bien de sus conciudadanos, no otra ilusión que el bienestar del Estado.

Porque Madero amaba a la Patria sobre todas las cosas. Amaba a la patria porque antes había amado la familia en una vida hogareña de probidad y dulzura. Amaba a la patria, por sufrida y por suya y queriéndola redimir, le señaló del mal que amenazaba al pueblo, si el pueblo, no erguía la cabeza de soberbia rebelión. “Si no hacemos un esfuerzo – decía en un manifiesto al pueblo- pronto veremos consolidarse en nuestro país una distancia autocrática; y la Constitución; con las libertades que os asegura, zozobrará en el mar de nuestra ignominia. En las actuales condiciones, un esfuerzo en el terreno de la democracia podría salvarnos todavía. Más tarde, sólo las armas podrán devolvernos nuestra libertad y por dolorosa experiencia sabemos cuan peligroso es ese remedio”.

“La libertad es un bien precioso sólo concedido a los pueblos dignos de disputarla, a los que han sabido conquistar valerosamente contra el despotismo”.

“Luchemos, pues, con resolución y serenidad para demostrar la excelencia de las prácticas democráticas, asegurar para siempre nuestra libertad y consolidar definitivamente la paz; la paz de los pueblos libres que tienen por apoyo la Ley”.

Madero era un soñador y un gran bueno; soñaba como los justos, sentía como los místicos, y pensaba como los redentores. “Podría estar engañado, pero no sabía engañar”; sus ojos de mirar de niño no mentían nunca; sus manos misericordiosas jamás temblaban. Nunca el infortunio abatió sus frentes ni desmayó su voluntad. Era un santo laico. Como a la doncella de Orleans un día lo conquistó el soplo divino de una idea libertaria y se transformó de hombre en apóstol y entonces fue un cerebro con una sola idea: libertad; y un corazón con una sola palabra: amor. Como todos los redentores, tenía una gran fe de sí mismo, en su tiempo, y en su pueblo. Por eso en medio del asombro inaudito de la nación y desdeñado con burla en las esferas oficiales, fue a predicar por todas partes su evangelio redentor que hizo crisis en la calle de Santa Clara Puebla de los Ángeles, hoy hace 32 años, cuando dos heroínas, Carmen Serdán y la mujer de Aquiles, vieron caer, de uno, a sus compañeros que bautizando a la Revolución con su sangre de martirio, dignificaron e inyectaron bizarría a la Revolución de 1910.

Madero fue oportuno en su apostolado porque México necesitaba, después de un dictador legendario, un idealista que, desafiando la tremenda fuerza de los derechos adquiridos y de la costumbre, se presentara al pueblo resuelto y convincente, para señalarle el camino de la libertad.

¿Que fue un mal gobernante? Tal vez. Los gobernantes no se improvisan como los apóstoles, “No hagas de Príncipe si no has aprendido a serlo”, decía Solón.

Pero Madero no quería el poder. Se lo dio el pueblo; se lo impuso la misma formidable corriente de pasiones que él removiera y encrespaba. Sin haber gobernado nunca, no supo gobernar, por sobra de ingenuidad y transigencia. Y juzgando que el alma de los demás era como la suya, cayó en el engaño, en la traición y en la muerte.

Madero no nació para ser mandatario sino para ser símbolo. Por eso quedará en la historia patria en las cúspides de la Inmortalidad y de la Gloria.

Cuando el Presidente y el Vicepresidente Constitucionales de México fueron presos por Huerta, traicionados por Huerta, asesinados por Huerta, y el traidor y asesino escaló la Presidencia de la República, un hábito de vergüenza y venganza palpitó en la conciencia nacional.

Muerto Madero, la República necesitaba con apremio un hombre que la salvara. Ese hombre fue Venustiano Carranza.

Si los grandes actos políticos que transforman la vida de los pueblos han de ser fundamentalmente oportunos, pocos habrá en la historia mexicana tan certeros como la actitud del austero y enérgico Gobernador de Coahuila al levantarse en armas contra el detentador de los poderes públicos.

El mérito de Carranza enfrentándose al crimen fue considerable, no sólo por el noble señorío que extrañaban sus actos de protesta contra la traición del ejército

y el asesinato de mártir, sino porque habiendo quedado trunca la revolución social iniciada en 1910 el Primer Jefe iba a realizarla.

Su plan de Guadalupe no fue sino lo que el quiso que fuera: el código del honor de la nación; un estatuto brevísimo que no prometía reformas revolucionarias para no provocar desde su nacimiento discusiones extemporáneas, sino la elemental norma política de un pueblo ultrajado en sus más sagrados derechos cívicos.

Más tarde, cumplidos al pie de la letra sus planes sancionadores, vencido el usurpador y disuelto el ejército que lo sostuviera; arrojados del Gobierno espurio sus ilegales representantes, el político simplista se transformó en el fiscal demoleedor, para ser después el revolucionario y gobernante constructivo alerta a todas las ansias del derecho nuevo que el pueblo requería.

El señor Carranza inició en el país una política eminentemente nacionalista tendiente a fomentar el desarrollo de las industrias y negocios mexicanos con la mira de que nuestra patria se bastara algún día con su propia producción, no de manera autárquica, pero sí estableciendo una válvula de seguridad que nos permitiera salvarnos en la crisis de la producción cuando el comercio exterior nos faltara por decisiones ajenas a nuestra voluntad.

No repudió la inversión de capitales exteriores siguió el principio de cercenar los privilegios que antaño gozaran un grupo de extranjeros con el abuso de la protección diplomática de sus gobiernos, que tantos males engendró a nuestra economía nacional y que el artículo 27 de la Constitución de 1917 habría definitivamente proscrito si no hubiera quedado maltrecho y desvirtuado en los tristemente célebres Tratados de Bucareli y en la presionada interpretación que diera a tal precepto la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pero uno de los mayores méritos del Señor Carranza fue el de haber iniciado la reforma social de nuestra patria, forjando en las leyes los imperiosos ideales de los revolucionarios. Desde diciembre de 1914 esbozado su propósito de acomodar las leyes patrias a las necesidades sociales de los trabajadores en forma programática que abarca en realidad todas las reformas básicas que constituyeron después los principios fundamentales de nuestra actual Carta Magna.

Más tarde, el 1º de diciembre de 1916 presentó en Querétaro a la consideración del Congreso Constituyente, y de acuerdo con tales bases y promesas, su proyecto de Código Político que si no es una obra perfecta no podría ser definitiva, contiene los puntos fundamentales de nuestra actual legislación y encarna los supremos ideales de los revolucionarios de 1910-1913.

El señor Carranza aplicó las leyes de reforma que sólo estuvieran vigentes teóricamente durante la dictadura porfirista; pero guardando absoluto respeto por los liberales de conciencia y de enseñanza, ya que su ideal revolucionario era el de cimentar la República en un régimen de verdadera libertad.

En cuanto a la reforma agraria que fue una de las preocupaciones más constantes del señor Carranza, hizo prácticas sus ideas avanzadas en la ley de enero

de 1915 en cuya exposición de motivos expresa las razones de justicia social, y reivindicaciones legales que tuviera para adoptar aquella política.

Sobre este extremo de capital importancia para la historia de la Revolución es preciso y justo dar a don Venustiano Carranza el lugar que le corresponde, históricamente. Es poco sabido que al iniciar don Venustiano su administración como Gobernador de Coahuila una de sus principales preocupaciones fue la de resolver el problema de los latifundios existentes en aquella entidad federativa. A cuyo efecto dictó la “Ley del Catastro del Estado” cuya finalidad esencial era la de acabar con las grandes haciendas obligando a sus propietarios a que las fraccionaran o las vendieran. Por esta ley estableció un impuesto de carácter progresivo mediante el cual a medida que las extensiones de tierra fueran mayores aumentara la tributación. Como consecuencia de esas disposiciones, los principales latifundistas que tenían extensiones considerables de terrenos, se vieron precedidos a vender un buen número de fincas para acomodarse a la ley. Con estas medidas consiguió el mandatario coahuilense dividir la propiedad del Estado y obtener fuertes ingresos que le permitieran reorganizar y fomentar la educación pública hasta el grado de colocar a Coahuila en segundo lugar en materia educativa, en toda la República.

Asimismo, el señor Carranza fue un precursor en cuanto a la protección a los trabajadores. Por esa misma época expidió la Ley de Accidentes de Trabajo que fue la más avanzada que se dictara hasta entonces en el país; habiendo también ordenado -fines de 1912- que se organizaran las asociaciones obreras y campesinas y del estado; lo que se hizo, comprendiendo la organización a varios estados septentrionales, formándose así la Federación de Obreros y Campesinos del Norte, que debe de figurar en forma prominente en la historia del movimiento obrero del país.

Pero donde don Venustiano Carranza complementó su obra de estadista marcando rumbos nuevos, ya históricos a la República, fue en la política internacional de México que en sus manos llegó a tener las características de un estado verdaderamente independiente y soberano.

Habiendo tenido la honra de formar parte del Primer Gabinete revolucionario del Primer Jefe al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, puede jugar y estimar en su magna labor de conjunto y detalles la importancia y trascendencia de la política exterior iniciada por don Venustiano Carranza.

En su política exterior, el señor Carranza fue un apóstol de estos dos grandes principios fundamentales que pudo sostener con firme entereza a pesar de los tremendos conflictos interiores creados por la revolución civil: la salvaguarda de nuestra autonomía interna y el respeto a nuestra independencia internacional, que pueden concretarse en los siguientes postulados que forman la Doctrina Carranza: “Todos los Estados son iguales ante el Derecho; ningún país tiene derecho a intervenir en los asuntos internos o externos de otros; nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del Estado en que se encuentren; la diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización pero no debe servir para la protección de intereses particulares.

Carranza –he dicho en otra ocasión– reunía en su persona eminentes cualidades, intelectuales y morales: era honrado en el más amplio sentido del vocablo; teniendo hacienda la mermó a tal grado que a su familia la dejó en la pobreza. Era lo que se llama un hombre de juicio, de una inteligencia comprensiva y alerta que le hacía ver las cosas, las circunstancias y los hombres con nitidez. Sus apreciaciones siempre serenas, ecuanímes, y bien intencionadas.

“Era un valiente por temperamento, pero sin jactancia ni temeridad. No buscaba el peligro, pero tampoco lo rehuía ni lo temía. Su valor civil corría a parejas con su valor personal. Nadie puede decir que lo viera flaquear alguna vez en sus determinaciones, las cuales sostenía contra todo y contra todos. Era sereno y grave por antonomasia; de una calma singular; nunca le vi nervioso ni agitado; en las intrigas, en las traiciones, en los desastres como en los triunfos siempre lo contemplé impávido. Su mano firme nunca tembló de temores, ni de rencores, ni de dolor. Su alma siempre erecta, jamás se doblegó por nada ni ante nadie”. Si cada hombre en este mundo viniera destinado a una específica misión en su vida, yo diría que el señor Carranza nació para gobernar. Por que eso era: un cabal hombre de Estado, para lo cual tenía la suprema de las cualidades: el carácter. Su voluntad era tenaz y rectilínea; no la domeñaba ni la desviaban los fracasos, ni las amenazas de sus amigos, ni los avatares de la mala suerte. Su carácter fue siempre su mayor fuerza: parecía una de la naturaleza”.

Carranza, como Madero, tenía la pasión de la patria, y con ella la de serle útil, la de no decir no hacer nada que no tuviera la finalidad de un bien para su país. Porque no abrigaba otro ensueño más amplio ni más profundo que el de la felicidad de su pueblo al que se entregó íntegramente, con sus plenas energías físicas, y con la hondura profunda de su alma.

¿Amaba la gloria, esa “anticipación de inmortalidad, la más noble, la más grande y la más útil pasión humana”? Tal vez, porque el acuciosos trabajar, el luchar perenne por el triunfo de su causa, la paciencia de soportar todos los sinsabores y todas las infamias que sufriera, todo lo sobrellevaba con la mira única de consolidar la paz dentro de la justicia social. Y el que piensa en las venturas de su patria como él pensó siempre, él que vio su obra encaminada hacia la victoria y conoció la trascendencia de sus actos, sabía que marcaba rumbos gloriosos; pero nunca traslució ese pensamiento.

Si así fue, Venustiano Carranza allá en el fondo de su espíritu dilecto albergó esa ilusión, la posteridad complacerá sus anhelos porque pocos próceres de nuestra patria tienen derecho, como él, a la glorificación de su nombre.

Hoy hace 32 años que el pueblo mexicano entró por la amplia puerta de la libertad hasta recorrer la senda intrincada y a las veces dramática, de nuestra política interna, hasta llegar a la vida institucional que hoy ostenta la República.

Pues bien, señoras y señores; ¿cuál es el balance de nuestra obra?, ¿qué nos entregaron Madero, Carranza y su pléyade de colaboradores militares y civiles?, ¿qué entregaron a la historia nacional? La Constitución de 1917, y con ella la nueva justicia

social que surgiendo de México había de servir de ejemplo y de guía a todos los pueblos tiranizados o retrasados que aspiran legítimamente a la autodeterminación de sus destinos.

La Revolución Mexicana que un principio no tuvo sino un nervio político tendiente a destruir a los detentadores del poder público, se transformó después en el impulso del pueblo por liquidar los restos de su organización.

Primero su pleito histórico contra el latifundismo, contra las formas primitivas y coloniales de la producción; después, la lucha nacionalista contra el extranjero privilegiado, y la defensa contra los voraces imperialismos externos.

Por eso la Revolución adquiere en el momento actual un sentido histórico de importancia suma. A ella se debe la libertad de la persona humana y el acatamiento a su dignidad moral. Por ella los campesinos y los obreros dejan de ser parias para transformarse en ciudadanos, cada día con más respetos, con más derechos.

La Constitución de 1917 ennoblece la libertad del trabajo, reglamenta su jornada, instituye el salario mínimo y la participación en las utilidades; protege a las mujeres y a los mejores de edad; limita y reglamenta la separación de los trabajadores; consigna el derecho de huelga y la libertad de asociación profesional; establece medidas de prevención social; inicia la legislación procesal obrera; protege a nuestros compatriotas contratados fuera del país y defiende a los obreros y técnicos mexicanos en relación con sus competidores extranjeros.

En la cuestión agraria, la lucha histórica contra el latifundismo, triunfa, en definitiva. La Revolución liquida el régimen feudal elevando el nivel de vida de las grandes masas campesinas abriendo las posibilidades del desarrollo maquinista que casi no existía. La reforma agraria descentraliza la propiedad rural, organiza la producción técnica, establece el crédito ejidal y suprime las oprobiosas tiendas de raya. Combate a los acaparadores de la tierra democratizándola a favor del proletariado, acabando, en suma, por llevar al campesino mexicano la conciencia de sus derechos desconocidos por siglos, e inculcándole la ilusión y la ambición y de una existencia mejor y más humana.

Pero no es eso sólo. La Revolución mexicana al hacerse gobierno y cuajarse en instituciones, creó una nueva conciencia individual y por consiguiente una nueva conciencia colectiva. El ciudadano modernizó su espíritu y su vida, y la patria también. La mujer y el hombre que hicieron la Revolución con su acción, su dolor y su sangre olvidaron o despreciaron el pasado para fecundar el porvenir con otros conceptos del trabajo más prácticos y más útiles; y la nación también, cuando sus jocundos hijos, los hijos de los revolucionarios, se hicieron hombres, se encontró mejorada, con un sentimiento más neto de sus obligaciones y de sus derechos al progreso y a la felicidad, con una ambición jamás sentida, con una idea más amplia y más noble de la patria y de la humanidad.

La Revolución además realizó el milagro de la unidad nacional que dio un vigor desconocido y potente al México interno y al México internacional; y esa

unidad nacional es la que ha dado relieves fuertes y recia médula a la personería de México dentro del marco del panamericanismo y en la órbita universal de la Sociedad de las Nacionales.

Sin la Revolución, la República Mexicana no tendría la estimación universal de que ahora goza; porque fue la Revolución la que, enseñándola a respetar el derecho ajeno de los individuos y de los Estados, le dio un valor intrínseco y una responsabilidad jurídica y moral que antaño no tuviera.

Y por eso también, porque la Revolución hizo adulta y prócer a nuestra patria en el concierto de las naciones civilizadas; por esos sus últimos dirigentes, los que han tenido la suerte de inmortalizar sus nombres en la lucha actual contra la tiranía, Ávila Camacho y Cárdenas, han interpretado certeramente el alma de la patria, constituyéndose en defensores de los pueblos oprimidos, contra los regímenes despóticos de los totalitarios que tratan de suprimir en el mundo la sagrada libertad del individuo y la independencia de los Estados soberanos.

El México que engendró la Revolución no podía proceder de otro modo, porque el pueblo mexicano de hoy nació peleando contra todas las opresiones hasta mirar cara a cara el sol de la libertad.

Por eso también estamos en guerra. Porque la actual guerra no es otra cosa que la más grande revolución político-económico-social que registra la historia contemporánea; la revolución que va a resolver si el mundo ha de ser una asociación de Estados independientes, o si fatalmente será un feudo, japonés en oriente y alemán en occidente, una trascendental revolución que va a decidir de la suerte de los individuos y de las naciones; pues si en la gigantesca conflagración actual triunfarán los totalitarios, los hombres serían esclavos de unos cuantos hombres, y las repúblicas y las monarquías pasarían a ser Estados semisoberanos o francamente sometidos a las tiranías victoriosas que se repartirían el dominio económico, político y religioso del Globo.

Si en cambio ganaran esta guerra, de vida o muerte para la libertad, las Naciones Unidas encabezadas por los Estados heroicos, Gran Bretaña, Estados Unidos y Rusia, entonces Francia, Noruega, Bélgica, Finlandia, Polonia, Rumania, Grecia, etc., la España Republicana, defendida en Ginebra sólo por México, ante toda una asamblea sorda y culpable, resucitarán como Estados Soberanos; y entonces también las tres grandes potencias victoriosas, Gran Bretaña, los Estados Unidos y Rusia otorgarían la plenitud de su soberanía a la India, a Puerto Rico, a Filipinas y a otros pueblos más que dominan como Colonias o Protectorados, para corroborar con actos tangibles e indudablemente, su amor a la libertad efectiva de todas las naciones del Universo, fuertes o débiles, así como sus propósitos y promesas de ser ahora y constituirse mañana, en los paladines de la democracia y el derecho, y en los propulsores de la nueva justicia social de la postguerra, que será la base firme de una paz duradera.

Porque esto, es inconcluso: vencido el nazifascismo, una nueva era deberá privar en todos los continentes. Nueva era basada en la libertad individual y en la

íntegra independencia de los Estados; pero también en una más adecuada justicia entre los gobernantes, los patrones y los trabajadores, la que se estaba elaborando en la Oficina Internacional y en las Conferencias del Trabajo, cuyo es el ideal del proletariado del mundo.

En otros términos: la obra técnica de la Sociedad de las Naciones y de aquél su organismo autónomo cuyos estudios suspendió la presente contienda podrán continuar, y deberán continuar sus estimable labor, modificando si es necesario sus bases constitutivas y sus procedimientos; pero manteniendo vivos los principios que los sustentan. ¿Cuáles son esos principios? Respecto a la Liga, la paz por medio del desarme universal, el arbitraje a la Oficina Internacional del Trabajo, una más equitativa y humanitaria relación entre el capital y el trabajo, que sirva de cimiento indispensable a la paz entre los Estados y permita al trabajador alcanzar el estándar de vida que le corresponde, en el periodo ascendente de la cultura a que ha llegado la Humanidad.

Además, en esta gran revolución universal, se decidirá, tal vez para siempre, si los gobiernos cumplieran el principio humanitario de la igualdad de las razas ante la ley; del modo que los negros y los amarillos y los mestizos sean considerados en todas partes con los mismos derechos efectivos que blancos, e igualmente si la arianización de Europa, el sueño megalómano de Hitler, de germanizar el Viejo Continente, habría de triunfar con sus funestas consecuencias militares, raciales, políticas y religiosas, o si Europa y el resto del Universo habrían de quedar a salvo de esa absurda y trágica tiranía.

Asimismo, habrá de resolverse si la conciencia humana ha de ser libre para adorar al Dios que le plazca o si las religiones de todos los pueblos tendrían que someterse a los *"diktats"* del superhombre (?) alemán que pretende dirigir y mancillar lo más íntimo que el hombre lleva en las profundidades sagradas de su alma: sus sentimientos religiosos.

Y entonces también sabremos si la raza judía, tan impiamente perseguida por todos los vendavales del odio y del desprecio, y castigada con todas las penas de la crueldad nazifacista; si los israelitas que tanto han contribuido al progreso científico, económico y artístico de la civilización actual, han de ser hombres como todos los hombres, como el mismo Jesús de Nazaret habría querido y exigiría que fuesen, o si han de vivir muriendo en los campos de concentración que son tumbas de esqueletos vivientes, o perseguidos y martirizados por la Gestapo; o muertos de "suicidio", o en la desesperación del ocio, el aislamiento, el hambre y la locura; o sin han de verse libres para tener, al fin, allá en Palestina, en el hogar de sus mayores, una Patria, un Dios y una Bandera. Esa patria que el justiciero estadista inglés Lord Balfour les ofreció hace 25 años y que la mayoría de los Estados miembros de la Sociedad de las naciones –entre ellos México, por la decisión de Lázaro Cárdenas– le habrían otorgado, como una representación de la humana misericordia contra la maldad de sus seculares verdugos.

Pues bien, señoras y señores, por eso, porque las naciones en guerra tienen en sus manos los destinos de la humanidad, porque los Estados Unidos, la Gran Bretaña y sus aliados y asociados, son ahora los líderes de la libertad y la democracia contra la regresión de las tiranías fanáticas que representan los totalitarios; por eso, porque la conflagración actual entraña una lucha económica y de principios que si ganaran los nazifascistas arrastrarían a todos los pueblos del Orbe en sus sistemas de opresión física y espiritual; por eso, por defensa política y por ideales a que todo el pueblo libre debe aspirar, y también por decoro y dignidad nacional ya que fuimos heridos arteralmente en el honor de nuestra bandera y en la vida de nuestros hermanos que son sangre de nuestra sangre y alma de la Patria, el Presidente Ávila Camacho y el Congreso Nacional nos llevaron a la guerra, y por eso seguiremos en ella hasta la victoria final de las democracias.

Esta victoria será también nuestra, porque ella significará no sólo el afianzamiento de la libertad, la fraternidad y la igualdad en el mundo, sino la salvación espiritual y económica de la América Latina frente a una Europa libre, abierta a nuestra cultura y a nuestro comercio exterior, y frente a los Estados Unidos de Norteamérica que precisamente por el predominio de su fuerza omnipotente y por la noble misión moral y política que se han impuesto ante la historia universal practicarán con nosotros, sus hermanos del sur, el nuevo panamericanismo, el del segundo Roosevelt, el igualitario y fraternal de Simón Bolívar.

Por fortuna, Señoras y Señores, el pueblo mexicano de hoy, digno heredero ideológico de nuestra Revolución, compenetrado de la gravedad y el alcance de la guerra presente, se ha puesto de pie militarmente, alrededor de su Primer Magistrado el general de división don Manuel Ávila Camacho, de quien espera órdenes, para cumplirlas con fidelidad, porque confía en su buena fe, en sus habilidades y en su acendrado patriotismo. Y por ventura también, al frente de nuestro gallardo Ejército se encuentra su general Lázaro Cárdenas, patricio y soldado que se hará responsable de su hidalguía ante la historia, pudiendo estar segura la patria de Hidalgo, de Madero y de Carranza, que con esos dos hermanos espirituales en el amor a la patria y a la humanidad, su integridad territorial, su autonomía interior y su independencia de Estado Soberano estarán a salvo de todo quebranto en su decoro, pues ellos, con sus manos entrelazadas por una amistad indestructible y sus pechos animados del mismo sacrosanto patriotismo llevarán al pueblo mexicano por el mejor de sus destinos.

Ahora, y finalmente, Señoras y Señores, sólo me resta, en comunión espiritual con el selecto público revolucionario que me concede la eminente distinción de escucharme, rendir homenaje de gratitud y respeto a los autores intelectuales y a los actores de nuestra gran Revolución; a todos, a los que tienen la suprema satisfacción de ver su obra triunfante en bien de sus hijos y de sus postreros; y a los muertos inmortales, los jefes que llevaron a sus arrojadas huestes a la victoria de su causa y a los miles y miles de soldados anónimos que perecieron vitorearon a la Revolución y salpicaron con su sangre el altorrelieve trágico del campo de batalla.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Jorge Carpizo

“La primera cosa que hay que preguntarse, en el examen de todo sistema de Gobierno, es naturalmente, cuáles son, en primer término, los depositarios reales y el mecanismo esencial del poder. Hay siempre un centro del poder: ¿dónde está colocado ese centro? ¿En qué manos se halla depositada la autoridad suprema, la que se basta a sí misma y por qué intermediarios habla y obra esa autoridad?”

Woodrow Wilson

I. LOS CONTROLES POLÍTICOS DEL CONGRESO Y DEL EJECUTIVO

Entendemos por sistema de gobierno la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro y otros en la constitución de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad.

Ya conocemos qué es la Constitución de Querétaro, porque hemos examinado sus decisiones fundamentales, pero el conocimiento acerca de ella sería incompleto si no analizáramos cuál es la estructura del poder político, si no profundizáramos sobre el funcionamiento de los poderes.

Las relaciones entre Poder ejecutivo y Poder legislativo determinan el sistema de gobierno. Y en la actualidad, principalmente, hay dos grandes sistemas: el sistema de parlamento o parlamentarismo y el sistema presidencial.

Mal haríamos por entender que el parlamentarismo es aquel régimen en el cual el Poder legislativo posee la gran mayoría de atribuciones y es el órgano más poderoso. Mucho más complicada es la definición de un sistema de gobierno.

El parlamentarismo es el sistema en el cual el parlamento tiene la dirección del gobierno y los ministros del gabinete son responsables ante él.

Loewenstein señala seis características al parlamentarismo:

Primero: Los miembros del gabinete son también miembros del parlamento.

Segundo: El gabinete está formado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición integran la mayoría parlamentaria.

Tercero: El gabinete tiene una persona que se encuentra en situación de supremacía respecto a los otros y generalmente se le denomina Primer Ministro.

Cuarto: El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con la mayoría parlamentaria.

Quinto: La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión parlamentaria.

Sexto: Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. El parlamento puede negar su voto de confianza y otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir. Pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de disolverlo y convocar a elecciones, y entonces es el pueblo quien decide si la razón la poseía el parlamento o el gobierno.¹

Existen varias clases de parlamentos, pero todas ellas tienen las características que hemos señalado renglones arriba, aunque en algunos gobiernos el órgano preponderante es el parlamento y en otros es el gabinete.

No hay que confundir gobierno parlamentario y gobierno congresional. Mientras el gobierno parlamentario se caracteriza por un gabinete integrado de ministros responsables, el congresional se caracteriza por los comités. En el gobierno congresional los agentes ejecutivos encargados de la administración son medios independientes y acatan las órdenes de una legislatura, ante la cual no son, ni pueden ser responsables. En cambio, en el parlamentarismo el gabinete está constituido por los jefes de la mayoría parlamentaria y son responsables de su actuación ante ese parlamento.

“El gobierno congresional funcionó en Norteamérica a fines del siglo pasado. Y uno de sus mejores expositores fue Wilson, quien escribió las siguientes líneas:

“No sé cómo pudiera describirse mejor nuestra forma de Gobierno en una sola frase, que llamándola un Gobierno por los presidentes de los Comités permanentes del Congreso. Ese ministerio desagregado, tal como figura en la Cámara de Representantes, tiene muchas particularidades. En primer lugar, está compuesto de los decanos de la Asamblea; porque en virtud de la costumbre, la antigüedad en el servicio congresional determina el otorgamiento de las principales presidencias; en segundo lugar, está constituido por elementos egoístas y que se combaten; porque luchan, presidente contra presidente por el empleo del tiempo en la Asamblea, aunque la mayor parte de ellos sean inferiores al presidente de Vías y Medios, y todos estén subordinados al del Comité de Apropiações; en tercer lugar, en vez de estar

¹ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, 1962, p. 246.

compuesto por leaders asociados del Congreso, comprenden los jefes disgregados de cuarenta y ocho pequeñas legislaturas; en cuarto lugar, en fin, es instituido por nombramiento del Speaker, el cual es, de propósito, el primer funcionario judicial, más bien que primer funcionario político de la Cámara. “Es muy interesante anotar el poder extraordinario que resulta al Speaker de esta importante prerrogativa de nombrar los Comités permanentes de la Cámara.

El sistema presidencial se caracteriza porque el gobierno está principalmente en manos de un presidente elegido por el pueblo, y los ministros son nombrados y removidos discrecionalmente por él, y no son responsables ante el Congreso.

El sistema presidencial marca cierta independencia entre el Poder ejecutivo y el legislativo. El Poder ejecutivo no puede disolver al Congreso, pero éste no puede ejercer el voto de censura, lo cual lógico es, ya que el presidente no es responsable ante el Congreso.

Ahora bien, el presidente puede ser de partido político diferente al de la mayoría legislativa, lo cual puede crear serios conflictos.

Se piensa que el sistema presidencialista es de difícil funcionamiento, y que sólo en naciones políticamente maduras como Norteamérica, Brasil y México ha dado resultado.

El sistema presidencial no supone que el ejecutivo y el legislativo sean independientes sino que como dijimos en el capítulo de la división de poderes, colaboran y están coordinados entre sí.

Entre el legislativo y el ejecutivo existen controles políticos mutuos. Vamos a examinarlos, vamos a mirar las defensas del legislativo frente al ejecutivo y las de éste frente al legislativo en la Constitución de 1917, para ver qué sistema de gobierno asienta ésta y considerar dónde se halla el centro del poder en nuestra actual Constitución.

Los controles políticos, que el Código Supremo de Querétaro confiere al Poder legislativo, son los siguientes:

1) La fracción segunda del artículo 89 faculta al presidente, en su primera parte, a remover libremente a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal, y al procurador general de Justicia del Distrito Federal, a remover a los agentes diplomáticos y a los empleados superiores de Hacienda. El artículo continúa diciendo que el presidente puede “nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes”.² O sea, que se le confiere al Congreso la facultad de dictar leyes que pongan fuera del alcance del presidente a “todos los empleados que, por la naturaleza de sus funciones, deben estarle subordinados y con un poco de imprudencia, de hostilidad o de prurito de mando, es posible que coloque a los subalternos en condiciones de relajar toda disciplina y aun de alzarse a la insolencia.

²Woodrow Wilson, *obra citada*, pp. 83-84 Karl Loewenstein, *obra citada*, p. 140

Sin embargo, por la construcción gramatical del artículo, no es aplicable la última frase de la fracción a los funcionarios que han sido expresamente nombrados al comienzo de la misma pues para ellos sería necesario que en lugar de como fuera un punto, o en el peor de los casos un punto y coma. Pero a pesar del anterior comentario, el poder del Congreso es manifiesto, pues como la fracción no enumera a funcionarios importantes como los jefes de parlamentos de Estado, jefes o directores de organismos descentralizados, bien podría suceder que el Congreso dictara una ley que limitara la facultad presidencial de nombrar a dichos funcionarios. O sea que el presidente seguiría designando a esos funcionarios, pero la ley podría señalar una serie de requisitos como: edad, preparación, experiencia, etcétera.

2) El artículo 73 establece las facultades del Congreso y su fracción XXX dispone: “Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

El significado y alcance jurídico de esta fracción ya nos es conocido, pues al examinar la distribución de competencias en nuestro Estado federal analizamos esta fracción; acerca de ella expusimos las ideas de Tena Ramírez y las nuestras de que las facultades de esta fracción son atribuciones de subordinación, es decir, que no se autorizan facultades nuevas, sino que son facultades explicativas, o sea, facultades que desarrollan las otras 29 fracciones del artículo y las otras funciones expresadas en la Carta Magna.

No hay que desconocer que la fracción señalada es de suma importancia, pues faculta al Congreso a expedir una serie de leyes para hacer efectivas facultades constitucionales, y como al redactarse una ley hay un amplio margen para interpretar la disposición constitucional, el Congreso puede hacer la ley en el sentido de restringir facultades al ejecutivo.

3) La fracción IV del artículo 74 dice que la Cámara de Diputados tiene facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación y del departamento del Distrito Federal, así como para revisar la cuenta pública del año anterior, y en esta fracción se precisa que “La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.³

“Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley”.

Estas facultades le otorgan a la Cámara de Diputados un poder indiscutible, ya que pueden poner en entredicho la honorabilidad de la administración, y como se ha escrito, el prestigio del ejecutivo queda a merced de los diputados, quienes pueden diferir la aprobación o pueden condenar los gastos.

³Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, México, 1956, p. 158

Además, también se ha pensado que la facultad de aprobación del presupuesto de egresos no debería ser atribución exclusiva de los diputados sino que debería intervenir el senado ya que, con su espíritu de moderación, sería un elemento equilibrador en este punto entre la Cámara de Diputados y el presidente.

Realmente éstas son facultades importantes de la Cámara de Diputados, pero creemos indispensable que los “representantes” del pueblo examinen y protejan el gasto de los dineros del mismo. Sin embargo, en una pugna entre ejecutivo-legislativo, son armas peligrosas en manos de la Cámara de Diputados para desprestigiar al ejecutivo.

4) La Constitución, como ya asentamos exige que el Congreso, a veces el Senado, otras veces la Cámara de Diputados, apruebe la realización de ciertos actos o tratados y el nombramiento de determinados funcionarios. La negativa a ratificar o aprobar esos actos o nombramientos pone en situación embarazosa al ejecutivo. Todos tenemos presente la negativa del senado norteamericano a aprobar la entrada de ese país en el seno de la Sociedad de Naciones. Y los ejemplos abundan: Así, en Norteamérica, Mr. Smythe, director de Aduanas del Puerto de Nueva York, fue nombrado en 1869, por el presidente Grant, embajador en la Corte de los Zares. El nombramiento pasó al comité de negocios extranjeros del Senado, presidido por Carlos Sumner, y el cuerpo legislativo se negó a aprobar tal nombramiento; pero como Mr. Smythe era hombre hábil y de influencias, no consiguió que se ratificara su nombramiento, pero sí logró que por algún tiempo no se designara a otra persona.

5) Otro control político del Congreso se encuentra en el juicio de responsabilidad política a altos funcionarios. La Cámara de Diputados conoce las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos “de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran jurado para declarar si hay o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común” (artículo 74-V). Y se asigna al Senado la facultad de “Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución”.⁴

Que la Cámara de Diputados tenga la facultad señalada, hace que el presidente de la República y los funcionarios públicos en los casos previstos por la Constitución, estén a merced de la Cámara pues ella decide si acusa o no, y la medida del castigo la impone el Senado.

En un período gubernativo en el cual las relaciones entre los dos poderes no sean cordiales, el juicio de responsabilidad política es un control inmejorable por medio del cual el Congreso puede humillar al ejecutivo”.

6) El Congreso de la Unión no puede celebrar sesiones en tiempo ordinario después del treinta y uno de diciembre, pero la Comisión Permanente puede convocar a una de las Cámaras, o a las dos, a sesiones extraordinarias para que se ocupen

⁴ Emilio Rabasa, *obra citada*, p. 165. Emilio Rabasa, *obra citada*, p. 162-163. Woodrow Wilson, *obra citada*, p. 188.

expresamente de los asuntos que señala la convocatoria a sesiones extraordinarias. O sea, se quiere que el Congreso celebre sesiones del 1° de septiembre hasta que se agoten los asuntos en discusión, pero no más allá del último día del año. Sin embargo, la Comisión Permanente es nombrada por las Cámaras y como la Constitución no señala los casos en los cuales se debe reunir el Congreso a sesiones extraordinarias, bien pudiera ser que la Comisión Permanente convocara a sesiones extraordinarias al día siguiente de cerradas las ordinarias, y que el Congreso tuviera sesiones varios meses en esa forma, pues el requisito que la Constitución pide: que sólo se ocupen de los asuntos para los cuales fueron convocados, no es obstáculo para que la lista de asuntos sea amplia. Y no vemos la razón por la cual el Congreso al nombrar a la comisión no designara miembros que supiera que estarían en la mejor disposición de cumplir su deseo. Y un Congreso que celebra sesiones largo tiempo o la gran mayoría de los meses del año es un peligro para la estabilidad del país y del ejecutivo.

7) El artículo 88 dispone: "El presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso". En este precepto hallamos un arma del legislativo, pues por ella se puede destrozar la política internacional del ejecutivo si el presidente ha aceptado ir a otro país; y el Congreso no se lo permite. Tal fue al caso del Presidente Frei de Chile; el legislativo chileno se opuso a que esa persona realizara la visita programada a Norteamérica.

Ahora bien, tócanos examinar los controles políticos del ejecutivo:

1) Sin lugar a dudas el más importante es el veto. Por medio del veto el Presidente puede desechar los proyectos de ley del Congreso. Y un proyecto de ley vetado será devuelto a la Cámara de origen y allí debe ser confirmado por las dos terceras partes de los legisladores presentes. Después pasará a la cámara revisora, donde se exige igual mayoría que en la Cámara de origen. Si ese proyecto es ratificado por las dos Cámaras, con la mayoría apuntada, el presidente no tendrá más remedio que promulgar esa ley. Pero difícil lograr esa mayoría; se necesita una especie de consenso general del Congreso. Y en esta forma el presidente puede frustrar una cantidad enorme de resoluciones del Congreso.⁵

La propia Constitución señala las disposiciones legislativas a las cuales el Presidente no puede oponer el veto, y ellas son: a) las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras; b) las facultades de la Comisión Permanente; c) las facultades del Congreso o de algunas de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación; d) las facultades del Congreso reunido en asamblea única; y e) conforme con la reforma de 1877, en el artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso.

Además el veto tiene la finalidad de asociar al ejecutivo en la responsabilidad del proceso legislativo de las leyes, o bien, como dice Wilson: el presidente, mediante el veto, obra no como ejecutivo sino como una tercera rama del Congreso.

⁵ Jorge Carpizo. *El Presidencialismo mexicano*, México, 1978, pp. 209-214.

Barthélemy opina que el veto “protege al Ejecutivo contra el peligro quimérico, es verdad, de ser suprimido por una sola ley; sobre todo, contra el peligro más real de ser poco a poco despojado de sus atribuciones, por resoluciones sucesivas. El primer punto que toca Barthélemy sería imposible en una Constitución como la mexicana; tal acto sería un golpe de Estado, pero creemos que la finalidad del veto es, aunque no exclusivamente, el segundo punto que trata el autor francés. Además, hay que recordar la opinión de Wilson y la responsabilidad que contrae el ejecutivo en el proceso legislativo.

2) El artículo 89 que señala las facultades y obligaciones del presidente en su fracción primera dice: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Encontramos que la facultad de promulgar y ejecutar las leyes está en manos del ejecutivo, y es una facultad muy amplia. Si él no está de acuerdo con la ley puede diferir su promulgación o su ejecución. Es más, puede lograr que una ley dada para una situación determinada no logre su objetivo por el atraso consciente del ejecutivo en promulgarla o en ejecutarla.

Además la doctrina ha derivado de la segunda parte del artículo la facultad reglamentaria del Presidente, cuestión que no entramos a discutir, y sólo apuntamos que puede ser un “arma” formidable del ejecutivo, pues puede desvirtuar el sentido de algunas leyes; y en otros casos satisfacer intereses propios y muy particulares.⁶

En el capítulo denominado “La División de Poderes” asentamos que la Constitución de Querétaro tiene un régimen de coordinación de funciones, y que nuestra norma fundamental otorga las mayores y más importantes atribuciones al ejecutivo federal. En ese mismo capítulo comprobamos nuestra primera afirmación; la segunda nos toca verificarla en el capítulo siguiente a ése, en que señalamos las atribuciones constitucionales del Presidente de la República y redondeamos nuestras ideas acerca del presidencialismo mexicano. A pesar de que queda pendiente la afirmación que hemos hecho desde capítulos anteriores y que en éste reiteramos, queremos a continuación analizar los posibles visos de parlamentarismo que aparecen en nuestro sistema, o las facetas parlamentarias que algunos autores encuentran en la Constitución de 1917 para concluir si realmente son aspectos parlamentarios o no lo son:

1) Nuestro artículo 92 dispone: “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo”.

⁶ Jorge Carpizo. *El presidencialismo...*, p.87 Woodrow Wilson, *obra citada*, p. 43. Emilio Rabasa, *obra citada*, p. 175

Nos vamos a ocupar del refrendo en nuestro sistema constitucional

El refrendo nuestro tiene su origen en la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791 y en la española de 1812.

Gabino Fraga ha realizado un serio y bien documentado estudio sobre esta institución.

Dice el maestro citado que a primera vista, en un régimen presidencialista, el refrendo tiene por misión dar autenticidad a los actos que certifica, y que esta suposición se ve reforzada por dos argumentos: a) que el goce y el ejercicio de todas las facultades ejecutivas las posee el presidente y b) que el Presidente puede nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.

Sin embargo, señala la existencia de argumentos en contra del punto asentado en el párrafo anterior: i) que el refrendo viene de la Constitución de Cádiz, donde se quiso limitar el poder del monarca y que tal idea parece ser la que inspiró al Constituyente de Querétaro, ii) que si la función del secretario de Estado fuera exclusivamente certificante, no se encontraría la razón por la cual se excluye a los jefes de departamentos administrativos, iii) que la Constitución establece prácticamente la irresponsabilidad del Presidente (artículo 108: ordena que durante el tiempo de su mandato únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común) y que por tanto la responsabilidad del ejercicio de las facultades del Poder ejecutivo recae en los secretarios de Estado. Así, el mencionado funcionario para evitar caer en la responsabilidad de refrendar una ley anticonstitucional debe negarse a solidarizarse con esa norma.

El maestro Fraga concluye que “las funciones del refrendo dentro de nuestra legislación, se asemejan a las que desempeña dentro del régimen parlamentario, puesto que además de constituir una limitación material a la voluntad del Presidente es la base de la responsabilidad ministerial”.

“Sin embargo, ambas funciones las realiza de modo imperfecto, puesto que la falta de conformidad de un Secretario no impide al Presidente que lleve a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus Secretarios, podrá sustituir al reacio con otro que esté dispuesto a refrendar”.

“Por otra parte, aunque con el refrendo el Secretario contrae responsabilidad, ésta es prácticamente nugatoria, porque dada la fuerza del Ejecutivo, un procedimiento para exigirla sólo podría instaurarse cuando hubiera discordancia entre el presidente y el Secretario, que es precisamente el caso en que no existe tal refrendo”.

A pesar de la autorizada pluma de Fraga no estamos de acuerdo con él, pues creemos que la función del refrendo en nuestro régimen presidencialista está muy alejada de aquella que desempeña en el sistema parlamentario, ya que en este sistema la “voluntad personal del Ministro refrendatario” es insustituible, en cambio, en el régimen presidencial nuestro, el secretario que se niega a refrendar el acto presidencial, es removido de su puesto sin ningún problema por el presidente; “por lo tanto, no

implica en nuestro sistema una limitación insuperable, como el parlamentario; para ello sería menester que el presidente no hallara a persona alguna que, en funciones de secretario, se prestara a refrendar el acto. El refrendo, en el sistema presidencial, puede ser a lo sumo una limitación moral...”

De la exposición anterior concluimos que el refrendo tal y como se encuentra en nuestra Constitución no implica ningún aspecto o faceta parlamentaria en nuestro sistema constitucional de gobierno.

2) El artículo 93 dispone: “Los Secretarios del despacho y los Jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos”.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”.

“Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”.⁷

Tena opina que este matiz parlamentario es únicamente formal, pues el informe realmente es del Presidente, y que la desaprobación que hiciera el Congreso, en verdad, es reproche a la política del Presidente, pero que por razones de respeto a la investidura de éste, aparentemente el reproche se localiza en la persona del secretario”.

Ahora bien, el artículo 69 dice: “A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país...”

Creemos que el pensamiento del maestro Tena sería acertado totalmente si los artículos 69 y 93 estuvieran enlazados, pero pensamos que no es así, primero porque sería una repetición dentro de la misma Constitución, pero aun admitiendo que tal repetición existiera, encontramos un segundo argumento que nos parece decisivo: el Presidente debe rendir un informe por escrito el primer día de sesiones; en cambio el informe de los secretarios es “luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias”, o sea, no necesariamente el primer día de sesiones. Además, así se llevó a la práctica en los primeros años de vigencia de la Constitución de Querétaro.

Desde luego que el Congreso no puede hacer renunciar a un secretario, pero la desaprobación del informe presentado por éste es una fuerte presión moral sobre el Presidente de la República para que pida la renuncia del secretario. Claro que todo esto dependerá de la personalidad del secretario y de la situación política del país.

⁷Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México, 1962, pp. 184-186. F. Tena Ramírez, *Derecho...*, p. 233.

Los párrafos segundo y tercero del artículo 93 deben ser interpretados como: cooperación entre el ejecutivo y el legislativo y caer dentro del campo de la colaboración de funciones.

3) El contenido del artículo 29 ya nos es conocido, pues lo hemos estudiado detalladamente, sólo nos resta asentar que no representa ningún toque de parlamentarismo, porque el consejo de ministros no es responsable ante el Congreso de la actitud que adopte.

4) El segundo párrafo del artículo 66 constitucional establece: "Si las dos Cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República". Se ha afirmado que con criterio sutil podría decirse que esta disposición equivale a una especie de disolución del Congreso por el ejecutivo. La verdad es que tal afirmación no se puede sostener, porque cosas muy diferentes son la disolución del parlamento y el precepto transcrito. Si el Presidente pudiera disolver al Congreso tendríamos que concluir que en México no existe un sistema de gobierno presidencialista. Y en los regímenes donde el ejecutivo puede disolver al Congreso, los ministros son responsables ante el legislativo, pues en cualquier sistema parlamentario ese control político tiene su correlativa vigilancia.⁸

5) Los artículos 84 y 85 establecen que cuando existe falta absoluta del presidente, el Congreso nombra a quien debe reemplazarlo. Pero en esos preceptos tampoco se pueden encontrar visos de parlamentarismo, pues la persona nombrada por ningún motivo es responsable ante quien la designó, o sea, ante el Congreso.

6) Y, por último, el artículo 71 otorga facultad al Presidente de la República para iniciar leyes o decretos. Como el régimen presidencial clásico es el norteamericano, y como la Constitución de ese país no otorga al ejecutivo esa atribución -aunque en la práctica sí la tiene- se ha pensado que es una faceta parlamentaria la disposición del artículo 71. Pero lo que acontece es que únicamente es otro aspecto de la cooperación de funciones. Y bueno es que el Presidente posea la facultad de iniciar leyes o decretos, pues por su alta organización técnica, es él quien puede presentar las mejores iniciativas de leyes.

Analizados los supuestos visos de sistema parlamentario en México, debemos concluir que existe un verdadero régimen presidencial sin ningún matiz parlamentario.

Como ya asentamos, conocer cuál es la forma de gobierno es también descubrir dónde se encuentra el centro del poder y no sólo percatarse de los controles políticos del ejecutivo y del legislativo. En la Constitución de Querétaro ese centro de poder se encuentra en el Presidente de la República.

II. LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE

La presidencia no es sólo un puesto administrativo sino, declaró Roosevelt, implica algo más que eso: un liderazgo moral.

⁸ F. Tena Ramírez, *Derecho...*, p. 237.

Y es que el Presidente de la República es el centro de la atención pública porque es el órgano predominante del Estado, porque en él están cifradas las esperanzas de un pueblo, porque es durante determinado número de años un personaje tan poderoso como los reyes legendarios, como aquellos personajes, hoy de leyenda: Luis XIV, Felipe II, Federico II, etcétera.

F. Jorge Gaxiola sintetiza las funciones del presidente en valiosos renglones en los que ha escrito: “Es el jefe del Estado y el jefe del Ejecutivo; el director de la política internacional; la voz del pueblo y la voz del país; el verdadero legislador o cuando menos el legislador más importante; el jefe nato del ejército; el jefe de su partido, el coordinador de las fuerzas económicas; el encargado de la educación pública; el administrador de la hacienda pública y de los bienes nacionales; el director del crédito y de la moneda y el autor de la prosperidad o el responsable de la bancarrota. Sus palabras tienen enorme trascendencia y suelen revestir las dimensiones de un verdadero credo político, susceptible de aglutinar intereses y creencias o de dividir al país en antagonismos irreconciliables”.⁹

El presidente es la persona más importante del país; es quien designa a los altos funcionarios; es quien llena de honores, pero también puede colmar de descrédito político a una persona; puede fácilmente hacer millonaria a una persona, pues en último extremo, es quien otorga las principales concesiones administrativas; y su poder es tan grande que pocos hombres se atreven a oponerse a sus mandatos.

En México, el presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII. Sus poderes son amplios y en su campo de acción casi no tiene restricciones.

La doctrina mexicana proclama los grandes poderes que el Presidente tiene en sus manos. Alberto G. Salceda opina que “Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división de Poderes y por el régimen de partidos”.¹⁰

El Presidente en México es quien determina en forma preponderante el estilo de vida durante su período. Puede darle al país un sistema con una orientación social, de ayuda a grandes clases sociales -las más débiles-, o puede aliarse a la poderosa burguesía nacional. Puede encauzar los recursos públicos a obras de ornato o a tratar de resolver los problemas nacionales. En fin, durante seis años, más que guiar los destinos de México, los determina. Y es más, con el transcurso del tiempo aumentan sus poderes -facultades- constitucionales, y con los años se le permite intervenir en campos que con anterioridad a la reforma constitucional le estaban vedados.

Señalar las atribuciones del ejecutivo, manifestar el por qué en México existe un régimen presidencial, es sumamente complicado. Primero, porque muchas de sus atribuciones, aunque plasmadas en la Constitución, no se encuentran en una forma

⁹ F. Tena Ramírez, *Derecho...*, p. 238 F. Jorge Gaxiola, “La Presidencia de la República” en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 49, México, 1963, p. 44.

¹⁰ Alberto G. Salceda, “La elección del Presidente de la República”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 6, México, 1953, p. 35.

clara; por ejemplo: la Carta Magna reglamenta el sistema de Banco Central y banco único de emisión de moneda, es decir, aunque no se declara expresamente que esta importantísima facultad la tiene el Presidente, así es por la construcción de todo el sistema constitucional de facultades asentado en el Código Supremo y por leyes secundarias. Segundo, múltiples atribuciones las posee por el hecho de poder nombrar y remover libremente al titular del órgano encargado de la función; por ejemplo: controla la seguridad social, ya que nombra a los titulares de los organismos correspondientes. Tercero, porque muchas facultades se encuentran en leyes reglamentarias; por ejemplo: nombrar a los presidentes de la Juntas de Conciliación y Arbitraje, tanto en el campo federal como en el Distrito Federal.

Podemos decir, en una forma general, que en México el Presidente tiene en sus manos toda la materia: agraria, internacional, laboral, educativa, minera, petrolera, de electrificación, de hacienda pública, política monetaria y de crédito público, seguridad social y culto religioso. Es el jefe del ejército y de hecho de su partido. Nombra a los personales políticos, diplomáticos, judiciales y militares más relevantes el país. Es quien tiene el ejercicio de la acción penal y quien decide las situaciones más importantes de la nación, como la declaración de guerra; legisla en los casos de emergencia; y aun en tiempos normales es el colegislador más importante, ya que la gran mayoría de las leyes fueron proyectos suyos.

Aunque en el curso de este estudio, hemos señalado ya algunas de las facultades que posee el Presidente, creemos conveniente sistematizar las principales atribuciones que posee el Presidente mexicano.

Interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, como ya apuntamos, el Presidente tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años algo ha cambiado en virtud de los que se denominó “diputados de partido” y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición, principalmente para el Partido de Acción Nacional.

Conforme al inciso b) del artículo 72, el Presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles a aquel en que los recibió, pero si un proyecto vetado es confirmado por las dos terceras partes del número total de los legisladores presentes en cada Cámara, entonces ese proyecto se convierte en ley.

Aunque en la realidad parece más bien que el presidente legisla y el legislativo es quien ejerce una especie de derecho de veto respecto a los proyectos presidenciales, esta institución del veto presidencial sí ha operado en la práctica constitucional; ya que en múltiples ocasiones el presidente ha hecho uso de esta facultad e incluso se ha dado la situación de que el Congreso supere el veto presidencial tal y como aconteció

en 1935 respecto al proyecto de ley de jubilaciones a los funcionarios y empleados del Poder legislativo.

El presidente debe ordenar que se publique la ley. En nuestro país se ha discutido qué acontece si el presidente no cumple con esta obligación. Un buen número de tratadistas opinan que nada. En mi criterio, en esta situación el presidente está incumpliendo una obligación constitucional, quebrando el principio de la división de Poderes y anulando al Poder legislativo, en consecuencia, está rompiendo el orden jurídico, y por tanto tiene responsabilidad política que se les puede seguir a través de un juicio de responsabilidad política encuadrando su omisión en el último párrafo del artículo constitucional.

Ahora bien, conforme a la Constitución, el Presidente puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:

a) En las situaciones de emergencia, y previa suspensión de las garantías individuales, con el objeto de poder superar dicha emergencia. Sólo el Congreso, como ya hemos asentado, puede suspender las garantías individuales y otorgar esas facultades extraordinarias al Presidente para legislar durante la emergencia: artículo 29.

b) Las medidas de salubridad que son de dos órdenes i) las que establece el Consejo de Salubridad General y ii) las que establece la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

El artículo 73, fracción XVI, establece el Consejo de Salubridad General que depende directamente del Presidente de la República, siendo sus disposiciones generales obligatorias en todo el país. Las medidas que el consejo ponga en vigor en lo respectivo a la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, y las expedidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán posteriormente revisadas por el Congreso en los casos que le competan.

El inciso 2º de la fracción en cuestión, faculta al Departamento de Salubridad -hoy, Secretaría de Salubridad y Asistencia- a que en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, dicte de inmediato las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

c) Los tratados internacionales. El Presidente celebra los tratados internacionales con la ratificación del Senado, y de acuerdo con el artículo 133, los tratados son parte del orden jurídico mexicano, son de aplicación interna. El Presidente también legisla para el orden interno cuando decida violar una ley internacional, derogar o denunciar un tratado.

d) La facultad reglamentaria.

e) La regulación económica, que se contiene en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, y al cual ya nos hemos referido.

Ahora bien, las facultades del Presidente mexicano provienen de la Constitución, de la ley ordinaria y del sistema político.

Vamos a enunciar algunas de sus facultades más importantes.

A).-PROVENIENTE DE LA CONSTITUCIÓN:

a) Nombrar y remover, con toda libertad, a sus principales colaboradores, como son los secretarios de estado, el procurador general de la República, el gobernador del Distrito Federal, y el procurador general de justicia del Distrito Federal.

b) Nombrar con la ratificación del Senado a los ministros y agentes diplomáticos, los empleados superiores de hacienda, los cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales, y los ministros de la suprema corte de justicia. Con la ratificación de la Cámara de Diputados designa a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

c) Nombrar y remover, con toda libertad, a los trabajadores de confianza del gobierno federal, mismos que se especifican en el artículo 5° de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado,

d) Presentar la iniciativa de ley para que el Congreso considere si él declara la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos,

e) Conducir la guerra y ordenar los movimientos militares, así como dictar las medidas que deban ejecutarse para el éxito de las acciones, e incluso puede ejercer el mando directo de las fuerzas armadas.

f) Terminar la guerra a través de armisticios, aunque posteriormente intervenga el Senado en la ratificación del tratado,

g) Presentar al Congreso la iniciativa para la declaración de neutralidad y la suspensión de relaciones comerciales y, en su caso, declararlas,

h) Disponer de la totalidad de la fuerza armada para la seguridad interior y defensa exterior de la federación, y para los mismos objetivos, disponer de la guardia nacional con el consentimiento del Senado.

Problema difícil es precisar cuándo puede el Presidente hacer uso de la fuerza pública para preservar la seguridad interior; una contestación general podría ser la siguiente: existe una paz mínima para el desarrollo de la vida cotidiana; si ella peligrá, el Presidente puede hacer uso de esta facultad. La regla anterior es de aristas no bien definidas, pero hay que aclarar que en el ejercicio de la facultad a que nos referimos, no se deben violar los derechos humanos. Si la situación llegase a configurar una emergencia, el presidente tiene que solicitar al Congreso la suspensión de las garantías individuales; es decir, el solo criterio del Presidente no es suficiente para calificar lo crítico de la situación sino que para ello se requiere la intervención del Congreso.

Se ha usado esta facultad para preservar funciones relacionadas con la existencia y la operación del propio gobierno, por lo que es, sin duda, una de las atribuciones más delicadas que tiene el Presidente.

En el uso de esta facultad de preservar la seguridad interior, hay que tener presente que se ha dividido la república en comandancias militares, así que el ejército está diseminado por toda la república. Basta un simple telefonema del Presidente para que casi de inmediato el ejército intervenga en cualquier parte del país. Esta facultad debe ser usada como fuerza del derecho y para preservar la vigencia de la Constitución, y no como un medio persecutorio y represivo,

i) Celebrar tratados con las potencias extranjeras con la ratificación del Senado.

j) Dirigir las negociaciones diplomáticas. Se ha considerado que esta oración le concede las siguientes atribuciones:

i) representar al país hacia el exterior,

ii) reconocer o no reconocer a los gobiernos extranjeros,

iii) decidir la ruptura de relaciones,

iv) celebrar las alianzas, y v) realizar las declaraciones de política internacional y

vi) determinar el sentido de la votación del país en los organismos internacionales,

k) Celebrar los empréstitos sobre el crédito de la nación conforme a las bases que señale el Congreso. Sin embargo, los presidentes mexicanos han celebrado empréstitos sin solicitar la autorización del Congreso.

l) Presentar, en forma exclusiva, el proyecto de Ley de Ingresos.

La importancia de dicha ley en manos del ejecutivo consiste en que le entrega la política fiscal de la federación y del Distrito Federal y la determinación de cuánto se va a gastar, en qué se va a gastar y cómo se va a gastar; para poder solventar dichos gastos, el ejecutivo hace un cálculo aproximado de los ingresos que necesite, y este cálculo lo plasmará en la Ley de Ingresos.

Veamos en la práctica qué pasa con esta facultad, y un ejemplo es más que suficiente: el primer párrafo del artículo 2° de la Ley de Ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1978, señala que:

"Se autoriza al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público que no rebasen los montos netos de 50,000 millones de pesos por endeudamiento interno y de 44,547 millones de pesos por endeudamiento externo, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1978".

Y el siguiente párrafo establece que:

"Asimismo se faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan".

Este último párrafo es anticonstitucional porque expresamente viola el mencionado artículo 73, fracción VIII, pero además queda claro que el Congreso

claudica de su poder de la bolsa, que entrega la política fiscal, de empréstitos, de deuda pública y de gasto en manos del Presidente de la República, y que de antemano declara que no va a ejercer las funciones de control que en tales aspectos le atribuye la Constitución.

Y quizás esta extrema flexibilidad sea resultado de que en la cuenta pública correspondiente a 1976, se demostró que al ejecutivo se le había autorizado a contratar empréstitos y créditos por 83,232 millones de pesos, pero que lo hizo por 123,557 millones o sea un 48.4% más de lo que el Poder legislativo le había autorizado; el déficit de ese año fue superior a los 100,000 millones de pesos, lo que significa que se gastó esa enorme cantidad sin autorización del Congreso.

La Cámara de Diputados aprobó dicha cuenta anual y según declaración del líder del control político en dicha Cámara, la mencionada cuenta se aprobó en defensa de las instituciones.

m) Presentar, en forma exclusiva, el proyecto de presupuesto de egresos de la federación y del Distrito Federal,

n) Es la suprema autoridad agraria, y en tal carácter, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, tiene expresamente el poder de:

i) Reglamentar, cuando lo exija el interés público, o se afecten aprovechamientos, la extracción y utilización de aguas del subsuelo, e incluso establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional,

ii) Otorgar concesiones, de acuerdo con las reglas que señalan las leyes para la explotación, el uso el aprovechamiento de los recursos cuyo dominio es de la nación, con carácter de inalienable e imprescriptibles,

iii) El establecimiento de reservas nacionales, y su supresión, en los casos y condiciones que las leyes prevean,

iv) La resolución de los límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población.

v) La resolución de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas,

vi) La fijación de la extensión de terrenos que pueden adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales, por acciones, que no tengan un fin agrícola,

vii) La declaración de nulidad, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público, de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad,

viii) El nombramiento de los cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario,

ñ) Expropiar, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, materia federal y del Distrito Federal.

o) Expulsar de inmediato y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente,¹¹

p) Ejercitar y desistir de la acción penal a través del procurador general de la República,

q) Gobernar directamente al Distrito Federal, a través del jefe del mismo, de cualquiera de los ministros de la suprema corte de justicia, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito, de los magistrados del tribunal superior de justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común del Distrito Federal,

s) Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, y

t) Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.

Desde luego que la lista anterior no es exhaustiva.

B) PROVENIENTES DE LA LEY ORDINARIA:

El Presidente mexicano tiene múltiples facultades señaladas en la ley ordinaria que es imposible poder enunciar. En consecuencia, resaltaremos sólo algunas de las que nos parecen más importantes:

a) Nombrar a una serie de funcionarios importantes, como ejemplos se pueden citar al director general y a los subdirectores de PEMEX (artículo 6 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos), al presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (artículo 612 de la Ley Federal del Trabajo) y al director general del IMSS (artículo 256 de la Ley del Seguro Social),

b) Participar, de acuerdo con la ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica, en el proceso económico; producción, distribución y consumo, ya que interviene en las actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con la prestación de servicios de una serie de aspectos muy importantes, tales como son: 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; productos de las industrias fundamentales; artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional; productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana, y servicios que afecten la producción y distribución de esas mercancías y no estén sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley (artículo primero). Además, es el propio ejecutivo el que determina qué mercancías y servicios deben considerarse incluidos en los renglones mencionados en el párrafo anterior.

Respecto a las mercancías y servicios comprendidos en el artículo primero de la ley en cuestión, el ejecutivo puede: imponer precios máximos al mayoreo o menudeo (artículo segundo). Obligar a que esas mercancías se pongan a la venta

¹¹ Periódico *Excelsior*, 23 de noviembre de 1977.

(artículo cuarto); imponer racionamientos y establecer prioridades cuando el volumen de mercancías sea insuficiente en relación con la demanda (artículo quinto); organizar la distribución de esas mercancías para evitar los intermediarios innecesarios (artículo séptimo); determinar los artículos que preferentemente deben producir las fábricas (artículo octavo); e inclusive, decretar la ocupación temporal de fábricas cuando sea indispensable mantener o incrementar la producción de los artículos señalados en el artículo primero, o con el propósito de que las actividades de la empresa se desarrollen de acuerdo con las disposiciones que las autoridades señalen con apoyo en la ley o en sus reglamentos (artículo decimosegundo),

c) Instrumentar la política monetaria a través de la serie de instrumentos que su ley orgánica otorga al Banco Central: el depósito legal que las instituciones bancarias tienen que hacer en el Banco Central, la emisión de billetes y la acuñación de moneda, las operaciones de redescuento, la compraventa de valores en el mercado abierto, el establecimiento de las tasas mínimas y máximas de las operaciones de las instituciones bancarias, los regímenes selectivos de crédito, etcétera.

d) Controlar la inversión extranjera a través de los instrumentos legales que le otorga la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

e) Controlar los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a través de la ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Al 30 de junio de 1976, exilian 124 organismos descentralizados y 387 empresas de participación estatal mayoritaria. Y no es sólo la cantidad lo importante, sino la calidad. Demos unos cuantos ejemplos: el presidente tiene en sus manos; el aspecto de la seguridad social, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; la política eléctrica, a través de la Comisión Federal de Electricidad y varias compañías de luz y fuerza; las principales comunicaciones, a través de Ferrocarriles Nacionales de México y varias empresas de ferrocarriles, Aeroméxico, S.A., Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, Sistema de Transporte Colectivo, Teléfonos de México, empresas de servicios portuarios; la política de hidrocarburos, a través de Petróleos Mexicanos; fuerte injerencia en el problema habitacional a través de organismos como el INFONAVIT y el FOVISSSTE; en aspectos forestales y fertilizantes, a través de varios organismos de carácter forestal y Guanos y Fertilizantes de México, S.A.; importante intervención en siderurgia, a través de Altos Hornos de México, S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A.; Siderúrgica Nacional, S.A.; en materia de alimentos, a través de CONASUPO, Alimentos Balanceados de México, múltiples ingenios azucareros, Productos Pesqueros Mexicanos, S.A., e Instituto Mexicano del Café,

f) Intervenir en el sistema educativo, a través de la Secretaría de Educación Pública, a la cual la Ley Federal de Educación expresamente le señala facultades importantes, indiquemos sólo algunos ejemplos: formular para toda la república los

planes y programas de la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria; establecer un sistema nacional de créditos que facilite el tránsito del educando de una modalidad o tipo educativo a otro; y vigilar en toda la república el cumplimiento de la propia ley.

g) Otorgar y revocar las concesiones de los canales de radio y televisión, así como la inspección y vigilancia de los mismos, de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión.

El gobierno federal cuenta con dos canales de televisión: el 11 y el 13.

h) Influir en la prensa nacional, ya que el suministro de papel está controlado por la Productora e Importadora de Papel, S.A., (PIPSA), y las casas editoriales pueden hacer compras a crédito y quedarle a deber dinero.

El gobierno es dueño de varios periódicos como en el caso de *El Nacional*, e

i) Intervenir en el proceso electoral, a través de la Secretaría de Gobernación y conforme a lo señalado en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

c) PROVENIENTES DEL SISTEMA POLÍTICO:

Las facultades más importantes son:¹²

a) Jefatura real del Partido Revolucionario Institucional, partido que constituye una pieza clave del sistema político mexicano, y que es un partido semioficial o predominante, organizado por sectores: el campesino, el obrero y el popular.

El PRI ha sufrido un proceso interior de centralización, habiéndose concentrado los poderes en el Comité Ejecutivo Nacional y, dentro de éste, en el presidente del mismo, quien realmente es nombrado y removido por el Presidente de la República,

b) Designación de su sucesor, y para ello tiene un margen de libertad muy amplio; quizá su única limitación sea que el “escogido” no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país, lo que en realidad es difícil, o que, como se ha expresado, cometa un “disparate garrafal”. Por tanto, su discrecionalidad es casi absoluta.

c) Designación de los gobernadores de las entidades federativas,

d) Remoción de los gobernadores a través del procedimiento que la Constitución establece y que otorga al Senado la facultad de declarar, cuando hayan desaparecido todos los Poderes constitucionales de un estado, que ha llegado el momento de nombrarle un gobernador provisional.

Generalmente quien ha solicitado al Senado dicha declaración es el secretario de gobernación. A veces, esas declaraciones han sido hechas en bloque como en las

¹² Manuel Moreno Sánchez, *Crisis Política de México*, México, 1970, p. 58. Carpizo, Jorge, México, *Poder Ejecutivo: 1950-1975 en Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, 1978, p. 86.

situaciones que se presentaron para remover a los gobernadores carrancistas y a los que apoyaron a De la Huerta, y

a) Actuación como árbitro en las principales disputas obrero-patronales, a veces en forma abierta, y en otras ocasiones, con cierta discreción.

De la enunciación de las facultades del Presidente mexicano que hemos realizado, queda claro por qué es el órgano predominante del sistema político en este país. Sin embargo, aunque carecemos de un estudio jurídico y sociológico sobre las limitaciones del Presidente mexicano, podemos mencionar algunos de los principales límites a su gran poder:

a) El tiempo, ya que su período dura seis años y es constitucionalmente imposible que se pueda reelegir,

b) El Poder judicial federal que conserva alguna independencia y que protege de la violación de los derechos humanos en el país a través del “amparo”, juicio que ha demostrado cierto índice de efectividad.

c) Los grupos de presión, siendo difícil poder precisar hasta dónde sus presiones han sido efectivas, por lo que se ha opinado que en México, en virtud de nuestro sistema, sólo conocen y pueden medir las presiones los grupos que las realizan y el presidente que las sufre.

Entre los grupos de presión más fuertes que existen en México actualmente, se encuentran los económicos, como la asociación de banqueros de México, la CONCAMIN (CONFEDERACIÓN NACIONAL DE CÁMARAS DE COMERCIO) y algunos grupos económicos regionales como el de Monterrey, que influyen fuertemente en las decisiones económicas del gobierno, y ante acciones presidenciales que les disgustan, toman, para presionar al presidente, medidas como la falta de inversiones, envío de dinero al extranjero y retiro de productos del mercado.

d) Los de carácter internacional, ya que México es un país económicamente dependiente y desde el exterior se pueden tomar medidas que le afecten gravemente, tales como la restricción de créditos, los aranceles a sus artículos y a la libertad de trabajo de sus habitantes; además de medidas de tipo político,¹³

e) La organización no controlada, como el nacimiento del “sindicalismo independiente”, fuera de las centrales obreras adictas al PRI y al gobierno, y que en principio pugna por un cambio en las reglas del juego de la organización y actividad sindicales, y

f) La prensa que, más que una limitación, constituye en algunos casos una molestia, así las páginas editoriales de algunos periódicos, aunque su número de lectores no es muy grande.

¹³ Stephen Spencer Goodspeed, *El Papel del Jefe del Ejecutivo en México en Problemas Agrícolas e Industriales de México*, volumen VII, México, 1955, p. 70, en Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, 1972, p. 34.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL CASO DE MÉXICO

José Francisco Ruíz Massieu

Procesos de descentralización en México y España, México, INAP, 1986.

DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALISMO

La descentralización no es un fenómeno nuevo, pero recientemente se ha convertido en tesis universal. La universalización del reclamo descentralizador ha contribuido a la crisis de la teoría constitucional que clasificaba los sistemas federales y centrales.

Las constituciones democráticas -en particular la española de 1978 y la italiana de 1947- pusieron las bases del regionalismo constitucional que atempera los rigores concentradores del centralismo y pone entre dicho los alcances de muchos de los federalismos.

Rousseau dijo en su obra celeberrima que “Hay en todo cuerpo político un máximo de fuerza del cual no debería pasarse” y que la “Administración se hace más difícil cuando mayores son las distancias, al igual que un peso es mayor colocado en el extremo de una gran palanca”. En la doctrina mexicana, Castillo Velasco se planteaba: “¿Debe la administración estar centralizada? he aquí una cuestión que se ha debatido extensamente”.

Si bien el siglo XIX fue el escenario predilecto de la centralización y el federalismo fue en mucho un esquema de vinculación de partes en proceso de disgregación, la falta de integración nacional, las dificultades de comunicación, los localismos, la exigüidad de los recursos federales y el raquitismo de la administración nacional, militaban para que algunos gobernantes pugnarán por fórmulas descongestionadoras.

Juárez, cuando fungió como Gobernador del Estado de Oaxaca, expresó en el informe que rindió al Congreso Local que “La experiencia ha demostrado que, centralizada la administración pública, puede cumplirse con uno de los fines

principales de la sociedad, que es conocer de cerca las necesidades de los pueblos y procurar el remedio de ellas, bien, haciendo observar y cumplir las leyes que se han expedido al efecto, o bien, iniciando medidas análogas a las circunstancias y costumbres de cada lugar.

La ausencia de unificación del término federalismo, no ha sido ajena a la crisis en que ha caído este sistema de distribución de competencias. Sólo el repaso de los trabajos que ha promovido el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la de la Universidad Nacional de México sobre Canadá, Argentina, Brasil, Venezuela, Colombia, Estados Unidos, Centroamérica, la URSS, Checoslovaquia, Yugoslavia, y la India, hace ver las dificultades a las que se enfrenta quien pretenda construir un esquema federal con validez teórica universal. Se alzan diferencias de tal hondura entre los distintos sistemas, que desalientan al constitucionalista más bien pertrechado.

A esa realidad proteica, han de añadirse las nuevas modalidades que José Gamas Torruco identifica: federalismo coordinado, cooperativo y orgánico. Sin ignorar que la polémica conceptual ha generado amplísima y generosa bibliografía, nos acogemos a la autoridad de Mouskheli, quien después de recorrer esa bibliografía desemboca en los elementos esenciales del concepto Federalismo: “El estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado, que se compone de colectividades-miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores”.

El mismo jurista vincula federalismo y descentralización, señalando que aquél es forma superior de ésta y que a través de las diferentes modalidades de la descentralización, un sistema unitario puede acabar por transmutarse en federal.

La descentralización en un sentido lato, debe verse también como un proceso tendiente a trasladar la toma de las decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en la capital estatal hacia órganos que se hallan en el interior del país, sean éstos o no constitutivos de esos órganos nacionales. Así, se incluye a la descentralización en sentido estricto, a la desconcentración territorial y a los órganos delegacionales.

Ese proceso, en sentido lato repito, puede dar lugar a la transferencia de competencias a otras personas públicas (en el caso de México, a Estados Unidos y Municipios), a la creación de personas morales o bien, al establecimiento con criterio regional de órganos periféricos no personificados.

La descentralización así concebida está estrechamente vinculada al concepto región. Los regionalismos pueden conducir a la formación de esquemas federales, o simplemente a sistemas descentralizados con o sin colectividades territoriales.

La región es una entidad social integrada históricamente, en tanto que las regionalizaciones son convenciones técnicas que responden a fines de eficiencia. En su ensayo “La redención de las Provincias”, Ortega y Gasset -a principios de la década de los treinta- atacaba el grosero error de magnificar la función política y cultural del municipio y reivindicaba el papel social e histórico de la región o comarca: “La

unidad política local es la gran comarca. Organicemos a España en nueve o diez grandes comarcas.... Entreguemos a los provisionales el cuidado de región., pero, claro está, también la responsabilidad (2) ... hasta el punto de que resulte más breve enumerar lo que se retiene para la nación que lo que se entrega a la región”.

El genio español desarrolló esa tesis en las Cortes Constituyentes el 4 de septiembre de 1931: “La verdadera España, aquella de que depende el porvenir, es esa otra España enorme, latente, profunda, agarrada al terruño, que es la provincia... yo imagino una España nueva constituida en grandes unidades regionales, cada cual con su gobierno local y con su asamblea comarcana de sufragio universal”.

El concepto regionalismo, para Thiéban Flory, se integra a base de distinguirlo de otros conceptos próximos: descentralización, desconcentración, federalismo y autonomismo. La región, por otra parte, puede clasificarse, dice Pedro Larumbe Biurrun, en región gubernativa (“es una demarcación por y para el citado, en la que se descentran determinadas funciones del centro decisor central a órganos de radicación uniforme”), región local (“entre local supra provincial, con significación diferenciada del estado, dotada de competencias y fines propios, y regida por órganos específicos de decisión y ejecución”) y región política (“auténtico ente político garantizado por la Constitución frente a la administrativa del Estado, al que no se transfieren competencias meramente administrativas sino partes de soberanía nacional”).

Ante la región pueden asumirse varias posturas políticas e ideológicas: hacerla base de la definición de circunscripciones o, por el contrario, tratar de erosionarla con fines de identidad e integración nacional, dotarla o no de personalidad Jurídica, o bien transformarla a mera persona administrativa o elevarla al rango de persona política. En nuestro país, el federalismo tuvo su origen en las diputaciones provinciales instituidas por la Constitución de Cádiz de 1812 y éstas, a su vez, tomaron en cuenta las regiones formadas bajo el régimen colonial.

La carga ideológica e histórica del término federalismo, resabio de las luchas que sostuvieron sus partidarios con los centralistas, ha impedido que aflore en México la región como entidad social e histórica. Muy recientemente han aparecido las regionalizaciones en su dimensión de circunscripciones administrativas.

En nuestro régimen constitucional sólo hay cabida para tres tipos político-territoriales: la federación, las entidades federativas (estados y distrito federal) y los municipios puesto que los territorios, a partir de 1974, acabaron por desaparecer del mapa constitucional. Así, las regiones no tienen relevancia constitucional ni poseen personalidad jurídica y entidad político-territorial.

Asimismo, esa carga que conlleva el federalismo, hasta hace pocos años, hizo innecesario el manejo de la expresión descentralización.

Las piezas básicas son el estado federado que pactó y refrendó la creación de la federación, y el municipio institucional local que se estructura a partir de las prescripciones de la Constitución General.

La federación mexicana se levanta sobre la idea de la solidaridad, esto es sobre el quehacer común de las entidades dirigido al logro de fines comunes. La

solidaridad lleva a la reconstrucción de la vida institucional de las entidades, al apoyo recíproco y a la unión y a medidas correctivas de desigualdades regionales.

Los fines comunes están constituidos por el desarrollo equilibrado y nacionalista. La solidaridad impone a las entidades y a la Unión la obligación de contribuir al desarrollo nacional y su derecho a obtener beneficios y el de que las deficiencias sean suplidas con la ayuda del resto de las entidades y el concurso de los poderes nacionales (principio de subsidiariedad federal).

El principio de solidaridad no figura expresamente en la constitución ni ha sido suficientemente trabajado por la jurisprudencia y las doctrinas mexicanas. Por el contrario, la Constitución española de 1978 previene, en su artículo 2, que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas”.

El artículo 138, por su parte, dispone que “el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular” y los artículos 156.1 y 158.2 completan diciendo, respectivamente: “las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad con todos los españoles” y “con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”.

La constitución de la Alemania Federal, con otra terminología, también consagra el papel de la solidaridad en el logro de un desarrollo regionalmente equilibrado: “Artículo 91 (a). 1. La Federación cooperará en los siguientes sectores en el cumplimiento de tareas incumbentes a los Lander (estados), cuando dichas tareas fueren de importancia para la colectividad y se requiera la cooperación de la Federación para mejorar las condiciones de vida (tareas comunitarias)”.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

Conviene recordar que la descentralización en nuestro régimen constitucional puede evolucionar a través de dos vías que pueden usarse independientemente o juntamente: la Legislativa y la Convencional.

La primera consiste en la redistribución de competencias a través de reformas a la Constitución General a fin de ampliar las atribuciones de los estados y reducir, correlativamente, las de los poderes de la Unión. Esa vía se ha usado escasamente

desde que se iniciara el proceso de reversión de la federación, o sea desde la década pasada. Por contra, un examen de las tendencias que subyacen en reformas y adiciones que han tenido lugar, lleva a reconocer que la competencia federal se ha ensanchado dramáticamente.

Es precisamente en la materia sanitaria que se ha dado el caso más señalado de descentralización por vía constitucional. Mediante la adición del párrafo tercero del artículo 40 constitucional se establece el carácter concurrente de esa materia: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.”

La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.

Ese párrafo, como lo hizo el citado artículo 73, en su fracción XVI, implica -dice don Felipe Tena Ramírez - una verdadera delegación constituye al Legislador Ordinario, pues será éste y no la Constitución, quien reparta la competencia entre la Federación y las entidades Federativas.

Los sucesivos códigos sanitarios de los Estados Unidos Mexicanos, que debieron distribuir la materia entre los dos niveles de gobierno, acabaron por federalizarla casi en su totalidad. La adición de 1983, para revertir el proceso federalizador, explicitó el carácter concurrente (coincidente, según la terminología norteamericana) de esa materia.

La otra vía de la descentralización la constituyen los convenios de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados. Esos instrumentos convencionales redistribuyen el ejercicio de la competencia administrativa, que no la legislativa que otorga la Constitución General de la unión.

En el opúsculo anterior a la adición de la fracción X, recomendamos que la utilización de esos instrumentos fuera prevenida en la propia Constitución, por tocar la distribución de competencias y afectar a los particulares que deben conocer quién es la autoridad competente. Esa fracción dispone que “la Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios. o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

La multicitada fracción, proporciona -aunque *a posteriori*- la base constitucional al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a un buen número de ordenamientos secundarios, que institúan los convenios en materia electoral, sanitaria, educativa y fiscal. Ese precepto establece que “El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los gobernadores de Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la

prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas”.

A partir del Convenio Único de Coordinación hoy transformado en Convenio Único de Desarrollo instituido el 5 de febrero de 1977, la vía convencional se consolidó como el instrumento idóneo para dar impulso a la descentralización en corto plazo.

En torno a esas dos vías descentralizadoras, la legislativa y la convencional, se pueden identificar varias fórmulas para descentralizar la Administración Pública Federal, las cuales lamentablemente no pueden examinarse en este trabajo: a) redistribución del ingreso fiscal mediante la participación de los estados y municipios en el rendimiento de los impuestos federales, a cambio de que se inhiban de imponer cargas fiscales a las mismas fuentes para así evitar la múltiple tributación; b) desconcentración territorial a través de la creación de órganos administrativos desconcentrados o bien de delegación en el interior del país; c) transferencia del ejercicio de facultades junto con los recursos correspondientes; d) relocalización de unidades administrativas o entidades paraestatales en los estados; e) traspaso de participaciones en el capital de entidades paraestatales que se encuentren domiciliadas en los estados cuando incidan importantemente en el desarrollo de los mismos; f) transferencia de recursos federales a los estados a fin de que éstos ejecuten obras o presten servicios; g) readscripción de personal de las oficinas centrales a los estados; h) asignación preferente de inversión y de recursos de operación a los estados con criterios de desarrollo regional; i) de manera excepcional, reformas descentralizadoras de la constitución en cuanto al reparto de competencias; y j) la participación de las entidades y municipios en el proceso de decisiones federales (comités de Planeación de Desarrollo de los estados). Es de señalar, por otra parte, que, si bien es posible identificar precedentes, México no ha utilizado las fórmulas de descentralización funcional con el criterio territorial.

La descentralización de los procesos administrativos, políticos y sociales, o sea la descentralización del aparato público y de sociedad, según se ha dicho ya, es una demanda universal, que se halla presente tanto en los países industrializados como en los subdesarrollados, lo mismo que en los sistemas de libre mercado, de economía centralmente planificada o de economía mixta.

La descentralización, sobre todo en su vertiente de regionalismo, ha encontrado alojamiento en las plataformas electorales y en los movimientos políticos de Europa occidental (señaladamente de España, Gran Bretaña y Francia), así como Canadá (recuérdese el movimiento Quebecois), en particular en su expresión de representación política y de reparto descongestionado de competencias públicas.

Esa demanda también se ha alojado en las constituciones del siglo XX de Europa, tanto en las que han instituido sistemas federales como las que han construido fórmulas centralistas.

En la actualidad, la descentralización se mira, ciertamente con justicia, como una modalidad de proceso de vigorización del federalismo, esquema de gobierno irrevocablemente instituido a nivel constitucional desde la Generación Liberal, pero persistentemente vulnerado por la dinámica histórica. Durante los primeros regímenes revolucionarios, la necesidad de descentralizar los procesos administrativos y sociales, llevó a la instauración de agencias regionales (delegaciones, representaciones) y más tarde a un planteamiento más moderno y sistemático tendiente a lograr un mayor equilibrio en las relaciones entre los poderes de la Unión y los poderes locales. Esto último es más claro a partir de la década de los setentas.

Desde la década de los setentas se ha acelerado el fortalecimiento del federalismo a través de una distribución más equitativa de los recursos fiscales y de mecanismos de participación de la instancia y municipal en procesos federales.

A pesar de la preocupación por reivindicar el Pacto Federal en sus distintas expresiones, se ha conservado durante varios lustros, ha de reconocerse que subsistieron durante largo tiempo problemas de carácter teórico y práctico que no permitían optimismo en torno al ritmo, a la dirección y las perspectivas de la descentralización.

El proceso de descentralización responde a una racionalidad que conviene revisar: los partidarios de la descentralización han señalado que las naciones son organizaciones que deben tener una escala para funcionar con eficiencia. de manera que, si se rebasa el tamaño de la organización, aparecen ineficiencias que se traducen en rendimientos decrecientes. En ciertos servicios o en determinadas actividades, es necesario que la organización que las tiene a su cargo no sea de carácter nacional, sino de carácter estatal o en su caso municipal, para que la gestión sea productiva.

El proceso de descentralización que ha vivido nuestro país desde el siglo pasados se explicó por el propósito de integrar a la nación cultural, político, social y económicamente, pero ya ha agotado sus posibilidades.

La descentralización, por otro lado, permite la vinculación entre las acciones públicas que lleva a cabo la autoridad local. Ese argumento es contundente en el campo de la salud: el cuidado de la salud, concebido como atención médica y salud pública, requiere que se vincule con otras naciones que inciden en la salud que son manejadas fundamentalmente por los gobiernos de los estados, como son dotación de agua potable y alcantarillado, apoyos a la alimentación y cuidado ecológico.

Muchas de las actividades que ha tomado la federación durante los decenios del proceso centrípeto, requieren de una acentuada participación de la comunidad para ser efectivas y para que el estado no suplante a la sociedad. En el campo de la salud, como en el de la educación, la participación de la familia y de las pequeñas comunidades es fundamental para que los servicios cumplan sus cometidos. Esa participación se podrá dar con más eficacia si la organizan y promueven funcionarios municipales estatales, por ser éstos los más cercanos a población y por problemas de dimensionamiento que facilitan el trabajo logístico.

La descentralización es, sobre todo en su aspecto político e ideológico, un proceso tendiente a rescatar una de las decisiones fundamentales del Constituyente de Querétaro; el federalismo. El federalismo se ha visto siempre como un arreglo de competencias que apoya el desarrollo democrático porque evita la excesiva concentración del poder en una esfera gubernamental y porque busca una distribución simétrica y equilibrada de las potestades públicas entre la órbita nacional y la de los estados.

Contra la descentralización se han alzado voces y se han enderezado múltiples argumentos, lo que la ha convertido en arena en donde confluyen los enfoques político y eficientista. El primer enfoque se caracteriza por buscar la reivindicación de grandes decisiones fundamentales de la Nación, como son el Pacto Federal y el Municipio Libre, y al mismo tiempo para tender a un uso socialmente productivo de los recursos del pueblo, en tanto que el segundo enfoque pretende custodiar la eficiencia microeconómica, a veces sólo la productividad de una institución pública en particular y cobija, de alguna manera, la creencia de que los servidores federales y los ciudadanos capitalinos son de mejor calidad que los empleados locales y los hombres del interior.

Otros, han señalado que los tiempos de crisis que se caracterizan por las bajas disponibilidades financieras y la disminución de la producción y del empleo, no son propicios para llevar a cabo proyectos tan trascendentes como el de la descentralización de la vida nacional. Añaden éstos, que en tiempos de crisis es necesario centralizar las decisiones y disciplinar a las partes que componen al país.

La descentralización, hemos señalado arriba, es un proceso tendiente a dar una distribución equilibrada, en términos regionales, a las acciones públicas, así como a elevar la participación de las autoridades locales en las mismas. Así y siguiendo en parte las definiciones del “Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración de la Administración Pública”, en cuya elaboración participamos cuando fungí como Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se identifican tres modalidades básicas de descentralización: administrativa, desde el punto de vista orgánico, la Delegación regional, la desconcentración regional y la descentralización en sentido estricto.

La delegación regional es el establecimiento de órganos revestidos de facultades que son ejercidas en determinada circunscripción y bajo el poder jerárquico del delegante. Este puede ejercer esas facultades cuando lo estime conveniente.

La desconcentración regional es el establecimiento de órganos administrativos desconcentrados que poseen autonomía técnica para el uso, en determinada circunscripción, de las facultades que le fueron conferidas por el superior. El poder jerárquico se mitiga y el superior no puede ejercer directamente las facultades desconcentradas.

Los actos emitidos podrán ser anulados, modificados o sustituidos por el superior. La descentralización en sentido estricto consiste en la transferencia a la administración pública local de facultades y con ellas programas y recursos, que son

ejercidos bajo la tutela del órgano que las traspassa. El órgano que recibe las facultades (estado, municipio) posee su propia personalidad y patrimonio, así como autonomía política y no se halla bajo el control jerárquico del transmisor.

A través de la tercera modalidad, el estado tiene tipos de competencia: la propia, que se posee conforme a las prescripciones del poder constituyente, y la que le es transferida por ministerio de un convenio. El ejercicio de la primera es libre, respecto del Ejecutivo Federal, en la segunda está sujeto a lo convenido con la Federación. Otra diferencia debe tenerse en cuenta; la primera competencia es igual en todos los estados, puesto que se está al principio de igualdad competencial que contiene el pacto federal, y la segunda puede no serlo, ya que se trata de instrumentos de uso potestativo, casuístico y gradual.

Esta última modalidad es la contemplada en la fracción X del artículo 115 de la Constitución General.

La Constitución italiana de 1947 consagra expresamente tanto la desconcentración como la descentralización, pero introduce una modalidad que no reconoce el derecho mexicano: la descentralización por la ley, ya no por convenio (“El Estado podrá delegar, mediante leyes, en las regiones, el ejercicio de otras funciones administrativas”, dice en su artículo 118).

Esa diferencia se explica porque conforme a nuestro sistema federal, la Constitución Federal, la Constitución General distribuye la competencia y los estados gozan de autonomía para definir su competencia con base en el artículo 124, que señala que todo lo no conferido a la Unión se entiende de los estados federados.

Reviste la mayor importancia señalar que ha de cuidarse que la descentralización por vía convencional, no merme el carácter coextenso del federalismo mexicano. En todo caso, en las controversias que se den en motivo de la interpretación y cumplimiento de los convenios, se deberá estar a la solución que consagra el artículo 44 de la Ley de Planeación: “El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 de la Constitución General de la República”. Se sigue así la solución contenida por la Ley de Coordinación Fiscal.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LA SALUD

México ha dispensado marcada prioridad a la descentralización de los servicios de la salud. La descentralización en el ámbito de la salud debe mirarse como capítulo sobresaliente de la llamada reforma sanitaria que en la mayor parte de los países occidentales se ha tratado de iniciar con un doble propósito: elevar de salud de la ciudadanía y al tiempo evitar el quebranto de las finanzas públicas. Entre los

elementos de esa reforma, que no es el caso revisar, figuran la integración de los distintos servicios institucionales, para formar un sistema nacional, la disminución de desigualdades en cuanto a la calidad y cobertura de los servicios, dar balance a los distintos niveles de atención, mejorar la localización regional de la capacidad instalada, vincular los sectores educativo y de la salud, fomentar la participación de la comunidad y la gestión democrática de los servicios, elevar la productividad de la administración, establecer un servicio civil de la salud, reivindicar la medicina preventiva y la atención primaria.

La descentralización, al igual que todos los campos de cambio identificados, se orientan a hacer posible que el derecho a la protección de la salud, en el marco de una democracia social, sea disfrutado progresiva pero aceleradamente.

Conviene revisar la evolución histórica de la descentralización de la salud de México.

En primer término, debe recordarse que la Constitución de Querétaro definió, ciertamente con obscuridad, que la salubridad general de la república correspondía a la federación y el resto, siguiendo al artículo 124 de esa carta, sería propio de los estados. La obscuridad constitucional y factores de hecho, provocaron la centralización sanitaria.

La legislación de la salud, consagró la fórmula de la coordinación, pero realmente ésta conllevó la sujeción de la instancia y más tarde su total reemplazo.

El carácter concurrente de la materia sanitaria y la necesidad de lograr la unificación técnica, empujaron para que se usara la vía convencional, a la que ya hicimos referencia, desde la década de los treinta.

Así, la Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios en la República Mexicana, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 1934, en su artículo 20 facultaba al Jefe del Departamento de Salubridad Pública, para celebrar convenios. por la Federación con los Estados, y cuando le permitiera la legislación local, con los Ayuntamientos, en materia de unificación, coordinación y cooperación de los servicios sanitarios.

Con base en esa Ley se crearon los Servicios Coordinados de Salud Pública como unidades regionales de competencia coordinada.

A partir de ese ordenamiento, todos los códigos sanitarios previnieron la fórmula de la coordinación. El código de 1973 proporcionaba los elementos básicos de esa coordinación:

- Se pueden celebrar convenios de coordinación sanitaria;
- Esos convenios establecerán las unidades que tendrán a su cargo los servicios: los Servicios Coordinados de Salud Pública de los Estados;
- Las partes -la Federación y los Estados- harán aportes financieros y de recursos humanos;

- La organización, funcionamiento y vigilancia de los servicios se rige por el Código y sus reglamentos, así como por el propio Convenio;
- La dirección técnica corresponde a la Federación, por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia;
- Los convenios deberán expresar por lo menos:
 - Los fondos y bienes que se afecten;
 - Las circunscripciones territoriales que se definan;
 - El procedimiento para la aprobación de los proyectos de presupuesto
 - Las medidas legales y administrativas que las partes se obliguen a adoptar o promover;
 - El derecho de ambas partes a vigilar el desarrollo de los servicios;
 - La facultad del Titular de la SSA para designar al Jefe de los servicios;
 - El procedimiento para la designación y remoción del personal técnico y administrativo; y
- La duración del convenio.

A pesar de ese mecanismo, el proceso centralizador de la nación dejó sentir su presencia en el campo de la salud: los gobernadores se inhibieron progresivamente de intervenir en el funcionamiento de los Servicios; el personal local que se asignó a éstos, fue “federalizado”; el aporte financiero de los estados se redujo con persistencia (en 1982 representó alrededor del 8%); los servicios carecieron de una autonomía funcional integrada; racional y eficiente y surgieron delegados de la SSA para programas específicos (mejoramiento del ambiente, paludismo, planificación familiar y atención materno-infantil).

Por otra parte, la federación virtual contribuyó a la indefinición de la vigencia de los códigos sanitarios locales, a pesar de que gran parte de la materia sanitaria no se contemplaba en el código federal.

La centralización condujo a que se planteara la descentralización de los servicios de salud, la cual reviste la peculiaridad de avanzar a través de las dos vías que se han identificado líneas arriba: por reforma constitucional y por convenios de coordinación.

El artículo 40. de la Constitución General fue adicionado por decreto publicado el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial para disponer que una ley establecerá la concurrencia entre Federación y entidades federativas en materia de salubridad general. Así, la ley reglamentaria, para asegurar la unificación técnica que es indispensable en esa materia, tendrá que establecer tres tipos de salubridad:

- La salubridad general “federal”, que normará técnicamente y operará la federación;
- La salubridad de las entidades federativas a que legislarán y operarán éstas, pero que se sujetará a las normas técnicas federales y

- La salubridad local que quedará íntegramente en la esfera de las entidades y, en su caso, de los municipios, según lo disponga el derecho local.

La modernización de la legislación sanitaria, a nuestro juicio, para que en efecto impulse la descentralización debe abarcar toda la pirámide normativa: la constitución y su ley reglamentaria, las constituciones estatales, las leyes orgánicas de los ejecutivos y las leyes orgánicas municipales y, por último, los bandos de policía y buen gobierno.

La otra vertiente de la descentralización, la constituyen los convenios que instituirán los programas estatales relativos. Al efecto, el 30 de agosto se publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que el Ejecutivo Federal establece Bases para el Programa de Descentralización de los servicios de salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, constituyéndose así en el ordenamiento rector del proceso descentralizador. El decreto señala que en los Acuerdos de Coordinación que se celebren o revisen con los gobiernos de las entidades federativas, se pondrán las bases del programa estatal de descentralización:

Se identificarán las facultades que se transferirán a los gobiernos locales (descentralización en sentido estricto) y las que se atribuirán a los servicios coordinados (desconcentración);

Se proveerán los recursos que se transferirán;

Se fijarán las acciones que se llevarán a cabo para la integración de los Sistemas Estatales de Salud; se convendrá que el Titular de la SSA expida acuerdos de desconcentración de facultades y establezca los manuales de organización, de procedimientos y de Servicios Coordinados;

Se definirán las directrices de la descentralización de los gobiernos de los estados a los municipios (descentralización en sentido estricto) y de la desconcentración de los Servicios Coordinados a las jurisdicciones sanitarias y se acordarán los plazos para el cumplimiento de los compromisos convenidos.

El decreto, además, precisa la naturaleza jurídico-administrativa de los Servicios Coordinados de Salud Pública de los Estados al señalar órganos administrativos desconcentrados o sea instancia inexcusable para las oficinas centrales de la SSA, con competencia coordinada, o sea atribuida por la Federación y por los estados, para que así se logre la unificación técnica, y regida esta última por los acuerdos de desconcentración y los de coordinación.

Meses después, el 8 de marzo de 1984, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto presidencial que da el trazo definitivo a la descentralización de los servicios de salud para población abierta: A) A partir de ese año se convendría con los gobernadores, como efectivamente se hizo, que la autoridad estatal coordinara los servicios federales (los que operaban los Servicios Coordinados de Salud Pública y los del “IMSS-COPLAMAR”) entre sí y con los locales, con el propósito de prevenir duplicidades y superarlas cuando las hubiera, provocar el apoyo

recíproco y la asunción paulatina de los funcionarios locales en la gestión de los servicios y B) Desde 1985; con base en los avances observados en la fase anterior, se implantaría la etapa definitiva consistente en la fusión de los servicios federales, lo que conllevaría la extinción de todo órgano federal en el interior del país, para constituir los servicios estatales de salud, cuya operación sería entregada a la oficina estatal que se creara al efecto.

Así, la descentralización sanitaria tiene por objetivo, aparte de los identificados en todo proceso descentralizador, la integración orgánica de los distintos servicios que atienden a la población no derechohabiente.

En 1985 entró en vigor la Ley General de Salud que sustituye al Código Sanitario de 1973. Ese ordenamiento contempla tres aspectos fundamentales: reglamenta el derecho a la Protección de la Salud; establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, y determina la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

La Ley General de Salud reconoce una mayor jerarquía a los estados en el terreno de la legislación de la salud: si en los viejos códigos sanitarios se les tenía por auxiliares de las autoridades federales, el nuevo ordenamiento les reconoce como autoridad sanitaria, para lo cual se identifican tres tipos de esferas sanitarias:

- La salubridad general que se reserva íntegramente a la federación;
- La salubridad de las entidades federativas bajo las normas técnicas federales; y
- La salubridad local que conforme a la legislación local y a las ordenanzas municipales conocen las entidades y municipios.

La Ley General de Salud precisa veintisiete ámbitos de la salubridad general y cuáles serán responsabilidad de los estados y cuáles retendrá la Secretaría de Salubridad y Asistencia y dispone que para lograr la unificación científica y técnica de la salud y asegurar una operación más eficaz, la Federación y las autoridades estatales podrán convenir la institución de estructuras administrativas que manejen las competencias sanitarias federales y estatales con sujeción a las bases siguientes:

- Las estructuras administrativas -una para cada estado- adoptarán la forma jurídico-administrativa que convenga en cada caso.
- Esas estructuras podrán tener personalidad jurídica y patrimonio propios, así como facultades de autoridad.
- La competencia podrá ser concurrente; pues además de la de carácter estatal, la Federación podrá transferirle la atención de las que ha retenido;

La federación afectará a esas estructuras los recursos que con tal propósito convengan.

Esas estructuras, denominadas genéricamente Servicios Estatales de Salud, prestarán la atención a la población abierta, o sea a la que no está protegida por la seguridad social y podrá hacerse cargo, igualmente, de las facultades de autoridad sanitaria. Además, según la Ley, se instituirán los Sistemas Estatales de Salud como mecanismos de coordinación de los gobiernos locales de los Servicios Estatales de Salud que prestan otras entidades federales o locales como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado y los cuales serán parte del Sistema Nacional coordinado por la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Para completar y definir mecanismos operativos de coordinación, la Ley General de Salud contempla que la Secretaría de Salubridad y Asistencia y los gobiernos, celebren los acuerdos que estimen pertinentes.

LOS PROBLEMAS Y EL MODELO ADMINISTRATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD

Es imprescindible hacer una revisión suscita de los obstáculos que más severamente entorpecerán a la descentralización sanitaria, para valorar los elementos que integran el modelo jurídico-administrativo que se ha adoptado.

El marco jurídico de la salud es uno de los componentes fundamentales del proceso de descentralización de los servicios de salud, pues solo una idónea instrumentación jurídica que se lleve a cabo concordancia con las distintas instituciones que integran su estructura política administrativa (como son la soberanía de los estados, la libertad municipal, la autonomía universitaria, la autonomía paraestatal, los derechos laborales y de las organizaciones sindicales, entre otras), y se garantice que su implantación goce de orden y fijeza.

En México, tradicionalmente, ese marco mostraba insuficiencias que sólo se justipreciarían si se toma en cuenta que la materia de salubridad general, conforma lo establece la Constitución General de la República en sus artículos 73 y 115, es concurrente -coincidente en la terminología norteamericana-, de modo que tienen competencias tanto la federación -mayormente la Secretaría de Salud General, y el Consejo de Salubridad-, como entidades federativas y los municipios mismos.

La conjunción de ese carácter concurrente y el desarrollo jurídico desigual, imponía limitaciones a la acción descentralizadora. El Código Sanitario de 1973 que seguía en mucho a la técnica legislativa de varios códigos que lo precedieron, no regulaba suficiente y armónicamente las distintas materias sanitarias ni precisaba suficientemente su reparto entre las esferas federal y estatal, con lo que se incurría en superposiciones y omisiones. Además, la reglamentación de ese cuerpo legal se ha venido caracterizando por la abundancia de ordenamientos -reglamentos, decretos, y acuerdos- expedidos en épocas distintas y por la dificultad para identificar la vigencia de las disposiciones específicas.

Por lo que se refiere a la legislación local, conviene dar cuenta que el código federal, por la descentralización creciente, acabó de hecho por sustituir a los códigos locales, los cuales cayeron en la obsolencia. Así, la descentralización había que contar con una plataforma legal sistemática, integral y moderna.

México, como sucede en un número significativo de países latinoamericanos, posee vanos sistemas institucionales de servicios de salud que históricamente han actuado inordenadamente lo que ha provocado marcadas desigualdades y deficiencias en cuanto productividad de los recursos y efectividad de la atención, Esos servicios de vista jurídico-administrativo y de acceso, pueden clasificarse así: A) servicios para universos cerrados y B) servicios para universos abiertos. Los primeros, a su vez, se dividen en los de seguridad social (los del Instituto Mexicano del Seguro Social, que atienden trabajadores subordinados y a sus dependientes y los del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que protegen a los servidores públicos y sus familiares) y en los que emanan de contrataciones colectivas (los de Petróleos Mexicanos), Los segundos, por su parte, son los que benefician a población abierta gratuitamente o mediante cuotas de recuperación (los de la Secretaría de Salubridad), los que prestan conforme esquemas de solidaridad social a cambio que el usuario realice labores de beneficio comunitario o familiar (los denominados “IMSS-COPLAMAR”) aquellos que responden preponderantemente a un interés de formación de recursos humanos (servicios médicos universitarios) y los que proporcionan el Distrito Federal, los estados o los municipios (servicios locales). Esa popularidad es mayor si se consideran los servicios a cargo de las fuerzas armadas.

La proliferación de sistemas institucionales y la ausencia histórica de un verdadero sector salud, así como las distintas fórmulas de financiamiento -la seguridad social obtiene sus recursos mediante cuotas del asegurado y del empleo determinadas por ley, en tanto que los servicios para población descansan en aportaciones fiscales y de orden jurídico-administrativos, han conducido a que no esté cabalmente implantado un modelo de atención, que asegure el acceso a servicios básicos de salud de calidad homogénea y a que los recursos tecnológicos, materiales y financieros muestren pronunciadas desigualdades entre los servicios institucionales y un gasto per cápita muy distinto.

En particular la proliferación de servicios institucionales, la prolongada ausencia del sector salud -apenas en proceso de consolidación formal- y el rezago técnico y administrativo de la autoridad sanitaria (Secretaría de Salud), conspiraron para que no se contara con una normativa técnica de observancia obligatoria que rigiera la atención que prestan los distintos organismos.

Al respecto debe concluirse que nuestro país no dispone de un sistema nacional de salud consolidado, y entendido como mecanismo de coordinación que garantice el acceso universal a servicios públicos de salud de calidad igualitaria y que asegure un aprovechamiento eficiente de los recursos que a la salud se destinan.

Uno, de los obstáculos más difíciles de superar es el laboral, por sus repercusiones políticas y a la vez financieras.

Los servicios de salud institucionales, particularmente los susceptibles de descentralizarse a los estados y municipios, están sujetos a estatutos laborales distintos: A) servicios regidos por el apartado “B” del artículo 123 constitucional, esto es, por el régimen aplicable a los trabajadores burocráticos (Secretaría de Salud, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Servicios Médicos del Departamento del Distrito Federal); B) servicios sujetos al Apartado “A” de dicho precepto y a contratos colectivos (Instituto del Seguro Social y Petróleos Mexicanos); C) servicios regidos por el Apartado “A” citado y un régimen de contratación especial (“IMSS-COPLAMAR”); D) servicios sujetos a los estatutos laborales estatales (servicios de estados y municipios) y E) servicios regidos por el Apartado “A”, convenios colectivos especiales (servicios de salud).

Tanto los apartados constitucionales como las leyes reglamentarias y los contratos colectivos, convenios colectivos (para el de los servicios universitarios), contratos especiales (para el Programa “IMSS-COPLAMAR”) y condiciones generales de trabajo, definen garantías laborales, y condiciones de trabajo significativamente distintos tintos que obstaculizan la integración orgánica de los servicios y su entrega a instancias locales.

La descentralización del aparato público federal de la salud debe considerar, a fin de no poner en riesgo su eficiencia, que México se caracteriza, por un lado, por su marcada desigualdad regional en lo relativo a desarrollo socioeconómico, y por otro, que, en términos generales, hay un cierto rezago en los estados respecto del nivel alcanzado por la Administración Pública Federal.

A ello debe agregarse que los servicios de salud para población abierta se encuentran en estados de desarrollo técnico y administrativo muy distintos y que la infraestructura de atención también ha evolucionado, en cuanto a cobertura, nivel, calidad y productividad asimétricamente. Además, el avance de las instituciones formadoras de recursos humanos para la salud también es irregular.

Así, existen entidades cuyos servicios para población no derechohabiente están formados prácticamente sólo por unidades de primer nivel (centros de salud y unidades auxiliares), en tanto que otros disponen de una capacidad hospitalaria amplia y unos cuantos poseen también, por modesta que parezca, infraestructura de alta especialidad.

Por otro lado, se advierten desigualdades administrativas técnicas que inciden en las aptitudes locales para la planificación regional de los servicios y su gestión autónoma.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, ha iniciado ya la celebración de acuerdos de la coordinación con los Gobernadores de los estados, en el marco del Convenio Único de Desarrollo, para culminar el proceso de descentralización consistente en la fusión de los servicios federales de atención a

población abierta, la creación de los servicios estatales de salud y la operación de éstos por la estructura administrativa local que con tal propósito se cree. En esos acuerdos, suscritos ya por 11 Gobernadores, se configuran los servicios estatales de salud en torno a los siguientes elementos, con los que se busca superar las limitaciones y obstáculos que líneas atrás fueron reseñadas:

Los servicios estatales de salud tendrán a su cargo las siguientes competencias.

A) la competencia local, excepción hecha de la que corresponde a los municipios, B) la salubridad general concurrente, esto es, la que conforme a la Ley General de Salud está a cargo de los dos, pero se sujeta a normas técnicas federales, y C) la salubridad general que retiene íntegramente la Federación, pero cuyo ejercicio, con fundamento en el artículo 115 constitucional, puede ser transferido exclusivamente a los Gobiernos Estatales por la vertiente de coordinación. Por otro lado, los servicios estatales de salud deberán tener, desde el punto de vista del derecho administrativo, dos tipos de competencias: A) facultades de autoridad y B) facultades de gestión, o sea la prestación de servicios de atención médica y salud pública.

Los Acuerdos contemplan que los Servicios Estatales de Salud sean Administrativos por la estructura administrativa que se avenga más a las posibilidades, requerimientos y experiencia de las entidades federativas.

Así, se han identificado las siguientes opciones orgánicas: A) dependencia administrativa centralizada (Secretaría de Salud; Subsecretaría o Dirección General dentro de una Secretaría de Desarrollo Social; B) por organismo público descentralizado, y C) Secretaría de Salud y organismo público descentralizado, siguiendo la fórmula que se usa en la esfera federal.

Es de señalar que la Ley General de Salud contempla que los organismos públicos descentralizados que mediante la vertiente de coordinación establezcan los Estados, podrán contar con facultades de autoridad, es decir, podrán ejercer facultades de control y de regularización sanitaria, de manera que subsane la objeción doctrinaria de entidades paraestatales que tengan esas competencias por vía de decreto de los Ejecutivos.

El personal de los Servicios Estatales de Salud que tiene establecida su relación laboral con el Ejecutivo Federal o con alguna entidad paraestatal de la Federación, seguirán protegidos por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, pero delegándose el ejercicio de las facultades patronales en la estructura administrativa que opere los Servicios Estatales de Salud, con lo que se concilian la descentralización y las garantías laborales. El personal del Programa IMSS-COPLAMAR, que estaba protegido por el Apartado "A" del mencionado precepto constitucional y por un régimen contractual especial, puede optar su liquidación en términos de Ley o por ser protegido por el Apartado "B", liquidándose sólo las diferencias de prestaciones.

Para facilitar la implantación de esa solución, en los Estados que culmina la descentralización, culmina también el proceso de homologación salarial, de modo que los trabajadores que laboran en los Servicios Coordinados de Salud Pública, los de IMSS-COPLAMAR y, en su caso, los locales, tengan un mismo tabulador por lo

que se refiere a cuota diaria. Igualmente, y con el mismo propósito, se define un solo catálogo funcional.

Al efecto se fijaron las condiciones generales de trabajo debidamente depositadas en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Para avanzar en el proceso de descentralización financiera, los servicios estatales de salud obtendrán el apoyo federal, por conducto de la Secretaría de Salud, pero a través del capítulo 4000, a efecto de que se les aplica la normativa programática presupuestal del subsidio. Ese tratamiento asegura flexibilidad en la operación presupuestal. Previa las reformas legales del caso, los recursos así entregados a los servicios estatales podrán figurar en las leyes de ingresos, presupuestos de egresos y cuentas públicas estatales.

Por otra parte, se refuerza el esquema de con financiamiento de los servicios a población abierta para que los Gobiernos locales, en la medida en que avancé la redistribución del ingreso fiscal por niveles de Gobierno, vayan elevando su apoyo presupuestal a los mencionados servicios. Las cuotas de recuperación que por la atención se obtengan, se integrarán al presupuesto de ingresos de los servicios estatales de salud.

Los bienes muebles e inmuebles, con fundamento en la Ley General de Bienes Nacionales, se ponen a disposición y en uso gratuito de los Gobiernos Estatales. Cuando se trate de bienes del patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social afectos a unidades de solidaridad social por cooperación comunitaria, que se fusionen a los servicios estatales de salud, la Federación cubrirá lo que corresponda a dicho organismo.

La Secretaría de Salud, como la disponen la Ley General de Salud, los decretos presidenciales que rigen el proceso de descentralización de los servicios de salud, y los Acuerdos de Coordinación suscritos, retienen facultades de salubridad general residual, así como la de fijar la normativa técnica para la salubridad general concurrente. Además, la Secretaría de Salud, por la dependencia financiera que caracteriza a los Servicios Estatales de Salud, ejercerá facultades de programación, presupuestación y evaluación nacional, sin perjuicio de las competencias que los Estados tengan en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Si la federación conserva facultades normativas en la salubridad general y de apoyo financiero, por una parte, y las entidades federativas poseen competencias en cuanto a administración de servicios y salubridad general concurrente y local, por la otra es imprescindible la configuración de mecanismos, de coordinación que aseguren el uso armónico de las respectivas competencias, así como el apoyo recíproco.

Esos mecanismos de coordinación deben usarse a la luz de los principios legales del Federalismo, como son la solidaridad y la igualdad entre los componentes de la unión mexicana. Los avances que ha registrado la normativa y la administración de la planeación, permite que mediante Acuerdos de Coordinación cuyo contenido sea tanto financiero como técnico y de gestión y por medio de un órgano en que

concurran representantes federales y de las entidades federativas, con periodicidad se pacten los asuntos de interés común.

La obsolescencia y falta de integración de un sistema jurídico de la salud, que abarque ordenamientos de los tres órdenes de gobierno, ha exigido un proceso modernizador de la legislación sanitaria para que la descentralización posea una plataforma que asegure su eficacia. Así, dentro de un sistema integrado, se ha llevado a cabo la adición al artículo 40 constitucional que a la vez que consagra el derecho a la protección de la salud, reitera el carácter concurrente de la salubridad general; se han expedido las Leyes reglamentarias de ese precepto, Ley General de Salud y Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social; se ha impulsado la emisión de leyes estatales de salud, a partir del reparto que hizo la Constitución de la República y sus leyes reglamentarias, y en su momento habrán de entrar en vigor reglamentos, bandos y ordenanzas municipales. Al mismo tiempo, se han modificado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las Leyes Orgánicas y Municipales de los Estados para que las estructuras administrativas se adecúen a los aspectos sustantivos.

Hemos dejado al final de este trabajo el obstáculo de todo proceso de descentralización: la resistencia política. Ese obstáculo se manifiesta en dos direcciones, puesto que surge entre los que deben transferir facultades y recursos, a la vez que entre los que deben recibir.

Si bien la resistencia política se sustenta en una rica y variada argumentación, ésta toma el tamaño que le corresponde realmente una vez que la descentralización, así tenga un envoltorio administrativo, afecta la localización del poder y, por tanto, a sus detentadores.

El obstáculo político sólo puede superarse con una combinación de voluntad política y de imaginación instrumental. Con la primera, se vencen las voluntades opuestas y con la segunda, se define cómo derrotar a éstas. De ahí que la descentralización en general, y en particular la de los servicios de salud, ha de mirarse como un proceso político que descansa tanto en la negociación como en el poder

LA CONSTITUCIÓN Y EL ALFABETO

Jaime Torres Bodet

El Nacional, 6 de febrero de 1945.

ESPÍRITU DE NUESTRA CONSTITUCIÓN

¿Cuáles son, en resumen, los postulados vitales de nuestra Constitución? La soberanía del pueblo: la igualdad de todos los mexicanos; la libertad de creencia, de expresión y de asociación: la ilegitimidad de los monopolios; la obligatoriedad de la enseñanza primaria, impartida gratuitamente por el Estado: la distribución equitativa de la tierra, la reivindicación de los recursos de nuestro territorio y la protección otorgada al trabajador a fin de ponerlo a salvo de la arbitrariedad a menudo anónima –y por eso más lacerante– de las organizaciones capitalistas a las que sirve.

Para realizar esos postulados, los hombres que hicieron nuestra Revolución se esforzaron por consolidar las instituciones de la República democrática federal sobre un sistema de garantías a los derechos individuales, conservaron el equilibrio de los Poderes, aceptaron el procedimiento de la elección directa para los cargos de Presidente, de Gobernador, de Diputado y de Senador y procuraron adaptar el sistema todo a las aspiraciones de “Sufragio Efectivo, No Reelección”, lema que invocara el alma ferviente del pueblo ante la evidencia de los peligros que implica la posibilidad de que un caudillo se perpetúe, defraudando la voluntad de los electores y utilizando la maquinaria administrativa para confiscar el gobierno en provecho propio, con exclusiones de fórmula personal.

En síntesis, los anhelos que apunto son el espíritu de la Constitución que conmemoramos en esta fecha. Veintiocho años han transcurrido desde su promulgación y, por numerosas que hayan sido las modificaciones introducidas en determinados capítulos de su texto, el monumento íntegro permanece como base de nuestra acción democrática, como triunfo de nuestra revolución social y en ciertos puntos –menester

es reconocerlo- como promesa que hemos aún de cumplir por nosotros mismos y enseñar a las nuevas generaciones a cumplir con auténtica intrepidez.

DEBATES SOBRE NUESTRA REVOLUCIÓN

Mucho se ha discutido acerca del delito alcanzado por los gobiernos que se han sucedido durante estos veintiocho años de vida de la Constitución Política Federal. A lo largo de este debate, hemos escuchado lo mismo las negaciones más tendenciosas y más injustas que las apologías más entusiastas y de más lírica entonación. Ambas actitudes resultan de ideales, de intereses y de pasiones que se creen inconciliables e irreductibles. Si ahondamos en la cuestión, descubriremos no obstante que una y otra han de complementarse y que, si quienes las interpretan y las sustentan son mexicanos -y mexicanos de ánimo insobornable- las aptitudes de su talento tienen ahora una meta más alta a que consagrarse: la de consolidar la unidad de México no sobre el odio de los partidos, sino sobre el esfuerzo de todos, de todos juntos, para ver más claro en los horizontes de nuestro pueblo, procurando servir a México y nunca -para ningún propósito sectarista- servirse de él.

A los que atacan dolosamente la obra de la Revolución y, para explicar su apetito de contener la marcha constante de nuestra historia, citan a su manera las estadísticas y ponen la edad de oro de nuestra vida en el paraíso supuesto de lo pasado, hemos de contestar que, en efecto, hay en el pasado de México horas que recordamos con entrañable veneración: esas, precisamente, en que nuestros predecesores lucharon por arrancarnos de la esclavitud y la sombra a la que aquellos quisieran que regresáramos.

En cambio, a los que solo elogios tienen en su lenguaje para lo hecho a partir del 5 de febrero de 1917, responderemos que la conformidad no ha sido jamás una virtud revolucionaria. Por grandes que nos parezcan -porque son grandes- las conquistas aseguradas desde aquel día, no podemos considerarnos ya satisfechos. En consecuencia, es necesario acoger las críticas constructivas, no para que esas críticas paralicen nuestros intentos de redención; antes para estimularlos conscientemente y para dar a nuestros trabajos la nacional amplitud que buscaron nuestros mayores.

CARÁCTER REVOLUCIONARIO DE LA CAMPAÑA CONTRA EL ANALFABETISMO

No son espíritus negativos los que van a forjar el México de mañana. Y no es con adjetivos, sino con actos, como intensificaremos el rendimiento de nuestra Revolución. Un acto de ese linaje es la Ley dictada por el Señor Presidente de la República el 21 de agosto de 1944. Ante la multiplicidad de los iletrados, las dos posiciones a que acabo de referirme se hubieran acaso expresado con análoga vehemencia y con idéntico error. La retrógrada, la que habla en nombre de un colonialismo superviviente, podía haber encontrado en el número inmenso de nuestros analfabetos un argumento

nuevo de derrotismo y un pretexto antiguo de hostilidad. La otra habría preferido probablemente silenciar el obstáculo gigantesco, consignar una vez más los guarismos que testimonian el empeño con que México pugna por extender, año tras año, y día tras día, los beneficios de la enseñanza y dejar que el tiempo colaborase en la atenuación de un problema que no es posible, dados los recursos de que dispone el erario en estos instantes, resolver totalmente con más escuelas.

Entre la incredulidad de los pesimistas y la credulidad de los resignados el Gobierno escogió la línea de la verdad -que es naturalmente, también, la línea de la máxima resistencia- y, al escogerla, reiteró la emoción revolucionaria de su doctrina.

Admitir que, en veintiocho años de dificultades y de lenta ascensión social, México no ha conseguido liquidar una situación custodiada por varios siglos de pobreza y de indiferencia, no implica una confesión de incapacidad. Revela, al contrario, un anhelo patriótico de honradez y demuestra un propósito incontrovertible: el de que afrontemos todos, sin distinción, las responsabilidades humanas que nos conciernen.

Responsabilidad de quien sabe leer y que debe enseñar a quien no lo sabe. Y responsabilidad del analfabeto que, pudiendo asistir a los cursos nocturnos que sostienen nuestros planteles, huye de ellos por tedio de la enseñanza.

Sabemos y sentimos profundamente que la incuriosidad del analfabeto no es culpa suya y que, así como la cultura es un incentivo más para la cultura, la incultura lleva en sí misma ese corolario: priva a quien la padece hasta del deseo de dejar para siempre de padecerla.

PERSUASIÓN PARA LOS ANALFABETOS

Esto quiere decir que los mexicanos que se aprestan a servir en las filas de la campaña nacional contra la ignorancia no deberán limitarse a enseñar a quienes concurren a sus lecciones. Deberán alentar amistosamente a los iletrados, en cuya mente la propaganda pública no suscite reacciones de interés y convencimiento. Y, durante la etapa de la enseñanza, habrán de velar por que sus discípulos no la descuiden o la interrumpen, usando todos los medios de persuasión y sólo en último extremo recurriendo a la ayuda de las autoridades a quienes corresponde la obligación de hacer cumplir la Ley.

Los frutos de esta cruzada no habrán de medirse exclusivamente por la reducción ostensible de los analfabetos en las columnas de nuestros censos. Tanto como el resultado numérico que esperamos -y que vigilarémos estrictamente, pues no queremos un pasajero éxito de entusiasmo y de vana publicidad- anhelamos acercar a esas dos mitades que, al coordinarse, formarán el México del futuro: la población de los que saben leer y escribir y la población de los que ni eso saben ahora.

No es posible que tengan validez positiva en la conducta de la República los elementos múltiples que la forman en tanto exista esa densa muralla de oscuridad entre los que van y los que no van a la escuela en México. No es posible que adquiera

realidad nuestra aspiración democrática incontenible, en tanto que, en un 48%, nuestros compatriotas estén condenados a asistir a la vida de sus hermanos como a un espectáculo misterioso del que poseen quizá la clave en su corazón, pero no en la conciencia de su cultura. Ni es posible tampoco que lo que piensan y dicen y escriben los mexicanos llegue tan sólo, por el libro o por el periódico, a una sola porción de la Patria misma: a la de aquellos que consiguieron romper las cadenas de la incultura.

Que otros coloquen, como esperanza de su esfuerzo, la homogeneidad racial del pueblo al que pertenecen. Nosotros ambicionamos una homogeneidad en el fondo más practicable y a todas luces más decisiva; la homogeneidad de las tradiciones, de las costumbres y de los propósitos en virtud de la educación. Para obtener semejante homogeneidad, sin la cual la unidad nacional carecería de orientación y de contenido, necesitamos que, aunque sea la elemental instrucción no constituya en nuestra tierra un fuero y un privilegio. Que las fuentes generales de información estén abiertas a todos y para todos. Que la Constitución -que este día honramos- pueda ser leída por todos y en bien de todos. Que la igualdad de derechos que atribuye a todos los mexicanos esté cimentada, a lo menos, en la igualdad de aptitud para enterarse directamente de esos derechos. Y que la abolición de los monopolios, que proclama en uno de sus artículos, no se limite a los términos materiales: que alcance, incluso, al más oprobioso de todos los monopolios: el monopolio trágico del saber.

NUESTRO CREDO ES LA PATRIA, LA PATRIA ÍNTEGRA

Se entiende así que la Campaña Nacional contra el Analfabetismo, como obra en verdad revolucionaria, supone un paso, un indispensable paso, hacia la organización de una democracia genuina en nuestro país. El Gobierno no enseñará a leer a las masas para impregnarlas de un material de lectura exclusivo y partidista. Aquí están las Cartillas que voy a distribuir entre ustedes para probarlo. Ni una sola de sus páginas, ni uno solo de sus renglones se hallan manchados por una frase de odio, de propaganda, de cólera o de rencor. Nuestro credo es la Patria. La Patria íntegra, la Patria eterna, madre común de leídos y analfabetos, de letrados y de iletrados, a la luz protectora de cuya lámpara, la familia mexicana va a reunirse para que los hermanos que saben den lo que saben a los hermanos que ignoran lo que ellos saben.

Acometemos la empresa sin arrogancia; porque comprendemos sinceramente que una experiencia tan ardua y tan importante no probará nada más nuestra capacidad colectiva de aprendizaje. Probará también nuestra generosidad y nuestro civismo, nuestra solidaridad y nuestra moral.

Y ahora más que nunca, ahora que se avecina el momento de principiar la Campaña que nos reúne quiero repetir a ustedes, señores Presidentes Municipales, las palabras que nuestro Primer Magistrado emitió el primero de septiembre último en su Informe al Congreso: "La escuela, el hogar, la fábrica, el ejido, el sindicato, el cuartel, los estudiantes, los padres de familia, en una palabra, todos los mexicanos que

no deseemos, por pereza o por egoísmo, traicionar la causa más pura de la República -que es la causa de vivir con honor y con dignidad- participaremos en esta cruzada, en esa lucha, que libramos en época de emergencia, espero que ninguno aceptará el nombre de desertor”.

Convencido de que el ánimo de acrisolado patriotismo del pueblo de Chihuahua corresponderá a la exhortación Presidencial que acabo de reiterar, agradezco al señor Gobernador Foglio Miramontes la oportunidad que me ha deparado al organizar esta ceremonia en la que debemos prometernos todos, unos a otros, honrar nuestra Constitución vivificando en las masas sobre las que se ciernen las tinieblas de la ignorancia, la luz redentora de una emancipación lograda por el espíritu para bien de la Democracia, para engrandecimiento de México y como aportación de nuestra República a la mejor convivencia internacional.

LA JERARQUÍA JURÍDICA DE LAS NORMAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO

Mario de la Cueva

Antología Constitucional Mexicana, México, H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, 1992.

NATURALEZA DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN

En la doctrina francesa, Georges Bordeau planteó con una figura incomparable la cuestión relativa a la naturaleza o caracteres de la supremacía de la Constitución: Si se quieren obtener conceptos generales, la supremacía de la Constitución debe analizarse lo mismo para las no escritas y flexibles, como para las escritas y rígidas. De esta proporción deduce Bordeau, que la supremacía es de una doble especie, material o substancial y formal.

La primera es el aspecto fundamental, pues se refiere a la esencia de lo constitucional, a la razón profunda de su supremacía y a la consecuente función que le compete en las colectividades humanas: todo el orden jurídico descansa sobre ella, las formas todas de la actividad política toman de ella, solamente de ella, su legitimidad. La Constitución es la norma que organiza los poderes y determina las competencias, por lo que necesariamente es superior a las autoridades investidas por ella de atribuciones; de ahí que la autoridad que actúa en contra de la Constitución dé un golpe de Estado y pierda su legitimidad. De estas ideas, afirma Burdeau, fluyen las consecuencias siguientes: la supremacía material es un reforzamiento del principio de legalidad, pues si los actos contrarios a las leyes civiles, penales o laborales, son ilícitos, con mayor razón lo son los que contradicen la Constitución. Por otra parte, si la Constitución es la fuente de las competencias, ninguna autoridad puede delegar la que le fue asignada, porque sólo se puede delegar aquello de lo que podemos disponer; ahora bien, las autoridades no son propietarias de sus competencias, ya que sólo tienen el ejercicio de una función determinada.

La supremacía formal es el resultado de la condición escrita y de la rigidez de las constituciones, forma con la que quedan al abrigo de cualquier acto de los poderes

estatales. Este segundo aspecto de la supremacía depende de una decisión del pueblo o de la asamblea constituyente, a diferencia del primero que deriva de la naturaleza intrínseca de las normas.

Si la Constitución es la suma de los principios políticos y jurídicos fundamentales que rigen y que son vividos por la comunidad, entonces, como dice Burdeau, es por su naturaleza un ordenamiento supremo, de tal manera que cualquier principio nuevo que entre en contradicción con aquéllos, o contradice el estilo de vida política y jurídica de los hombres o produce su modificación, pero si esto es lo que ocurre, el nuevo principio se eleva automáticamente al rango de lo fundamental. Por otra parte, de la supremacía material puede decirse que es la consecuencia obligada del hecho de que la Constitución es la expresión originaria de la soberanía del pueblo, por lo que ninguna autoridad puede colocarse encima de ella.

La supremacía formal, es el aseguramiento de las supremacía material y consiste en la nota de rigidez de ciertas constituciones. A las asambleas constituyentes, sin embargo, no les pareció suficiente esa circunstancia, por lo que la reforzaron con una o varias declaraciones. Desde este punto de vista, la Constitución de Querétaro contiene las disposiciones siguientes: a) El artículo 40 afirma la voluntad del pueblo mexicano de constituir una república federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, “pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental”; b) El artículo 133 dice que la Constitución es la ley suprema de toda la Unión; c) El artículo 41 expresa que las constituciones de los estados “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”; d) Finalmente, la doctrina cita también, como una declaración indirecta, el artículo 128, según el cual, “todo funcionario, sin excepción alguna, antes de tomar posición de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y DERECHO COMPARADO

En los países que se llaman unitarios o centralizados sólo existen la constitución y las normas que emite el Poder legislativo, que es a su vez único, lo que da por resultado que todas las leyes estatales posean un mismo rango formal, pero queda viva la pregunta: ¿Existe una jerarquía material entre las normas expedidas por el parlamento o congreso de un Estado centralizado? Así, a ejemplo, ¿Poseen el mismo rango material las leyes reglamentarias de los derechos del hombre y una ley de sociedades mercantiles? En los regímenes federales según ya lo indicamos, el problema se agrava, porque el poder estatal está dividido en todos sus aspectos: legislativo, ejecutivo y judicial; por lo tanto, ahí sí pueden presentarse conflictos formales y materiales entre normas expedidas por distintas autoridades estatales.

La primera disposición destinada a resolver los interrogantes que suscita la jerarquía de las normas apareció en la Constitución norteamericana. La Constitución mexicana de 1824 es sumamente vaga, pero la asamblea constituyente de 1857 apro-

bó el artículo 126, tomándolo de la Constitución vecina. La asamblea de Querétaro lo reprodujo sin ninguna variante pero en el año de 1934 fue objeto de una reforma, que aunque innecesaria, sirvió para enfatizar una vez más la supremacía material de la Constitución. Otras constituciones federales contienen normas semejantes a las que hemos mencionado.

A. La Constitución norteamericana

Consumada la independencia de las colonias inglesas, los trece nuevos estados suscribieron el 9 de julio de 1778 los artículos de confederación y perpetua unión, cuyo número trece quedó redactado en los términos siguientes:

Cada estado acatará todas las disposiciones que establezca el Congreso de los Estados Unidos sobre los asuntos que en virtud de esta Confederación deberán ser inviolablemente observados, y la Unión será perpetua...

La Constitución federal expresa en su artículo sexto, párrafo segundo:

Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se hagan, y todos los tratados hechos o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país. Los jueces de cada estado estarán sujetos a ella, aun cuando hubiere alguna disposición contraria en la Constitución o en las leyes de los estados.

B. Las constituciones mexicanas

Las circunstancias en que se elaboró la Constitución de 1824 influyeron decisivamente para que la Asamblea Constituyente evitara cualquier norma que recalcará la subordinación de los estados a los poderes y a las leyes federales. De ahí la ya mencionada vaguedad de sus disposiciones:

Artículo 24 del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana del 31 de enero de 1824: Las constituciones de los estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución general.

Artículo 161, fracción III de la Constitución: Cada uno de los estados tiene la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.

Con un mejor conocimiento del sistema federal, la Asamblea de 1857 aprobó el artículo 126, una transcripción casi literal del precepto que ya transcribimos de la Constitución norteamericana:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, 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.

La Asamblea de Querétaro reprodujo el texto de 1857, pero el poder reformador lo modificó en el año de 1934: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley de toda la Unión. Los jueces...”

La reforma de 1934 introdujo las dos modificaciones que subrayamos: en virtud de la primera se declaró la subordinación de los tratados a la Constitución; y por la segunda, se atribuyó al Senado la facultad de aprobarlos. La Constitución de 1857 habló originalmente del Congreso, pero no debe olvidarse que el poder legislativo de entonces era unicameral; al crearse el Senado en 1874, se le otorgó en el apartado “B”, fracción I, del artículo 72, la facultad exclusiva de aprobar “los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras”, pero no se hizo la consecuente reforma en el artículo 126, no obstante, lo cual, se respetó la facultad del Senado. La Asamblea Constituyente de 1917 incurrió en la misma deficiencia, la que fue finalmente corregida en la reforma de 1934.

C. La Constitución argentina

El primero de mayo de 1853, la Nación argentina entró definitivamente al régimen constitucional federal. El artículo 131 de la Constitución, después de la reforma de 1860, dice:

Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la nación, y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse de ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

La doctrina extranjera

En numerosas obras inglesas de derecho constitucional se afirma que la teoría de la supremacía de la Constitución hizo su aparición en una sentencia dictada por el juez Edward Cook en el año de 1610, al resolver una instancia de un doctor Bonham:

Resulta de nuestras reglas que en muchos casos el common law limitaría las leyes del parlamento, y algunas veces impondría su invalidez total; cuando una ley del parlamento es contraria al derecho común y a la razón, repugnante o imposible de ser aplicada, el common law la limita e impone su invalidez.

La nota jurisprudencial fue ratificada en el proceso Day vs Savage del año 1616. Pero independientemente de que esas sentencias no constituyen la defensa de una Constitución escrita y rígida, y de que parecen referirse a la oposición entre el derecho tradicional contenido en el common law y las leyes del parlamento, para el mundo de los siglos XIX y XX, la doctrina más importante procede de la jurisprudencia y de las explicaciones de los profesores norteamericanos, pues fue su Constitución la que adoptó la cláusula de supremacía. También los profesores argentinos han realizado un estudio cuidadoso del principio.

A. La doctrina norteamericana

La Constitución fue un triunfo de los federalistas sobre la creencia en una soberanía plena de los estados. Parece indudable que en los años finales del siglo XVIII, las entidades federativas mantenían la convicción de que eran estados unidos bajo una Constitución de ahí que la cláusula de la supremacía del derecho federal encontrara una fuerte oposición.

En el artículo xxxiii de *El Federalista*, Hamilton defendió la necesidad de la cláusula. El polemista de la Convención de Filadelfia se propuso precisar el significado del término suprema ley del país: toda ley supone su supremacía, “porque es una regla de conducta que están obligados a observar todos aquellos a quienes se dirige”. De la misma manera, “ si cierto número de sociedades políticas entran en otra sociedad política mayor, las leyes que ésta promulgue conforme a los poderes que le encomiende su constitución, deben ser supremas para esas sociedades y para sus miembros”, pues si no fuese así, la Constitución sería un mero tratado desprovisto de obligatoriedad, en lugar de ser la base de un gobierno. Por lo tanto, la Constitución y las leyes del Congreso conformes con sus poderes, son necesariamente supremas respecto de las leyes de las sociedades menores. Ya para concluir su artículo, Hamilton añade que la extensión indebida de los poderes son usurpaciones carentes de legitimidad:

Pero no se deduce de esta doctrina que los actos de la sociedad mayor que no estén de acuerdo con sus poderes constitucionales, sino que constituyan

invasiones de las facultades restantes de las sociedades menores, se convertirán en la ley suprema del país; pues no serán otra cosa que actos de usurpación y merecerán que se les trate como tales.

La doctrina de Hamilton descansaba en un presupuesto fundamental: el control de la constitucionalidad de las leyes por el poder judicial, ya que sin él, la cláusula de supremacía habría permitido la omnipotencia y la usurpación efectuada por el Congreso federal.

Los profesores norteamericanos, de manera uniforme, sostienen que la jurisprudencia de la Suprema Corte de su país del primer cuarto del siglo pasado, particularmente en las sentencias del juez Marshall, definió el sentido de la cláusula: relata el profesor Bernardo Schwartz que según la interpretación de la Corte Suprema de Justicia, tal como fue sugerida por el mismo juez Marshall, la cláusula de supremacía significa: a) Que los estados no pueden de ninguna manera inmiscuirse en el funcionamiento del gobierno federal y, b) Que la acción federal, ya sea en la forma de ley, tratado o decisión judicial o administrativa, si es por sí misma constitucional, debe prevalecer sobre la acción estatal que sea incompatible con ella. La primera de estas proposiciones quedó expuesta en la famosa sentencia *McCulloch vs. Maryland*, dictada en el año de 1819:

El gobierno de la Unión, aunque limitado en sus poderes, es supremo dentro de su esfera de acción. Es esta una consecuencia lógica de su naturaleza. Es el gobierno de todos; sus poderes están delegados por todos, representa a todos, y actúa para todos. Si bien cualquier estado quiere controlar sus operaciones, ningún estado quiere que otros lo controlen. La Nación, en aquellos asuntos sobre los cuales puede actuar, debe necesariamente unir sus partes componentes. Pero esta cuestión no está librada al mero razonamiento; el pueblo ha decidido en términos expresos diciendo que “la Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se hagan...”, y exigiendo que los miembros de las legislaturas estatales y los funcionarios de los departamentos ejecutivo y judicial de los estados le juren fidelidad.

La segunda de las proposiciones se deduce de la ejecutoria *Gibbons vs Ogden*, del año 1824:

Se ha sostenido que si una ley, aprobada por un estado en ejercicio de su reconocida soberanía, entra en conflicto con una ley aprobada por el Congreso de conformidad con la constitución, ellas afectan la competencia, y se afectan mutuamente como poderes iguales y opuestos. Pero los creadores de nuestra constitución previeron este estado de cosas, y tomaron providencias al efecto, declarando la supremacía, no sólo de la Constitución misma, sino

también de las leyes elaboradas en su cumplimiento. La nulidad de cualquier ley, incompatible con la Constitución, se produce por la declaración de que la Constitución es la ley suprema. La apropiada aplicación de la parte de la cláusula que confiere la misma supremacía a las leyes y tratados, se refiere a las leyes de los cuerpos legislativos estatales que no trascienden sus poderes, pero que, aunque promulgadas en ejercicio de poderes reconocidos a los estados, se interponen o son contrarias a las leyes del Congreso elaboradas en cumplimiento de la Constitución o del algún tratado celebrado conforme a la autoridad de los Estados Unidos. En todos esos casos, la ley del Congreso, o el tratado es supremo y la ley del estado aunque promulgada en ejercicio de sus poderes no controvertidos, debe someterse a aquéllos.

Schwartz concluye diciendo que “todo lo que ordene el gobierno central –dentro de la amplia esfera siempre en expansión de su autoridad– es ley suprema”, por lo que su observancia es obligatoria para los funcionarios federales y para los estatales: en consecuencia, las leyes de los estados, aun cuando no les estén vedadas determinadas materias, ceden ante la legislación federal, pero a condición de que las leyes del Congreso sea legítimas, quiere decir, si se expiden en cumplimiento de la Constitución de estas ideas desprende el profesor de la Universidad de Nueva York, que “los poderes federales y locales no están en el mismo pie de igualdad”.

El distinguido tratadista examinó una cuestión más: la enmienda diez dispone que “las facultades que esta Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los estados, quedan reservadas a los estados respectivamente o al pueblo”. Pues bien, dice Schwartz, “no es una objeción válida a la interpretación dada por Marshall a la cláusula de supremacía decir que faculta a la Nación para que invada la esfera reservada a los estados”, porque, tal como lo indicó Madison, patrocinador de la enmienda, “si el poder no estaba otorgado, el Congreso no pueden ejercerlo, pero si está concedido puede hacerlo, aun cuando se interponga con las leyes o hasta con las constituciones de los estados”.

B. La doctrina argentina

Los maestros de la Patria de San Martín, si bien aceptan las tesis básicas de la supremacía de la Constitución, leyes federales y tratados, sobre las constituciones y leyes de los estados, insisten fervorosamente en el principio de que las autoridades federales sólo pueden actuar en la esfera de su competencia, por lo que todo acto que invada la de los estados viola la Constitución y carece de legitimidad: las leyes federales son supremas en su competencia y las de los estados en la suya.

Juan A. González Calderón, cuya obra fue laureada en el concurso nacional de 1923, explicó magníficamente la idea de que el pueblo soberano otorgó determinadas atribuciones a la federación y conservó otras a los estados, por lo que ninguno

de los gobiernos puede, sin traicionar la fuente, ejercer los poderes que corresponden al otro. El párrafo del ilustre maestro de las Universidades de Buenos Aires y La Plata, no requiere ningún comentario adicional:

Esta cláusula —es preciso tenerlo bien presente— no quiere decir que todas las leyes dictadas por el Congreso nacional sean supremas, que estén por encima de las constituciones y leyes provinciales en cualquier caso. Las leyes de la Nación serán supremas si son dictadas en consecuencia de la Constitución; es decir, en consecuencia de los poderes legislativos que la misma Constitución ha conferido al Congreso expresa o implícitamente. La supremacía puede ser de las leyes provinciales sobre las leyes nacionales, cuando aquéllas hayan sido sancionadas en consecuencia de los poderes que la Constitución federal les ha reconocido, y cuando las sancionadas por el Congreso hayan excedido los límites de su competencia.

Ciertamente, añade, se ha sostenido una opinión contraria, pero entonces, “bastaría que una mayoría accidental se adueñase de las cámaras nacionales, para que, sancionando leyes abusivas, pudieran destruirse los principios fundamentales del sistema político”.

El actual maestro de las Universidades de Buenos Aires y La Plata, Segundo V. Linares Quintana, ratificó la tesis de la supremacía del gobierno federal, pero a condición de que obre en la esfera de sus atribuciones:

Como lo observa Matienzo, “esta supremacía de la Constitución no solamente se hace efectiva sobre las provincias, sino también sobre las autoridades nacionales, y si éstas no procedieran de acuerdo con la Constitución, no tendrían el derecho de ejercer supremacía sobre las autoridades provinciales. Es así que una condición indispensable para que el gobierno nacional tenga la supremacía de que venimos hablando, es la de conformar todos sus actos con la Constitución, a fin de que, en definitiva, la supremacía sea de la Constitución y no de los hombres o de los funcionarios”, vale decir, el gobierno de la ley y no de los hombres; lo que dice y denomina acertadamente el reinado de la ley.

La misma limitación a los actos de los poderes federales fue defendida por el profesor Clodomiro Zavalia, a cuyo efecto escribió que “la supremacía no significa la posibilidad de que la voluntad de la Nación ha de ser impuesta a las provincias de un modo arbitrario e ineludible, sino que está condicionada por el artículo 31 al ejercicio regular de las respectivas facultades que dentro del sistema federal, incumben a la Nación y a las provincias”: de ahí, agrega Zavalia, que exista la posibilidad “de sostener al juicio del poder judicial la apreciación de todas aquellas situaciones en las cuales aparezca excedido el uso de alguna de las facultades conferidas al gobierno nacional”. En otra de sus obras, transcribe la siguiente ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de su país:

“Las mismas ideas son aplicadas por los tratadistas del norte a las relaciones entre los tratados y las constituciones o leyes de los estados. El citado profesor Schwartz explica que en el año de 1797, la Corte tuvo que pronunciarse en el caso *Ware vs Hylton* sobre la supremacía de los tratados, a cuyo efecto expresó que “un tratado no puede ser la ley suprema del país si cualquier acto de una legislatura estatal pudiera colocarse en su camino. Por lo tanto, un tratado puede aniquilar totalmente cualquier parte de la constitución de cualquiera de los estados, que sea contraria a él”.

En la ejecutoria *Gibbons vs Ogden*, a que antes nos referimos, la Corte hizo extensiva su argumentación a los tratados:

Puesto que el poder de celebrar tratados es independiente y superior al poder legislativo de los estados, el significado de las disposiciones de los tratados, liberalmente interpretadas, no se ve restringido por ninguna necesidad de evitar conflictos con la legislación estatal, y en tales condiciones debe prevalecer sobre las disposiciones estatales que sean incompatibles con él.

La tesis fue ratificada en la ejecutoria *Nielsen vs Johnson* de 1929. Finalmente, en la sentencia *Baldwins vs. Franks* la Corte fundamentó la supremacía de los tratados: “El poder de celebrar tratados ha sido declinado por lo estados y delegado a los Estados Unidos y los tratados son tan obligatorios dentro de los límites territoriales de los estados como lo son en toras partes a través del dominio territorial de los Estados Unidos”.

El profesor Samuel P. Weaver también reconoce la supremacía de los tratados, y aún añade que “invalidar un tratado en razón de la supremacía de las leyes de los estados, traería a la Federación el justo cargo de perfidia”. Pero si bien la facultad del Presidente y del Senado es ilimitada, “existen las restricciones que se fundan en la Constitución o en la naturaleza del gobierno”.

a) El presidente no puede aceptar ninguna estipulación o tratado destinado a cambiar la naturaleza de nuestro gobierno. b) Un tratado no puede estar en contradicción con la naturaleza y carácter de nuestro gobierno. c) El Presidente no puede celebrar ningún tratado en asuntos que le están prohibidos por la Constitución. d) No puede celebrar ningún tratado sobre materias que únicamente puede considerar el poder constituyente.

De lo expuesto, podemos inferir que de conformidad con la jurisprudencia la doctrina más reciente, la jerarquía de las normas en el orden jurídico norteamericano comprende los términos siguientes:

- a) La Constitución, norma escrita y rígida.
- b) Las leyes expedidas por el Congreso federal en cumplimiento de la Constitución y los tratados hechos o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos
- c) Las constituciones y leyes de los estados.

La jurisprudencia de esta Corte al determinar el alcance del artículo 31 de la Constitución, ha establecido que los actos de las legislaturas provinciales no puedan ser invalidados sino en los casos en que la Constitución concede al Congreso nacional en términos expresos, un poder exclusivo...Es indudable la facultad de las provincias de darse leyes y ordenanzas y en general, todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las enumeradas en el artículo 108 de la Constitución.

En otra sentencia de 1938, Banco de la Provincia de Buenos Aires vs Nación Argentina, la Corte Suprema decidió:

No todas las leyes de la Nación, por el mero hecho de ser tales, tendrán supremacía sobre las de las provincias; la tendrán si han sido dictadas en consecuencia de la Constitución, es decir, en consecuencia, o virtud de los poderes que, de modo expreso o por conveniente implicación, ha otorgado aquella al Congreso. Una ley nacional puede no ser constitucional frente a una ley de provincia que sí lo es; en este supuesto, tienen supremacía la segunda. La supremacía final, en tal caso, es como siempre la de la Constitución, porque ambos órdenes de gobierno, el nacional y el provincial, actúan dentro del marco de poderes que les está señalado por dicha ley fundamental.

La supremacía de los tratados está regida por los mismos principios. González Calderón afirma que los tribunales “deberán aplicar las disposiciones de los tratados siempre que estén de acuerdo con la Constitución... En caso contrario, podrán declarar su inconstitucionalidad”, pues de otra manera tendría que admitirse la posibilidad de la reforma de la Constitución por un órgano distinto del creado en la ley fundamental.

El profesor Paul Baisán citó el artículo 21 de la ley 48 sobre jurisdicción y competencia de la justicia federal, que contiene una enumeración jerárquica de las normas sensiblemente igual a la norteamericana:

- a) La Constitución federal.
- b) Las leyes del Congreso sancionadas en consecuencia de los poderes que le han sido concedidos por aquella.
- c) Los tratados con las potencias extranjeras.
- d) Las constituciones y leyes de las provincias no repugnantes a la Constitución federal.

La Constitución de 1857 y la Doctrina Mexicana

Los maestros del siglo pasado concuerdan con los escritores norteamericanos en el principio de que la Constitución es la ley suprema de la Nación. Conviene igualmente en la supremacía de las leyes del Congreso federal y de los tratados, pero subordinan su legitimidad y aplicabilidad a su coincidencia con la Constitución. Alguno de ellos sostuvo que el artículo 126 debió omitirse, porque la supremacía de la legislación federal y de los tratados sobre las leyes de los estados en consecuencia de su conformidad con la ley fundamental y de la inconstitucionalidad de la legislación local, quiere decir, siempre prevalece la norma armónica con la Constitución. En las páginas de sus obras se nota una seguridad y una confianza de tal manera grandes en la doble idea de la supremacía de las normas, pero dentro del marco de la Constitución, que sus comentarios siempre son breves.

A. El pensamiento de José María del Castillo Velasco

El ilustre constitucionalista afirmó resueltamente la supremacía de la Constitución, leyes federales y tratados; de la primera, por su carácter escrito y rígido, que la hace intocable para el Poder Legislativo; de las segundas, “porque de no serlo, la Federación se convertiría en una quimera y dejaría de existir; y de los tratados, porque se celebran con la autorización de todos los estados. Subraya no obstante, que los tratados deben hacerse en la forma y con los requisitos prevenidos por la Constitución.

B. El pensamiento de Ramón Rodríguez

El artículo 126 es una simple copia del precepto norteamericano que debió omitirse por nuestros legisladores si hubieran examinado, siquiera superficialmente, la significación e importancia del precepto y la aplicación que puede tener en la práctica. Como en el caso del algún escritor argentino, juzgamos que el párrafo de Rodríguez en que precisó su opinión es más elocuente que cualquier comentario:

“Si las leyes que emanen de la Constitución y los tratados internacionales contravienen los preceptos de la misma Constitución, violando las garantías individuales, vulnerando o restringiendo la soberanía de los estados o alterando los derechos del hombre y del ciudadano, tales leyes y tratados no se ejecutan, no se cumplen, porque la justicia federal puede y debe impedirlo con el fundamento solo y legal de que contraviene los preceptos constitucionales. Luego la única ley que en rigor legal, ideológico y gramatical, puede llamarse suprema, es la Constitución. No es cierto por lo mismo, que las leyes que de ella emane y los tratados internacionales sean leyes supremas de la República”.

C. El pensamiento de Mariano Coronado

El distinguido maestro de la Universidad de Guadalajara asentó como principio la misma idea de Ramón Rodríguez, según la cual, sólo la Constitución es en definitiva la ley suprema, la “lex legum”: en cada nación, explica, debe existir una ley suprema, y el pueblo, en virtud de su soberanía, ha decidido que sea su Constitución; por lo tanto, “cuando una ley secundaria, federal o local, se encuentra en oposición con ella, debe prevalecer la Constitución”, pues de otra suerte, se producirá una reforma constitucional con violación de lo preceptuado por el pueblo. No solamente la Constitución, sino también las leyes del Congreso federal que emane de ella y los tratados, son llamados ley suprema en el país, pero “parece excusado decir que nunca podrán contrariar tales preceptos”. Antes de concluir hace una mención especial de los tratados, “los que no pueden alterar las garantías que la Constitución otorga”, un tratado así, aun aprobado por el Senado, carecería de eficacia.

D. El pensamiento de Eduardo Ruiz

La Asamblea Constituyente, explica el maestro del Antiguo Colegio de San Nicolás de Hidalgo, declaró que era voluntad del pueblo constituirse en una república compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental. Este artículo 40 es la razón más alta de la supremacía de la Constitución. Pero los principios de la ley fundamental “no sólo tienen vida en sus preceptos, sino también en las leyes que los desarrollan y en los tratados que establecen las relaciones con las potencias...” Esas leyes son supremas para los Estados Unidos bajo el vínculo federal, pero a condición de que no sean declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, en la inteligencia de que los mismos razonamientos son aplicables a los tratados. De la exposición del maestro Ruiz parece desprenderse la tesis de que las leyes federales y los tratados son normas supremas que disfrutaban de una especie de presunción *iuris tantum* a favor de su constitucionalidad, sólo destruible por sentencia de la Corte. Fácilmente se nota que el distinguido escritor coincide con Coronado en el principio de que la supremacía de la legislación federal y de los tratados sólo opera en el campo de las atribuciones otorgadas por la Constitución a los poderes federales.

La Constitución de 1917 y la Doctrina Mexicana

También la doctrina posterior a 1917 se preocupó por la interpretación del artículo 133 y consecuentemente por la determinación de la jerarquía de las normas de nuestro orden jurídico: García Máynez, Gabino Fraga, Felipe Tena Ramírez y Miguel Villoro Toranza, entre otros, analizaron diversos aspectos del problema, pero aun reconociendo la sabiduría de los maestros, nos parece que dejaron algunas cuestiones

pendientes y que no hicieron valer en toda su intensidad la doble jerarquía material y formal de las normas.

A. El pensamiento de Eduardo García Máynez

El ilustre maestro del Colegio Nacional explica que “el problema del orden jerárquico normativo se planteó por primera vez en la Edad Media”, y en efecto, San Agustín y Santo Tomás hablaron de tres grados en la escala de las leyes; la ley de Dios, la ley natural y la ley humana. Bierling resucitó la cuestión en la Edad Contemporánea, y más tarde la formalizó Merkl, de quien la tomaron Kelsen y Verdross.

Del pensamiento de los tratadistas citados se desprende que el orden jurídico no se integra únicamente con las leyes, ya que, subordinadas a ellas, existe una fama inmensa de normas cada vez menos generales, hasta llegar a las normas especiales o individualizadas. Puede afirmarse, continúa hablando García Máynez, que “el orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho -dentro de esa inmensidad- se compone de los grados siguientes: normas constitucionales, normas ordinarias, normas reglamentarias y normas individualizadas”; las tres primeras son de carácter general, en tanto las últimas “refiérense a situaciones jurídicas concretas”. Precisa enseguida la relación jerárquica.

Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga, las reglamentaciones están condicionadas por las ordinarias, y las individualizadas por normas de índole general. En suma: las ordinarias son a las constitucionales lo que las reglamentarias a las ordinarias.

Las leyes ordinarias se pueden dividir en normas de organización u orgánicas y normas de comportamiento: “El fin primordial de las primeras consiste en la organización de los poderes públicos; las segundas tienen como finalidad esencial regular la conducta de los particulares: la distinción no debe tomarse al pie de la letra, ya que es frecuente que existan leyes, a las que puede denominarse mixta, que comprenden preceptos de los dos tipos”.

Estas explicaciones son aplicadas por García Máynez a la interpretación del artículo 133. De conformidad con él, “los dos grados superiores de la jerarquía normativa están integrados por: a) la Constitución federal y b) las leyes federales y los tratados internacionales”, en la inteligencia de que unas y otros poseen el mismo rango. Para determinar los grados siguientes, “es indispensable separar, tomando en cuenta las disposiciones de los artículos 42,43,44 y 48 constitucionales, las normas cuyo ámbito espacial corresponde a los estados, de aquellas otras que se aplican en las demás partes integrantes de la Federación. (distrito Federal, territorios e islas dependientes del gobierno general)”. En los estados, el orden jerárquico de las normas, todas ellas subordinadas a la Constitución, a las leyes federales y a los tratados, se expresa en los grados siguientes: a) constituciones locales; b) leyes ordinarias; c) leyes reglamentarias, d) leyes municipales –suponemos que este término es empleado en su

acepción material de acto -regla-; e) normas individualizadas. En el Distrito Federal y en los territorios faltan las constituciones y en el Distrito las leyes municipales.

B. El pensamiento de Gabino Fraga

El eminente profesor de derecho administrativo da por supuesta la existencia y supremacía de la Constitución, norma fundamental determinadora de los poderes y de las funciones. Por otra parte, la cuestión de la jerarquía de las normas que quiere examinar se limita a la supremacía formal. Sin duda, las funciones estatales se clasifican por la doctrina desde el doble punto de vista formal y material; de acuerdo con el primero, los actos de los poderes creados en la Constitución se dividen en legislativos, administrativos y jurisdiccionales, en consideración al órgano del que preceden, en tanto el segundo atiende a la naturaleza intrínseca de los actos. En consecuencia, la ley, desde el punto de vista formal, es el acto que procede del o de los poderes legislativos instituidos en la Constitución; es verdad que el artículo 70 distingue entre ley y decreto, así como también que según esta terminología, “la ley se refiere a un objeto general y que el decreto sólo comprende uno particular”, pero como una y otra emana del mismo poder, la Constitución les sujeta al mismo régimen; esto es, la validez formal de los actos es una misma y su alcance consiste en que sólo pueden ser “derogadas, modificadas o aclaradas por el Poder Legislativo”.

La Constitución mexicana creó tres órganos legislativos: el poder reformador, al que Fraga denomina poder legislativo constituyente, y los poderes legislativos ordinarios federales y locales. El primero expide las leyes que reforman o adicionan la Constitución, mientras que los segundos emiten el derecho subconstitucional. De ahí la necesidad de distinguir, siempre desde el punto de vista normal, las leyes constitucionales y las leyes ordinarias, pues cada una de esas categorías procede de un poder distinto y se elabora por procedimientos especiales. El contenido de estas leyes es indiferente para resolver el problema de la supremacía y jerarquía, ya que es bien sabido que algunas normas figuran en la Constitución por razones históricas circunstanciales, en tanto que otras pueden salir de ella y continuar rigiendo como derecho ordinario.

Pasa enseguida Fraga al análisis algunas clasificaciones y denominaciones: la doctrina habla frecuentemente de las leyes orgánicas y reglamentarias, pero si bien es cierto que varios preceptos de la Constitución, entre los cuales pueden citarse los contenidos en los artículos 7º, 31, fracción II, y 73, fracción VI, base 4ª y fracción XXVI, consignan la denominación de ley orgánica y que muchas leyes llevan esta denominación; ello no proporciona base para concluir que la ley orgánica tiene una autoridad formal mayor que la ordinaria, pues es tanto como decir que aquélla está sujeta en su formación a un procedimiento más complicado que la última, lo cual no podrá demostrarse con los textos constitucionales. Por lo tanto, en el aspecto formal, todas las leyes que emanan del poder legislativo federal poseen

el mismo rango, o lo que es igual, puede haber una diversidad de contenido, pero no se da ninguna diferencia formal creadora de distintas categorías y de diversos rangos. Otros autores dicen que “hay una categoría de las leyes cuya claridad de supremas es reconocida por el artículo 133”; serían las leyes que emanan de la Constitución: “sin embargo, la redacción misma del precepto da idea muy clara de que su alcance es el de resolver el conflicto entre las leyes federales y las leyes locales que pudieran contradecirlas; pero no el de establecer una categoría especial de leyes emanadas de la Constitución, oponiéndolas a leyes que no emanen de ella”.

C. El pensamiento de Felipe Tena Ramírez

El Maestro de Derecho Constitucional se colocó en la trayectoria de los tratadistas que vivieron dentro de la Constitución de 1857, por lo que afirma el principio de que la única norma suprema es la Constitución.

Según el artículo 39, el pueblo es el titular de la soberanía, pero la subsume en la Constitución, ley fundamental que “mientras exista, vincula jurídicamente, no sólo a los órganos, sino también al poder que los creó”, esto es, al pueblo, lo que quiere decir “que la soberanía, una vez que el pueblo la ejercitó, reside exclusivamente en la Constitución y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan”. Esta solución fue, agrega Tena, el hallazgo de Kelsen. Por lo tanto, la supremacía de la norma se debe no sólo a la presión de la soberanía, sino también a que, por serlo “está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades”. Partiendo de estas ideas, Tena expresa que el artículo 133 parece contradecirlas, porque ninguna de las jurisdicciones creadas en la Constitución, la federal y la local, puede igualar, menos aún superar, a la Constitución, pues, por lo contrario, tienen que acatarla. En consecuencia, “ninguna de esas dos jurisdicciones es superior a la otra, sino que ambas son coextensas, porque cada una tiene su materia propia”.

En el concepto del autor que analizamos, hay una imprecisión en el texto: el artículo 133 se refiere a las leyes constitucionales que sean constitucionales, quiere decir, que sean conformes con la Constitución, casos en los cuales prevalecen sobre las leyes inconstitucionales de los estados; otro tanto puede decirse de los tratados. Pero también las leyes locales que sean conformes con la Constitución prevalecen sobre el derecho federal: “Esta primacía no proviene de la desigualdad de las jurisdicciones, sino que, en caso de conflicto entre éstas, goza de supremacía la que está de acuerdo con la Constitución”. En el fondo, tal es la conclusión general, el problema se desplaza, porque no se trata de la “primacía de lo federal sobre lo local, sino de lo constitucional sobre lo inconstitucional”.

D. El pensamiento de Miguel Villoro Toranzo

El profesor de la Universidad Iberoamericana analiza primeramente el problema de los grados del orden jerárquico normativo en el campo de la teoría, como preámbulo obligatorio para discutir sobre el artículo 133.

Indica Villoro que en casi todos los regímenes jurídicos se encuentran los grados siguientes de la jerarquía normativa: a) Normas fundamentales, contenidas en la ley primaria o Constitución, b) Normas secundarias, encuadradas en las leyes aprobadas por el poder legislativo estatal, c) Normas reglamentarias, enmarcadas en los reglamentos, decretos, órdenes y acuerdos emitidos por el poder ejecutivo, d) Normas individualizadas, contenidas en las decisiones de los poderes judicial o ejecutivo, o en los actos de los particulares.

Explica enseguida los conceptos propuestos en algunos párrafos excelentes: a) Según el artículo 133, semejante a otros muchos, la Constitución es la ley primaria que tiene supremacía sobre todas las demás normas. b) Las leyes secundarias “son todas las que en ejercicio de sus facultades legislativas aprueba el Congreso de la Unión, se subdividen en leyes secundarias simpliciter y ordinarias y en leyes secundarias *secundum quid*. El criterio diferencial radica en la relación de la ley con la Constitución, pues mientras las primeras se dictan por el Congreso sobre materia distinta de la Constitución, las segundas se refieren o relacionan con la materia constitucional, por lo tanto, es una división en razón de la materia o contenido de las normas: un ejemplo de las primeras es la ley que puede dictar el Congreso judicial. A su vez, las leyes secundarias *secundum quid* pueden ser orgánicas, reglamentarias o complementarias de la Constitución: las orgánicas son las que regulan la estructura o el funcionamiento de algún órgano de autoridad”, como la Ley de Secretarías de Estado, las leyes reglamentarias son “las que adicionan o complementan un texto constitucional que menciona la materia sin estipular nada sobre la misma”, según ocurre en los casos de algunos de los derechos del hombre. c) Por lo que se refiere a las normas reglamentarias e individualizadas, su sola enumeración hace innecesario cualquier otro comentario. d) Antes de concluir, explica Villoro que en los regímenes federales, las normas secundarias ordinarias expedidas por el poder legislativo central son de dos especies, ya que unas rigen en toda la República y otras se aplican exclusivamente en el distrito y en los territorios federales.

Pasa después al estudio del artículo 133 para llegar a las mismas conclusiones de Tena Ramírez: en realidad no existe la supremacía del derecho federal sobre el local, sino que “se trata de dos esferas de validez” determinadas y delimitadas por la Constitución.

FACULTADES EN MATERIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Felipe Tena Ramírez

Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1980.

La instrucción pública ha librado una de las luchas más dramáticas, entre las varias en que se ha empeñado la historia de la nación. Nos corresponde abordarla en el aspecto constitucional. La Constitución de 57 la ignoró. Allí no había, por tanto, cuestión constitucional alguna. Cuando abriéndose paso por entre las ideas de la época que repudiaban la intromisión del Estado en la enseñanza, el presidente Juárez expidió, en uso de las facultades de que se hallaba investido, las leyes orgánicas de instrucción pública de 1817 y de 1869, hubo de limitar el ámbito de su vigencia al Distrito Federal, pues el Congreso de la Unión carecía de facultades en la materia. Y cuando en 1905, el presidente Díaz creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, tuvo que encomendarle tan sólo la instrucción pública en el Distrito y Territorios Federales, no obstante, como secretaria del despacho le correspondían “los negocios del orden administrativo de la federación”. (art. 86 de la Constitución de 57).

En el informe que presentó ante el Congreso Constituyente, al hacerle contra del proyecto de reformas a la Constitución, el Primer Jefe Venustiano Carranza dedicó somera referencia al -empeño en difundir la instrucción por todos los ámbitos sociales-. En la Constitución aprobada, el que había sido en su turno debatido texto del art. 3o. quedó como un precepto que, al establecer las características de la enseñanza impartida por el Estado y la primaria, elemental y superior de los establecimientos de particulares, daba por cierto que existían “establecimientos oficiales de educación”, aparte de “los establecimientos particulares”, de donde podía inferirse que el poder público atendería la función educacional, aunque no en forma exclusiva; por lo demás, no se planteaba ninguna distribución de funciones entre los órganos centrales y los estados-miembros.

Como una novedad de la Constitución de 17, la entonces fracción XXVII del art. 73 facultó al Congreso -para establecer escuelas profesionales... y demás institutos

concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación”. Cabe observar que en este tipo de establecimientos, el precepto instituía una concurrencia: la de los particulares con el poder público y, dentro de este último, la concurrencia federal con la estatal. Por lo que hace a la primera, el desiderátum consistía en que los particulares llegaran a asumir íntegramente la función educativa, de suerte que sólo como temporal y supletoria procedía admitirla dentro de la actividad del poder público. En cuanto a la segunda, la frac. XXVII autorizó la libre e indiscriminada concurrencia de la federación con las entidades federativas.

Lo expuesto permite concluir, por vía de síntesis, que en la Carta de Querétaro se consagró la participación del poder público en la enseñanza, tanto por lo que hacía a los tipos que mencionaba el art. 3o. (Primaria, elemental y superior), cuanto a la clase de enseñanza (profesional) y a los institutos de cultura superior a que se refería la fracción XXVII del art. 73. En todo caso la participación del poder público en la enseñanza podía ser compartida por los particulares, por más que en los tipos regulados por el art. 3o se imponían a aquéllos direcciones determinadas. La concurrencia de la tarea educativa entre los órdenes federal y local era táctica en el art. 3o al no otorgarse explícitamente a ninguno de los dos, y constaba expresamente en la frac. XXVII del 73.

La circunstancia de que la federación no tuviera en competencia exclusiva ninguna facultad en materia de enseñanza, hacía inútil la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, que desde su creación en 1905 no se justificaba técnicamente. La asamblea de Querétaro la suprimió en el art. 14 transitorio de la Constitución, a pesar de no haberlo propuesto así el proyecto del Primer Jefe.

Con el estímulo de José Vasconcelos y el apoyo de Álvaro Obregón, la educación pública recibió en México su primer impulso serio.

Cuando Vasconcelos tomó posesión de la rectoría de la Universidad Nacional en 1920, declaró que “no es posible ningún resultado provechoso en la obra de la educación del pueblo, si no transformamos radicalmente la ley que hoy publica, si no constituimos un ministerio federal de la Educación Pública”. El proyecto que entonces se enunció, no se detuvo en la transformación de las leyes secundarias, sino que se adentró en el campo constitucional. Así fue como en su informe ante el Congreso, al abrirse el período de sesiones extraordinarias el 7 de febrero de 1921, el Presidente Obregón se refirió en el lenguaje no rigurosamente jurídico de Vasconcelos, a la “federalización de la enseñanza”, y a la creación de la Secretaría de Instrucción Pública, medidas ambas que para adoptarse requerían reformas constitucionales y que estaban destinadas a enfrentarse “al problema vital de intensificar la cultura del pueblo por cuantos medios estén al alcance del Estado”.

Las reformas constitucionales, publicadas el 8 de julio de 1921, se refirieron una de ellas a la entonces frac. XXVII del art. 73 para dotar al Congreso de las facultades en materia educativa, y la otra al art. 14 transitorio, con objeto de tildar en

el mismo la supresión, acordada por el Constituyente, de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Como consecuencia de esta última reforma se pudo crear, el 5 de septiembre de 1921, la Secretaría de Educación Pública.

La llamada “federalización de la enseñanza” que se atribuyó a la frac. XXVII del 73, fue expresión excesiva, al aplicarse a una reforma que no se ajustó al rígido esquema del art. 124, conforme al cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Y es que el tema de la educación pública no quedó sustraído íntegramente del haber jurídico los Estados para transferirlo a la federación, sino que la reforma delimitó los campos, al conceder a esta última una competencia circunscrita y dejar a salvo la potestad de los Estados para legislar en lo no otorgado limitativamente a la federación. Si se quiere hablar de la entonces federalización de la enseñanza, hay que entenderla como restringida y parcial y atribuir a la expresión que Vasconcelos divulgó en su época un propósito proselitario y político, que no cuidó del fondo jurídico.

Por fortuna, el léxico que entonces se empleó no trascendió de la literatura política al texto de la reforma constitucional. Lejos de ello, la reforma 21 significó un acierto técnico dentro del marco de excepción por ella consagrado y que consistía en hacer partícipes en la regulación de una misma materia a los dos órdenes generalmente excluyentes entre sí, el federal y el local.

Era cierto que, en términos de generalidad, la federación y los Estados podían legislar sobre educación pública. Sin embargo, esta copartición no era indefinida y arbitraria, sino que dentro del concepto general de “educación pública” la reforma de 21 cuidó de señalar las facultades de cada uno de los dos órdenes. Después de consignar la facultad del Congreso de la Unión para establecer toda clase de escuelas así como institutos concernientes a la cultura general, la reformada fracción XXVII toma como facultad del mismo Congreso la de “legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones”, con lo cual la reforma no hizo otra cosa sino dotar a un solo titular de dos facultades que tendrían que ir en compañía, como eran la de establecer por cuenta propia centros de enseñanza y la de legislar acerca de la enseñanza en ellos impartida. Congruente con lo anterior, la reforma reconocía idéntica facultad a los Estados, pues a su potestad de crear escuelas debía corresponder la de legislar sobre las mismas.

Sólo resta señalar que las facultades coexistentes aunque no mezcladas de las dos potestades, tenían de común los principios que señoreaban la enseñanza, consignados en el artículo 3o. y que imponían el laicismo tanto en los establecimientos oficiales de cualquier grado, como en la enseñanza primaria, elemental y superior impartida en los establecimientos particulares, además de someter a las escuelas primarias a normas que, por una parte, prohibían la intromisión en ellas de corporaciones religiosas o ministros de algún culto y, por la otra, imponían a las autorizadas la sujeción a la vigilancia oficial.

El esquema constitucional así trazado por la reforma de 21, iba pronto a someterse a los requerimientos prácticos por un lado, en cuanto a las relaciones de la federación con las entidades, por el otro, respecto al manejo de la función educativa en lo que le pertenecía a la federación.

La experiencia confirmó lo que estaba a la vista de todos, según era la extrema penuria de los Estados, que los imposibilitaba para llevar a término por sí solos una labor eficiente en la materia. Su autonomía, dentro de los cuadros constitucionales era intocable, tendría que ser auxiliada con los recursos de la federación, si se quería que participarán con éxito en la tarea que la reforma reclamaba de todos. La ayuda económica a los Estados se tradujo desde el principio en un medio de intervenir en ellos la federación, como lo expresó en esos tiempos el Presidente Obregón en su informe de lo de septiembre de 1922, a un año apenas de la creación de la Secretaría del Ramo. La ayuda se hizo constar en contratos o se concedió por medio de subsidios. Excepto cinco Estados, con todos los demás se celebraron convenios. A cambio del auxilio financiero otorgado, y como condición del mismo, la federación impuso desde entonces direcciones a la enseñanza impartida por los Estados, con menoscabo de la autonomía que la Constitución no les negaba.

En cambio, la actividad directa de la federación, en ejercicio de su facultad constitucional para establecer y sostener por su cuenta centros de enseñanza, se organizó desde luego en forma eficaz, mediante la designación de delegados en cada una de las entidades federativas. En principio, su misión debía cumplirse únicamente respecto a los establecimientos educativos federales, pero los delegados pronto iban a ejercer también el control sobre la enseñanza local, propiciada por el apoyo financiero procurado por la federación a los Estados.

Las mermas que la realidad impuso a la autonomía local en la materia educativa, configuraron desde los inicios de la reforma de 21 un sistema empírico, dentro del cual las entidades estaban dirigidas por la federación. De este primer ensayo habría de sobrevenir la influencia federal, llamada a abarcar la posterior evolución de la enseñanza pública en el país.

El 13 de diciembre de 1934 se publicó una reforma a los artículos 3o. y 73, fracción ahora XXV, correspondiente a la fracción XXVII que hemos venido mencionado, la cual por supresión de las dos que inmediatamente la precedían pasó a ocupar el lugar de la XXV, según se publicó el 20 de agosto de 1928.

La reforma de 34 contenía dos temas claramente diferenciables entre sí. El primero se refería a las nuevas características ideológicas que la reforma imponía a la educación, así como a las taxativas y la vigilancia de la impartida por los particulares en ciertos tipos y grados. El segundo tema miraba al papel asignado a la federación y a los Estados en la función educativa y en él se ocupaba la frac. XXV del art. 73. Consideremos que este segundo tema es el único que corresponde a nuestro estudio de la parte orgánica de la Constitución, por lo que sólo a él prestaremos atención, ya que el primero pertenece a las garantías individuales. Sin embargo, queremos aclarar

que en el art. 3o. no se contiene exclusivamente la garantía de la enseñanza y sus modalidades, sino que el precepto incursiona también en la parte orgánica, por lo que en este aspecto sí nos compete su examen, como lo veremos más adelante. Al mismo tiempo hemos de observar que la reforma de 1934, fue objeto a su vez de modificación mediante la de 30 de diciembre de 1946, que es la vigente, pero esta última afectó al art. 3o. sólo en lo que tiene de garantía individual, no así a sus disposiciones en materia orgánica constitucional, no tocó para nada la frac. XXV del 73. En tales condiciones, el estudio que vamos a emprender tomará en cuenta la reforma de 1934, inalterada por la de 46 por lo que hace a las disposiciones acerca de la competencia de los poderes federales y locales en la materia de la educación pública.

Conviene, ante todo, tener a la vista los textos que nos proponemos comentar, adecuándolos a las contingencias de que han sido objeto en el transcurso del tiempo. Si, como hemos visto, la reforma de 46 no menoscabó la frac. XXV (entonces XXVII) del art. 75, en cambio la del 13 de enero de 1966 introdujo una adición al precepto indicado, que no alteró en nada el sistema existente, sino que se redujo a atribuir al Congreso de la Unión una facultad nueva. A continuación, damos el texto actual (año de 1973) de la frac. XXV y en él indicamos el origen cronológico de sus diversas partes:

“El Congreso de la Unión tiene facultad:

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarios y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios, y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones”; (Hasta aquí la reforma de 1921, con el único agregado en 1934 de mencionar las escuelas prácticas de minería, además de las ya incluidas de agricultura.)

“Para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional”; (Reforma de 13 de enero de 1966.)

“Así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República”. (Reforma de 1934.)

En cuanto al art. 3o., mantiene idénticas las reglas de distribución social educativa entre la federación, de los Estados y los municipios, tal como las estableció la reforma de 34, que en este punto no fue afectada por la de 46. El párrafo correspondiente, que ahora lleva el número VII, dice así:

“El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación de la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar esas sanciones aplicables a los

funcionarios que no cumplan las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.”

Con el fin de organizar nuestra exposición de hacer de lado el párrafo VII del art 3o. que acabamos de transcribir, el cual incurre en mera repetición de lo que dispone en su parte relativa la fracción XXV del art. 73, que también hemos copiado. La única disposición aparentemente exclusiva de dicha frac. VII, es la que se refiere “a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan”, disposición del todo superflua, pues no cabe suponer que sin ella, el legislador estaría impedido de sancionar a los funcionarios que desacataran los mandamientos legales. Por inútil, por ocupar entre las garantías individuales un lugar que no les corresponde y por no tener asignado el suyo propio en el sitio adecuado de la parte orgánica, como son las facultades del Congreso, el párrafo VIII del art. 30., no debió sobrevivir en la reforma a fondo de ese artículo que llevó a cabo el Constituyente 46. Por lo que a nosotros toca, nos bastará con referirnos en nuestro comentario a la frac. XXV del art. 73.

En su primera parte, ese mandamiento atribuye al Congreso de la Unión una facultad que por su naturaleza pertenece al Poder Ejecutivo, como es la de establecer, organizar y sostener en toda la República las escuelas e institutos que enumera. De fijo no le toca al Congreso, sino al Ejecutivo a través de la Secretaría de Educación Pública, el manejo concreto de los planteles educativos, función típicamente administrativa, que ni siquiera imaginamos que pudiera ser desempeñada por el órgano legislativo.

El precepto adquiere sentido con el párrafo que le sigue: “y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones”. La enumeración de establecimientos de educación y de investigación se hace en el primer párrafo, cabe entenderla, a la luz del segundo, como indicativa de la materia acerca de la que puede legislar el Congreso de la Unión. La facultad se extiende a toda la República, pero solamente se ejercita al respecto a los planteles de la federación, ya que la facultad federal no desplaza la de los Estados en la misma materia, dentro de sus respectivos territorios. Existe, pues, una doble jurisdicción en la impartición de la enseñanza por el Poder Público: la jurisdicción federal; que por razón del territorio abarca toda la República y que por razón de la materia se constriñe a los establecimientos federales; y la jurisdicción estatal, o estadual, que geográficamente reconoce por límites los de cada entidad federativa y dentro de ellos se ejercita sobre los planteles que el respectivo Estado sostiene.

La federalización de la tarea educativa, aunque restringida, la hizo posible la reforma constitucional de 21, como hemos visto, pero la concurrencia que de allí surgió, inspiró con el tiempo la conveniencia de un regulador, que distribuyera, unificara y coordinara la educación en toda la República. A tal finalidad la reforma de 34, que por ello implicó una innovación en nuestra técnica constitucional.

La triple tarea de distribuir, unificar y coordinar la educación pública, la encomendó la reforma de 34 al Congreso de la Unión a manera de regulador en función legislativa. De este modo, desde el año de hasta antes del 34 las entidades federativas gozaron constitucionalmente de una auténtica autonomía en la materia, que les permitía, dentro de su jurisdicción, determinarse por medio de sus constituciones, de sus leyes y de sus actos administrativos. Mas a partir de 34, la autodeterminación de las entidades ha quedado prácticamente a merced del Congreso de la Unión. El cometido que le asigna la frac. XXV es el de “unificar y coordinar la educación en toda la República”, expresión que gramaticalmente no soporta la compañía de dos verbos excluyentes entre sí, como son unificar, que quiere decir hacer de varias cosas un solo todo, y coordinar, cuyo significado consiste en ordenar entre sí varias cosas, que no por ello pierden su individualidad. Mientras la unificación lleva a la desaparición de las partes para integrar un todo, la coordinación presupone la subsistencia de las partes, relacionadas entre sí sistemáticamente. Ante el léxico poco vigilado del legislador de 34, todavía en vigor, el jurista tiene que buscar la conciliación de los dos vocablos dentro del precepto. Y de este modo habrá de entenderse que el verbo unificar no lo empleó el redactor del artículo en el sentido de implantar por el Congreso, centralizándola, una sola educación pública en todo el país, con expulsión de las entidades federativas en la tarea común a que las había convocado la reforma del 21. Por encima de la unificación centralizadora de la enseñanza, a que conduciría el vocablo totalizador aisladamente considerado, otros elementos del mandamiento constitucional hacen prevalecer la idea de coordinación, como vamos a verlo. Pero también habremos de observar que la unificación, en el sentido de centralización, ha acabado de hecho por ganar la partida a la coordinación, más allá de cualquiera interpretación jurídica.

En pos de la finalidad de “unificar y coordinar la educación nacional en toda la República”, el precepto constitucional que comentamos dota al Congreso, como un medio de alcanzar aquel objetivo con la facultad de dictar “leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los municipios el ejercicio de la función educativa”. Distribuir la función educativa entre varios titulares, es todo lo contrario a unificarlo en sentido estricto; el reparto que asigna una porción funcional a cada uno de los titulares, es a todas luces compatible con una cooperación armónica de los mismos, que es en lo que consiste la coordinación.

Consideramos que con esos elementos interpretativos podremos aclarar el texto no del todo afortunado de la frac. XXV, en el sentido de que el Congreso de la Unión, aunque le está concedida una intervención hegemónica en la educación nacional, debe dejar a salvo un mínimo de autonomía de las federativas, pues de otro modo no cumpliría con su obligación constitucional de repartir la función educativa, sino que indebidamente la asumiría en su totalidad, ni tampoco observaría su otro deber de poner orden y armonía entre las funciones que distribuye, las cuales no por estar coordinadas pierden su individualidad.

Distribuir y coordinar el ejercicio de la función educativa de las entidades y municipios es facultad del Congreso que podríamos llamar centrífuga, pues por ella, el centro reconoce atribuciones a la periferia. Pero ocurre que semejante potestad de distribuir y coordinar le es conferida al Congreso también respecto a las aportaciones económicas correspondientes a la pública, que deben sufragar la federación, los Estados y los municipios. He aquí una facultad centrípeta, pues ya no es el órgano central quien concede facultades, sino el que recauda contribuciones.

Esta facultad del Congreso de distribuir y coordinar la educación pública, no cuenta para su ejercicio con bases objetivas en la Constitución. Del uso de la facultad a través de la ley respectiva, deriva lo que a bien tenga conceder el legislador federal a las entidades y a los municipios. En cuanto a la potestad de distribuir, el adverbio convenientemente que la acompaña es la única norma que el precepto suministra al criterio del Congreso, que de este modo se convierte en mero criterio subjetivo, ya que nadie -específicamente el Poder Judicial Federal- podrá en ningún caso juzgar acerca de la inconveniencia de la ley que lleva a cabo la distribución. Por lo que hace a la coordinación, el texto constitucional emplea la expresión “buscando unificar y coordinar la educación en toda la República”, lo que parece más bien consejo que mandamiento, además de que tampoco aquí se trazan direcciones objetivas al Congreso.

Estamos, pues, en presencia de una facultad *sui generis* dentro de nuestro sistema federal. Si en el párrafo 40 de la presente obra la consideramos semejante a las facultades del Congreso en materia de salubridad general de la República y de vías generales de comunicación, por cuanto en los tres casos la Constitución delega en la ley ordinaria la distribución de facultades entre la federación y los Estados, ahora nos corresponda precisar que en los otros dos casos la ley suprema sí provee de una base objetiva y verificable conforme a la cual hacer el reparto, ya que la competencia del Congreso se reduce a legislar sobre salubridad general y sobre vías generales de comunicación, de donde se sigue que el Congreso no puede legislar sobre salubridad local o acerca de vías locales de comunicación (párrafo 120). En cambio, aunque por lo que hace a educación pública también se encomienda a la ley ordinaria el reparto de facultades, ello no va acompañado de alguna base impuesta por la Constitución, que obligara al Congreso y cuya inobservación pudiera ser enjuiciada, salvo por lo que ve a la jurisdicción federal sobre los establecimientos educativos de la federación, la cual no podría ser compartida por los Estados, pues no estaría al alcance de la ley secundaria variar la ecuación constitucional “jurisdicción federal igual a establecimientos de la federación”. Cuando la frac. XXV habla de “dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los Estados y los municipios el ejercicio de la función educativa”, no pretende en la distribución la facultad excluyente de toda otra, que en su primera parte reservó el precepto para la federación. Lo distribuible como atribución del Congreso a través de la ley, es la función educativa no exclusiva de la federación, dentro de una zona en la que sí deben actuar los Estados y muni-

cipios, aunque ello no excluya en ese aspecto la participación de la federación. Para que el Congreso realice la distribución dentro de la zona indicada, es para lo que no existe en la actualidad una base constitucional suficientemente precisa. La base existió determinante y clara en la reforma de 21; en la de 34 se dejó a la sola voluntad del Congreso movida por razones de conveniencia, la delicada misión de repartir y de coordinar una tarea que, como la educativa, no es exclusivamente federal. La reforma de 34 a la frac. XXV del art. 73, se erigió, por lo tanto, sobre una base pragmática, que no se decidió por la federalización total de la enseñanza, pero tampoco demarcó en la Constitución el área de la autonomía de los Estados. El vasallaje de estos últimos, que lo reciben todo a discreción de la federación, aparece más humillante si se mira la facultad del Congreso al señalarles las aportaciones económicas con que deben contribuir al servicio público de la enseñanza, mediante lo cual, la federación interviene autoritariamente en los presupuestos de los Estados. Ninguna consideración de orden práctico es bastante para justificar esa situación ambigua que prohijó la reforma de 34 y que pasó por alto la de 46. La Constitución lo puede todo, pero no conviene que ella misma mixtifiqué sus propias instituciones, colocando al abrigo de la forma federal un régimen que la desnaturaliza.

En otro aspecto, la frac. XXV que venimos comentando al Congreso de la Unión para que directamente, haciendo a un lado a las entidades, imponga a los municipios sus atribuciones en el desempeño de la función educativa y les señale sus aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público. El municipio libre, según el art. 115, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación; si es, por un lado, la célula primaria de la entidad federativa, por otro sólo está vinculado mediante la subordinación limitada que trata de dejar a salvo la libertad municipal. En esas condiciones consideramos incompatible con la institución del municipio libre la potestad del órgano federal para dictar normas en materia educativa a los municipios, asumiendo así una regulación que por su naturaleza corresponda a la Constitución y a las leyes de cada Estado. Estamos en presencia de una externación más de la falta de escrúpulo o de conocimiento con que trataron a nuestras instituciones los reformadores de 34.

No es de extrañar que la anfibología, cercana a veces a la incoherencia, que preside el reparto de atribuciones operado por la reforma de 34 e intocado por la de 46, se refleje en la ley secundaria, la cual, publicada el 23 de enero de 1942, lleva el nombre de Ley Orgánica de la Educación Pública, reglamentaria de los artículos 30., 31, fracción I; 73, fracciones X y XXV; y 123, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al aparecer la Ley en 1942, reglamentaba los preceptos constitucionales que entonces estaban en vigor. Con el tiempo, algunos de esos preceptos se han modificado sin que la Ley se ajuste sus modificaciones, pues desde su expedición no ha sido objeto de reforma alguna. De este modo se puede afirmar que los cambios constitucionales posteriores a la Ley, carecen propiamente de reglamentación. Así

ocurre, por vía de ejemplo, con el art. 3o. constitucional, modificado sustancialmente en la mayor parte de su texto el año de 46, esto es, con posterioridad a la Ley de 42; al no hacerse cargo del cambio, la Ley de 42 continúa reglamentando mandamientos derogados y, en cambio, no ha provisto de reglamentación al texto en vigor.

Si hemos citado como un caso entre otros el del art. 3o. no es por considerar imputable a la Constitución la inactualidad de la Ley, sino para poner de manifiesto la inadecuación por lo anacrónico del instrumento legal más próximo a la Constitución.

De regreso a nuestro tema, hemos de ubicar en la Ley de 42, desde el punto de vista que corresponde a nuestro estudio, la proyección del texto constitucional que antes hemos abordado. Con ese propósito, trataremos hasta donde nos sea posible de agrupar sistemáticamente las pocas y dispersas disposiciones que, dentro de sus 130 artículos, dedica la Ley a la distribución y coordinación de la tarea educacional entre la federación, los Estados y los municipios, que es precisamente lo que concierne a nuestro tema.

En cuanto a la federación, la Ley dispone que los planteles educativos de cualquier tipo o grado que ella establezca en cualquier parte del territorio de la República, dependerán de la Secretaría de Educación Pública, tanto en la dirección técnica cuanto en la administrativa (art. 123 de la Ley). Este precepto está de acuerdo con lo que hemos considerado como primer presupuesto de la frac. XXV (art. 73 de la Constitución), a saber, la potestad exclusiva de la federación sobre sus propios establecimientos educativos. Esta es la única área ajena a todo respecto, en la que no interviene para nada la autoridad estatal o municipal, y que, por tanto, no es susceptible de que sobre ella ejerza el Congreso su facultad de distribuir el ejercicio de la función educativa. La Ley no autoriza excepción alguna a lo antes dicho, pues aun la obligación impuesta a los gobiernos de los Estados de cooperar al sostenimiento de las escuelas normales rurales, dependientes de la federación, que funcionen en sus respectivos territorios (art. 81, I. f.) no lleva aparejado derecho de los estados para intervenir en las escuelas a cuyo sostenimiento cooperan.

Inmediatamente después, en su art. 124, la Ley admite la capacidad de las autoridades federativas y de los municipios para establecer y sostener, dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, la misma clase de planteles e instituciones que el artículo precedente reconoció como susceptibles de ser establecidos en todo el territorio nacional por la federación. Pero mientras esta última goza de jurisdicción plena sobre sus propios planteles, correspondiéndole íntegramente la dirección técnica y la administrativa en todos los tipos y grados de la enseñanza, la Ley impone a la jurisdicción de los Estados y de los municipios sobre sus propios planteles y la subordina en parte a la federación.

En efecto, a la continuación de la capacidad con que los dota, el artículo 124 reconoce a los Estados y municipios la dirección técnica y administrativa de sus planteles, con lo cual el precepto parece inclinarse, hasta aquí, en favor de la paridad entre la jurisdicción federal y la local, cada una dentro de su propia esfera, como lo

realizó la reforma constitucional de 21. Más enseguida el precepto erige dos verdades, primer indicio de la desigualdad entre ambos órdenes. Después de reconocer que “la dirección técnica y administrativa les corresponderá” (a las entidades federativas y a los municipios), añade el art. 124 de la Ley) “salvo lo dispuesto en los artículos 118, fracciones II y III y 127 de esta ley y en los convenios de coordinación”.

De estas dos salvedades, examinaremos desde luego la primera y reservaremos para más adelante el estudio de los convenios de coordinación.

El art. 3o. de la Constitución somete a un tratamiento especial “la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros o campesinos”. Para ese efecto el precepto constitucional señala requisitos y taxativas para la impartición de esa clase de enseñanza, comunes por igual a la federación, a los Estados, a los municipios y a los particulares. Pero como la Constitución, según hemos visto, no lleva a cabo la distribución de la función educativa, sino que las encomienda a la ley secundaria federal nos corresponde averiguar cómo maneja esta última lo relativo a la enseñanza que podemos llamar controlada por el poder público, a diferencia de la enseñanza que es libre de no ser primaria, secundaria o normal ni estar destinada a obreros o campesinos.

He aquí, en síntesis sistematizada, las normas que establece la Ley vigente, por cuanto a la distribución y coordinación de la enseñanza controlada:

a) Corresponde a la federación, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y con exclusión de los Estados, municipios y particulares, la formulación de planes, programas y métodos de enseñanza, los cuales son obligatorios por igual para las escuelas dependientes de la federación (la que de este modo se da a sí misma sus propias normas) y para aquellas otras que establecen los Estados, los municipios y los particulares (que observan normas ajenas, como son las emitidas por la federación). Fracs. II y III del art. 118.

b) Pero no basta para la Ley conservar al órgano federal en la elaboración del material técnico, como son los planes, programas y métodos de enseñanza, pues también excluye a los Estados y a los municipios por lo menos de la dirección técnica de los planteles e instituciones por ellos establecidos y sostenidos, según se refiere del art. 124, relacionado con el art. 127.

c) A diferencia de la enseñanza controlada cuyas normas esenciales les acabamos de exponer, la enseñanza libre en sus propios establecimientos corresponde íntegramente a las entidades, así en la dirección administrativa como en la técnica, salvo lo que se determine en los convenios de coordinación (art. 118, frac. V)

d) Para que las instituciones privadas y las particulares puedan impartir enseñanza controlada, deberán tener autorización previa y expresa de la autoridad pública (art. 38). En cuanto a la autoridad competente para otorgar la autorización, parecería lógico que lo fuera la federación, puesto que la Ley reserva a ella la dirección técnica de dicha clase de enseñanza. Pero la Ley, en su art. 40, otorga esa facultad a las autoridades de los Estados y de los municipios dentro de sus respectivos territorios,

con lo cual incurre en una incongruencia, ya que si por una parte la autoridad federal es la que impone planes, programas y métodos de enseñanza a las escuelas oficiales de los Estados y municipios y conserva constantemente su control, por la otra se confía la verificación de los requisitos técnicos e ideológicos de las escuelas particulares a las mismas autoridades estatales que carecen de facultad similar con sus propias escuelas oficiales.

Compete al Secretario de Educación Pública, asienta el comentado art. 40, la resolución definitiva en los casos de denegación, lo cual confirma que en el caso de otorgamiento de la autorización a particulares, la resolución de las autoridades locales es definitiva y nada puede hacer legalmente la Secretaría de Educación Pública en presencia de escuelas particulares que a su juicio no hubiesen merecido la autorización concedida. A manera de complemento de la contradicción señalada, el art. 43 da por cierto que las revocaciones de autorizaciones otorgadas a particulares que hagan los Estados o municipios dentro de sus respectivas circunscripciones, corresponden también a dichas autoridades, no a la Secretaría de Educación, y son revisables por el Secretario del Ramo precisamente en ejercicio de su facultad revocatoria, de suerte que no es la autorización, sino su insubsistencia lo único que puede llegar al conocimiento de la jurisdicción federal.

Eso por lo que toca a la enseñanza controlada por el poder público, que sin autorización de éste no puede ser impartida por particulares. En cuanto a la enseñanza libre o no controlada, aunque no hay prohibición para las particulares de transmitirla públicamente, sin embargo el reconocimiento oficial de los estudios realizados en los planteles destinados a esa enseñanza, así como la revalidación de estudios para cada individuo, corresponde otorgarlos al poder público; el reconocimiento y su denegación se rigen por las mismas reglas que hemos observado en la enseñanza controlada, por lo que vale para estos actos dirigidos a la enseñanza libre lo que acabamos de exponer respecto a la controlada. La revalidación corresponde otorgarla a las Comisiones Mixtas y, en su defecto, a los órganos adecuados de la entidad (art. 26, segundo párrafo; 27, segundo párrafo; 30, frac. II; 32 y 45). La autoridad puede retirar discrecionalmente su reconocimiento de validez a los planteles (art. 28) y revocar la revalidación de estudios a los individuos si ha habido falsedad en los documentos que la fundaron (art. 33); en cuanto a lo primero, la Ley es omisa en el señalamiento de la autoridad a quien compete el acto, pero la congruencia pide que el retiro del reconocimiento corresponda a la autoridad que lo había concedido, federal, estatal o municipal según los casos; por lo que hace a lo segundo, la revocación de una revalidación de estudios que pueden en ciertos casos otorgar las entidades, la atribuye la Ley a la Secretaría de Educación Pública, quebrantando así una vez más la unidad del sistema.

Hemos querido referirnos a la congruencia legal que en los aspectos indicados nos ha parecido descubrir, no a manera de censura de la parva descentralización en este punto operada por el legislador en fin de las entidades en penuria, sino para verificar cómo se refleja en la ley secundaria la desorientación del texto constitucional.

La escasa autonomía, indigna del sistema federal, que respetaron en las entidades federativas la frac. XXV del art. 73 y su ley reglamentaria, se abate de hecho totalmente, merced a la posibilidad de que renuncien a ella los Estados mediante los convenios de coordinación con el gobierno federal.

Por disposición legal, cada facultad reconocida a las entidades va acompañada de la salvedad de lo que de distinto se acuerde en los convenios de coordinación, de tal suerte que el raquítico reparto de atribuciones que lleva a cabo la voluntad del legislador, queda subordinado a la voluntad de las entidades, las cuales pueden, por medio de convenios, -según la despectiva expresión del art. 127- “entregar” a la federación la dirección administrativa de todas sus escuelas o parte de ellas, así como la dirección técnica de la enseñanza libre, ya que la dirección técnica de la controlada corresponde siempre a la federación y no puede ser objeto de convenio.

De los cuatro convenios por escrito que actualmente están en vigor, dos de ellos no se detienen en aprovecharse de la facilidad que les ofrece la Ley para deshacerse de la función educativa que les incumbe, transmitiéndole a la federación. El de Oaxaca de noviembre de 1943 conviene en “pasar” a la federación “todo el sistema educativo que existe en la actualidad dependiente del Gobierno de dicha Entidad Federativa”. El de Querétaro de enero de 1945, a diferencia del anterior, no entrega a la federación la totalidad de su educativo, sino que únicamente conviene en coordinar la dirección administrativa de los planteles de la educación controlada, con lo cual conserva la responsabilidad de impartir la enseñanza que le es propia. El de Hidalgo de enero de 1965 tiene por objeto coordinar, no sólo la administrativa sino también la técnica “de todos los servicios de Educación Pre-escolar, Primaria Diurna y Nocturna, Secundaria, Normal, de Educación Física y de Bellas Artes, incluyendo el personal de los trabajadores administrativos y manuales que prestan servicios en las ramas educativas ya señaladas”; a título de coordinados, este convenio llega al extremo de federalizar los servicios educativos locales que son Objeto del mismo, los que denomina “federalizados” para distinguirlos de los llamados “federales”, pertenecientes por su naturaleza a la federación, en todo lo cual se diferencia de los otros convenios, por los que las entidades no enajenan irreversiblemente lo que entregan a la federación, sino que pueden por voluntad de las partes, y aun obligadamente, esto último cuando dejan de pagar su aportación económica al gobierno federal.

Los convenios de coordinación, en cuanto constituyen estipulaciones voluntarias de las partes que en ellos intervienen, son del todo distintos de la coordinación educacional que puede imponer el Congreso de la Unión por sobre la voluntad de las entidades federativas en ejercicio de las facultades que le otorga la frac. XXV del art. 73. A través de los convenios se exterioriza la reducida autonomía que en esta materia se ha reservado a título honorífico a los estados-miembros; tan mezquino cometido explica favorable acogida que hasta ahora han merecido los convenios, de lo que hay que congratularse si han de servir, como el último de ellos, para que los Estados abdicquen del remanente de su soberanía.

Para agotar el estudio del texto constitucional que hemos venido glosando, nos resta ubicar dentro de nuestro sistema federal la adición anteriormente transcrita, de 13 de enero de 1966, a la fracción XXV del art. 73 por la que se dotó al Congreso de la Unión de la facultad sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional. Después de testimoniar la desorientación del reformador constituyente de 34 en el manejo de la delicada técnica del sistema federal, observamos que el de 66 ha regresado a un punto de partida que, así no sea rígidamente ortodoxo, reitera precedentes incorporados a lo que ya es una tradición en nuestra evolución jurídica.

Al igual que en los casos varias veces mencionados de la salubridad general de la República y de las vías generales de comunicación, nos hallamos en presencia de una facultad que no pertenece íntegramente ni a la federación ni a los Estados.

La jurisdicción legislativa del Congreso de la Unión se extiende únicamente a aquellos monumentos de que se trata cuya conservación sea de interés nacional. Los que no participen de esta característica, quedan bajo la posible potestad legislativa de las entidades. La definición del interés nacional incumbe al Congreso, en ejercicio de la facultad que le ha otorgado la adición, nunca con criterio arbitrario, sino sobre en las que se articule el concepto idóneo de lo nacional.

Aquí se ofrece, al menos, un elemento objetivo que deberá tomarse en cuenta por el legislador y por el juzgador. El juez de amparo estará en posibilidad de apreciar si el legislador ha hecho buen uso del concepto de lo nacional, suficientemente objetivado por los textos legales y por los doctrinarios, a diferencia de la noción de conveniencia, que hemos visto presidir la distribución de la función educativa entre la federación, y los Estados y los municipios.

La enseñanza ha sido, en México, uno de los problemas sustanciales; en ciertas épocas el primero y fundamental entre todos, en otras el que comparte con algunos más la primacía; inagotable como fuente de promesas políticas, lo es también como denuncia permanente de una frustración nacional.

Le ha buscado solución la ley suprema y en pos suya la ley reglamentaria; no la han hallado, pero sus fórmulas sí han influido, para bien o para mal, en las cambiantes realizaciones que se han abordado. Ceñidos a nuestro tema, no consideremos que le es ajeno el señalamiento, en síntesis apremiada, de las repercusiones que lo jurídico-constitucional ha llevado al campo de la realidad.

Decididos los gobiernos emanados de la Revolución a encabezar por su cuenta la cruzada educacional, dieron el primer paso en firme con la reforma constitucional de 21. Para intervenir en la enseñanza se abrían en el poder público dos caminos, dentro de nuestro sistema federal: encomendar la tarea a las entidades federativas, o asumirla la federación. El primero estaba abierto a las entidades, por el sólo hecho de que todavía no se lo apropiaba la federación; mas a pesar de meritorios esfuerzos de algunos gobiernos locales para organizar la enseñanza pública, las desmedradas finanzas de los Estados y el desorden administrativo hacían que allí pudiera partir

el movimiento. Empezar el camino de la federación de la enseñanza parecía el más aconsejable, pues sólo el gobierno federal contaba con los recursos económicos y técnicos necesarios para llevar la enseñanza pública a todo el país, más allá de las áreas locales; pero con ello se privaba a las entidades de algo que conforme a los requerimientos del federalismo debía corresponder a su patrimonio, según era la impartición de la enseñanza de acuerdo con las características regionales, lo que implicaba una diversificación de métodos y de profesorado, aparte de la deprimente condición en que se les colocaba, al sustraerlas de una responsabilidad nacional.

El mérito de la reforma constitucional de 21 consistió, por una parte, en haber hecho partícipes en la común responsabilidad a la federación y a los Estados y, por otra, en haber respetado la autonomía de estos últimos, reconociendo que a su potestad innegable de levantar escuelas, no podía menos que corresponder la potestad de legislar acerca de ellas.

Demasiado pronto, como hemos visto, los subsidios con que el gobierno federal se vio en el caso de auxiliar a los Estados para desarrollar su labor educativa, fueron el medio de imponerles condiciones, llamados a someterlos a la voluntad de la federación. Defraudada en sus propósitos la reforma de 21, el siguiente paso lo dio la de 34, que no implantó resueltamente la federación total de la educación, ni tampoco reconoció un mínimo de derechos a las entidades, sino que las colocó en situación de dependientes del gobierno federal, sujetas a la ley de la conveniencia que había de expedir el Congreso de la Unión.

Es posible, ciertamente, aducir razones de orden práctico en favor de la reforma de 34, entre otras la impracticabilidad del sistema federal que ella engañosamente propugna. Pero sin evadirnos del enfrentamiento pragmático del problema, basta con observar los resultados prácticos del proceso educativo en México, para darnos cuenta del fracaso del sistema, que arrastra consigo a los textos constitucionales y legales.

Con una de las partidas más altas del presupuesto nacional, “la Secretaría de Educación Pública ha llegado a ser una masa informe, en la que un sindicato poderoso interfiere la comunicación y jerarquización entre sí de una importante burocracia. A manera de represalia del abatido federalismo, el excesivo centralismo de la Secretaría de Educación ha procreado a la larga un profesorado insumiso, hasta el que no alcanza la acción de los órganos centrales. Por hoy, aparece más responsable de su misión, acaso por estar directamente vigilado, el modesto profesor designado y sostenido por las autoridades estatales.

Sírvanos de testimonio el de Jaime Torres Bodet, Secretario de Educación Pública durante dos sexenios (1940-46 y 1958-64):

“En 1921, Vasconcelos pugnó por federalizar la enseñanza. En 1943, imaginé candorosamente que la firme unidad sindical de los profesores contribuiría a mejorar la federalización ideada por Vasconcelos. Pero, en 1958, me daba cuenta de que, desde el punto de vista administrativo, no era recomendable en los términos concebidos por el autor del monismo estético. Por otra parte, la unificación sindical no parecía

favorecer de manera muy positiva a la calidad del trabajo docente de los maestros. Habíamos perdido contacto con la realidad de las millares de escuelas sostenidas por el gobierno, desde Sonora hasta Chiapas y desde la frontera de Tamaulipas hasta las playas de Yucatán. Nuestros informantes directos eran inspectores que, como socios activos del Sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que la gratitud de sus subalternos sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores.”

La absorción de la instrucción pública por el gobierno federal, la forma en que hemos descrito, ha culminado en una centralización totalitaria, que una vez más enfrenta entre sí realidades y vocablos. Al fenómeno de ampliación de la esfera a costa de los Estados, se le ha llamado federalización. En realidad es centralización, pues en virtud de este fenómeno nuestra historia recorre el camino de regreso hacia formas de centralismo contra las que pugnaron en el siglo pasado las Constituciones de 24 y de 57, en un empeño al que se adhirió sin titubeos la vigente de 1917.

La centralización así entendida es, prácticamente, una enorme concentración de atribuciones que se han acumulado al patrimonio jurídico de la federación. De este modo, en un léxico formado a espaldas de la Constitución, han llegado a ser equivalentes tres vocablos que en buena técnica constitucional no resistirían la identificación: federalización, centralización, concentración.

Todo esto que, comenzó a formarse como la ganancia de la federalización a costa de los Estados, ha llegado a convertirse al cabo en ingente problema de la educación federalizada. La Secretaría de Educación Pública se ha echado a costas la responsabilidad de la educación pública, llevada hasta los últimos rincones del país. Esperamos que algún día, pasando por encima de intereses creados, pueda cumplir su misión. No confiamos en que lo hará mediante un regreso al sistema federativo, sino acaso a través de una desconcentración meramente administrativa, dentro de la exclusiva esfera federal. Pero más allá de esta consideración, y de cualesquiera otras adversas, seguiremos creyendo en un orden jurídico supremo, ante el cual, mientras exista, inclinaremos siempre nuestro respeto.

LOS AUTORES DEL CAPÍTULO PRIMERO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917. RABASA, INSPIRADOR DEL POSITIVISMO JURÍDICO EN RELACIÓN CON LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1º CONSTITUCIONAL

Alfonso Noriega Cantú

La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917, México, UNAM, 1967.

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 1 de este Código Político, se precise quiénes son los autores de dicho capítulo y cuáles fueron las ideas, que en un sentido positivo a negativo, influyeron en su redacción. Así pues, después de intentar la reseña histórica del nacimiento del mencionado capítulo 1, 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 de dichas 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 10. 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 señorío 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, 11 y 12.

Efectivamente, Rabasa tuvo una influencia decisiva en los hombres de 1917. Don José Natividad Macías y don Luis Manuel Rojas eran dos muy buenos ahogados, conocedores del Derecho nacional, que habían practicado su profesión en la provincia y desempeñado algunos puestos judiciales; pero no tenían, sin que costo 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 10. 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 inspiración 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 desarrolló, 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 desarrolló un argumento más, que podríamos llamar de carácter filosófico.

Vallarta, desde luego, recuerda uno de los argumentos de carácter gramatical 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 autorizada 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 determina 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 10. de la Constitución, es prescindir de toda noción científica, “confundiendo los principios eternos de justicia con las conveniencias temporales de la política, poniendo 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. 1., 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 1, 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 pretenciosa 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 10. “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 10. 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 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 éstos 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 una mucha 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 individuos”, 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 lo 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 del 57, es la sección 1º 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”? 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. Hacemos 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 lo. La sociedad es una realidad a la que el derecho individual tiene que amoldarse so pena de morir. Errores y 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 1º 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 1º, 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 1º 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 GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE TUVIERON CARRANZA Y LOS CONSTITUYENTES DE QUÉRETARO

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 ropaje 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 mente 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 Múgica, 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 naturales 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, indivi-

dualismo 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 transo formar 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 de 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 pertenecían 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.

LOS FACTORES REALES DE PODER Y LAS DECISIONES FUNDAMENTALES

Ignacio Burgoa

Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1984.

Atendiendo a la etimología de la palabra “factor”, el concepto respectivo significa “el que hace alguna cosa”, la idea de “real” denota lo objetivo, lo trascendente, lo “fenoménico” según la terminología kantiana, es decir, “lo que está en la cosa o pertenece a ella”. Por ende, los factores reales de poder son los elementos diversos y variables que se dan en la dinámica social de las comunidades humanas y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico y condicionan la actuación de los titulares de los órganos del Estado en lo que respecta las decisiones que éstos toman en el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas.

Ha sido Fernando Lasalle, como se sabe, quien aludió a dichos factores adscribiéndoles la expresión con que se les designa. Sin embargo, los factores reales de poder siempre han existido y existirán en toda sociedad humana. Esta afirmación la fundamos en la circunstancia evidente de que los mencionados factores forman parte inescindible o inseparable de la constitución real y teleológica del pueblo, puesto que, como ya dijimos, se dan en ella como elementos del ser, modo de ser y querer ser populares. En efecto, esta constitución, según aseveramos anteriormente, no es de ninguna manera estática, inmóvil ni inmutable. Por lo contrario, el pueblo, como unidad óptica o trascendente, prescindiendo de la forma político jurídica en que esté organizado, siempre tiene una existencia dinámica, es decir, actúa normalmente en prosecución de multitud de fines de diferente índole que inciden en los distintos ámbitos de su vida colectiva. Un pueblo sin movimiento es un pueblo muerto, inerte, pues su presencia vital se revela en un permanente impulso de superación, de transformación y de cambio, bien para perfeccionar los logros que en determinada etapa de su vida histórica haya alcanzado, o bien para corregir sus defectos, colmar

sus necesidades y resolver sus problemas. Con toda razón ha dicho Lasalle que “Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son una fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, mas que tal y como son”.

Ahora bien, es evidente que, a pesar de que el pueblo sea una unidad real, no está compuesto por una colectividad monolítica. Por lo contrario, dentro de esa unidad existen y actúan clases, entidades y grupos sociales, económicos, culturales, religiosos y políticos diferentes que desarrollan dentro de la dinámica total del pueblo, una actividad tendiente a conservar, defender o mejorar su posición dentro de la sociedad como un todo colectivo. En otras palabras, tales clases, entidades o grupos, individualizadamente considerados, tienen intereses propios que pueden ser, y frecuentemente son, diferentes y hasta opuestos o antagónicos entre sí. El juego interdependiente y recíproco de esos intereses es lo que produce la dinámica social, la cual, a su vez, se manifiesta en los factores reales de poder. Dicho de otra manera, estos factores no son sino las conductas distintas, divergentes o convergentes, de las diferentes clases, entidades o grupos que existen y actúan dentro de la sociedad de que forman parte, para conservar, defender o mejorar las infraestructuras variadas en las que viven y se mueven. Tales tendencias actuantes, que traducen un conjunto de objetivos y de medios para realizarlos, presionan políticamente para reflejarse en el ordenamiento jurídico fundamental del Estado, que es la Constitución, es decir, para normativizarse como contenido dogmático e ideológico de ésta.

De las breves consideraciones que anteceden se deduce que los factores reales de poder, como fuerzas “activas y eficaces”, según las califica Lasalle, condicionantes o, al menos, presionantes de la creación y de las reformas constitucionales sustanciales, no pueden desarrollarse y ni siquiera concebirse sin los grupos, clases o entidades socio-económicas que los desplieguen. Dicho en otros términos, los aludidos factores, como elementos dinámicos, también están integrados por su mencionado soporte humano, el cual puede tener o no una forma jurídica o estar o no organizado. Por consiguiente, en la dilatada esfera de las posibilidades, los llamados “grupos de presión”, los partidos políticos, las agrupaciones de diferente índole y finalidad y sus “uniones” o “alianzas”, los sectores obrero, campesino, industrial, burgués, profesional, estudiantil, universitario, etc., pueden implicar el soporte humano de los factores reales de poder no sólo como elementos condicionantes o presionantes de la producción constitucional y jurídica en general, sino de la actuación política y administrativa de los órganos del Estado.

La historia de la humanidad es un venero inagotable de ejemplos para corroborar la veracidad indiscutible de las anteriores aserciones. Así, verbigracia, las luchas que registran los pueblos de la antigüedad clásica greco-romana entre patricios y plebeyos, hombres libres y esclavos o ricos y pobres, se explican por el designio de estas clases socio-económicas y políticas para subsistir y mejorar sus condiciones de vida dentro de la polifacética existencia comunitaria. Los pueblos medioevales tampoco estuvieron exentos de luchas similares entre los distintos grupos sociales y

económicos que los componían. Para no ser demasiado prolijos en la ejemplificación, debemos enfatizar que la experiencia histórica nos revela el hecho ineluctable de factores dados en la constitución real y teleológica de las sociedades humanas como elementos condicionantes del derecho, en la inteligencia de que el predominio de una clase social y económica determinada, en un momento cierto de la vida de un país, es causa primordial de la tónica ideológica que presente la constitución jurídico-positiva de un Estado específico. Efectivamente, en el proceso de creación constitucional que se inicia con la integración e instalación de la asamblea constituyente y concluye con la expedición de la Constitución, suelen operar los diversos factores reales de poder a través, primero, de la elección de los diputados respectivos, y después, mediante la influencia que sobre éstos ejercen. Esta operatividad tiene como objetivo que en la Ley fundamental se proclamen los principios y se inserten las normas jurídicas que aseguren y fomenten los intereses de cada uno de dichos factores. Si la Constitución fuese simplemente un documento confeccionado en la soledad apacible de un gabinete y por sapientes juristas y filósofos alejados de la realidad e indiferentes a su contextura misma, no dejaría de ser, como lo afirmó Lasalle, una mera “hoja de papel” tan deleznable, que no podrían aplicarse normalmente no, por ende, tener vigencia efectiva. Y es que los factores reales de poder, además de entrañar los elementos condicionantes del contenido diverso de una constitución, son al mismo tiempo sus sostenedores en el mundo de la facticidad. Cuando un orden constitucional no se apoye ni respalde en dichos factores o éstos no lo sustenten, su quebrantamiento y desaparición son necesariamente fatales.

No es posible, por otra parte, formular *a priori* y con validez universal y absoluta un cuadro en que se puedan clasificar, y ni siquiera enumerar, los factores reales de poder. La naturaleza de éstos, los grupos humanos de que proceden, los fines a que propenden, los medios que utilizan para conseguirlos, los intereses que los integran, en una palabra, su variadísima consistencia ontológica, deontológica y teleológica, son tan cambiantes de un país a otro y, dentro del mismo, en diferentes épocas de su vida, que cualquier intento para formular su tipología, estaría destinado al fracaso más rotundo.

Dichos factores sólo son ponderables en función de un momento histórico determinado y en relación con un cierto pueblo o Estado, siendo susceptibles de cambiar con el tiempo e incluso de desaparecer y de ser reemplazados por otros en la evolución transformativa gradual o súbita de las sociedades humanas. Sin embargo, grosso modo, nos aventuramos a indicar que generalmente los factores reales de poder que han influido e influyen no sólo en la creación de la Constitución, sino en sus reformas sustanciales y en la actividad de los órganos del Estado, inciden y se registran en los ámbitos económico, cultural, religioso y político, pudiendo actuar combinadamente en todos ellos. En el campo económico, tales factores están representados por los banqueros, industriales, obreros, campesinos, propietarios urbanos y rurales, comerciantes y demás grupos vinculados a la producción, comercio, consumo y servicios de distinta índole; en la esfera cultural, operan con ese carácter

los intelectuales, profesionistas y técnicos de diversas especialidades, así como estudiantes y universitarios en general; en el ámbito religioso, evidentemente el clero, las diferentes organizaciones eclesíásticas y las agrupaciones conexas pueden asumir la expresada naturaleza; y en el terreno político, como es lógico, los partidos y el ejército.

El estudio de los factores reales de poder corresponde principalmente a la sociología, que por éste y otros muchos motivos guarda estrecha relación con el Derecho Constitucional, pues esta rama de la ciencia jurídica tiene indispensablemente que valerse de las ciencias sociales para explicar el contenido de las instituciones establecidas y reguladas por una determinada Ley fundamental vigente o que haya estado en vigor en un cierto país. La sociología y las disciplinas conexas proporcionan la metodología para estudiar los fenómenos que en la dinámica de las colectividades humanas reflejan la presencia y acción de los factores reales de poder que hayan condicionado el orden constitucional desde el punto de vista de su contenido sustancial. Es el desentrañamiento de la influencia que en la producción de la Constitución y de sus reformas esenciales lo que sirve de criterio básico para calificarla, es decir, para establecer cuáles son las decisiones políticas, económicas y sociales fundamentales que se hayan recogido en ella como principios ideológicos sobre los que descansa la estructura jurídica de un Estado. Los mencionados factores, en su proyección constitucional, demuestran la perfecta simbiosis o sinergia que existe entre la sociología, la economía y demás ciencias sociales, por una parte, y el Derecho, por la otra. Las normas jurídicas, como formas coercitivas e imperativas que estructuran al Estado y regulan todas las actividades individuales y colectivas que dentro de él se despliegan, son susceptibles de llenarse con múltiples contenidos que se localizan en la constitución real y teleológica del pueblo. Ahora bien, el análisis de estos contenidos, como esferas fácticas y objetivas en que se mueve la vida comunitaria, proporciona principios y crea sistemas socio-económicos, políticos, religiosos o culturales, los cuales, sin su normativización jurídica, no podrían aplicarse ni funcionar en la realidad. A la inversa, las normas de derecho, sin ningún substratum que respondan a esas esferas, serían simples “hojas de papel” como lo proclamó Lasalle. De ahí que el dualismo “normatividad jurídica-realidad social, económica, política, cultural y religiosa”, respectivamente, como forma y materia según la concepción aristotélica, denote la síntesis sobre la que debe edificarse la organización fundamental del Estado expresada en la Constitución, que no debe ser un cuerpo preceptivo descarnado, frío y sin alma, sino el ordenamiento por el que transcurra espontáneamente la vida del pueblo hacia la consecución de sus fines.

Las decisiones fundamentales

Las decisiones fundamentales que sustentan y caracterizan a un orden constitucional determinado están en íntima relación con los factores reales de poder. Tales decisiones son los principios básicos declarados o proclamados en la Constitución,

expresando los postulados ideológico-normativos que denotan condensadamente los objetivos mismos de los mencionados factores. Así, cuando en la historia de un país y en un cierto momento de su vida predomina en la asamblea constituyente la influencia del alguno o algunos de los principios factores, el ordenamiento constitucional recoge los principios económicos, sociales, políticos o religiosos que preconizan. Este acto implica la juridización de los citados principios, o sea, su erección en el contenido de las declaraciones normativas básicas y supremas del Estado, declaraciones que no son sino decisiones fundamentales preconizadas en la Constitución. Nítidamente se deduce que estas decisiones pueden ser políticas, económicas, sociales o religiosas, adoptadas aislada o combinadamente, que es lo que sucede con más frecuencia, teniendo como atributo relevante su variabilidad en el tiempo y en el espacio, ya que su contenido substancial depende de la facticidad diversa y de las distintas corrientes de pensamiento que en un momento histórico dado actúen en un determinado país. En otras palabras, y como dice Jorge Carpizo, “Las decisiones fundamentales no son universales, sino están determinadas por la historia y la realidad sociopolítica de cada comunidad”, considerándose como “principios que se han logrado a través de luchas” y como “parte de la historia del hombre y de su anhelo de libertad”.

Ahora bien, el señalamiento de las decisiones fundamentales en cada constitución conduce a la fijación de sus normas básicas y de las que no tienen este carácter. Las primeras son precisamente las que involucran tales decisiones, declarando los principios torales de índole política, económica, social o religiosa que expresan. Las segundas, en cambio, son disposiciones del ordenamiento constitucional que desarrollan dichos principios estableciendo sus contornos preceptivos generales. Para Schmitt, las normas básicas son la Constitución misma, denominando a las que no presentan esta calidad con el nombre de “leyes constitucionales”. “La distinción entre Constitución y ley constitucional, dice, es sólo posible, sin embargo, porque la esencia de la Constitución no está contenida en una ley o en una norma”, agregando que “En el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente, es decir, del Pueblo en la Democracia y del Monarca en la Monarquía auténtica”.

Parafraseando el pensamiento de Heller, podemos afirmar que las decisiones fundamentales son las valoraciones normativizadas, o sea, convertidas en normas jurídicas, de lo que el célebre jurista entiende por “normalidad”, concepto que, *mutatis mutandi*, equivale a lo que se denomina llanamente “la constitución real dinámica” de un pueblo. Al insinuar que existe normalidad “positiva” y normalidad “negativa”, Heller sostiene que sólo la primera es digna de normativizarse, es decir, de expresarse en principios axiológicos que, al acogerse en la “constitución normada”, esto es, para nosotros, en la constitución jurídico-positiva, se traducen en las decisiones fundamentales.

Así, con respecto a México, Luis F. Canudas Orezza considera con ese carácter a las declaraciones dogmáticas siguientes: radicación popular de la soberanía;

dimanación del pueblo de todo poder público; modificabilidad o alterabilidad, por el pueblo, de la forma gobierno; adopción de la forma republicana de gobierno y del federalismo como forma de Estado; democracia representativa; institución de los derechos públicos individuales y sociales; división o separación de poderes, y libertad y autonomía del municipio. Por su parte, el joven jurista mexicano Jorge Carpizo divide las decisiones fundamentales en materiales y formales. Las materiales, afirma, “son las sustancias del orden jurídico”, o sea, “una serie de derechos primarios que la constitución consigna y las formales son esa misma substancia, sólo que en movimiento: son los principios que mantienen la vigencia y el cumplimiento de las decisiones materiales”, reputando con esta índole en México a la “soberanía, derechos humanos, sistema representativo y supremacía del poder civil sobre la Iglesia y como formales la división de poderes, federalismo y el juicio de amparo”.

A nuestra, vez adoptando un criterio diferente de clasificación, consideramos que las decisiones fundamentales, según lo hemos aseverado, pueden ser políticas, sociales, económicas y religiosas desde el punto de vista de su contenido, mismo que atribuye una cierta tónica ideológica a un cierto orden constitucional y marca los fines del Estado y los medios para realizarlos. A estos tipos estimamos pertinente añadir las decisiones fundamentales de carácter jurídico.

Con referencia a la Constitución mexicana de 1917, dichas decisiones, a nuestro entender son las siguientes: a) políticas, que comprenden las declaraciones respecto de: 1. soberanía popular; 2. forma federal de Estado, y 3. Forma de gobierno republicana y democrática; b) jurídicas que consisten en: 1. limitación del poder público a favor de los gobernados por medio de las garantías constitucionales respectivas; 2. institución del juicio de amparo como medio adjetivo para preservar la Constitución contra actos de autoridad que la violen en detrimento de los gobernados, y 3. en general, sumisión de la actividad toda de los órganos del Estado a la Constitución y a la ley, situación que involucra los principios de constitucionalidad y legalidad; c) sociales, que estriban en la consagración de derechos públicos subjetivos de carácter socioeconómico, asistencial y cultural a favor de las clases obrera y campesina y de sus miembros individuales componentes, es decir, establecimiento de garantías sociales de diverso contenido; d) económicas que se traducen en: 1. atribución al Estado o a la nación del dominio o propiedad de recursos naturales específicos; 2. gestión estatal en ciertas actividades de interés público, y 3. intervencionismo de Estado en las actividades económicas que realizan los particulares y en aras de dicho interés; e) religiosa, que conciernen a la libertad de creencias y cultos, separación de la Iglesia y del Estado y desconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias independientemente del credo que profesen.

La evolución constitucional de un país, es decir, su renovación y revitalización jurídica, dependen directamente de las transformaciones que su constitución real y teleológica experimenten en los diversos ámbitos de su implicación o consistencia. Estos fenómenos, esencialmente dinámicos, culminan en la formulación de las

decisiones fundamentales que, a su vez, están sujetas al revisionismo de los factores reales de poder que actúen en un momento o en una época histórica determinada. Por ello, el progreso de una acción se advierte en la índole de los principios que traducen las mencionadas decisiones, las cuales, por su parte, entrañan el contenido de las normas y declaraciones jurídicas básicas de una Constitución. Aplicando este criterio al constitucionalismo mexicano podemos observar sin dificultad alguna su innegable evolución en la historia jurídico-política de nuestro país. Esta evolución, empero, no se ha traducido en cambios repentinos y súbitos de las estructuras socio-económicas del Estado que generalmente pueden obedecer a afanes inconsultos de imitación extralógica y, por ende, perjudiciales, sino que, por lo contrario, ha respondido a la problemática del pueblo y a la tendencia consiguiente para resolver las múltiples y variadas cuestiones que la integran en una proyección de progreso en beneficio de los grupos mayoritarios de la sociedad mexicana. Estas ideas se corroboran por la simple exploración histórica acerca de nuestro constitucionalismo. Desde que México es un Estado independiente, las decisiones fundamentales consistentes en la radicación popular de la soberanía y en la forma gubernativa democrática y republicana, se adoptaron, con variantes no esenciales, desde la Constitución de 1824 hasta la Ley suprema que actualmente nos rige, por los distintos ordenamientos constitucionales que registra nuestra historia, en la que los ensayos jurídicos-políticos de carácter monárquico no tuvieron trascendencia. Por lo que atañe a la limitación del poder público a favor de los gobernados, las instituciones de derecho constitucionales propendentes a esta finalidad siempre se establecieron, destacándose, además, la tendencia de asegurarlas adjetivamente por diferentes medios que a la postre culminaron con la implementación de nuestro juicio de amparo.

En cuanto a la forma de Estado, la decisión fundamental corresponde osciló, hasta antes de la Constitución de 1857, entre el federalismo y el centralismo, habiéndose adoptado definitivamente el primer sistema con las modalidades que en su oportunidad trataremos en esta misma obra. Progreso indiscutible, en relación a los ordenamientos constitucionales anteriores, se patentiza en la Constitución de 1917 por lo que concierne a la importante y trascendental decisión fundamental consistente en la institución de garantías sociales que el constitucionalismo mundial no había establecido con anterioridad. Sin hipérbole podemos sostener que en la historia de la humanidad México fue el primer país que institucionalizó, con rango constitucional, las indicadas garantías, circunstancia que ha sido exaltada en bellas palabras por don Alberto Trueba Urbina y que por su elocuencia y *sindéresis*, no podemos dejar de reproducir.

“Así como la Constitución norteamericana de 1776, dice el citado tratadista mexicano, los *Bill of Rights*, y la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, inician la etapa de las Constituciones políticas y consiguientemente el reconocimiento de los derechos individuales, la Constitución mexicana de 1917 marca indeleblemente la era de las Constituciones político-

sociales, iluminando el Universo con sus textos rutilantes de contenido social; en ella no sólo se formulan principios políticos, sino también normas sociales en materia de educación, economía, trabajo, etc., es decir, reglas para la solución de problemas humano-sociales. Este es el origen del constitucionalismo político-social en nuestro país y en el extranjero. La prioridad de la Constitución mexicana de 1917 en el establecimiento sistemático de derechos fundamentales de integración económica y social, es reconocida por ilustres tratadistas extranjeros, americanos y europeos”.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Jorge Sayeg Helú

Antología Constitucional Mexicana, México, H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, 1992.

Si en octubre de 1917 el pueblo ruso iniciaba la revolución destinada a proclamar y difundir las doctrinas colectivistas y marxistas, como reacción de la crisis liberal-individualista, haciendo girar las tesis que a dicha corriente fundamentaron, en ciento ochenta grados absolutamente, serán desde el 5 de febrero del propio año, que nuestro país coronara jurídicamente su revolución iniciada casi siete años antes, promulgando una Constitución que surgida también un tanto, en general, como respuesta a las injusticias que en el mundo entero hubo de originar el individualismo liberalista, y concretamente a las que entre nosotros provocó el porfirismo amparado en dicho sistema, destinada estuviera a ser la primera Carta fundamental de la Tierra, que hubiera de consignar derechos sociales, entendiendo por éstos, aquellos que se otorgan a los grupos más débiles y desamparados de las sociedades.

Muy poco pretende tomar en cuenta, sin embargo, esta circunstancia. Muchos han sido los pensadores occidentales que se han ocupado del tema, y muy escasos los que han hecho valer este acontecer; la mayor parte de ellos tratan de ignorar la prioridad cronológica que la Constitución mexicana representa en el otorgamiento de los derechos sociales, y se dejan llevar por la concepción europea de que es a ellos, y solamente a ellos, a quienes se debe la irrupción de las nuevas corrientes en materia de derecho constitucional.

“...las Constituciones deben su origen -dice al respecto Mirkiné Guetzevitch- a la guerra y a los movimientos revolucionarios que han sido su consecuencia. Esto explica los numerosos rasgos comunes que se encuentran en todos estos textos. En tanto que efectuamos el análisis formal de todos ellos, debemos, en primer lugar, reconocer que el nuevo Derecho Constitucional europeo es una confirmación de los principios democráticos”.

Entre los tratadistas europeos contemporáneos que han recogido, finalmente, esta realidad, podemos citar al afamado constitucionalista alemán Karl Lowenstein, quien textualmente en su importantísima y bien documentada Teoría de la Constitución:

“...Como postulados expresamente formulados, los derechos fundamentales socioeconómicos no son absolutamente nuevos: algunos de ellos, como el derecho al trabajo, fueron recogidos en la Constitución francesa de 1793 y 1848. Pero es sólo en nuestro siglo, tras la primera y, en mayor grado todavía, tras la segunda guerra mundial, cuando se ha convertido en el equipaje estándar del constitucionalismo. Fueron proclamados por primera vez, en la constitución mexicana de 1917, que con un alto salto se ahorró todo el camino para realizarlos; todas las riquezas naturales fueron nacionalizadas y el Estado asumió completamente, por lo menos en el papel, la responsabilidad social para garantizar una digna existencia a cada uno de sus ciudadanos. La Constitución de Weimar contribuyó esencialmente a popularizar y extender los derechos sociales; su catálogo de derechos fundamentales es una curiosa mezcla entre un colectivismo moderno y un liberalismo clásico...”.

Mas si aquélla; la revolución rusa, habría de suprimir por completo todo germen individual en aras de un sistema colectivo que devendría en totalitarismo; pues no parece haber sido sino un golpe de Estado el que dio el poder en Rusia al partido comunista; no le sería posible al pueblo ruso pasar del semi absolutismo zarista al régimen democrático que algunos pretendieron. Los bolcheviques se impusieron e implantaron el primer régimen decididamente socialista de la tierra, en el que las más caras fórmulas liberales hubieron de sucumbir ante la magnitud de los problemas sociales, que se creyó resolver solamente a través de un sistema totalitario. Se dio origen así, desde el año de 1918 -pero con posterioridad todavía a la nuestra- a la “Declaración de Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado”, que conjuntamente con la Constitución de la República de los Soviets de ese mismo año, consolidaban la etapa revolucionaria rusa, dando cabida a los preceptos que socializaron completa y radicalmente la vida socio-económica de ese país; mas como expresión de la dictadura de la clase obrera que fue, desconoce la igualdad legal, y su protección se extiende a ella únicamente. Declara totalmente abolida, en consecuencia, la propiedad privada sobre el suelo, riqueza minera, aguas, fábricas y bancos.

Queda así muy ligeramente esbozado, este otro contenido constitucional; el socialista, que al lado del que hemos denominado socio-liberal y que apareció con nuestra Constitución de 1917, van a informar la filosofía jurídico-política de las leyes fundamentales de este último medio siglo.

Mas si la revolución rusa -decíamos- habría de suprimir por completo todo régimen individual en aras de un sistema colectivo que devendría en totalitarismo, nuestro país, por el contrario, trataría de conjugar armoniosamente libertades individuales con derechos sociales en ese documento que sería la cristalización jurídica de su revolución, y que habría de aparecer al principiar dicho año: la Constitución

mexicana de 1917. Es decir, México señalaba ya su camino, se trazaba ya su ruta, cuando el mundo socialista estaba en germen aún y alcanzaba apenas su madurez, el mundo capitalista iniciaba su decadencia. Es decir, lo que sucedía entre nosotros, no era precisamente la adopción del extremo opuesto a aquel que se abandonaba, sino la superación de la crisis libero-individualista, mediante la adopción de fórmulas socio-liberales que no venían a indicarnos otra cosa, en última instancia y a nivel universal, que el reconocimiento de la enorme significación que las masas sociales representaban en el desenvolvimiento y en el comportamiento de los pueblos, sin claudicar desde luego, del régimen de libertad por el que mucho -muchísimo- hemos tenido que batallar a lo largo de nuestra dramática historia.

En este sentido la revolución mexicana iniciada en 1910 e intensificada en 1913 no significaba sino el necesario complemento de la revolución francesa de 1789; pues si con ésta aparece la famosa y trascendental “Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano”, la mexicana cristaliza en la Constitución de 1917, con la primera y “más generosa”: “Declaración de los Derechos Sociales del Hombre”. De ahí que si aquella llegó a condensar la filosofía política individualista y liberal -libero-individualista- que nutrió a todas las leyes fundamentales de los siglos XVIII y XIX, y cuyo objeto era la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre la Constitución mexicana del 5 de febrero de 1917, a la vanguardia de todas las del siglo XX, confiere dimensión social al constitucionalismo puramente liberal de la primera mencionada Troca, para ello, aquella actitud negativa del Estado, que se limitaba hasta entonces al simple aseguramiento del libre juego de las fuerzas económicas, en su posición de carácter positivo; a partir de 1917 el Estado se ve obligado a intervenir en la vida económica de los pueblos, en protección y tutela del débil y del desamparado, se siente constreñido a actuar, asumiendo una función equilibradora.

Ambas declaraciones descansan, empero, en un denominador común: el espíritu liberal que las informa; las dos brotan de respectivos movimientos revolucionarios en contra de la injusticia y en favor de la libertad e igualdad humanas. Entre la una y la otra hay una continuidad innegable que nos autoriza a hermanarlas, y a hablar, frente al libero-individualismo de aquella, primera en el tiempo, de un carácter socio-liberal de la mexicana.

“Así como Francia -decía uno de nuestros más ilustres constituyentes de 1916-1917: Alfonso Cravioto, consciente ya del profundo significado que entrañaba nuestro artículo 123 en gestación-, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros”.

Los ciento veintiocho años transcurridos entre la una y la otra, permitieron a México superar las limitaciones de la declaración francesa; la nuestra de 1917 parece haber captado ya, por completo, la esencia de lo humano, contemplando al hombre en

sus dos raíces; la individual y la social. Se emprende la enorme tarea de armonizarlas; es decir, sin destruir la una, dar cabida, en conciliante simultaneidad, a la otra, sin menoscabar el aspecto social del hombre, garantizar su ser individual.

No ha sido fácil, empero, dicha labor de armonización y conciliación; toda nuestra historia post-revolucionaria, y todos los esfuerzos que hemos emprendido para realizar los postulados que al efecto se hallan consignados en nuestra Carta fundamental, son los indicantes más fidedignos acerca de lo mucho que venimos haciendo a fin de hacer compatibles las libertades individuales con los derechos sociales. La aplicación de nuestro artículo veintisiete, en particular, no ha representado en dicho sentido, sino el testimonio mismo de la lucha del pueblo de México por sacar adelante su ideario socio-liberal.

Efectivamente, los más fuertes y significativos intereses del país: aquéllos que se hallaban representados por los grandes terratenientes en general, hubieron de aliarse a los que representaban las compañías extranjeras explotadoras del subsuelo nacional, para obstaculizar un tanto el avance progresista de la nación conforme a los lineamientos que, derivados de la revolución iniciada en 1910, se trazara en su Constitución de 1917. Trataba de impedirse al pueblo de México que organizara su vida futura, procurar su desarrollo a partir de las novedosísimas concepciones que diseñaba en materia social y que, siguiendo un sistema muy específico al que lo habían traído sus propias necesidades, experiencias y exigencias, quería hacer compatible con las tradicionales libertades individuales que, como se sabe, no poco había luchado por conquistar.

Mas, ¿por qué fue precisamente en nuestro país a donde primeramente serían elevados a categoría constitucional derechos de determinados grupos de la sociedad cuyo reconocimiento ha constituido uno de los más reales y vivos problemas que se han presentado jamás a la consideración de los pueblos? y ¿por qué serían consignados, precisamente también, sin detrimento de los derechos públicos individuales que desde épocas remotas empezó a reclamar el ser humano?

La prioridad de México en el campo del constitucionalismo social obedece, fundamentalmente, a las propias necesidades, experiencias y exigencias de nuestro pueblo, conformadas a lo largo de su historia, y acumuladas, muy particularmente durante los tres siglos de coloniaje y los períodos de anarquía y de dictadura que nos tocara vivir durante la pasada centuria. Fueron efectivamente, las profundas turbulencias históricas de México paradójicas y contradictorias en ocasiones, sangrientas otras veces, pero fructíferas siempre, las que entre pasiones e intrigas, luchas y despotismos, fueron conformando su propio ser constitucional, habiéndonos conducido, en consecuencia, al hallazgo de nuestro propio camino, no sin haberse ensayado casi todas las formas de gobierno posible, en medio de invasiones extranjeras y mutilaciones territoriales.

Nuestra convulsiva formación histórica que exigió, desde un principio, planteamientos jurídico-políticos propios que nos llevaran a satisfacer nuestras más

imperiosas necesidades y más apremiantes carencias, hizo posible, pues, la aparición de una doctrina constitucional *sui géneris*, que se vino gestando a través de las encarnizadas luchas para imponer ideas e instituciones liberales. Este liberalismo, sin embargo, reclamó no sólo principios clásicos, sino que se matizó entre nosotros, desde un principio, de tintes sociales que nos permiten hablar de una síntesis socio-liberal, recogida en nuestra Carta de 1917.

Este constitucionalismo social, por ende, aunque derivó directamente de nuestro movimiento revolucionario de 1910, no obedece exclusivamente a él; toda nuestra historia político-social lo avala, y como una sola línea que desemboca en la Constitución Mexicana de 1917, encuentra sus más profundas raíces desde las etapas más remotas de nuestra historia; desde que el pueblo azteca llegara a impartir educación a todos los niños en edad escolar sin excepción, a concebir la propiedad de función social a través del cultivo comunitario de la tierra, y no llegara a admitir nunca la esclavitud de nacimiento.

El hecho, empero, de que esta floreciente cultura que formó nuestro pretérito, haya chocado con aquélla que técnica y materialmente se hallaba más desarrollada, se tradujo en una conquista que habría de dar lugar a los acentuados rasgos sociales de nuestra evolución liberal, como con tanto acierto ha llegado a precisar el Maestro Reyes Heróles.

Aunque la época colonial no representa sino el medioevo mexicano, no fueron pocas las voces que se dejaron escuchar colocándolo en nivel de bestia; que le privó hasta de sus más elementales derechos cívicos; llegó a situársele como menor de edad. Mas para el trabajo, sin embargo, sí se le consideró adulto. Los indios no podían montar a caballo, ni portar armas como los españoles, ni usar la misma vestimenta que ellos; sí podían, en cambio, realizar trabajos materiales que los identificaban, casi, con el animal.

Esta ignominiosa situación que habría de prolongarse por más de trescientos años, sería, fundamentalmente, la que moviera los espíritus lacerados de Hidalgo y de Morelos, al despuntar el siglo XIX, hacia una lucha emancipadora a la que ellos dieron el sentido de una verdadera revolución social.

El cura de Dolores iniciaba el movimiento decretando la abolición de la esclavitud y pugnando por una más equitativa distribución de la riqueza al ordenar que se entregaran a los “naturales” las tierras para su cultivo, pues su goce habría de ser únicamente para ellos en sus respectivos pueblos.

Morelos fue más lejos aún; no sólo insistió en las mismas medidas que reclamaba Hidalgo, sino que propuso, decididamente, hacer los repartos de las tierras, condenando el acaparamiento, en particular, de grandes extensiones de terreno, porque “el beneficio positivo de la agricultura -decía- consiste en que muchos pueden asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas”.

Y, complementando su pensamiento afirmaba: “Que 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 alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

Incuestionable resulta pues afirmar, que con Hidalgo y sobre todo con Morelos, a través de sus ‘Sentimientos de la Nación’, nace en nuestro país un sistema que recoge los principios libero-individualistas fundamentales: derechos del hombre, soberanía del pueblo, división de poderes, que la Revolución de Francia nos había dado a conocer a través, principalmente, de la carta gaditana de 1812, y de la que no hacía mucho tiempo había adoptado la naciente Unión del Norte; y los transforma, al adaptarlos a la realidad mexicana, en un *sock-liberalismo* -válgasenos la expresión y entiéndase el último término de esta palabra compuesta, en su acepción genérica, como corriente o espíritu liberal, caracterizado por su oposición manifiesta a los elementos tradicionales y conservadores en todos los órdenes, y de ninguna manera en su significado estricto, como concepción económico-filosófica, en la que la economía parecía como regidora fundamental de la sociedad y el Estado se convertía en un simple mecanismo que dejaba su finalidad política tradicional para limitarse, tan solo, a vigilar que la actividad económica se desarrollase sin trabas y que traería aparejada una de las mayores injusticias sociales que registra la historia de la humanidad.

No obstante, esta línea de pensamiento socio-liberal habría de mantenerse, a partir de ahora, en que se inicia propiamente el desenvolvimiento constitucional de México, y por un siglo, entero todavía, al margen de nuestro desarrollo constitucional, pues la medida de ella fue una rigurosa técnica que aconsejaba no incorporar al texto constitucional disposiciones tendientes a la resolución de una serie de problemas de carácter social que desde entonces se manifestaban con tanto vigor.

Ni el decreto de Apatzingán -para la libertad de la América Mexicana -como su mismo nombre lo indica, ni mucho menos la Constitución de 1824, dio cabida a los tópicos sociales que presentó nuestra evolución liberal desde un principio. Aunque fueron muy avanzados los principios liberales que incorporara a su texto la Carta de 1814, no daría cabida total al pensamiento, todavía más liberal y avanzado de Don José María Morelos y Pavón cuyas ideas eran demasiado radicales para ser tomadas en cuenta, y la convicción libero-individualista muy profunda para considerarla superada; se basaban, no obstante, en las realidades, experiencias y exigencias de nuestro pueblo. Todo el sistema que concibió con Hidalgo, apoyado en ellas, no podría ser implantado desde entonces.

La Constitución de 1824 se alejó aún de la esencia socio-liberal; fueron más tímidos los principios liberales que consignó, al punto que ha llegado a calificarse como la más fiel expresión del partido que a su amparo comenzaría a formarse: el moderado, que siempre habría de considerarse a sí mismo, como el auténtico representativo de la voluntad e intereses nacionales.

A poco de haber sido expedida la Ley del 24 por ello mismo, la más exasperante de las anarquías habría de enseñorearse del país y por casi tres décadas habría de entronizarse los retrógrados principios que prohicieron los brotes centralistas de 1836 y 1843. La más absoluta desigualdad social, habría de acentuarse a partir de este

momento. No sólo se apuntalaron los odiosos privilegios del clero y del ejército que nos venían desde Iguala y Córdoba, sino que llegó hasta exigirse el disfrute de una elevada renta anual, para el desempeño de los cargos públicos y aún, para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

Las preocupaciones sociales, sin embargo, no dejan de teñir un tanto, durante toda esta época, las fórmulas de nuestra filiación liberal, como bien lo ha precisado ya el licenciado Reyes Heróles y aunque varias son las que se manifiestan, dos en particular merecen ser destacadas; las que llevaron a Lorenzo de Zavala y a Francisco García Salinas, gobernadores de los estados de México y Zacatecas, respectivamente, a exigir una Ley en marzo de 1833; el primero de ellos, decretó la nacionalización de extensas propiedades en la referida entidad, a fin de entregarlas en arrendamiento a los campesinos pobres y a través del establecimiento de un 'Banco', el mandatario zacatecano, que tuviera por objeto principal -reza textualmente el artículo 2o. de la Ley correspondiente- "...la adquisición de tierras para repartirlas en arrendamiento perpetuo a los labradores".

No por poco tiempo se mantuvo, empero, esta inestable situación anárquica que privaba entre nosotros, y que con la dictadura personalista de quien tan pomposamente se hacía llamar 'alteza serenísima', habría de devenir caótica.

Una nueva generación, empero, haría su aparición a partir de este momento para terminar de una vez por todas con el estado angustioso que consumía al país y sentar las bases del México moderno, mediante una nueva Carta Constitucional que habría de recoger, por ende, ideas y principios progresistas, que señalarían una nueva meta al desarrollo de México.

Algunos de los más significados miembros de esa nueva generación hubieron de poner el dedo en la llaga pareciendo con ello revivir un tanto las ideas del gran Morelos, cuando, mostrándose como verdaderos precursores de nuestro constitucionalismo social, pugnaban por introducir sus avanzadas concepciones en el texto del Código máximo que elaboraban en 1856.

José María del Castillo Velasco proponía a la Asamblea Constituyente que se adaptase la Constitución a nuestras necesidades sociales y se hiciese a un lado la rígida técnica constitucional que aconsejaba no hacerlo. Ponciano Arriaga quería hacer de la Constitución, la ley de la tierra; pugnaba para ello -como él mismo decía- por "remediar en lo posible los grandes abusos introducidos en el ejercicio del Derecho de Propiedad" se lamentaba de que fueran y vinieran constituciones y el pueblo siguiera igual, y concluía que:

"El Derecho de Propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales, pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas, de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, sin cultivo, ni producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático".

El doctor Isidro Olvera por su parte, anhelante de ver resuelto el gran problema que aquejaba a su patria, presentó una iniciativa de Ley Orgánica para arreglar la propiedad territorial en toda la república. Partiendo del supuesto "de

que la tierra debe pertenecer a todos los hombres”, llegó a inclinarse por el reparto mayoritario de ella, y la legitimaba en tanto la extensión de la misma pudiera ser cultivada personalmente por una familia.

Mas, sin tanto, Arriaga, como Olvera y Castillo Velasco, hubieron de concretar sus justas inquietudes a la materia agraria, a ellas vendría a sumarse la que produjera Ignacio Ramírez -quizá el más avanzado de nuestros liberales-, refiriéndose a ese otro problema que forma, al lado del primeramente apuntado, el binomio social del constitucionalismo mexicano: el laboral, cuyos síntomas se mostraban ya alarmantes también, Apuntó, en forma por demás visionaria, lo que sesenta años después llevaría, al fin, el texto constitucional; proponía no sólo el establecimiento de un salario de subsistencia, sino también la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas que, aún hoy día, sigue siendo objeto de enconados debates:

“...logró también quebrantar el trabajador -decía- las cadenas que lo unían al suelo como un producto de la naturaleza, y hoy se encuentra esclavo del capital que, no necesitando sino breves horas de su vida, especula hasta con sus mismos alimentos: antes el siervo era el árbol que se cultivaba para que produjera abundantes frutos; hoy, el trabajador es la caña que se exprime y se abandona. Así es que el grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas; la resolución es muy sencilla y se reduce a convertir en capital el trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario”.

Sentía lacerado su espíritu por las grandes injusticias que se cometían con los salarios y enfatizaba:

“¡Sabios economistas de la comisión: ¡en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo y lo obliguéis a comerse su capital y le pongáis, en cambio, una ridícula corona sobre la frente! Mientras el trabajador consume sus fondos bajo la forma de salario y ceda sus rentas con todas las utilidades de la empresa al socio capitalista, la caja de ahorros es una ilusión, el banco del pueblo es una metáfora; el inmediato productor de todas las riquezas no podrá ejercer los derechos de ciudadano, no podrá instruirse, no podrá educar a su familia, perecerá de miseria en su vejez y en sus enfermedades...”

Y concluía proponiendo, como los más de sus compañeros que se hubieron acercado a los grandes problemas sociales de nuestra patria, hacer a un lado la tradicional estructura constitucional, para formar una Constitución fundada “en el privilegio de los menesterosos”, como él mismo dice:

“La Nación mexicana no puede organizarse con los elementos de la antigua ciencia política porque ellos son la expresión de la esclavitud y de las preocupaciones; necesita una Constitución que le organice el progreso, que ponga el orden en el movimiento. ¿A qué se reduce esta Constitución que establece el orden de inmovilidad absoluta? -se preguntaba. Es una tumba preparada para un cuerpo que vive. Señores, nosotros acordamos con entusiasmo un privilegio al que introduce una raza de caballos o inventa un arma mortífera; formemos una Constitución que se funde en

el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público no sea otra cosa más que la beneficencia organizada”.

El pensamiento de Ignacio Ramírez no vino, pues, sino a acentuar los planteamientos sociales que hicieron nuestros más avanzados liberales y que en él llegaron a adquirir un marcado radicalismo.

Sin embargo, “la sociedad que atenta contra la propiedad, se suicida”, consideraba Vallarta y con él, la inmensa mayoría de los diputados que elaboraron la Ley del 57; de ahí que no prosperaran tampoco, en aquel entonces, las medidas económico-sociales que tan brillante, cuanto valientemente, señalaran éstos, nuestros más avanzados liberales; consecuencia de ello sería el asentamiento de las fórmulas democráticas más puras como panacea a las enfermedades del pueblo mexicano.

Mas si la Carta de 1857 no pudo implantar ese constitucionalismo social que desde los primeros brotes insurgentes se había manifestado tan vigorosamente, sí significó la liquidación definitiva del ideario conservador. Frente a los acontecimientos inmediatos, ella se fundiría, como dice Rabasa, con la idea de la patria y arraigaría en lo más íntimo de la conciencia de nuestro pueblo, quien absorbiera así, casi por completo, los principios liberales.

Mas con la victoria de la República en 1867 comienza la división de los triunfadores: la Constitución de 1857, que parecía la definitiva tras haber liquidado al partido conservador, empieza a ser reformada; la supremacía congresional que ella establecía como corolario a su sentido altamente democrático, se estimaba como un estorbo a los gobiernos que desde entonces apuntaban el nacimiento de la dictadura. Poco a poco va modificándose la Carta del ‘57; desde la reimplantación del bicamarismo -haciendo reaparecer al Senado como cámara colegisladora, en que para fortalecer al Ejecutivo poco importó la decisión del constituyente del ‘56 que con tanto celo democrático estableció a la cámara de diputados como única depositaria del Poder legislativo-, y el establecimiento del voto presidencial, hasta la reforma que hiciera prosperar la reelección del Presidente de la República, asentando definitivamente la dictadura, se sucedieron una serie ininterrumpida de reformas a la ley fundamental que preparaban el paulatino advenimiento de aquélla.

Otros motivos, sin embargo, concurren también a edificar el México dictatorial de fines del siglo XIX y principios del XX; las seis décadas de continuada lucha que, comenzando con el brote insurgente de 1810 se vio obligado a sostener el pueblo mexicano a fin de obtener y consolidar su independencia, reclamaban imperiosamente una era de paz y tranquilidad que la figura entonces victoriosa del general Porfirio Díaz prometía ofrecerle.

Esta pacificación, empero, fue pagada a un precio muy alto, ya no fue sólo la presencia permanente del general Díaz al frente del Poder ejecutivo, del que las indefinidas reelecciones le hacían depositario, sino que el porfirismo acabó absolutamente con los derechos cívicos y agudizó las seculares contradicciones sociales. La ocupación de baldíos, con el consiguiente despojo de tierras que las inescrupulosas compa-

ñías concesionarias hacían a los pueblos con tal de obtener la tercera parte ofrecida de las superficies deslindadas, dio lugar a la formación de un nuevo latifundismo y un nuevo sistema feudal que con él venía aparejado; este latifundismo se agravó con las fuertes inversiones de capital extranjero, que se adueñaba, materialmente, de la economía nacional.

La creciente industrialización del país también presentó caracteres porfiristas muy señalados; el trabajo fabril se desarrollaba en ínfimas condiciones; eran frecuentes las jornadas de doce a quince horas y el trabajo infantil resentía sus efectos perjudiciales.

La innegable prosperidad económica que alcanzó el país durante este tercio del siglo, se debió más, sin embargo, al régimen liberal que la Constitución de 1857 y la Reforma que la completó habían traído consigo, que a la aparente tranquilidad de los mexicanos, que, traducándose en su absoluto sojuzgamiento, trocaría en odiosa la figura antaño victoriosa del general Díaz.

Mas el ideario liberal, progresista -conculcado apenas triunfante-, no podía permanecer tanto tiempo relegado; la situación que había creado la dictadura era insostenible ya, y tras no pocos brotes liberales que al fin y al cabo fueron reprimidos por ella, apareció en 1906, el que podemos considerar como principio ideológico de la Revolución: “El programa y el manifiesto del partido liberal”, que desde los Estados Unidos -así combatía don Porfirio a los progresistas; desterrándolos- diera a conocer Ricardo Flores Magón, al frente de otros liberales revolucionarios. Y frente a los muchos males ancestrales que padecíamos, y que el porfirismo vino a agudizar, resurge el ideario liberal incorporando a su programa, nuevamente, y ahora sí como una apremiante exigencia que reclama su inmediato reconocimiento, esa línea de pensamiento social que dará contenido, poco más adelante, a la cristalización jurídica de la Revolución.

El magonismo recoge, consecuentemente, las ideas liberales que, ya conquistadas, fueron holladas por la dictadura; las enriquece, además con los principios sociales que, amenazantes siempre, no habían podido ser logrados por los progresistas.

El gran movimiento revolucionario que ya se venía gestando, estallaría, sin embargo, sólo cuatro años después. Casi simultáneamente a la aparición del documento magonista, empezaron a sucederse una serie de manifestaciones que como las huelgas de Cananea y Río Blanco y la entrevista Díaz-Creelman, nos señalan la crisis y el fin de la dictadura.

La entrevista del dictador con el periodista James Creelman daría pie a la publicación que en 1908 hiciera Francisco I. Madero de su libro intitulado: “La Sucesión Presidencial en 1910”; éste, a su vez, haría de Madero el rival político de don Porfirio. Es así, el maderismo, el que se encarga de rematar a la dictadura y desencadenar el movimiento revolucionario; y aunque el “Plan de San Luis” que lo abandera, no deja de referirse al aspecto social, lo trata sólo de manera accesoria,

dando primordial importancia al problema político que demandaba apremiante la caída del dictador.

Mas en esos momentos todo era urgente y nada merecía ser desatendido; mucho menos nuestros siempre pospuestos problemas sociales. Y cuando don Francisco I. Madero se convierte en depositario del Poder ejecutivo, y empieza a gobernar, olvidando un tanto las crecientes demandas sociales del pueblo que se lo confió, daría lugar a la aparición del “Plan de Ayala” de Emiliano Zapata, que apuntando las bases para la solución a nuestro ancestral problema agrario, constituye uno de los documentos capitales de la Revolución Mexicana; formato de la verdadera ideología social que la nutrió.

Casi en el mismo sentido que el programa zapatista, se sucederán una serie de manifiestos; planes y proclamas que, aunados a las ambiciones personales y a las intrigas a que esta época de aspiraciones mal logradas y anhelos insatisfechos todavía diera lugar, acabarían con las vidas del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez.

Victoriano Huerta, urdidor de la sucia maniobra para asesinar a las cabezas del Ejecutivo ante la complacencia y complicidad del embajador de los Estados Unidos, que así involucró a su país en uno de los más vergonzosos episodios que registra la historia universal, al asumir la presidencia de la República, hace estallar el movimiento constitucionalista acaudillado por don Venustiano Carranza que, desconociendo y combatiendo al usurpador, se encargaría de precisar el añejo ideario socio-liberal de nuestro pueblo.

Fue esta última, muy probablemente, la etapa más sangrienta de la Revolución mexicana; por ello, también, la más fructífera. Los brillantes de armas de la famosa División del Norte, que comandada por Francisco Villa llegó a alcanzar perfiles de leyenda, sumados a los no menos brillantes y quizá más prolongados, del ejército del noroeste, comandados por el general Obregón, no tardaron en derrumbar el espurio régimen de Huerta; mas, una vez derrotado éste, sobrevendría la lucha de facciones; y de un unitario movimiento constitucionalista, surgirían las tres principales tendencias: el zapatismo, el villismo y el carrancismo. La escisión se manifestó entre estos dos últimos, principalmente, y la obra constructiva de la revolución, orientada hacia la plasmación constitucional de los justos anhelos e inquietudes que la habían desencadenado, sería producto directo de los carrancistas que, doblemente victoriosos, tras derrotar a Villa en el centro de la República, recogerían, para el efecto, los ideales zapatistas.

Las intrigas y maquinaciones que se habían desatado y proyectado dentro de las filas de la Revolución, sin embargo, llevan a don Venustiano Carranza a establecer su gobierno provisional -como otrora lo hiciera Juárez- en el nuevamente heroico-puerto de Veracruz. Y desde allí, verdaderas luminarias en el terreno de la legislación y del pensamiento, como Cabrera, Macías, Rouaix, empiezan a realizar profundos y concienzudos estudios sobre legislación social, haciendo aparecer, primero, sus

“Adiciones al Plan de Guadalupe”, en donde se da a conocer el verdadero programa social de la revolución; después, la famosa “Ley Agraria del 6 de marzo de 1915”. Todo ello dio al carrancismo una enorme delantera sobre las otras facciones que pretendían disputarle la jefatura de la revolución.

Mas estas medidas sociales no fueron, ni con mucho, suficientes; los muchos cambios que las aspiraciones populares urgían al régimen constitucional aparecido hacía seis décadas, llevaron a la elaboración de una nueva Carta Magna, de lo que tan sólo pretendía ser una modificación a la Ley del ‘57.

Y contrastando un tanto con nuestra asamblea constituyente del siglo XIX, que albergó en su seno a representantes de las más disímolas tendencias políticas, el Congreso Constituyente de 1916-1917 se significó por la unicidad de su ideología revolucionaria; no cabe referirse a él, ya, de reaccionarios ni de conservadores; todos los diputados ambicionaban ir al frente; siempre adelante. Surgió así la Constitución de 1917; en ella, por ende, aparecen ya las fórmulas sociales que de manera latente yacían en lo más íntimo de la conciencia de nuestro pueblo y que matizaron el liberalismo mexicano desde su aparición; a su lado subsistieron todos aquellos principios liberales que la Carta del ‘57 logró implantar definitivamente, sufriendo, en todo caso, los retoques fundamentales que el enfoque social de los nuevos preceptos aconsejaba.

La Carta de Querétaro había logrado romper el tabú; pasó sobre la metafórica sentencia de alguno de los diputados constituyentes de sólida a la vez que rigurosa formación jurídica, cuando decía que tratar ciertas materias laborales (jornada máxima de ocho horas, prohibición de trabajo nocturno a mujeres y menores, descanso semanario) dentro del capítulo de garantías individuales, era tanto como ponerle “...un par de pistolas a un Santo Cristo”, prevaleció aquélla con la que fue respondido: “... si Cristo hubiera llevado pistola cuando lo llevaron al Calvario, Cristo no hubiera sido asesinado”. Y la Constitución dio cabida a lo que la técnica constitucional había dejado siempre al margen de ella: a la regulación social de la propiedad; a los derechos agrarios y a los derechos obreros.

Verdaderamente heroica, por consiguiente, fue la gestación de la Constitución de 1917, a la que, por ello mismo, no vacilamos en calificar de epopeya constitucional mexicana; pues de aquello que tan sólo pretendió ser una reforma a la Carta del 57 surgiría, así, una nueva Constitución. Los aspectos agrario, laboral, educativo y religioso, a los que se agregarían el relativo al municipio libre, aquel otro que brindaba su protección al consumidor a base de salvaguardar la política económica del país, y los que se referían, en fin, a la función social de la propiedad y al control de la legalidad a través del amparo para la tutela de las garantías sociales, le hicieron cambiar su esencia, en efecto y el profundo contenido social de ellos, a los que recayeron en los artículos 3o., 27, 28, 107, 115, 123 y 130, salpicaría al resto del articulado. Pues aunque en 1917 subsistían gran parte de los preceptos que integraron la Carta del ‘57, y a los que ni siquiera llegó a tocarse, los artículos anteriormente referidos serían suficientes para que la ideología constitucional de esa nueva Carta, así surgida, no deba ser calificada sino como socio-liberal.

El contenido de la vigente Constitución de México, aparecería, pues, bajo esa dualidad socio-liberal que la lleva a establecer los derechos públicos individuales, de la misma manera que la hacen proteger al débil y tutelar al desamparado, mediante esa serie de derechos sociales que a partir de ese momento mexicano empiezan a constitucionalizarse en el mundo entero, y que llevaría a la propia asamblea constituyente a convalidar las palabras del diputado hidalguense Alfonso Cravioto, cuando llegara a caracterizar a la nueva filosofía constitucional emanada de dicha esencia social-liberal, como una Democracia Social y parafraseando un poco a Lincoln hubiera de precisar la tónica de la constitución naciente como “El Gobierno de la sociedad para las clases populares y para el beneficio de las mismas clases”.

El diputado constituyente Alfonso Cravioto, en la 25a. sesión ordinaria que tuvo lugar el 28 de diciembre de 1916, llegaría a precisar, en efecto, la tónica de la Carta Fundamental naciente, cuando se preguntaba: “¿Qué es la democracia?”; a lo que él mismo se respondía:

“El gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo, según la fórmula jacobina; aparece desde luego un grave error; el pueblo, desde luego, no es una masa compacta, uniforme, compleja; el pueblo es una masa de seres humanos dividida en varias clases sociales, que persiguen intereses antagónicos y con relaciones de envidia, de odio y de desprecio, en vez de amor, amenazando una catástrofe, producto del estado actual del espíritu y de la excitación también actual y efervescente del sentimiento. La democracia debe ser, pues, el gobierno del pueblo por la mayoría del pueblo; y para la mayoría del pueblo; pero como en todas partes del mundo la mayoría del pueblo está constituida por las clases populares, resulta que la democracia es el gobierno de la sociedad por las clases populares y para beneficio de las mismas clases. El problema del bienestar de las clases populares, es el problema de sus sentimientos, es el problema de sus miserias, es el problema de sus deficiencias, para enfrentarse contra el empuje fiero de la catástrofe económica, inevitable, de los desequilibrios industriales, del espantoso mal del capitalismo. La aspiración grande, legítima de las clases populares, es llegar a ganar un jornal bastante remunerador, que les garantice su derecho indiscutible a vivir dentro de todo lo útil, dentro de todo lo humanitario, dentro de todo lo bueno; el problema del bienestar de las clases populares, es el problema de los jornales durante todo el día de trabajos y sufrimientos, elaborar una pequeña cantidad que les baste para cubrir todas sus necesidades, durante todos los días de la vida y para que les baste a ahorrar cantidades suficientes a la formación, a la organización, a la constitución y al sostenimiento de la familia. Mientras este problema no se resuelva, no se puede pasar a otros problemas de bienestar. Resulta pues, que la verdadera democracia es el gobierno del pueblo para las clases populares y a beneficio de las clases populares, para que éstas no se mueran de hambre; la democracia no es otra cosa que un casi socialismo...”.

Consecuentemente, la ruta propia que habría de seguir nuestro país y que desde entonces acertó a definirse con relativa exactitud, se acercó al socialismo -sin

caer, por fortuna, en posturas extremas enajenantes de la libertad y dignidad humanas-, en tanto que se apartó absolutamente de aquel liberalismo económico, que hubo de transformar el clásico “dejad hacer, dejad pasar”, para enmarcarse hacia la realización de la justicia social sin detrimento de la libertad de los mexicanos.

Con la Constitución mexicana de 1917, se inicia en el Mundo entero, pues, una nueva corriente en materia de constitucionalismo, que hubo de incrustar ya el elemento social como constitutivo de la esencia misma de los pueblos, en tanto no pudo ignorar el hondo significado de las masas populares en el comportamiento y desenvolvimiento de los mismos -he aquí su universalidad-, y que por ello mismo hemos calificado como “El Constitucionalismo Social Mexicano”, a ella correspondió, en consecuencia, la prioridad mundial en el reconocimiento de los derechos sociales. Surgía, así, un nuevo derecho constitucional, destinado a informar la estructura no sólo de los estados modernos de más o menos reciente creación, sino, aun, el régimen constitucional de viejas nacionalidades euroasiáticas.

A partir de la promulgación de la Carta del '17, el desenvolvimiento de México hubo de mantenerse, en términos generales, apegado a la más pura esencia de su nacionalidad, identificándose de manera fundamental con el mismo ser de nuestro pueblo, sabría consignar la propia Carta las notas jurídicas básicas a fin de procurar la superación de nuestro pueblo dentro del marco socio-liberal que recogió de sus propias necesidades, experiencias y exigencias, habría de seguir captando y atendiendo a sus nuevos requerimientos -y permítasenos insistir- dentro de esa misma tónica socio-liberal. Dentro de ella sería, precisamente, que hubieran de irse actualizando los propios postulados de la Revolución Mexicana, no sin haberse encontrado con los inevitables tropiezos derivados de una serie de presiones reaccionarias, prestar a estorbar un tanto, -igual que ayer- las ansias progresistas del pueblo de México, y que no nos indican, fundamentalmente, sino la magnitud de la lucha que ha sido necesario seguir librando a fin no sólo de ir transformando en instituciones los más preciados principios que, emanados de nuestro movimiento revolucionario, fueran consagrados por la Carta de 1917, sino de mantener una manifiesta estabilidad, un tanto contrastante con la inestabilidad y la anarquía que se enseñorearon de nuestro país durante varios lustros del siglo pasado.

De esta suerte, ha sido necesario introducirle una serie de reformas con el propósito de adaptarla a los continuos cambios que han venido operando en el seno de nuestra sociedad. Y aunque el número de las que hasta hoy se le han hecho, es de doscientos aproximadamente, ello nos indica lo vertiginoso del proceso de cambio de nuestra sociedad; no nos señala otra cosa, -fundamentalmente, que la necesaria adaptabilidad de México, a través de su peculiar régimen constitucional, a los mudables momentos que se ha visto obligado a vivir el mundo entero durante el presente siglo XX. Y es que si nuestra vigente Carta Magna inauguró desde entonces, como hemos visto, un nuevo sistema constitucional, llegaría a dar nacimiento, asimismo, a un nuevo concepto en materia de reformabilidad constitucional, caracterizado por establecer la

necesaria adaptabilidad de ella, a través precisamente de reformas y adiciones, a la cambiante realidad que regula.

La característica fundamental de nuestro constitucionalismo social es, pues, ese nuevo concepto de reformabilidad constitucional que habrá de descansar precisamente también, en la tónica social de nuestra Ley de 1917 y que daría a ésta, en efecto, una flexibilidad tan dentro de su rigidez, que la ha hecho capaz de adaptarse fácilmente, las más de las veces, y sin alterar su esencia, a las muy variables condiciones de nuestro tiempo. Mas si con nuestra Carta Fundamental se rompió un tanto con dicha inoperatividad constitucional y con base en la estima poco menos que “sagrada” que se reconocía a las constituciones de los pueblos, ella misma ya no puede considerarse como un tabú intocable, es conveniente insistir en que tampoco debe mostrar la manifiesta ligereza que, para su reforma, exige nuestro actual, pues su condición de Ley Suprema hace necesario que se le garantice ese mínimo de respetabilidad que, creemos, sí se encontraba por ejemplo en el procedimiento anterior a 1857, sobre este particular, y que prevenía la intervención de dos congresos sucesivos, uno para examinar la reforma y otro para aprobarla.

Juzgamos, en efecto, que es preciso conciliar ambas fórmulas para que, sin desconocerse su altísima jerarquía, nuestra Constitución, a través del ritmo de las reformas que ha sufrido, siga siendo el signo auténtico de la transformación de la sociedad mexicana; siga operando como base fundamental a partir de sus principios esenciales de dicho proceso de transformación; continúe fungiendo como el marco jurídico supremo dentro del cual se lleva a cabo la constante actualización de su imperio normativo; para que mediante un procedimiento un tanto más escrupuloso que el vigente, haya de adecuarse a la cambiante realidad que regula y de la que su pronunciado carácter socio-liberal no viene a ser sino el más fiel reflejo.

Se seguiría así, en términos generales, la misma ruta que nuestra propia historia nos trazara y sobre la que es menester continuar, apegándonos enteramente a sus derroteros, a fin de procurar el desarrollo actual del país; a partir de nuestras propias conquistas sociales y de resolver, a la luz de ellas, precisamente los problemas de un mundo que se debate, aún, entre los “ismos” que pregonan las naciones más poderosas del orbe.

LA CARTA MAGNA DE 1917

Rafael Carrillo Azpeitia

El Día, 5 de febrero de 1967.

“En la guerra todavía con más razón que en la paz. un pueblo no puede vivir y resistir, sino cuando cuenta con la acción de todos los elementos de su poder y siendo su organización política la sola que los combina, dirige y regulariza, no es posible que él se salve si se le mantiene bajo una organización enteramente viciosa. No es culpa nuestra sino un efecto del pasado, el que tan grande así sea la complicación de las circunstancias. La debilidad de lo que existe es patente, sin que haya por qué hacerse ilusiones”.

Voto particular emitido por don Mariano Otero, el 15 de abril de 1847, como miembro de la Comisión de Constitución.

Celebramos el quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Constitución Política de México, en un mundo transido de esperanzas y temores; esperanzas como nunca acarició la humanidad y temores como jamás enervaron a los hombres.

Al doblar al cabo de las tormentas de medio siglo, quienes aún viven de los redactores de nuestra Carta Magna, merecen el reconocimiento de las nuevas generaciones, porque tuvieron la audacia de constituir la Revolución y, con ello, darnos el marco jurídico, dentro del cual el pueblo mexicano puede desplegar las reformas más audaces y revolucionarias, sin desatar la guerra civil. ¡Dolor eterno a quienes murieron para que México viviera dueño de sus destinos!

Nuestra Constitución, como sus predecesoras la Americana y la Francesa -y después de la nuestra, la Rusa- son hijas de grandes conmociones sociales, cuando la humanidad da a luz, en medio de la sangre y del dolor, a nuevas formas de convivencia de los hombres. Y merced a lo gigantesco de la empresa y la enorme magnitud de los obstáculos, el genio revolucionario de nuestro pueblo alcanzó su mayor plenitud

e iniciativa creadora. Nuestra gloriosa Revolución, inauguró la ola de los grandes movimientos de liberación nacional y social, que están liquidando los viejos imperios. Los tratadistas de Derecho Constitucional nos dicen que una constitución es una ley fundamental y para que lo sea, es menester que represente no únicamente el cimiento y base sobre los cuales se levante el edificio de las leyes secundarias, sino una verdadera matriz, que imprima su sello a las demás normas. Una constitución es pues, la ley de las leyes y esa condición no la alcanza si no es una norma necesaria y además, activa, dinámica, proyectada hacia el porvenir pues de otra manera pronto sería desbordada por el devenir histórico, que nada ni nadie puede detener.

Pero el carácter de norma necesaria se lo dan lo que Lasalle llamó en 1863 -“¿Qué es una Constitución?”- los factores reales del poder; y que don Mariano Otero visionariamente nos detalla en su *Voto Particular* de 5 de abril de 1847, con las siguientes palabras: “En las más de las Constituciones, no sólo se fijan los principios relativos a la organización de los poderes públicos, sino que se establecen las bases de las garantías individuales, probablemente *porque la condición social de los asociados es el objeto primordial de las instituciones, y uno de los caracteres más señalados de la verdadera naturaleza de los gobiernos*”.

Las Constituciones vigentes están conformadas por esos factores reales de poder y la nuestra no es una excepción.

Los factores reales de poder habían esterilizado la Constitución de 1857, porque la realidad social, la evolución de las fuerzas productivas y finalmente las formas de la propiedad, no coincidían con la norma constitucional. La demolición del poder social y económico de la Iglesia, se había extendido hasta el despojo de los bienes de las comunidades no religiosas y esto unido a la aplicación de la ley de 15 de diciembre de 1894 sobre terrenos baldíos, dio como resultado en breve tiempo a la creación de enormes latifundios. Según el censo de 1910, el sector propietario -hacendados, rancheros y pequeños propietarios- que representaban el 4% de la población agrícola, poseía 78 millones de hectáreas (de ese porcentaje los hacendados el 92.2% y los rancheros y pequeños propietarios el 2.8%, respectivamente), mientras que el sector no propietario que comprendía el 95.9% de esa población, no poseía ninguna tierra.

Por otro lado, la penetración del capital extranjero se había adueñado de los sectores vitales de nuestra economía, convirtiéndola en un apéndice -fuente de materias primas y campo de inversión de capitales sobrantes- de sus mercados de recursos y de dinero. Al terminar la primera década de este siglo, solamente las inversiones norteamericanas se estimaban en casi el 50% de la riqueza nacional y eso sin tomar en cuenta las fuertes inversiones de capitales ingleses, franceses, alemanes, italianos, españoles, etc.

El gigantesco despojo de tierras, contribuyó a formar y acrecentar lo que serían factores reales de poder, dada la magnitud de las masas campesinas desposeídas, y aliado de millones de campesinos, antiguos rancheros y pequeños propietarios y de indígenas desposeídos, se alinearon otros grupos de nuestra sociedad: obreros, artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas, intelectuales, estudiantes, etc. En la medida en que se concentraba el poder y la riqueza en menos manos, crecía la potencia social de los proscritos de aquel régimen. Esa acelerada polarización de fuerzas justifica la concepción de Reyes Heróles (entrevista concedida al periodista José Luis Mejías y reproducida por *El Día* el 5 de diciembre de 1966), de que “el estallido de la Revolución Mexicana... al agudizar sus perfiles sociales, al ser revolución social, cortó de tajo la posibilidad de tal evolución (burguesa) y planteó, intuitivamente primero, programadamente después, llegar al desarrollo económico y social quemando la etapa de la -para el pueblo- costosa revolución burguesa”.

El Poder y el Derecho

Efectivamente, el pueblo mexicano que para asegurarse un hogar nacional había librado dos grandes revoluciones, la de Independencia y de Reforma y dos guerras internacionales, la de 1846-1847 contra los Estados Unidos y de 1862-1867 contra Francia, se encontró al comienzo de este siglo, en la triste condición de paria en su propia tierra y en la necesidad, para vivir como nación soberana e independiente, de librar una doble lucha: contra los obstáculos interiores y contra la dominación de los monopolios extranjeros. Fue pues una revolución social en el interior, al destruir el poder de las viejas clases dominantes, entregando la propiedad de las tierras y aguas a la nación, asignándole a la misma el derecho de transmitir su dominio a los particulares y en ejercicio de este derecho crear los ejidos dotando por medio de ellos, de tierras, a centenares de miles de campesinos. Lo cual dado el atraso de nuestra economía agraria, la tierra representa la forma elemental de capital y la Reforma Agraria, destruyendo los viejos latifundios, redistribuyendo esa riqueza logró, como dice el economista Edmundo Flores, “un nuevo patrón de distribución del ingreso: la expropiación de capital a un número reducido de latifundistas que se reparte entre numerosos campesinos sin dañar el potencial productivo de la tierra, sino, al contrario, creando incentivos para insumos adicionales de mano de obra y para mayores rendimientos”.

En la concepción de la Reforma Agraria y en su realización, se manifiesta una de las fuerzas reales de poder presente y actuante en la sociedad mexicana: la enorme masa campesina e indígena. Los aciertos y las flaquezas de la Reforma, reflejan el poder real, a veces mediatizado, de las masas del campo. El derecho a la tierra es un derecho constitucional establecido en el artículo 27 de nuestra Carta Magna.

No olvidemos que los campesinos sin ninguna ley, habían comenzado a tomar posesión de la tierra, antes de expedirse la Ley del 6 de enero de 1915 y de la promulgación de la Constitución de 1917.

Algo parecido aconteció con los obreros: en anterior ocasión reseñé las leyes y disposiciones constitucionadas, vacaciones, etc., del general Manuel M. Diéguez dado en Guadalajara, al que siguió la primera Ley del Trabajo de nuestro país, promulgada en la misma ciudad por el incendiado Manuel Aguirre Berlanga, en su calidad de gobernador de Jalisco el 7 de octubre de aquel año; Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, expedida por el general Cándido Aguilar el 9 de octubre de 1914; 12 de diciembre de 14, “Adiciones al Plan de Guadalupe dado por don Venustiano Carranza en Veracruz, donde promete una amplia legislación social, y en cumplimiento de dicha promesa expidió el Primer Jefe el 25 de diciembre de ese año la Ley de Divorcio y la de Municipio Libre; el 6 de enero de 15, la Ley Agraria y Disposiciones laborales; 29 de enero, reformas al Código Civil y 22 de junio de 1915 la abolición de las tiendas de raya; 14 de mayo de 1915, las leyes llamadas “Cuatro Hermanas” del general Salvador Alvarado en Mérida sobre Trabajo, Hacienda, Tierra, Catastro y Municipio Libre; 16 de octubre de 1915 la primera Ley de Asociaciones Profesionales y Sindicatos dada por el general Agustín Millán como gobernador de Veracruz.

Tanto los hechos, como las leyes promulgadas habían ido conformando una realidad que demandaba una norma constitucional nueva, moderna, diferente a la envejecida Constitución de 1857. Don Félix F. Palavicini, colaborador íntimo del Primer Jefe, expuso la situación y los motivos que guiaron al señor Carranza a convocar al Congreso Constituyente que elaboró la Carta que nos rige: “Aplazar las reformas era ponerlas en peligro. Las adiciones al Plan de Guadalupe fueron un programa concreto de revolución social. Dejarlas consignadas en un plan era una obra meramente literaria. Formular leyes y decretos de tendencia social y expedirlos en un período preconstitucional, resultaba útil y fecunda propaganda de la revolución; pero no era una forma eficaz para consumarla. De allí que el señor Carranza y sus colaboradores intelectuales inmediatos llegaron a la convicción de que era indispensable convocar a un Congreso Constituyente; en términos jurídicos; constituir a la Revolución”.

El Nuevo Orden

La Reforma Agraria elevó el poder de compra de la capa más pobre de nuestra sociedad; la nueva legislación del trabajo puso en juego mecanismos que obligan a una redistribución del ingreso (mayores salarios, prestaciones, seguro social, etc.) Estaban creados los requisitos de la revolución industrial en la que nos encontramos. Y llegando a ese punto se cruzó el Rubicón con la nacionalización de los Ferrocarriles, la expropiación de los bienes de las compañías petroleras extranjeras; la nacionalización

de la industria generadora de electricidad. Las palancas de mando de la economía nacional están en manos del Estado que puede determinar el rumbo de nuestro desarrollo. La industrialización no se realiza a la manera clásica, sino al través de una economía mixta, formada por tres sectores: el social, tierra en manos de ejidatarios y cooperativas; el estatal, constituido por empresas manejadas por el Estado (PEMEX, energía eléctrica, Ferrocarriles, etc.) y el privado.

Antes de la Revolución los frutos de nuestro trabajo se volcaban hacia el exterior. Después de ella, nuestra economía sirve cada vez más a los propósitos de nuestro desarrollo. Bajo el porfirismo, de cada peso invertido, más de la mitad era de origen extranjero y por lo tanto el beneficiario era también el extranjero, tanto en el aprovechamiento de nuestros recursos como en las ganancias. Bajo los regímenes de la Revolución, el 90% de las inversiones se han hecho con recursos de origen interno, lo que ha permitido al Estado orientarlas hacia aquellos sectores cuyo fomento acelera nuestro progreso y la elevación general de nuestras condiciones de vida. Nuestro desarrollo -no exento de debilidades y lagunas, una de las cuales es la desigual distribución del ingreso- ha puesto en ridículo a los agoreros de la derecha y de la izquierda, que unidos en singular coro, profetizan e imploran el fracaso.

Bordeando tremendos peligros, se reunieron los miembros del Congreso Constituyente en Querétaro, hace cincuenta años. Muchos venían del campo de batalla; otros habían conocido las cárceles y las persecuciones más sañudas: pertenecían a una generación forjada en el infortunio y en la lucha. Pero en todos ellos ardía el fuego inextinguible que hace milenios encendieron en estas tierras nuestros abuelos indígenas.

Ardía la guerra civil en muchos lugares de la República y tropas extranjeras habían penetrado a nuestro territorio -el cuerpo expedicionario norteamericano mandado por el general Pershing- pero eso no arredró a nuestros padres. Por lo contrario, parece que los peligros -en los cuales ha vivido México desde que advino a la Independencia- elevaron a la más alta potencia y lucidez a los constituyentes, que pudieron transmutar en ley suprema, el dolor y la esperanza de nuestro pueblo.

PENSAMIENTO LIBERAL Y GARANTÍAS SOCIALES

Salvador Azuela

Novedades, 4 de febrero de 1962.

Las normas del derecho interpretan los imperativos de la convivencia social. Ésta se caracteriza por ser dinámica y cambiante. A las transformaciones operadas con el devenir histórico se asocia la mudanza en las leyes, ya que su función de ningún modo consiste en servir como una camisa de fuerza, sino muy por lo contrario, deben ser a manera de cauce ordenador que dé forma a las apetencias colectivas. Y cuando este proceso no se lleva adelante con normalidad, surge la revolución como camino único para restablecer el equilibrio entre sociedad y derecho.

En el orden jerárquico de las normas reguladoras de la actividad humana que se proponen hacer compatible el interés individual y el interés social, corresponde lugar básico y preferente a la constitución. Aquí cabe dar énfasis al concepto de que las constituciones no son meramente un conjunto de preceptos de tipo declarativo más o menos retórico, revestido de particular solemnidad, sino que se traducen en complejas fuerzas calificadas como factores reales de poder, de acuerdo con la doctrina de Fernando Lasalle.

De este modo la constitución social de México representa el marco condicionante de los principios de filosofía política y de los mandamientos de derecho positivo que integran nuestro Código Fundamental. La influencia jurídica de los Estados Unidos, el poder del grupo militar y el ascendiente de la Iglesia Católica, de los capitalistas y de los medios de control de los trabajadores del campo y de la ciudad se conjugan en el curso de nuestro raquíptico funcionamiento constitucional. La diversidad étnica, lingüística, económica y educativa nos impiden la posibilidad de concertar el pensamiento y la acción colectivas de una manera satisfactoria, que es el requisito indeclinable del sistema de autogobierno que postula la democracia.

Las expresiones exteriores que desde el punto de vista teórico sostenemos como apoyo de nuestro régimen de gobierno, han sido adoptadas bajo la influencia

del empeño realizado en este capítulo por Francia, Inglaterra y los Estados Unidos y al cual España dio también un aporte brillante. En lo que se refiere a política social, la Constitución de 1917, en su concepción originaria, está dotada de un gran eclecticismo.

Conservando el catálogo de derechos de la persona humana, bajo el rubro de garantías individuales, pervive el legado ilustre del pensamiento liberal. Y con la tendencia de proteger a las gentes de los desafueros del gobierno, tanto más plausible cuanto que se trata de pueblos tradicionalmente entregados a todos los excesos de la rapiña y del despotismo, vienen las garantías sociales para tutelar a los que trabajan; las disposiciones reguladoras de la situación del suelo y del subsuelo, teniendo presente el interés nacional, y las bases directrices de nuestra reforma agraria, así como las que pretenden suprimir los monopolios, con el resultado precario que todos conocemos.

La carta de 1917 se mantiene en un plausible justo medio como fiel de la balanza entre el liberalismo y el colectivismo, la doctrina del Estado de Derecho, que quiere organizar las funciones públicas dentro del principio de la legalidad, constituye su cimiento. Y con ella el respeto a la iniciativa individual y a la libertad de conciencia y de pensamiento, fuera de algún texto relativo a las relaciones de la Iglesia y del Estado, resultado de la lucha secular que se desarrolla en este ángulo de nuestra historia.

Equidistante del fascismo y del comunismo, en la Constitución alientan la bondad y la fuerza de los principios de la Revolución falseados por tantos criminales y traficantes.

Tal es la vitalidad de la doctrina revolucionaria mexicana que a nadie se le ocurre volver al latifundio ni acabar con las posiciones constitucionales sobre la reforma agraria, la nacionalización del subsuelo, el trabajo y la previsión social, el gobierno de naturaleza popular y las libertades políticas y civiles.

A la luz de la actitud constructora en que se nutre la Carta de 17, no cabe hablar del fracaso de la Revolución. Todas las luchas históricas que se han propuesto la felicidad humana, logran siempre conquistas muy inferiores al ideal que postulan.

Así el cristianismo; así la Revolución Francesa. Existe, además, la tendencia de superar el pasado pero para superarlo hay que contar con lo que aquél tiene de válido y con un propósito programático limpio y capaz de edificar. Por haber querido hacer tabla rasa con los valores de la personalidad, llegan al presente resultado catastrófico las experiencias literarias, tanto de izquierda como de derecha.

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Jesús Silva Herzog

Cuadernos Americanos, marzo-abril de 1967.

El 15 de febrero se celebró en México el cincuentenario de la Constitución de 1917 con solemnes actos oficiales en todas las ciudades de la República. La Carta Magna, como se llama a la Constitución, fue el documento legislativo en que se concretaron las aspiraciones populares de la Revolución de 1910 a 1917. En todos los periódicos del país se publicaron artículos y discursos acerca de tan significativo suceso. No han faltado personalidades de categoría intelectual que aseguran que el importantísimo documento político fue obra de la burguesía nacional. Nosotros diferimos de tal parecer y queremos en este escrito dar nuestros puntos de vista sobre el particular. Entremos, pues, en materia.

Las clases sociales en México de principios del siglo a 1917

El general Porfirio Díaz fue un dictador que gobernó al país durante 30 años. Él no solo nombraba a los miembros de su gabinete, sino decía invariablemente la última palabra tratándose de la designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, de la Cámara de Diputados y de la de Senadores. Y no sólo eso, ya que era él quien nombraba a los gobernadores de los estados, cubriendo apenas las apariencias en cuanto a la elección popular de los mismos. El pueblo, aletargado, no hacía uso de sus derechos políticos de conformidad con la Constitución de 1857. Puede decirse que así entró la nación al despuntar en el oriente la luz del siglo XX.

Se ocurre formular esta pregunta: ¿quiénes apoyaban, al régimen de Díaz en los diez últimos años, es decir, de 1901, a mayo de 1911 en que se vio obligado a renunciar a la presidencia y a embarcarse para el extranjero? Lo apoyaba un ejército de 30,000 hombres y una pequeña armada; lo apoyaba el clero, especialmente el alto clero, merced a la política de conciliación que él instauró y al incumplimiento de

algunas de las leyes de Reforma; lo apoyaban los grandes propietarios territoriales, los industriales, los grandes y medianos comerciantes y los banqueros; o en otras palabras, la burguesía.

Los hacendados mexicanos no eran hombres de campo, sino de ciudad, eran absentistas y sólo de tarde en tarde, muy de tarde en tarde, visitaban sus propiedades.

Muchos de ellos, al mismo tiempo que grandes propietarios de tierras eran dueños de fincas urbanas, accionistas de compañías mineras y en algunos casos de los bancos locales. Vivían en las capitales de los Estados o en la Ciudad de México. De suerte que su género de vida los asimilaba por múltiples conceptos a la burguesía. Lo antes dicho se refiere a los hacendados del centro, del norte y del occidente de la República. El caso de los latifundistas de los Estados del sur era un tanto diferente.

Debemos aclarar para el lector extranjero que la designación de hacendado en México era sinónimo de latifundista, porque poseían inmensas extensiones de 40,000, 60,000, 100,000 hectáreas, y todavía mucho más. De paso recordamos la hacienda de Cedros en el Estado de Zacatecas con algo más de 750,000 hectáreas.

En 1910 había en México una industria de cierta importancia. Desde luego hagamos mención de la industria minera que producía enormes cantidades de plata y en algunos años buen número de kilogramos de oro, México era el primer país productor de plata del mundo. Además existían varias fundiciones de metales en San Luis Potosí, Monterrey y en algunos otros lugares. A principios del siglo comenzó a operar la Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey con su alto horno, la primera empresa siderúrgica de la nación. En cuanto a la industria ligera podemos decir que contábamos con 119 fábricas de hilados y tejidos de lana y algodón, la mayor parte de algodón; algunas con maquinaria moderna como la Compañía Industrial de Orizaba.

También teníamos fábricas de puros, de cerillos y fósforos y de cigarrillos. Entre estas últimas el Buen Tono y la Tabacalera Mexicana eran empresas capitalistas con excelente organización. Hay que agregar las manufacturas de jabones, de ropa hecha por regla general para trabajadores y de otros artículos en varias poblaciones del país. Desgraciadamente minas y fundiciones se hallaban en manos de empresas norteamericanas e inglesas; las fábricas de hilados y tejidos pertenecían su mayor parte a franceses y españoles, lo mismo que las dos fábricas más importantes de cigarrillos: el Buen Tono, francés; la Tabacalera, de españoles. El gobierno del general Díaz había abierto las puertas al capital extranjero de conformidad con la política hacendaria del ministro de Hacienda, don José Yves Limantour. En 1903, el capital norteamericano invertido en México pasaba de 500 millones de dólares; de aquellos dólares con una capacidad de compra cuatro o cinco veces mayor que el pequeño dólar actual. Tratándose de los grandes y medianos comercios podemos decir que los más grandes pertenecían a franceses, españoles y alemanes. Por ejemplo, los almacenes de ropa y novedades a los dos primeros y las ferreterías a los terceros.

Claro que también había comerciantes de cierta importancia. Lo que antes decimos era característico en la ciudad de México y en las capitales de los Estados de 30,000 ó 40,000 habitantes en adelante.

Los bancos contaban con disponibilidad de alrededor de 700 millones de pesos (el peso mexicano equivalía a .50 de dólar), suma cuantiosa para la época. Los dos bancos más poderosos eran el Banco Nacional de México y el de Londres y México. En aquél predominaba el capital francés y en éste tal vez aún había cierto capital originario de Inglaterra. En todos los demás bancos, había uno en casi todas las capitales de las entidades federativas, los inversionistas eran en su totalidad de nacionalidad mexicana. Este hecho debe subrayarse por razones obvias, ya que es bien sabido la influencia que las instituciones de crédito ejercen en la economía de un país o de una región.

En 1908 el gobierno había adquirido algo más del 50% de las acciones del Ferrocarril Central Mexicano y del Ferrocarril Nacional Mexicano, principales redes ferrocarrileras, reuniéndolas en una sola empresa: Los Ferrocarriles Nacionales de México. Se dejó la dirección y el completo manejo a norteamericanos, accionistas minoritarios. De manera que los principales puestos y aún los despachadores, maquinistas y conductores continuaron siendo desempeñados por individuos de dicha nacionalidad.

Bueno es citar también el Ferrocarril Mexicano de la capital a Veracruz, perteneciente a una compañía inglesa. Y la conclusión a que es preciso llegar después de lo dicho en los párrafos que anteceden, es que el gobierno del general Porfirio Díaz descansaba en el apoyo que le prestaban incondicionalmente además del ejército, del clero y de los hacendados semiburgueses o burgueses, la gran burguesía nacional y extranjera, apuntalada por profesionistas a su servicio, principalmente abogados. Claro que no todas las personas que hemos clasificado como burgueses tenían exactamente las mismas ideas políticas, sociales o económicas; unos eran más conservadores o más progresistas que otros. Empero, todos prestaban su apoyo y sustentación al gobierno de don Porfirio y estaban muy lejos de pensar en revoluciones.

Como es bien sabido, la revolución en su etapa maderista estalló el 20 de noviembre de 1910. Lógicamente las clases sociales que apoyaban al régimen porfirista se manifestaron desde luego en contra de la Revolución y de sus principales caudillos, de modo especialísimo en contra de don Francisco I. Madero, el iniciador. Después de varios meses de campaña política, Madero ocupó la Presidencia de la República el 6 de noviembre de 1911. No pudo gobernar en paz, pues a fines del propio mes de noviembre se levantó en armas en su contra en el Estado de Morelos el general Emiliano Zapata, que había luchado a su lado contra el porfiriato. Meses después en marzo de 1912, uno de sus principales lugartenientes, el general Pascual Orozco, también se levantó en armas en el Estado de Chihuahua. Y no hay que olvidar dos rebeliones más de antiguos porfiristas: la encabezada por el general Bernardo Reyes en el curso de diciembre de 1911, y la del general Félix Díaz, sobrino del viejo

autócrata, en octubre de 1912. Reyes entró al país en son de guerra por el norte del Estado de Nuevo León y Félix Díaz se pronunció en el Puerto de Veracruz. Los dos antiguos porfiristas fueron fácilmente vencidos; pero Pascual Orozco, a quien siguieron en su aventura muy cerca de 10,000 hombres, presentó dura resistencia a las fuerzas del gobierno comandadas por el general Victoriano Huerta, en varias batallas, siendo al fin completamente derrotado. Quien resultó invencible a pesar de haber sufrido no pocos reveses, fue Emiliano Zapata y los suyos por haber acudido al sistema de guerrillas como táctica de lucha.

A los enemigos del gobierno de don Francisco I. Madero que en el párrafo anterior se señalan, es menester agregar las fuerzas sociales que habían sido el apoyo y sostén del antiguo régimen, las cuales le fueron hostiles desde los comienzos de su gestión presidencial: los hacendados burgueses o semiburgueses, los hacendados con ciertas características feudales de los Estados del Sur, los industriales, los grandes y medianos comerciantes y los banqueros. Digámoslo en pocas palabras: la burguesía nacional y extranjera a la que se sumaron los hacendados semif feudales de los Estados de Tabasco, Chiapas y Yucatán. El ejército y la armada permanecieron leales al gobierno maderista con excepciones que confirman la regla como al rebelarse la guarnición del Puerto de Veracruz con el general Félix Díaz a la cabeza. Sin embargo, nunca les abandonó la inconformidad y el resentimiento por el triunfo del maderismo y esperaron pacientemente la hora del desquite, ya que era una armada y un ejército formados por el general Díaz. Mientras tanto, el clero permaneció a la expectativa disfrutando de las ventajas de que gozara en años anteriores.

Lo que pasó después ya es bien sabido: la sublevación de una parte del ejército en la madrugada del 9 de febrero de 1913; la decena trágica; la traición del general Victoriano Huerta que había sido nombrado por el presidente Madero comandante del ejército leal para someter a los sublevados; la renuncia arrancada por la fuerza al presidente Madero y al vicepresidente Pino Suárez; la usurpación de la Presidencia por el mismo Huerta, y los asesinatos de los dos altos mandatarios en las primeras horas de la mañana del día 22 del mes precitado. Y no debemos dejar de mencionar la participación que en sucesos tan lamentables y bochornosos tuvo el embajador de los Estados Unidos en México, Henry Lane Wilson, que contribuyó a que se consumara la traición y el crimen.

El general Victoriano Huerta, presidente usurpador, instauró en el país después del magnicidio una era de terror, mandando asesinar a todos aquéllos que se oponían a sus designios. Entre otras personalidades fueron asesinados el general maderista Gabriel Hernández, el diputado Serapio Rendón y el senador Belisario Domínguez en la capital de la República, extendiéndose la ola de crímenes y de sangre en el resto del territorio nacional. Puede afirmarse categóricamente que el hombre más perverso que ha ocupado la Presidencia de México ha sido Victoriano Huerta. Nadie puede demostrar lo contrario. Y sin embargo, el gobierno del magnicida, del criminal, del traidor, del ebrio consuetudinario fue apoyado y sostenido por las mismas

fuerzas sociales que sostuvieron y apoyaron el régimen de Porfirio Díaz: milicia, clero, burguesía. La riqueza estuvo del lado de Huerta. Se sabe que al conocerse la noticia del asesinato de don Francisco I. Madero y de don José María Pino Suárez, se bebió champaña para celebrar el suceso en algunos casinos aristocratizantes del país. La burguesía celebraba así su efímera victoria.

Pero ¿quiénes hicieron la Revolución en su etapa maderista del 20 de noviembre de 1910 al 25 de mayo de 1911, fecha en que renunció a la Presidencia Porfirio Díaz?

¿Y quiénes hicieron la Revolución en su etapa constitucionalista del 26 de marzo de 1913, fecha del Plan de Guadalupe, al 1° de mayo de 1917, en que don Venustiano Carranza se ciñó sobre el pecho la banda presidencial?

La Revolución en su etapa maderista la acaudilló don Francisco I. Madero, un hombre rico del norte del país, a quien puede clasificarse como burgués, pero los principales caudillos que lo siguieron (generales improvisados) que lucharon y contribuyeron a la victoria no eran burgueses. Algunos ejemplos: Francisco Villa, hombre de las bajas capas sociales que había sido ladrón de ganados; Pascual Orozco, perteneciente a la baja clase media de una pequeña ciudad del Estado de Chihuahua; Eduardo Hay, ingeniero sin clientela perteneciente a la clase media; Salvador Alvarado, clase media también; Ramón F. Iturbe, campesino; Emiliano Zapata, campesino; Heriberto Jara, empleado modesto; Cándido Navarro, profesor normalista; Ambrosio Figueroa, pequeño agricultor; Pablo González, administrador de un molino de harina, y los ejemplos podían multiplicarse. Hay que añadir a varios profesionistas como los Vázquez Gómez; Juan Sánchez Azcona, periodista, y algunos más. Los oficiales de los ejércitos improvisados y los soldados fueron en su mayoría campesinos, de modo particular en las filas de Zapata. En la etapa constitucionalista, con excepción de don Venustiano Carranza, a quien suele clasificarse como burgués, hay que sumar a algunos de los nombres anteriores a Alvaro Obregón, pequeño agricultor; a Plutarco Elías Calles, profesor de enseñanza primaria; a Manuel M. Diéguez, minero; a Francisco Murguía, fotógrafo; a Eulalio Gutiérrez, barretero; a Cándido Aguilar, repartidor de leche a Gabriel Gavira, carpintero; a Tomás Urbina, compañero de aventuras de Francisco Villa; y la lista sería interminable si nos refiriésemos al origen social de los jefes y oficiales que participaron en la lucha. Los intelectuales que contribuyeron al triunfo del movimiento revolucionario, con excepciones que confirman la regla, eran en su inmensa mayoría abogados; ingenieros, médicos y periodistas de la clase media más o menos modesta o más o menos acomodada. En cuanto a la tropa, más notoriamente que en la etapa maderista, probablemente el 90% eran campesinos y el resto de obreros y artesanos. Las personas pertenecientes a la burguesía y que de alguna manera contribuyeron a la derrota final del ejército huertista, sobre todo cuando el triunfo constitucionalista parecía inevitable, no creemos que hayan pasado cuando mucho, de un centenar. Recordamos que los tres o cuatro comerciantes más ricos de las pequeñas ciudades de 10,000 ó de 12,000 habitantes, cuando los

revolucionarios se acercaban a la población, se trasladaban a la capital del Estado sencillamente porque se habían declarado sus enemigos. Lo mismo hacían y por las mismas razones las personas acaudaladas de las capitales de los Estados quienes huían a la ciudad de México. Y es bien sabido que muchos de los hombres más ricos y más conocidos que radicaban en la capital de la República, cuando se dieron cuenta de la inevitable derrota de Huerta y del triunfo revolucionario, emigraron a Cuba, Estados Unidos o Europa. Es público y notorio que algunos que no se pusieron a buen recaudo al ocupar las fuerzas constitucionalistas las poblaciones, se les exigieron préstamos forzosos y algunos fueron pasados por las armas. La Revolución Mexicana en su etapa constitucionalista tuvo características de lucha de clases, lo mismo que en la revolución de Independencia acaudillada por don Miguel Hidalgo y Costilla; fue una lucha brutal, enconada y sangrienta, resultado inevitable del desbordamiento de las pasiones; fue una lucha de los pobres contra los ricos, de los hambrientos contra los hartos, del proletariado contra la burguesía; fue, como dijera Pedro Henríquez Ureña refiriéndose a la historia de México, la lucha del paladismo honrado contra el decentismo ladrón. En consecuencia, parece a nuestro juicio demostrado que la Revolución Mexicana de 1910 a 1917 no fue una revolución burguesa como se ha dado en sostener, sino todo lo contrario, una revolución antiburguesa, popular, campesina y nacionalista, en la cual tomaron parte más de 100,000 hombres.

Don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, con sorpresa para todos 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 10 de diciembre y terminarlas el 31 de enero de 1917. Las elecciones se llevaron a efecto en todo el país prácticamente pacificado, con excepción del Estado de Morelos en el cual continuaba la lucha Emiliano Zapata y sus hombres y la pequeña banda de Fernando Villa en el Estado de Chihuahua. Los diputados se reunieron y llevaron al cabo sus labores en el plazo prefijado. ¿Y cuál fue la composición de los congresistas desde el punto de vista de su clase o categoría social? La respuesta es lógica, sencilla y clara: fueron campesinos, artesanos, obreros, profesionistas de la clase media y militares que se habían jugado la vida en más de una batalla. Quizás pueda citarse uno que otro pequeño burgués, revolucionarios de última hora cuando la victoria constitucionalista se había consumado en agosto de 1914; mas fueron tan pocos que hubieran podido contarse con los dedos de una mano.

No se olvide que se trataba de reformar la Constitución de 1857. El resultado fue un documento híbrido, pues conservó numerosos artículos de la Constitución anterior inspirados en el liberalismo social mexicano. Algunos de estos artículos fueron adicionados o sufrieron algunas reformas, como por ejemplo el artículo 3 o que estableció que la enseñanza debía ser laica. Las innovaciones importantes, importantísimas, trascendentales, se encuentran en los artículos 27 y 123. Esos dos

artículos no pudieron ser redactados por un Congreso burgués, simplemente porque sus principios eran contrarios al interés de la burguesía nacional o de cualquier otra burguesía.

¿Convenía a ésta la fijación del principio de que la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, o el de la expropiación por causa de utilidad pública mediante indemnización?

¿Resultaba ventajoso para ella el precepto de que la riqueza del subsuelo pertenece a la nación y que esa riqueza es inalienable e imprescriptible? Es obvio que nos estamos refiriendo al artículo 27, el más revolucionario de la Carta Magna. Y en cuanto al 123 ¿pudo un congreso burgués redactarlo? el derecho de huelga, el descanso dominical, la fijación de un salario mínimo, la protección a la mujer y al niño, ¿y el reparto de utilidades, es posible aceptar que fue obra burguesa? La respuesta a las interrogaciones que anteceden es decidida y tajantemente negativa. No pocos de los artículos y discursos escritos y pronunciados con motivo del cincuentenario han adolecido de superficialidad, de repetir lugares comunes estereotipados de frases hechas y de solemnes tonterías.

Las fuentes de información de los Constituyentes de 1917

El autor de este escrito que tenía 18 años en 1910 y 25 en 1917, era un lector asiduo y sistemático de libros, folletos y periódicos. Además había simpatizado con el maderismo, se hallaba inconforme con el mundo que le circundaba y tuvo una modesta participación en la etapa constitucionalista de la revolución con el carácter de periodista, habiéndose adherido a los grupos de la Convención de Aguascalientes y de México en la lucha de las facciones. Tuvo la oportunidad de conversar una y muchas veces con numerosos revolucionarios: generales, coroneles, tenientes coroneles, políticos sin grado militar y periodistas. En tales conversaciones muchas veces se hablaba de lo que podemos llamar literatura revolucionaria, se discutían ideas y se formulaban planes para el futuro.

Ahora bien, recordando mis lecturas de aquellos años y las conversaciones a que arriba hice mención, creo poder señalar las principales fuentes de información cultural de los constituyentes más instruidos, quienes seguramente leyeron los libros, folletos y periódicos que yo leía, amén de los casos concretos que personalmente me constan.

En las librerías de la capital y de las capitales de los Estados estaban a la venta a precios muy reducidos, los libros que nos llegaban de las casas editoriales de Madrid, Barcelona y Valencia. Mencionaré algunos de esos libros muy leídos por jóvenes y hombres maduros, movidos por una noble inquietud intelectual y gérmenes de generosas rebeldías:

La conquista del pan por el príncipe ruso Pedro Alejandro Kropotkin. Decía que “trata a los demás como te gustaría que ellos te trataran a ti propio en circunstancias análogas”, que “la riqueza de los unos está hecha con la miseria de los otros”, y que “los que ambicionan el triunfo de la justicia, los que quieren poner en práctica las ideas nuevas... comprenden la necesidad de una tormenta revolucionaria”. Este libro lo difundía la Casa del Obrero Mundial y fue uno de los libros de cabecera de Ricardo Flores Magón.

Las mentiras de la civilización por el húngaro Max Nordau. De esta obra, crítica de la sociedad capitalista, no tengo recuerdos muy precisos, pero sí recuerdo que era muy leída.

¿*Qué es la propiedad?* *La propiedad es un robo*, por el célebre escritor francés Pedro José Proudhon. Afirmaba que “La propiedad es un robo; confiere el propietario de derecho a percibir una renta sin trabajar; el capitalista recibe algo a cambio de nada. La propiedad es el derecho a disfrutar y disponer a voluntad del bien ajeno, del fruto de la industria y del trabajo ajenos; es un efecto sin causa”. La tesis fundamental del autor consiste en la substitución del derecho de propiedad por el derecho de posesión, sosteniendo que con este sólo cambio se transformaría radicalmente la sociedad. El pescador adquiere la posesión de los peces de la pesca, pero no es dueño del mar; el cazador adquiere la posesión de los animales que caza, pero no es dueño del bosque; el labriego tiene la posesión de los frutos que cosecha, pero no debe ser dueño de la tierra.

Por otra parte, se leían mucho las novelas de autores franceses y españoles. Entre las de autores franceses hay que mencionar *Los Miserables* por Víctor Hugo; *El Judío Errante*, novela socialista por Eugenio Sue. Las novelas de crítica de la sociedad burguesa de su tiempo por Honorato de Balzac, y el autor de moda por aquellos años era Anatole France. Entre los españoles se leía particularmente a Benito Pérez Galdós: *Doña Perfecta* y *Gloria, contra el fanatismo religioso*.

Entre los libros mexicanos que sembraban la semilla de la inconformidad, es muy probable que los constituyentes más instruidos conocían la obra monumental de Wistano Luis Orozco, titulada *Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos*, en la cual se hace crítica severa de la política agraria del porfirismo. De seguro más conocida era *Los grandes problemas nacionales* por don Andrés Molina Enríquez y *La sucesión presidencial en 1910* por don Francisco I. Madero.

Los folletos con sentido revolucionario y en consecuencia con finalidades de transformación social, se publicaban en gran número durante el período que nos ocupa, es decir, de 1910 a 1917. Vamos a señalar a continuación algunos de ellos.

El Problema Agrario en México por Toribio Esquivel Obregón. En dicho folleto se criticaba la idea del gobierno del señor Madero de comprar haciendas a sus propietarios para dividir las en pequeñas propiedades, y contiene una tremenda requisitoria en contra de los latifundistas mexicanos. Lástima grande que este hombre que había sido progresista hubiera aceptado desempeñar el despacho de la Secretaría

de Hacienda en el gobierno espurio de Victoriano Huerta, tornándose a partir de entonces conservador y aun reaccionario.

La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos por Luis Cabrera. En este folleto se recogió el admirable discurso agrarista del autor, pronunciado en la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1912. En este discurso se encuentran en buena parte las ideas de la Ley de 6 de enero de 1915, redactada, según noticias, por Cabrera.

Causas de la Revolución en México por Paulino Martínez, publicado en La Habana, en enero de 1914. El viejo periodista de oposición tuvo que escapar del país para salvar su vida amenazada por el régimen sanguinario de Huerta. En ese mismo año regresó clandestinamente al país y se incorporó a las huestes del general Zapata. El autor del folleto tiene ideas claras sobre las causas que originaron la Revolución y propone soluciones radicales para resolver de una vez por todas el problema agrario.

He aquí unos cuantos párrafos de muestra:

“Examinadas así las causas de la rebelión, nuestra guerra fratricida no es ni puede ser, una contienda de ambiciones vulgares, que, perturban la paz por el placer de atrapar un puesto público, o de cambiar sencillamente el personal político de una mala Administración (aunque por esa corriente quisieron y quieren encauzarla, equivocadamente, algunos de sus caudillos), no; nuestra lucha tremenda de hermanos contra hermanos, ha tenido y tiene un fin más noble y elevado: conquistar la libertad económica de un pueblo, destruyendo el Feudalismo Agrario y Político que lo ha oprimido desde el siguiente día de la Dominación Española.

Escucha, Pueblo, y obra sin dilación. Si quieres evitar las luchas salvajes, del futuro; esas guerras odiosas que la Moral reprueba y la Civilización basada en la justicia, debe condenar para siempre, sólo hay un medio práctico de conseguirlo: tomar desde luego posesión de esas inmensas extensiones de tierra, que hoy yacen sin cultivo, y establecer en ellas Colonias Agrícolas comunales, bajo las siguientes:

Bases generales:

“Artículo 1. Considerando que la tierra es de todos, nadie debe acapararla para su exclusivo provecho, perjudicando a los demás. En nombre del Derecho que la Naturaleza concede a todos los seres de la creación y de acuerdo con las Leyes de Colonización de la República Mexicana, tomemos posesión de la extensión de tierra que necesitamos para cultivarla y alimentarnos de sus productos, sin otra mira de especulación que tenga por objeto causar daño a nuestros semejantes”.

“Artículo 2. Es nuestra voluntad constituirnos en Colonias Agrícolas Comunales, diseminadas en toda la República, dirigidas en su Régimen Interior por un Consejo Administrativo de su mismo seno; viviendo conforme a las leyes de la Moral más pura, sin privilegios especiales ni ambiciones bastardas que engendren odios y rencores entre nosotros perturbando la buena armonía y el equilibrio social que debe reinar en toda agrupación perfectamente organizada”.

Tierra Libre por Miguel Mendoza López Schwertfeger. Es un folleto muy radical, puesto que propone sin eufemismos la nacionalización de la tierra en todo el país. Aquí copiamos algunos párrafos de su escrito:

“La sociedad actual no garantiza el derecho de las clases productoras al permitir que las no productoras se apropien del fruto del trabajo de aquéllas sin haber hecho nada para merecer semejante privilegio. En efecto, para que el derecho al producto íntegro del trabajo pueda realizarse en toda su plenitud es de todo punto indispensable la abolición de todas aquellas instituciones que, como la de la propiedad privada de la tierra muy principalmente, tienden a favorecer injustamente a unos con perjuicio de los otros.

“Si pues, los derechos naturales del hombre constituyen el objeto de la sociedad, la institución de la propiedad privada de la tierra que impide la realización de esos derechos produciendo la miseria de la mayoría, debe abolirse. Con la propiedad territorial en favor de los privilegiados, éstos seguirán consumiendo sin producir, mientras los productores producirán sin consumir sino lo que aquéllos les permitan. Debemos, por tanto, hacer la tierra propiedad común”.

Los cuatro folletos citados que se refieren al problema de la tierra no son sino muestras de lo que en el lapso que nos ocupa se escribían en diferentes lugares de la nación. Yo he recogido en cuatro gruesos volúmenes 44 opúsculos acerca de la misma materia y hay muchos más que ya no consideré pertinente recoger. Pero no sólo se imprimían esta clase de publicaciones en relación con la cuestión agraria, sino también tratándose de la situación de los obreros de las ciudades, sobre educación y respecto a asuntos políticos. Puedo asegurar con conocimiento de causa que salieron al público varios centenares de esta clase de publicaciones con contenido revolucionario, reflejo de la inconformidad y las aspiraciones de las grandes masas de la población mexicana. Mas antes de terminar en consonancia con la folletería, no quiero dejar de citar a *Savina Roja* de Luis F. Bustamante; *Soluciones del Socialismo* de David G. Berlanga y *El Socialismo en México* de Rafael Pérez Taylor. Los títulos de estas publicaciones dan idea de su contenido y de las tendencias de sus autores, todos ellos de ideología o más bien de una tendencia ideológica socialista.

Retrocediendo un poco, es pertinente no echar al olvido que durante la primera década del siglo se publicaban en la ciudad de México varios periódicos contrarios al gobierno del general Díaz: *El Hijo del Ahuizote*, dirigido por Juan Sarabia; *Excelsior*, por Santiago de la Hoz y *Regeneración*, por Ricardo Flores Magón. Además hay que citar entre otros periódicos adversarios del régimen entonces imperante: *El Diario del Hogar*, *Juan Panadero*, *El Colmillo Público* y *Redención*. Los artículos que aparecían en estos periódicos fueron algo así como pequeños dardos arrojados contra el sólido edificio del porfirismo, contribuyendo a mantener vivo el descontento que ya se manifestaba en algunos pequeños sectores de la población, así como también a la siembra de ideas de transformación política y social. Filomena Mata, director de *El Diario del Hogar* pasó algunos años de su vida entre la redacción de su periódico,

el escondite y la cárcel de Belén. No obstante jamás renunció a sus convicciones ni a su trinchera de luchador.

El documento de mayor calidad publicado antes de noviembre de 1910 fue sin dejar lugar a duda el *Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación* del 10 de julio de 1906, firmado por Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio I. Villarreal, Juan y Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalio Bustamante. Entre las medidas que se proponen y que cabe clasificar como reformas económicas y sociales, precisa mencionar las siguientes:

- 1ª En las escuelas primarias deberá ser obligatorio el trabajo manual.
- 2ª Deberá pagarse mejor a los maestros de enseñanza primaria.
- 3ª Restitución de ejidos y distribución de tierras ociosas entre los campesinos.
- 4ª Fundación de un Banco Agrícola.
- 5ª Los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces; sólo podrán hacerlo si se nacionalizan mexicanos.
- 6ª La jornada máxima de trabajo será de ocho horas y prohibirá el trabajo infantil.
- 7ª Se deberá fijar un salario mínimo tanto en las ciudades como en los campos.
- 8ª El descanso dominical se considerará obligatorio.
- 9ª Las tiendas de raya se abolirán en todo el territorio de la nación.
- 10ª Se otorgarán pensiones de retiro e indemnizaciones por accidentes en el trabajo.
- 11ª Se expedirá una ley que garantice los derechos de los trabajadores.
- 12ª La raza indígena será protegida.

El autor de este artículo puede asegurar, porque le consta personalmente, que muchos de los jefes revolucionarios conocieron bien el Manifiesto y Programa del Partido Liberal y que, indudablemente, influyó en su pensamiento. Esta influencia se advierte con claridad en la Constitución de 1917, de manera particular en el artículo 123, que legisla en materia de trabajo. Añádase que dicho documento que circuló clandestinamente entre los grupos de trabajadores mejor organizados, influyó en la huelga de la fábrica de Río Blanco que estalló el 7 de enero de 1907. Y un dato signficante: los obreros de la mencionada empresa tenían un periódico denominado *Revolución Social*.

En forma concluyente puede asegurarse que también los planes políticos en el curso de la lucha armada después del Plan de San Luis, de igual manera que los manifiestos, proclamas y discursos de los caudillos revolucionarios, ejercieron influencia poderosa en el ánimo de los constituyentes. Limitémonos a mencionar el Plan de Tacubaya de 31 de octubre de 1911; el Plan de Ayala 25 de noviembre de 1911; el Plan Orozquista o de la Empacadora de marzo 25 de 1912; el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913; el Decreto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista

de 12 de diciembre de 1914, en el que anunció llevar al cabo reformas políticas, sociales y económicas; la Ley de 6 de enero de 1915, Y tres discursos importantísimos del mismo Primer Jefe pronunciados el 24 de septiembre de 1913 en Hermosillo, Sonora, en que habló de lucha de clases y de acabar con los privilegios; el del 29 de noviembre de 1915 en Matamoros, Tamaulipas, y el de 26 de diciembre del mismo año pronunciado en San Luis Potosí. En los dos últimos discursos Carranza esboza su doctrina revolucionaria, asumiendo en ocasiones actitud mesiánica al señalar las excelencias de la Revolución Mexicana y la necesidad imperiosa de que las naciones de la América Latina siguieran nuestros pasos de transformación social. Además, los caudillos revolucionarios en la etapa constitucionalista, al tomar plazas de importancia, expedían decretos estableciendo el descanso dominical, la jornada de trabajo de 8 ó 9 horas, la fijación de salario mínimo, la supresión de las tiendas de raya y la condonación de las deudas de los peones acasillados.

En conclusión, podemos decir que los conocimientos que normaron la acción de los constituyentes tuvieron su origen en distintas fuentes ideológicas: en el liberalismo social mexicano de la Constitución de 1857, en la literatura revolucionaria mexicana desde comienzos del siglo en adelante, en las nuevas corrientes del pensamiento universal, y por ende en la historia y en la realidad dolorosa, por la miseria y el desamparo en que se hallaban sumergidas las grandes masas de la población.

LA CONSTITUCIÓN Y LA ACCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO

Antonio Carrillo Flores

Investigación Económica, octubre-diciembre de 1941

Determinar la órbita precisa de la acción estatal en materia económica, nunca es problema fácil. Como que son múltiples los factores que intervienen y la valoración de unos respecto de los otros no es posible sino en términos muy generales.

Uno de esos factores es siempre de carácter jurídico, más estrictamente, de orden constitucional; ya que es la Constitución la que organiza al Estado, define la competencia de sus órganos principales y delimita, por lo mismo, la acción pública frente a los particulares. Como todos, el factor jurídico varía en importancia cuando se trata de saber lo que el Estado puede y lo que no puede hacer en materia económica.

No tiene, en efecto, la misma en épocas normales que en épocas de crisis; pues, aunque a veces se pretende, como la Suprema Corte Americana dijo en 1935, que el poder deriva siempre de la Constitución y no se crea por la emergencia, es lo cierto que, para las situaciones extremas, ningún Estado abdica de la vieja “prerrogativa”; es decir, del derecho para pretender la realización del bien público o de lo que él considera el bien público pasando, incluso, por encima de las leyes.

Esto no impide, sin embargo, que sea posible determinar cuáles son los datos de mayor significación jurídica que es necesario tomar en cuenta. Así, por ejemplo, y por encima de los cambios tan hondos que se han operado, particularmente en los últimos diez años, en los Estados Unidos es posible bosquejar cuáles son las principales tendencias que han servido como de cauce a la acción del Gobierno Federal y de las entidades en materia económica.

A través de la facultad que tiene el Congreso para regular el comercio interestatal, es 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, al criterio político de sus integrantes, estimar cuándo se han satisfecho o no esos requisitos. 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 a través 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 “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 representante fue en los primeros treinta años de este siglo el Magistrado Oliver Wendell Holmes, se ha empeñado en sostener que como regla 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 fue 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*”.

Por muchos años esta postura liberal no prosperó en la Corte, pero fue sobre todo en el período de 1935 a 1936 cuando la resistencia de aquel Tribunal alcanzó mayor fuerza. Fue la época en la que sucesivamente y con muy breves intervalos, se declaró la inconstitucionalidad de leyes tan importantes como la de la recuperación nacional industrial, la de los ajustes agrícolas, la de las pensiones a los trabajadores de los servicios de transportes, la de moratoria rural, la que autorizaba al Presidente para fijar precios al carbón combustible y la ley neoyorquina sobre el salario mínimo. Fue en ese mismo período cuando se restringieron de manera muy sensible las facultades del Ejecutivo para remover a los funcionarios públicos de las comisiones autónomas (reguladoras y controladoras de los más importantes renglones de la economía: transportes, petróleo, bancos, etc.) y cuando por un solo voto de mayoría se reconoció la legalidad de las disposiciones monetarias que, como complemento a la devaluación del dólar, habían establecido tanto en las obligaciones privadas como en las públicas, la ineficacia de la cláusula oro.

En los últimos años la tendencia se ha modificado sensiblemente, sobre todo debido a la renovación casi total del personal de la Suprema Corte. En este momento

sólo quedan en el seno de ese Tribunal dos Magistrados que lo integraban durante el que se ha llamado “día negro”: Stone y Roberts, con la circunstancia de que el primero, recién designado Presidente de la Suprema Corte en substitución de Hughes, formó casi siempre la minoría liberal aliado de Brandeis y Cardozo. Fue precisamente Stone quien en el voto disidente que dio en el caso de la ley de los ajustes agrícolas, hizo una de las mejores exposiciones que últimamente se hayan hecho sobre esa postura liberal. La mayoría 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 mantener un stock que permitiera, a través de precios más remunerativos, aliviar la situación de las comunidades rurales norteamericanas.

Una interpretación torturada de la Constitución -dijo entonces Stone- “No debe justificarse recurriendo a ejemplos de extremo desorden en los gastos autorizados por el Congreso, que podrían presentarse si los tribunales no los evitaran, gastos que, por lo demás, sólo serían posibles por la acción de una legislatura que hubiese perdido todo sentido de responsabilidad pública. Semejantes suposiciones están dirigidas a las masas acostumbradas a creer que es la función de los tribunales enjuiciar la sabiduría de la acción legislativa. Pero las Cortes no son las únicas agencias gubernamentales en las que debe presumirse la capacidad para gobernar. Desgraciadamente tanto el Congreso como los tribunales pueden fallar o equivocarse en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. Pero la interpretación de nuestra gran Carta de Gobierno que se funde en el supuesto de que la responsabilidad para el mantenimiento de nuestras instituciones es de la exclusiva incumbencia de cualquiera de las tres ramas del Gobierno, o de que sólo alguna de ellas puede salvar esas instituciones de la destrucción, a la larga es más probable que dañe a los miembros de la “unión indestructible de estados indestructibles” que el franco reconocimiento de que el lenguaje, aun de una Constitución, puede significar lo que ese lenguaje dice: 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”.

De todas maneras, a pesar del nuevo rumbo, es unánimemente aceptado que lo más que se ha logrado es fortalecer la postura del Gobierno Federal y de los Gobiernos locales al limitar de hecho la potestad de la Suprema Corte para anular las leyes locales y demás disposiciones a los casos en que tales leyes y disposiciones “notoriamente” sean arbitrarias o quebranten, también notoriamente, “el límite de lo razonable”. Siempre queda abierta, pues, la posibilidad de que el juicio sobre lo razonable o irrazonable varíe.

En México, no obstante la teórica similitud de nuestro sistema político con el norteamericano, la situación real es muy diversa. Desde luego, la Suprema Corte Mexicana no tiene a su cargo una función similar, no obstante que en nuestra Constitución hay un precepto, el artículo 14, que a juicio de uno de nuestros

más eminentes juristas, Emilio Rabasa, consagra también el principio del “debido proceso legal”.

Si este pensamiento de Rabasa hubiese podido aquí hallar un desarrollo paralelo al americano, la Suprema Corte, a través del artículo 14, habría podido someter toda la actividad administrativa, a control y revisión, no frente a la ley aplicada, que es lo que ha hecho, sino a la ley misma y a cualquier acto de ejecución frente a los principios superiores de “justicia social” que la Suprema Corte hubiese considerado que eran los que el pueblo mexicano respetaba y admitía como los fundamentales en la estructura económica de la sociedad mexicana.

¿Cuál es, entonces, el criterio que existe en México tanto para determinar el límite de la acción pública en materia económica como para distribuir esa acción entre la Federación y los Estados?

Conviene examinar separadamente estos dos aspectos de la cuestión.

1. Los límites formales para la acción estatal.

La Constitución mexicana reconoce y defiende la propiedad privada, inclusive sobre los instrumentos de producción, en su artículo 27; reconoce también la libertad de comercio, de industria y de trabajo en su artículo 40 y en el 28 específicamente consagra la libre competencia (¡hasta en los servicios al público!), y prohíbe al Estado crear monopolios o estancos. Sin embargo, esos mismos preceptos, el 27, el 40 y el 28, contienen disposiciones que limitan la aparente generalidad de los principios anteriores.

En el artículo 27 se dice 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 elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”. Adviértase que se trata de dos facultades distintas: por una parte, la de imponer “modalidades” a la propiedad privada por consideraciones de interés público, y por la otra, “la de regular el aprovechamiento de los elementos naturales”.

Tras de una controversia que duró veinte años, ha acabado por admitirse que cuando la Constitución habla de las “modalidades a la propiedad privada”, se refiere a lo que en otras partes se ha llamado “restricciones” o “transformaciones”; es decir, al derecho que corresponde al Estado, para alterar el contenido tradicional de la propiedad en cualquiera o en todos sus clásicos atributos de usar, disfrutar y disponer de las cosas de modo exclusivo. Frente a la declaración que contenía el Código Napoleón de que la propiedad consiste en el derecho de usar y disfrutar de las cosas y de disponer de ellas “de la manera más absoluta”, la Constitución Mexicana admite la posibilidad de que el Estado restrinja tales derechos.

Los límites de la restricción no están marcados en el artículo 27. Se sabe que esa restricción no puede ir hasta el extremo de eliminar al propietario temporal o

definitivamente del uso y aprovechamiento de las cosas, porque entonces se llegaría a la expropiación y ésta sólo es posible dentro de ideas diferentes. Es también probable que se reputara como una expropiación la restricción hecha por vía individual; esto es, la que no afectara sino a personas determinadas, cualquiera que fuera la amplitud de la restricción. Pero cuando esta restricción se lleve a cabo por vía general y conservando el uso por el propietario de las cosas y el aprovechamiento de ellas, no parece que sea posible fijar un límite con tal de que, naturalmente, la consideración de la restricción sea un interés público (ya se verá, sin embargo, más adelante, al hablar de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, el problema que se presenta respecto al “interés público”, que en materia económica corresponde a la Federación concretamente buscar o tutelar).

Por su parte, el artículo 40, inmediatamente después de que establece la libertad de comercio, de industria y de trabajo, agrega el calificativo de la licitud. Como por definición lo lícito es lo ajustado a la ley, resulta que la Constitución deja por entero a la autoridad del Congreso determinar cuándo la libertad de comercio, de industria o de trabajo pueden restringirse porque “ofendan los derechos de la sociedad”. Hasta ahora ha sido especialmente en asuntos de trabajo donde, para no hacer nugatorios los derechos de los asalariados, se ha aplicado el artículo 40, en relación con el 123 en sus distintas fracciones, si bien nada se opone a que se haga extensivo el sentido del artículo 40 a otros problemas. Por lo demás, ya ha empezado a obrarse en ese sentido: la ley, que al ejemplo de las *blue-sky laws* americanas, restringió la venta al público de las acciones de sociedades anónimas, invocó en su motivación el artículo constitucional que se comenta.

Pero sin duda, las cuestiones más importantes (dejando a un lado las de trabajo, que aún cuando son fuentes de numerosísimas intervenciones del Estado en materia económica, no son materia de este ensayo), son las relacionadas con el artículo 28 Constitucional. Es indudable que el texto y los antecedentes de este precepto permiten afirmar que la preocupación primera de sus autores fue consagrar la libre concurrencia.

No ha sido así, sin embargo, como el precepto se ha entendido. En la Exposición de Motivos de la Ley vigente que lo reglamenta, se dice: “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 históricos 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 ver 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 fue 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.”

Una vez que se reconoce al Estado la facultad de restringir la libertad de comercio o de la industria para atender a que con ello no se perjudique la sociedad, queda abierta la puerta para lo que se ha llamado el “intervencionismo de tipo reformador”; es decir, de aquel que no tiene por objeto mantener y asegurar la estructura de la propiedad privada, sino modificarla. Los límites exactos de la modificación no los da la Constitución.

En estrecha conexión con este problema, está el de saber en qué condiciones puede el Estado asumir dos funciones diferentes entre sí, pero complementarias: la de fijar obligatoriamente los precios de las cosas y de los servicios y la de tomar a su cargo directamente la producción o venta de esas cosas o la prestación de los servicios.

a) El artículo 28 no habla de la regulación de los precios. Sin embargo, de admitirse la tesis que contiene la Exposición de Motivos de la Ley Reglamentaria de 1934, resulta: que para evitar todo lo que constituya una ventaja indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general, o de alguna clase social, el Estado podrá intervenir para que la venta de las cosas o la prestación de los servicios no se haga a los precios que fije la libre competencia, sino una regulación estatal. Así es como resuelve el problema la citada Ley Reglamentaria, que en la fracción I de su artículo 60 dice que no quedarán comprendidas en las presunciones de monopolio “las empresas de servicios públicos concesionados que funcionen conforme a tarifas aprobadas oficialmente” y que, además, en sus artículos 70, fracción 1, 80, así como en el Reglamento de la fracción II del artículo 40, y en el Reglamento especial sobre artículos de consumo necesario, habla de la fijación de “precios máximos” para las cosas en ciertos casos. En preceptos distintos prohíbe, por otra parte, las ventas “a menos del costo” como medida de prevención del monopolio.

Naturalmente que atribuir tanto en servicios públicos como en las actividades de producción y distribución de las cosas el derecho de fijar los precios, no significa que esta facultad sea ilimitada o que pueda desempeñarse arbitrariamente. En este punto, la legislación mexicana más reciente, entre la que debe señalarse en especial como muy característica la de la industria eléctrica, ha acogido francamente las ideas que con más o menos precisión vienen elaborando desde el siglo pasado la jurisprudencia y la legislación norteamericana a partir, sobre todo, de la célebre decisión “Munn vs. Illinois”. Esto es: se ha aceptado el derecho que tiene el Estado para regular los precios de los servicios y de las cosas con tal de que esta regulación permita

el empresario obtener una “utilidad razonable”, si bien lo que deba entenderse por utilidad razonable es cosa a determinar no por vía general sino en cada caso concreto, atendiendo fundamentalmente a la cuantía de las inversiones, a los riesgos y a la situación del mercado de los capitales.

¿Tiene siempre el Estado el derecho de fijar los precios a las cosas ya los servicios?

Tratándose de servicios, claramente dice la Ley Reglamentaria del artículo 28, que se trate de “servicios públicos concesionados”. En cuanto a las cosas, habla expresamente de la facultad de fijar precios máximos: cuando exista de hecho una concentración o un acaparamiento industrial o comercial o una situación no deliberadamente creada que permita a una o varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios; cuando se trate de artículos de consumo necesario si a juicio del Ejecutivo Federal lo requieren las circunstancias del mercado y en los casos en que el Estado autoriza las organizaciones de productores, comerciantes o industriales, en los cuales la intervención “se limitará a señalar los precios máximos si a juicio del Ejecutivo resulta necesario, oyendo previamente a la organización”.

Fuera de estos casos, parece que no hay una facultad directa expresa de fijación de precios máximos que derive de la actual legislación.

b) Punto más oscuro es el de saber cuándo y con qué condiciones puede el Estado tomar directamente a su cargo una explotación industrial o comercial. No hay problema si, o bien la Constitución alude directamente a la empresa -como es el caso del Banco de México- o si ésta resulta ser el instrumento más adecuado para el ejercicio de una facultad determinada del Gobierno, caso en el que debe entenderse, conforme a una tesis tradicional (inventada por Hamilton a fines del siglo XVIII precisamente para justificar la creación estatal de una empresa: el Banco de los Estados Unidos), que implícitamente tiene el poder público el derecho de organizarla. Las dudas surgen fuera de estos extremos.

En Estados Unidos, hace muy poco, este punto se debatió con gran calor. Por mucho tiempo -todo el siglo XIX- el Gobierno se abstuvo, al decir de James Beck, Procurador de Hoover, de volver a ejercitar la facultad que para él había descubierto Hamilton y confirmado Marshall en el caso del Banco. No usó otra vez de su derecho para poseer corporaciones sino poco después del tratado de 26 de febrero de 1904, entre los Estados Unidos y Panamá, para la construcción de un canal en el Istmo de ese nombre. Una parte de las propiedades que los Estados Unidos compraron de la Compañía francesa fue la Panama Railroad Company, organizada el 7 de abril de 1849 como una corporación privada, bajo las leyes de Nueva York, con el propósito de operar un ferrocarril a través del istmo. Este ferrocarril fue abierto el 28 de enero de 1855, y había continuado en operación hasta la compra por el Gobierno americano; desde entonces ha sido manejado por el Departamento de Guerra como una corporación de propiedad de los Estados Unidos y cuenta con una

flota de barcos. Esto fue lo que dio motivo a que a principios de 1932 se planteara el problema en la Cámara de Representantes. El diputado Wood dijo: “la nuestra es la única nación en la faz de la tierra que se dedica al negocio de los transportes. ¿Qué hace con ello? Competir con la marina mercante americana que está luchando día a día por su existencia”.

Pero no sería sino unos años más tarde cuando la controversia alcanzara proporciones nacionales: por ley de 18 de mayo de 1933, modificada en agosto de 1935, se creó la Tennessee Valley Authority, como una corporación pública, para desenvolver mediante una serie de presas en el río Tennessee y en sus tributarios, un sistema de navegación y de control de las corrientes y para vender a las municipalidades de la región y a asociaciones de consumidores, la energía generada con el agua de las presas. Dieciocho corporaciones de servicios públicos que generan y distribuyen energía en Tennessee, Kentucky, Mississippi, Alabama, Georgia, West Virginia, Virginia, North Carolina y South Carolina y una que transmite energía en Tennessee y Alabama, intentaron un juicio para impedir a la organización gubernamental que generara, distribuyera y vendiera energía eléctrica en la región sudetina norteamericana, así como que llevar a cabo otros actos que se alegaban lesivos y creadores de una competencia destructiva del Estado hacia las empresas privadas de servicios públicos. “Este caso, ha dicho Roberto H. Jackson, ex-Procurador y actual Magistrado, llevó a los tribunales para su decisión un conflicto entre distintas filosofías sociales. Era punto admitido que el proyecto por su magnitud, dado que suponía el control de una corriente de agua gigantesca, como es la del río Tennessee, sólo podía ser emprendido y financiado por el Gobierno; pero la doctrina de poderosos grupos de intereses, así como de muchos bancos y empresas de servicios públicos, era que la energía generada debería pasar al público a través de promotores privados que se beneficiaran como intermediarios. El solo pensamiento de que esta energía creada con dinero del público, pudiese llegar a los consumidores sin dejar en el camino un beneficio a algunos intereses privados, era terrorífico para ellos. El argumento era viejo, pero se presentaba con un nuevo vestido. Andrew Jackson dirigió una lucha para que el Gobierno otorgara tierras en el occidente directamente a los colonizadores, eliminando a las compañías fraccionadoras que en la reventa habían logrado un gran provecho, pero años más tarde James Buchanan vetó una proposición semejante, alegando que la política de vender las tierras baratas, obviamente con detrimento de los especuladores, introduciría entre nosotros “teorías sociales perniciosas...” Era la misma filosofía la que demandaba ahora que la energía creada por el Estado en su camino hacia el consumo público, pasara a través de un canal privado a quien beneficiase, y todo aquél que se oponía a ésto era considerado como un enemigo de los negocios... La Suprema Corte sostuvo en su fallo del día 30 de enero de 1939, que las concesiones y franquicias de las compañías eléctricas privadas no las garantizan estar libres de competencia y que, por lo mismo, no podía impedir que el Gobierno Federal llevara adelante su programa de distribución y venta. Como se ve, la Suprema Corte evitó tratar de frente la cuestión: dijo que las

empresas no tenían derecho de quejarse porque el Estado les hiciera competencia, pero no declaró francamente que éste tuviera la facultad de hacer esa competencia, lo que es un problema distinto.

La legislación positiva mexicana, y especialmente la Ley reglamentaria del artículo 28, da por supuesto que el Estado tiene la facultad de crear empresas, pero no fija los límites de ella. El Ejecutivo y el Congreso por su parte han intervenido en la expedición de leyes o acuerdos creadores de numerosas empresas de muy diversa naturaleza: bancarias, de seguros, de papel, de petróleo, de regulación del mercado de ciertas cosas; pero siempre dan por concedida la misma facultad. No conozco algún estudio en el que este problema se haya abordado especialmente.

A mi juicio, la cuestión no es difícil si se recuerda cuáles son las razones que en la actualidad mueven al Estado a la fundación de empresas públicas. Estas razones son fundamentalmente cinco: o la franca nacionalización de ciertas actividades (como en México) la emisión de billetes y, ya no tan completamente, el petróleo); o la explotación de ciertos recursos de propiedad pública (también petróleo, minas o corrientes de agua) o el reconocimiento de que por la naturaleza demasiado riesgosa y no lucrativa de la actividad misma, ésta no va a atraer a la iniciativa privada, por lo menos en forma de cubrir con la extensión requerida el campo de que se trate (crédito ejidal *v. g.*); o el convencimiento de la muy limitada eficacia de las medidas de pura ordenación policiaca y el propósito consiguiente de influir en los precios a través de una modificación en la oferta de las cosas o de los servicios (regulación del mercado de las subsistencias a través, primero, del Comité y ahora de la Nacional Distribuidora, S.A.) o en la demanda, mediante el poder de compra distribuido en los gastos y salarios de las empresas (muchas empresas creadas en Estados Unidos durante el New-Deal llevaban principalmente ese objeto). Finalmente, a veces mueve también al Estado (y en estas épocas de modo muy decisivo) el propósito de integrar la economía en sectores en que depende ahora del extranjero; si bien, en realidad, esta razón se identifica con la anterior en la medida que tiende a modificar la oferta de ciertas cosas en los mercados nacionales.

Sobre todo, la empresa del último tipo (con las diversas variantes que puede asumir) es digna de ser subrayada como característica de la época actual, ya que, con más o menos amplitud, aún durante el período extremo del llamado liberalismo clásico, el Estado creó de las otras en muchos casos. Parece que fue en los servicios públicos o en ciertas actividades muy afines a los servicios públicos, en cuanto que están sujetas a regulación de tarifas, donde los Estados modernos admitieron que la única forma de salir de ciertas controversias enconadas (como la de señalar el correcto procedimiento de valuación de los activos) era la de complementar la función puramente regulatoria con la prestación directa. De esta manera, como advirtió el profesor Mason, a través de la operación directa incluso se podría en definitiva valorar lo correcto de la regulación. El Presidente Roosevelt, en su mensaje de 10 de enero de 1934, abogó por esta política en materia eléctrica al ocuparse del tratado con Canadá

respecto a las aguas del río San Lorenzo, y de las ideas expuestas en ese mensaje surgió después el proyecto sobre el valle del Tennessee de que antes se habla.

Hace apenas unos días, preocupado por los altos precios, reiteró el mismo Presidente Roosevelt -ya con más amplitud- que el Estado debía, si quería combatirlos, ponerse a comprar y a vender cosas y servicios.

Entre nosotros, la intervención en los precios por este procedimiento aparece desde principios del siglo. El 14 de octubre de 1901 se dictó un decreto del Congreso autorizando al Ejecutivo para que “invierta la cantidad necesaria en adquirir e introducir en la República maíz extranjero; y para que lo mande vender al costo y aun a tipo menor, si lo considera conveniente, mientras el precio de dichos granos, en nuestros mercados interiores no baje de \$5.00 o menos el hectólitro”. Mas no fue sino a partir de 1937, cuando este mismo procedimiento se usa en mayor escala hasta lograr influir decisivamente en los índices de precios del Banco de México.

Pero no sólo como medida complementaria de fijación de precios se defiende hoy la empresa estatal. También como el modo de poner en movimiento tanto los recursos materiales cuanto el trabajo, cuando unos y otros, por cualesquiera circunstancias no quieren ser atendidos o no pueden ser atendidos por la iniciativa privada, y ello a pesar de la normal inferior eficiencia de la administración estatal:

“¿Qué es más eficiente, pregunta Soule, una economía que emplea sólo las tres cuartas partes de sus trabajadores y de su equipo de producción a un alto grado de eficiencia, y que mantiene el resto en la ociosidad o una economía que emplea todo su trabajo y todos sus recursos aunque a un grado de eficiencia algo menor?” Es claro que estos recursos y trabajo pueden también ser puestos en movimiento por el Estado en actividades de índole no industrial o comercial; es decir, en obras públicas cuyo disfrute sea formalmente libre, aunque los fondos para su mantenimiento en operación se recojan de la comunidad a través de los impuestos. Se ha advertido, sin embargo, y el citado Soule en su “Constitución Económica para la Democracia” lo ha precisado muy bien, que este procedimiento de las obras públicas en ciertas épocas tiene la desventaja de que, sobre todo el trabajo, lo emplea transitoriamente nada más, por lo que como sistema de intervenir para modificar el poder de compra en la comunidad es menos eficiente (aparte de que enteramente es ineficaz para alterar la oferta, pues por definición las obras públicas no industriales no alimentan el volumen de cosas y de servicios que las gentes compran).

Ahora bien, cualquiera de las indicadas razones que en México invoque el Estado, resulta compatible con la Constitución, por lo menos dentro de ciertos supuestos, salvo que se intente “nacionalizar” una industria, caso en el cual sí precisa reformar los textos de aquélla. Si se trata de la explotación de recursos naturales, da apoyo el texto del artículo 27 que, según la Suprema Corte lo exploró en el caso “Mercedes”, abre la puerta a la explotación directa. Para las empresas no lucrativas por hipótesis no hay dificultad. En cuanto a las últimas, las que tienen por objeto a través de una modificación en la oferta o en el poder de compra, mantener los

precios de manera que las cosas y servicios se produzcan en mayor volumen y puedan llegar a grupos mayores de consumidores, la facultad debe buscarse en la fracción XXVIII del artículo 73 que, al autorizar al Estado para fijar el valor de la moneda, implícitamente, pero de modo indudable, sobre todo en una economía moderna, le da poder para señalar el valor de esa moneda, no sólo 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 el Estado sólo 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.

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 de alguna moneda extranjera, y condicionar a ese propósito toda su política (si es que todavía queda alguno capaz de repetir la experiencia francesa) o vincularlo 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 aún 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 XXVIII del artículo 73; pero para que el Estado pueda elegir con plenitud de poder y de responsabilidad, es preciso admitir que tiene la facultad de crear empresas si ese resulta ser en un instante, el instrumento más adecuado.

La facultad impositiva, la de emitir empréstitos y la regulatoria del comercio –todas ellas tradicionales e indiscutibles– normalmente serán puestas en juego al servicio de la finalidad que el poder público se marque, ya para acelerar su logro o para contrarrestar algunas indeseables incidencias de su política. Así obró la nazi Alemania y están procediendo ahora las democracias anglo-sajonas. Será necesario cuidar solamente de obtener en cada caso la aprobación del Congreso, porque todas las facultades señaladas le corresponden constitucionalmente.

Quedarían sin justificación aquellos casos en que, arbitraria, caprichosamente, en zona ya cubierta por la iniciativa privada, no conectada con la explotación de los recursos nacionales de propiedad del Estado, éste pretendiera asumir una actividad industrial o comercial sólo para obtener un lucro y fuera de un programa de regulación de precios o de recuperación nacional en una depresión o de integración de nuestra economía en renglones en que hoy depende del extranjero.

c) Naturalmente que si se concluye que el Estado puede directamente asumir la dirección y la administración de una empresa industrial o comercial en los casos señalados, “por mayoría de razón”, para emplear una fórmula acuñada, debe inferirse que puede usar procedimientos menos extremos en esos mismos casos. Dos son de señalarse por su importancia: el financiamiento y el subsidio. Dentro de la generalizada clasificación de las “atribuciones” del Estado, muy bien expuesta en México por el Ministro de la Suprema Corte don Gabino Fraga, si la fijación directa

de precios quedara dentro de las atribuciones de regulación y la empresa pública en las de “sustitución de la actividad pública por la privada”, al financiamiento y al subsidio, habría que agruparlos dentro de las de “fomento”.

El financiamiento -realizado directa o indirectamente- por bancos nacionales y principalmente por el de México, una vez desterrado el prejuicio de que no debe conceder crédito “para ampliar operaciones” - tiene fundamento indiscutible en los artículos 28 y 73 fracción X de la Constitución. Directamente a través de la actividad de los bancos nacionales e indirectamente por medio del Banco de México con la regulación de la reserva bancaria, con la política de redescuento y la intervención en el mercado abierto en la compra de valores industriales, tiene el Estado uno de los instrumentos más sanos y a la vez más eficaces para influir en la economía del país.

En cuanto a los subsidios -reales o nominales- los problemas que en Estados Unidos se presentaron y que, como quedó dicho, la Suprema Corte resolvió en forma adversa a la política de Roosevelt en el caso de los ajustes agrícolas, no se presentan entre nosotros, porque reconocida por la Constitución la potestad amplia de la Cámara de Diputados para incluir en el presupuesto todos los gastos públicos de la Federación (sin que el destino del “gasto” se restrinja) y correspondiendo a ésta, como enseguida se explica, la intervención plena en materia de comercio, no cabe siquiera alegar que dichos subsidios sean una forma indirecta de que la Federación pretenda realizar funciones ajenas. Pero naturalmente que esos subsidios, cuando se den para actividades lucrativas, han de concederse al amparo de normas de carácter general, pues de lo contrario sí resultarían contrarios al artículo 28 Constitucional porque crearían privilegios indebidos.

2. La distribución de competencia entre la Federación y los Estados.

La Constitución Mexicana carece de los datos que según antes se dijo, 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 interestatal 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 “minería, industria cinematográfica, comercio, 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? ¿Enton-

ces 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 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 esta: 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, 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 punto más agudo alrededor de esta cuestión, lo da 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 alcabalarioro 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, no porque una materia sea federal, deben las entidades dejar de obrar en alguna de esas dos hipótesis.

Queda entonces por saber cuál puede 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, bosqueja un criterio, cuando al ocuparse de la Secretaría de la Economía Nacional le atribuye la “intervención que corresponde al Ejecutivo Federal sobre 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. Aún 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. En otras palabras, 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 ya por vía de policía o más directamente por vía de sustitución. A pesar de eso, el Gobierno Federal Americano 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 tan hondamente a 10 nacional, como los casos que arriba se señalaron al hablar de la acción de la Suprema Corte en el período de 1935 a 1936.

Para terminar, una observación: es indudable que la Constitución Mexicana, a pesar de haberse hecho bajo el signo liberal, permite al Estado Mexicano obrar como un Estado moderno en materia económica. Los límites que señala no son obstáculo alguno; para poner de relieve esto, era de interés mostrar aún cuando superficialmente, la situación norteamericana.

No ignoro que muchos de los textos que he citado, principalmente los artículos 28 y 73, fracción XXVIII del Código Queretano, pueden ser entendidos en forma distinta. Más aún, que fácilmente puede demostrarse que sus autores también los interpretaron de diferente manera. Pero contra ellos siempre cabe invocar las palabras de uno de los más grandes jueces de este siglo: “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”. Y si hay algo que indudablemente ha crecido en el mundo moderno, es la complejidad y la hondura de las necesidades colectivas y la responsabilidad que frente a ellas atribuye el pueblo al Estado. Y quien tiene la responsabilidad debe contar con medios para obrar.

LA CONSTITUCIÓN Y EL PUEBLO

Gastón García Cantú

Novedades, 9 de julio de 1960.

El cumplimiento de la Constitución en México -como en todos los países subdesarrollados- no carece de heroísmo. A partir de 1917, las leyes afectan profundamente los intereses de la burguesía y de los inversionistas extranjeros. La Constitución de 1917 recoge, de la de 1857, las conquistas logradas por los liberales, quienes, a su vez, se apoyaban en los ideales de los insurgentes. Zarco advirtió la continuidad de la lucha, y a pesar de los progresos alcanzados en la redacción de las leyes de 1857 -antes de los decretos de Juárez y del manifiesto que diera forma legal y definitiva a la Reforma- señalaba que no contenía, aquella Constitución, las demandas fundamentales del Partido Liberal: “Desde aquí -dijo- el partido progresista ha levantado su bandera y no la abandonará jamás, porque tiene fe en sus principios, porque es el partido del porvenir. No protesta, discute; no se subleva, razona; no hace reproches, examina. Y sus armas serán sólo la palabra, la prensa, la tribuna; no saldrá del terreno legal, y, en vez de combinaciones numéricas, recurrirá a hacerse de la opinión pública. Aceptando con júbilo la Constitución como fin de la dictadura, trabajará por su reforma pacífica y legal, porque no puede renegar de su fe, ni desprenderse de sus esperanzas”. Los ideales del partido progresista ellos también los calificaron de rojos, traidores enemigos de la religión y de la patria- fueron los de los revolucionarios de 1917. Al través de la lucha se exigió el retorno a la Constitución de 1857 olvidada por el porfiriato en su tarea de conciliación y la aprobación de las nuevas leyes. “¿Cuál es el objeto de haber convocado a este Congreso Constituyente? -se preguntaba el general Múgica. Yo lo he oído de labios del mismo señor Carranza: hacer que las reformas que la Revolución ha hecho en su período de lucha, que las reformas que ha arrancado por medio de la fuerza a los que las tenían como privilegio, que esas reformas que tienen por base la legalidad y el deseo existe entre todas las masas del pueblo mexicano, sean elevadas a la categoría de ley...”.

Ante la lucha larga y dolorosa del pueblo por darse leyes que protejan su soberanía y sus recursos, la derecha ha propalado que las tres revoluciones -1810, 1857 y 1910-, son resultado de conspiraciones internacionales; primero, contra España; después, para impedir la grandeza de México. Con la misma impunidad divulgaron que se debe a otra confabulación contra el país la Constitución de 1917 y la aplicación de sus artículos. El 3o., contra la familia y la religión; el 27, contra la economía de la nación, y el 123 contra las garantías de los patrones. Obra para desquiciar no para gobernar.

La revolución y sus leyes han sido, insisten, dádivas; favores concedidos por los norteamericanos. Descartan, tenazmente, la lucha popular en apoyo de la revolución. Han tratado, por todos los medios de presentar al pueblo, en sus demandas ejemplares, como enemigo de las leyes que exigiera con las armas; como oponente de sí mismo. Y continúan divulgando su ideología a pesar de las obvias contradicciones.

La situación interna y externa no es favorable, en ningún caso, dentro del orden impuesto por el imperialismo, a una revolución nacional. No sólo se trata de abolir las demandas populares, sino de impedir el fortalecimiento de la burguesía nacional. El nacionalismo -lo han afirmado- es más peligroso en Latinoamérica que el comunismo.

¿Cuáles son las inversiones mayores en México? ¿Qué fuerzas económicas son las más importantes?

De las 168 empresas cuyo capital varía de 20 a 50 millones, 70 son extranjeras y 80 mexicanas.

De las 43 empresas cuyo capital varía de 50 a 100 millones, 22 son extranjeras y 21 mexicanas.

Las 80 empresas cuyos ingresos son mayores a 100 millones anuales, son todas propiedad de norteamericanos. De las 80 empresas mayores, 18 tienen ingresos superiores a 100 millones anuales cada una; sus ganancias son poco menos que los ingresos del Gobierno Federal, pero, en conjunto, las empresas extranjeras tienen ingresos semejantes al presupuesto de la nación.

De las empresas con ingresos mayores a 100 millones, cuatro son descentralizadas del Gobierno Federal; la mayoría, de capitales norteamericanos; una canadiense, otra suiza y seis de capitalistas mexicanos. El gobierno cuenta, además, con 280 empresas descentralizadas, con las que ha incrementado el desarrollo industrial del país. De las principales empresas, Pemex ocupa el primer lugar -¡no por otra causa es constantemente combatida y difamada! El resumen expuesto demuestra que el origen de las mayores empresas mexicanas es resultado de la nacionalización; es decir, de la aplicación estricta de nuestras leyes; de la lucha secular de México por su soberanía.

El panorama, con ser aún adverso, señala la presencia de las fuerzas nacidas de la revolución. El Estado, al participar en el desarrollo económico, lleva adelante una empresa que resta poderío a los capitales extranjeros. Puede, en tal sentido, ser

apoyado por los capitalistas mexicano. Pero aquí, como en todos los países de parecido desarrollo al del nuestro, la burguesía puede considerar que sus intereses se salvan a la sombra de los inversionistas extranjeros.

Sin embargo, el gobierno -decidido a aplicar la Constitución- contaría con el capital más valioso: el pueblo. Siempre ha ocurrido así en nuestra historia. A su esfuerzo se debe la Independencia, la Reforma y la Revolución. Sin armas, improvisando la defensa de la república, sacrificando a los mejores hombres, se hizo cuanto existe en el país.

CONSTITUCIÓN Y REALIDAD

Héctor Solís Quiroga

El Universal, 1 de agosto de 1962.

La Constitución Política es para nosotros, la Carta Magna de una nación, o sea el conjunto de disposiciones jurídicas básicas con las que se gobierna un Estado, como comunidad, estableciendo la forma y sistema de gobierno, las garantías de los individuos y el régimen jurídico general al que deben someterse sus actividades dentro del territorio nacional. Pero este cuerpo, para tener validez, debe haberse sometido a ciertos requisitos de fondo y forma, materiales y formales, que le conceden, en su vigencia, el poderío de mandar sobre todos, sirviendo, además, de guía a los gobernantes.

Su contenido crea y organiza el Poder Público dotándolo de facultades y de obligaciones; dándole “poder”, poniendo límites a su actividad en beneficio de la comunidad total a la que pretende regir, y garantizando, tanto al individuo como a la sociedad su libertad y bienestar; e imponiéndole limitaciones para desenvolverse dentro de las tradiciones y las costumbres ya asentadas.

Siendo ella la principal base jurídica para el orden y la seguridad, pretende normar la actividad de todo: Estado y Sociedad. Pero, tiene, además, disposiciones que representan aspiraciones sólo cumplidas en parte y que pretenden realizarse plenamente; en consecuencia, ciertos artículos son programa que debe cumplirse con una forma de desarrollo nacional, que será fundamental y que se considera conveniente en un momento dado, para una amplia proyección en el tiempo y el espacio.

Por tanto, tiene además de la función de normatividad, la de marcar rumbos y definir aspiraciones. Pero estos dos últimos aspectos quedan desde el momento en que están incluidos en la Ley Fundamental, como obligatorios. Para hacerlos cumplir se desata la fuerza ejecutiva del Estado y su coerción en cumplimiento y protección de la propia norma, aunque antes sólo haya sido una aspiración.

La fuerza de la Ley Suprema de un país depende del adelanto cívico de su colectividad. Sin conciencia cívica, el gobierno es la ley que puede coincidir o no, obedecer o no, a la Constitución. Con un pueblo no educado cívicamente puede acontecer el absurdo de que las leyes de inferior categoría que nunca debieran oponerse a la superior, la invaliden porque los gobernantes les concedan mayor importancia; también que se viole la Constitución mediante la subordinación absoluta de los Poderes Legislativo y Judicial, al Ejecutivo y que éste gobierne, no con la Ley, sino con su arbitraria voluntad. Es decir, puede convertirse en conducta normal la desobediencia a la Constitución y el abuso de la fuerza que debiera administrar el gobernante a favor del pueblo. Pero en un país en que hay fuerte adelanto, el pueblo es capaz de defenderse de atacar a los conculcadores de la Ley y de cambiar la forma de gobierno o a sus gobernantes.

No puede desconocerse que gobernar es una empresa de gran dificultad. Aún desarrollado con la mejor voluntad de servir y de cumplir la Ley, surgen múltiples obstáculos o imposibilidades que el gobernante no podría vencer, aunque fuera todopoderoso.

El pueblo en esas situaciones tiende a condenar al gobernante sin considerar las realidades ni comprenderlas. Pero la misma crítica y esa actitud condenatoria son esperanza de superación y no deben dejar de ser comprendidas por los gobernantes como formas de despertar cívico, aunque a veces sean peligrosas y deban reprimirse. Es en esto que puede marcarse la trayectoria de un gobierno como popular, demócrata o tiránico.

En todo caso, un gobierno que no obedece la Constitución resulta un azote contra el pueblo, y es entonces cuando vale considerar si la Ley Suprema es adecuada al país o si será pertinente reformarla y aún sustituirla.

Para llenar ese objeto puede hacerse un estudio comparativo entre la Carta Magna y la realidad imperante que debieran coincidir siempre. Al hacer tal estudio, por los especialistas en Derecho Constitucional, puede observarse el verdadero sentido moderno y actual por el que transcurre la nueva historia de una nación; saberse hasta qué grado las viejas aspiraciones eran en verdad generales y hasta dónde no tuvieron el respaldo real del pueblo o de los gobernantes conculcadores de la Ley; ver cómo se cumple la Ley y encuentra su positividad y hasta dónde la norma resultó inconveniente para el futuro, ahora presente.

Tal comparación es además, un instrumento importante para dirimir si la política y los políticos han cumplido los mandatos Constitucionales. Pero este estudio también es útil siempre, aunque no se tenga duda de que la Carta Magna está siendo cumplida, porque sirve para descubrir o para confirmar la verdad.

Como toda obra humana, la comparación puede caer en el error o no abarcar todos los aspectos del panorama nacional en el ángulo pertinente, pero el hacerla contribuye a formar mejor el espíritu cívico nacional ya estimular a los gobernantes a cumplir la ley dentro de las posibilidades reales.

Hace unos años se publicaron las impresiones de un eminente jurista, y levantaron enormes olas de comentarios. Ahora que la situación ha variado notablemente, desearíamos que surgiera un nuevo estudio de nuestra realidad a la luz de la Constitución, hecho por destacados especialistas. Ello sería una magnífica contribución al adelanto cívico del México futuro.

LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Andrés Serra Rojas

México, 1962.

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 regímenes autoritarios -que cada día comprenden un número mayor de países-, no hay otro camino que el de la sumisión incondicional de los Poderes legislativo y judicial. Para los regímenes de derecho, la falla de las instituciones es perjudicial a todos, ya que entorpece la acción política y administrativa de los gobiernos.

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 REPÚBLICA

El régimen de centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo en México, que se integra con el Presidente de la República, que es el titular de la función administrativa y que cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos situados en la esfera administrativa que desborda y rebasa el frío esquema de las normas constitucionales.

Por lo que se refiere al titular del Poder Ejecutivo Federal, el artículo 80 de la Constitución establece: “Se deposita el ejercicio del supremo Poder ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

El artículo II Sección 1, 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.

Conviene 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, influyó tanto las doctrinas políticas, como los textos constitucionales de otros países.

Diversos pasajes de las obras de Locke, Blackstone y otros –que juzgo de momento innecesario repetir-, aluden en forma definida “al Poder ejecutivo”. Cosa que encontramos en las obras de los pensadores franceses como Montesquieu y en diversos autores 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 arto 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 SUPREMACÍA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Toda la vida política de México, gira alrededor de la acción del Presidente de la República. Este poder tan absoluto deriva de las siguientes consideraciones:

- 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 mantener otras virtudes. La importancia que lo reduce al silencio cuando sus mandatos se burlan o atropellan parece que enaltece su autoridad con desaire, al presentarlo unido a la ley en su agravio común.

- 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 polémica, afirma que no se trata sino de una oligarquía judicial. A pesar de tan hinchados calificativos el Poder Judicial es congénitamente débil. Carece de iniciativa; no puede actuar sino a instancia de parte agraviada -por quien resulte afectado en sus intereses jurídicos, dice la ley-, en tanto que el Ejecutivo tiene a su cargo la acción para el mantenimiento y dirección de la vida nacional; dispone a su albedrío 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 manejo inicial del procedimiento de responsabilidad, hacen prácticamente irresponsable a los miembros del Poder Ejecutivo. Los romanos dirían que *quis custodiet ipsos custodes*.

LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

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 CRÉDITO. Sometidas legalmente a un régimen de derecho público; organización y funcionamiento de derecho privado. Funcionarios y empleados públicos especiales sometidos a la ley de Responsabilidad. Facultades crediticias del Estado. Servicio público nacional de crédito. Injerencia limitada del interés particular, como política del Estado. No son empresas de economía mixta, ni de participación estatal.

COMISIONES

CORPORACIONES DE CARÁCTER PÚBLICO U OFICIAL RECONOCIDAS POR LA LEY. C.C. artículo 25 fracción II.

ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS. 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 INTERÉS PÚBLICO

I. EMPRESAS PRIVADAS.

II. Empresas privadas de interés social: art. 27 constó 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 RÉGIMEN JURÍDICO

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 TERMINOLOGÍA 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 REPÚBLICA, SON LAS SIGUIENTES:

SECCIÓN I. FUNCIONES POLÍTICAS.

SECCIÓN II. FUNCIONES LEGISLATIVAS.

SECCIÓN III. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS.

SECCIÓN IV. FUNCIONES JURISDICCIONALES.

SECCIÓN I

LA FUNCIÓN POLÍTICA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

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 función política en general, ni compartir aspectos de esta función con el Ejecutivo de la Unión.

Recientemente se suscitó el caso de funcionarios de la Comisión permanente del Congreso de la Unión, dando a conocer su criterio político sobre un grave problema internacional. Se discutió si estos conceptos deberían o no corresponder como criterio del Estado mexicano.

Finalmente se estimó que era una opinión personal y que incluso la Comisión Permanente no tenía facultades para asumir esta responsabilidad.

Quedaba por discutir si el Congreso tiene una función política relevante. Desde luego la misma Constitución señala casos de esta índole como los que se refieren a las relaciones con otros Poderes, el informe Presidencial, el informe de los secretarios de Estado.

Pero debemos partir de esta afirmación importante: no hay tema o problema nacional que no pueda ser enjuiciado por el poder legislativo federal, ya sea en ocasión de la elaboración de la ley, de su discusión y aprobación y aun en los casos que así lo estime pertinente. Pero su opinión solo puede contenerse en los términos de la ley o del acto que realice.

En cambio al Presidente de la República le corresponde constitucionalmente fijar la política general de la Nación. Esta política no tiene más límite que el mismo orden constitucional. El puede hacerlo de una manera general, para que a su criterio se ajusten todos 103 actos de la Administración Pública.

¿Cuál sería la situación jurídica de una resolución del Congreso o de cualquiera de las Cámaras, la de Diputados o la de Senadores, recomendando al ejecutivo siga una determinada política en materia internacional, económica, educativa, 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 política internacional, es decir, señala los lineamientos bajo los cuales se desenvuelven nuestras relaciones con otros Estados. El artículo 89 fracción X fija como facultades y obligaciones del Presidente de la República: Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal.

También le corresponde al Presidente de la República fijar la política económica nacional. Dentro del marco del orden jurídico positivo el Presidente fija los lineamientos bajo los cuales se desenvuelve la política financiera de la Nación. Si el país es de izquierda o de derecha, intervencionista o no intervencionista, esto sólo puede deducirse del texto de nuestra Constitución y de las leyes vigentes.

La política educativa de la nación está contenida en los artículos 3 y 73 fracciones XXV de la Constitución y en la ley orgánica de educación pública. Pero todo su orden jurídico tiene necesariamente una política para su realización efectiva y ésta sólo le incumbe al Presidente de la República, refrendada por el Secretario de Educación Pública.

El Congreso aprueba las Leyes sobre Vías Generales de Comunicación y materias que le sean afines, pero la política vial es propia del Presidente con el refrendo de sus Secretarios de Obras Públicas y el de Comunicaciones y Transportes.

SECCIÓN II

LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

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, arto 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 1. 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 constitucional.
 - c. Artículos transitorios de la Constitución.
6. La facultad reglamentaria del poder Ejecutivo Federal en los términos de los artículos 89 1 y 92 de la Constitución.
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 PROMULGACIÓN 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 evolucionado y la doctrina le asigna una doble función de autenticación 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.

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 remitirá al ejecutivo quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

b. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo este término, hubiese el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil, en que el Congreso esté reunido.

c. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y fuere confirmado por las dos terceras partes del número de votos total, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación.

El veto es la oposición que la Constitución autoriza al Presidente de la República, para no promulgar una ley. El derecho de veto es un principio de derecho constitucional reconocido tanto en las repúblicas como en las monarquías.

El veto como la promulgación es un acto legislativo complementario. Mediante él se pueden revisar nuevamente leyes o decretos inconvenientes para la vida de un país. Y en caso de que el Poder legislativo resuelve llevar adelante la aprobación de un texto legislativo, además de legislativo es un acto eminentemente político.

SECCIÓN III

LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

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 REPÚBLICA 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 república no tiene el monopolio de la ejecución de la ley, a los Tribunales les corresponde la función de ejecución de la ley de acuerdo con la naturaleza de la función jurisdiccional. El Poder Legislativo participa de la ejecución de la ley como en los casos de los empréstitos y créditos y sus reglas de aplicación.

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 39 fracción 1 constitucional señala entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República la siguiente:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Entre los tratadistas mexicanos, existen serias discrepancias sobre la interpretación de esta fracción:

Algunos autores, entre ellos el doctor Gabino Fraga, considera que en esta fracción existen tres facultades diversas:

- a. La promulgación de las leyes;
- b. La ejecución de las leyes; y
- c. La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

Otros autores, entre ellos el doctor Felipe Tena Ramírez, opina que sólo existen dos facultades, la de promulgar y la de ejecutar las leyes.

Como afirmo más adelante, la facultad reglamentaria es un principio jurídico que no necesita incluirse en el texto constitucional.

En verdad es difícil desprender la facultad reglamentaria del Poder ejecutivo de este 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 obligación. Es la ley la que determina si estamos en presencia de una facultad o de una obligación para el ejecutivo o de ambas simultáneamente.

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 consumir, cumplir. Poner por obra una cosa. Ejecutivo es el que ejecuta. La idea de ejecución es llevar a la práctica, realizar una cosa.

LA EJECUCIÓN DE LAS LEYES EN LA TRADICIÓN 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 ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la federación, y a sostener su independencia en la exterior, y su misión y libertad en lo interior.

La Constitución de 1824 en su artículo no 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 11. 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 1 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 1 del proyecto de 1856 es igual al artículo 85 fracción 1 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. Consto* Cap. XVII. Rodríguez. *Der. Consto* págs. 595-678.

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El reglamento es una norma expedida por el Presidente de la República para la ejecución de la ley, aplicable a todas las personas que se encuentran en el caso de la misma.

El reglamento se distingue de la ley, porque ésta por regla general emana del Poder Legislativo, en tanto que el reglamento proviene del Poder Ejecutivo. Los casos de excepción indican que algunos reglamentos pueden ser elaborados por otros Poderes distintos del Ejecutivo, tal es el caso del Reglamento interior del Congreso.

No hay materias del dominio exclusivo del legislador y materias del dominio exclusivo del reglamento. En la Constitución se señala el campo de acción del Poder Legislativo que produce la ley; en cambio el poder reglamentario tiene como límites las determinaciones de la ley.

La función reglamentaria específicamente corresponde en la doctrina, la ley y la jurisprudencia al Presidente de la República. He sostenido el criterio de que no debemos perder el tiempo en inútiles interpretaciones del artículo 89 fracción 1 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 éste 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.

SECCIÓN IV

LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

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 núcleos humanos siempre desamparados y explotados. La norma constitucional no tiene la vitalidad cultural que requiere la adopción de un principio, que parte del supuesto de una férrea cultura Cívica y de una preparación intelectual diferente.

Las dos grandes fuerzas negativas materiales e históricas de nuestras instituciones políticas, fueron la violencia y la corrupción insidiosa. Se sabía que robar al Estado era igual que robar al pueblo que lo sustenta. Y la sociedad recibía con los brazos abiertos a los vencedores de la riqueza, a los que sin ningún escrúpulo enseñaban, no sus valores morales, sino sus cuantiosos y mal habidos capitales.

LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

Hace algún tiempo en otra conferencia que fue objeto de vivos comentarios pronunciada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a invitación de los funcionarios judiciales, afirmé que la Presidencia de la República no es un puesto burocrático, sino un caudillaje moral. En un informe presidencial de aquella época se dijo un concepto diferente. Más tarde confirmé mi apreciación en la doctrina política, y en el comentario didáctico.

Por su parte el Presidente Roosevelt había afirmado que la presidencia no es meramente un cargo administrativo, eso es secundario. Es preeminentemente un sitio de dirección moral.

Pero es difícil a los Ejecutivos ajustar su pensamiento con exactitud matemática, porque la vida social es una vorágine incontenible y es la que exige continuos ajustes, acomodamientos, un continuo transigir, esperar o dejar hacer. Cuando el problema llega a su clímax el único camino es la acción ejecutiva, el mandato último sin vacilaciones, la palabra final en la que siempre se compromete hasta la propia responsabilidad histórica.

La plenitud de Poderes públicos unidos a la habilidad presidencial hace del Presidente el supremo árbitro de la vida nacional. A él le corresponde aquella suprema tarea en que fincan los pueblos su felicidad o su desventura: el equilibrio de la vida social y el pasar sobre las propias convicciones cuando así lo exige el momento histórico.

Y se erige sobre todos sus súbditos para exigirles el cumplimiento de deberes inexorables, “porque es principio de justicia social el exigir a los individuos cuanto es necesario para el bien común”.

Pero ningún funcionario por elevado que él sea puede estar por encima de la ley. Aludimos a una importante ejecutoria pronunciada en el vecino país del Norte en la resolución *United States vs Lee*. El Juez Lee a nombre de la Corte manifestó: “ningún hombre de este país es tan importante como para estar por encima de la ley”. Ningún funcionario de la ley puede desafiar esa ley con impunidad. Todos los funcionarios 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 presencia de un mundo que muere y de un mundo nueva 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 comunismo 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 engendra 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 arduo 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 sólo dominar a la naturaleza creando un reino de la ciencia, sino lo fundamental, dominarse a sí mismo en una nueva vida social más justa y digna.

GARANTÍAS INDIVIDUALES Y GARANTÍAS SOCIALES

Antonio Díaz Soto y Gama

El Universal, 21 de julio de 1930.

Los Constituyentes de 1857, herederos de la tradición liberal e individualista, aceptaron y profesaron como dogma que inspiraba y regía todos sus actos, una teoría jurídica unilateral y exclusivista, fundada en la estrecha concepción egocéntrica, que pretende hacer del individuo el origen, la base y la finalidad suprema, el objetivo único de todas las actividades gubernativas, jurídicas y sociales.

A esa concepción miope y mezquina de la vida humana, de la función estatal y del derecho privado y público, substituyó el Código de 1917 un sistema mucho más amplio y comprensivo, en que se combinan las garantías individuales con las garantías sociales, las exigencias de las individualidades fuertes y creadoras -pero también absorbentes, y por absorbentes, peligrosas- con los derechos de las masas populares, a las que, mediante la organización en grupos profesionales, se las pone en condiciones eficientes de defensa.

Se amplió de este modo la esfera del derecho sacándolo del reducido y poco noble concepto individualista, para elevarlo a la noción de gremio, de organización económica y de solidaridad profesional, totalmente olvidadas u omitidas en los anteriores cuerpos de leyes.

Los constituyentes de 1917, poderosamente influidos por las aspiraciones libertarias de la revolución iniciada en 1910, percibieron con toda claridad que los derechos de los grandes núcleos de trabajadores, sistemáticamente desdeñados por el liberalismo clásico, tenían necesidad de ser protegidos y amparados con procedimientos y garantías de igualo de mayor eficacia que los aplicados en beneficio de aquellos derechos pomposamente calificados de “derechos del hombre”, y muchos de los cuales no podrían soportar el cotejo, ni por su valor real ni por su trascendencia efectiva, con los derechos de orden económico, fundados en la necesidad imprescindible de asegurar a los proletarios una existencia humanamente soportable.

¿Por qué -debieron preguntarse los legisladores de 1917- no ha de incluirse en esa categoría de derechos inherentes a la personalidad humana, la suprema exigencia del trabajador para ser dotado de amplios medios de vida, su derecho a comer, a nutrirse de modo suficiente en lo material y en lo espiritual, a percibir un salario que a él y a los suyos les permita el sustento físico y el desarrollo cultural? ¿Por ventura ese derecho primordial a la vida, es inferior en importancia o en categoría, al derecho de petición, al de libre portación de armas, al de ser protegido en la inviolabilidad de la propia correspondencia, al de nombrar defensor en un juicio, o al de no ser juzgado por leyes de carácter retroactivo? ¿Por qué esa preponderancia inmotivada que sobre los derechos vitales ha querido darse, a derechos de índole puramente formalista o curialesca, relativos a los trámites y procedimientos en los juicios?

¿Qué acaso no es un derecho del hombre, trascendental en grado máximo, el de vivir, y el de vivir plenamente, el de ser protegido en su salud y en su integridad física, contra los que en una forma o en otra las amenacen o las pongan en peligro, con la criminal exigencia de un trabajo excesivo, peligroso o mortífero?

¿No merece tampoco ser protegido, siquiera sea al igual que otros derechos de mucha menor cuantía, el más alto y sagrado de todos los derechos, el de la mujer que, estando a punto de ser madre, se ve expuesta a trabajos que por su rudeza pueden repercutir gravemente sobre su delicada situación, que exige más que cualquiera otra el amparo y la protección de las leyes y de los tribunales?

Nuestros constituyentes, fieles a su deber de dar forma legal a las imperiosas reivindicaciones de las multitudes insurreccionadas, convirtieron en preceptos jurídicos, en un nuevo derecho correctamente formulado, los vagos anhelos y las imprecisas aspiraciones que hasta allí no habían tenido otra forma de expresión, que los rugidos de las masas ululantes, el siniestro estallido del 30-30, o la salvaje elocuencia de los incendios y de las voladuras de trenes.

Los constituyentes, haciéndose eco del dolor de los de abajo, estatuyeron al fin el derecho de los humildes, el derecho de los que nunca habían conocido más que cargas y obligaciones: suprimieron los privilegios feudales del gran propietario, convirtieron en hombre al siervo de la gleba, edificando el baluarte económico del ejido para la defensa de las comunas rurales, y a efecto de combatir el monopolio de la tierra y el parasitismo de los grandes señores, fijaron límites y modalidades al derecho del latifundista, antes dotado de facultades omnímodas y de un poder que nadie le disputaba.

En lo sucesivo las garantías individuales no serían ya derechos absolutos: “recibirían sí -dice uno de nuestros jurisconsultos- las restricciones indispensables para que no sean una barrera para el bienestar nacional”.

Así es como la Constitución, limitando la antigua omnipotencia del industrial o del capitalista, protege el derecho del trabajador a la vida, al sustento físico y enfáticamente declara que el salario mínimo debe ser suficiente “para satisfacer las

necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia” (fr. VI del art. 123, en relación forzosa con la garantía individual consagrada por el art. 5o., que exige para el trabajo una “justa retribución”).

Ampara también en otros de sus preceptos, a la mujer sujeta a las penalidades y a los peligros del embarazo, y la protege asimismo en el período inmediatamente posterior al alumbramiento. Defiende a los menores contra el trabajo excesivo que pudiera entorpecer su ulterior desarrollo, y para todos los operarios sin excepción fija días y horas de descanso, a fin de preservar sus energías y la potencialidad de la raza, contra el peligro del empobrecimiento fisiológico o contra la catástrofe de la ruina total del organismo.

Pero todo esto hubiera quedado inconsistente y sin base, si no se hubiese sabido dar valor jurídico y legal a los gremios, si no se hubiera reconocido expresamente el derecho de los trabajadores para organizarse en defensa de sus intereses, si no se hubiera conocido personalidad jurídica a los grupos profesionales, a los sindicatos y uniones de trabajadores; en otros términos, si aliado de las garantías individuales y junto con ellas, no se consagrasen a la vez las garantías sociales.

Allí radica la clave del problema, allí estriba el secreto del éxito o del fracaso del nuevo sistema constitucional.

Así lo comprendieron los estudiantes promotores de la encuesta cuya primera pregunta hoy contestamos, cuando al formular ésta, expresan: “¿Las garantías sociales, constitucionalmente, pueden ser protegidas por la Suprema Corte de Justicia, a la par que las individuales?”

Así lo han comprendido también algunos de nuestros jurisconsultos, con clara y lúcida percepción.

El señor licenciado don Salvador Urbina, actual Ministro de la Suprema Corte, decía a ésta en reciente informe: “Es de desearse el pronto establecimiento en nuestra Constitución, de garantías sociales que al par que las individuales, se hagan efectivas como ellas por medio del juicio de amparo, y que sean el escudo protector de los grupos sociales que en la vida económica y en la vida política, se clasifican por sus intereses comunes, llámense sindicatos obreros, ejidatarios, asociaciones de patronos o cualquiera otro grupo que por su naturaleza especial o por sus fines, no puedan equipararse a los individuos”.

El problema está bien planteado, técnicamente planteado; pero ¿cómo resolverlo? ¿Mediante una reforma constitucional, como quiere el señor licenciado Urbina; o simplemente por medio de una interpretación que procure ahondar lo más posible en el espíritu y en el sentido de los textos constitucionales?

Yo, dentro de mi insignificancia, me decido por este último extremo, sin oponerme por supuesto, y sí deseando vivamente que, si ello se cree necesario, se apele al procedimiento de la reforma constitucional. Lo importante para mí es que

se estudie el punto, y sobre todo que se resuelva, que no se incida una vez más, en la perpetua falta, todos los días consumada y repetida en nuestro país, de aplazar eternamente la solución de los problemas dejándolos que crezcan, que se hinchen y que tomen al fin proporciones pavorosas.

Para mí y para un grupo de agraristas que como yo piensa, la solución estaría en apurar hasta la última consecuencia de todas las que en buen derecho pueden deducirse del sentido y de la significación de la fracción XVI del art. 123 constitucional.

“Tanto los obreros como los empresarios -dice esa fracción- tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.”

Por su parte, el art. 28, que por cierto forma parte del título relativo a las garantías individuales, ampara también y protege la personalidad y el derecho de esas asociaciones, expresando: “No constituyen monopolio las asociaciones de trabajadores, formadas para proteger sus propios intereses”.

Y sin embargo de estos preceptos tan terminantes, se alega que no siendo esas asociaciones individuos no pueden alegar violación de garantías individuales.

No son individuos, ciertamente; pero representan individuos, que en ellos delegan sus facultades y que a ellas dan el derecho de representarlos, de proteger sus intereses como trabajadores, como individuos; porque en resumen de cuentas, éstos son los únicos intereses encarnados en tales asociaciones.

Estas, en efecto, no son sociedades de capital, como las mercantiles o las civiles, sino asociaciones de personas, verdaderas sumas de personas individuales que se unen y se agrupan para adquirir, por medio de la organización, una fuerza de que carecerían permaneciendo aisladas.

En esas asociaciones de trabajadores el aporte capitalístico es lo de menos, es insignificante, nulo o casi nulo, puesto que las más de las veces no poseen siquiera un fondo de resistencia o de reserva, y si lo poseen, es insignificante o destinado a satisfacer necesidades, también individuales, de sus miembros, en los casos de huelga o de falta de trabajo.

Lo importante, lo característico, lo esencial en esas agrupaciones, es la defensa de los intereses de todos y de cada uno de los individuos que las componen; derechos sagrados, derechos vitales, inherentes a la personalidad humana, puesto que todos ellos se relacionan con el derecho a percibir un salario justo que permita el sostenimiento de la vida física (art. 5o. de la Constitución, en relación con el 123), y con el derecho concomitante de desarrollar plenamente su vida, dedicando determinado número de horas para el descanso y para la cultura del espíritu, y consiguiendo del poder público, que su salud y su integridad física sean protegidas contra la avaricia, la inhumanidad o la incuria del patrono (art. 123, en relación con el párrafo antes citado del art. 28).

Todos esos derechos, lo mismo que los más respetables todavía, de la madre obrera y de los niños explotados o consumidos en el trabajo de las fábricas, necesitan imperiosamente ser solucionados en la misma forma y por el mismo procedimiento

con que se protegen los derechos del hombre, algunos de ellos por cierto de mucho menor importancia que los que estamos estudiando.

Si nuestra tesis es fundada, si es cierto como creemos que lo es, que siendo las asociaciones de trabajadores, agrupaciones o simples sumas de individuos, que se unen precisamente con el objeto de tener un apoderado colectivo que defienda sus intereses y sus derechos personales, que ellos aislada o separadamente no tendrían ni tienen fuerza para defender, podremos sostener lógicamente que cada una de esas asociaciones, autorizada expresamente por la Constitución para obrar en nombre de los obreros y representarlos en la defensa de sus intereses, está capacitada jurídicamente para usar como uno de los medios de defensa el recurso de amparo, que serviría, en este caso como en los otros, para hacer respetar derechos de carácter individual. ¿De quiénes, en el caso? De los trabajadores perjudicados en sus derechos vitales, en sus derechos de hombre, y que si se han sumado unos a otros en esas organizaciones, es con el único y exclusivo objeto de contar con una representación fuerte, poderosa, respetable y respetada por el número de unidades que así se suman, pero que no por sumarse, pierden su carácter de individuos, de unidades humanas, y sí por el contrario, lo conservan, con todos los derechos que como tales, tenían antes de esa unión.

No cabe aquí, por lo mismo, refugiarse en la ficción jurídica de que la asociación tiene una personalidad distinta de la de los asociados, porque lo contrario es lo verdadero: en cuanto esa asociación defiende los intereses de todos, de algunos o de uno sólo de sus miembros, obra pura y simplemente en virtud de una delegación de facultades, de una procuración, de un mandato que le han conferido los individuos así agrupados. Ellos, al obrar así, buscan precisamente la sombra y el amparo de ese patrocinio, de esa representación.

Creemos que nuestra tesis es fuerte; pero si no llegare a convencer a todos, si se la encuentra sutil, insuficiente o incompleta, que se busque, y sobre todo, que se encuentre y se aplique una mejor solución. Pero ¡por piedad! que no se aplace ésta, como indefinidamente se aplazan en nuestro país las soluciones de todos y cada uno de nuestros problemas.

Porque resulta chocante e hiriente que una sociedad anónima o colectiva, de banqueros, de peloteros, de grandes comerciantes, de grandes industriales, tenga derecho a pedir amparo (art. 60. de la Ley de Amparo vigente), no obstante que de hecho y por derecho, forma una persona jurídica, distinta de la de los asociados; y que en cambio a un pueblo o a una comunidad despojada de sus tierras o de sus aguas, o a un sindicato o unión de trabajadores cuyos miembros se vean privados del derecho vital al salario mínimo o al descanso reparador que impide el agotamiento de las fuerzas o la pérdida de la salud, se les niegue el derecho a pedir amparo por violación de garantías, aduciendo que se trata de asociaciones o de corporaciones, y no de individuos.

La solución urge, en forma inmediata y directa, si se cree que ello cabe dentro de los términos de la Constitución vigente. La reforma se impone, si el texto actual de aquella es o se considera insuficiente.

ESTUDIO SOBRE EL PÁRRAFO DÉCIMO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Gabino Fraga

Revista de Ciencias Sociales, enero de 1926.

Se ha sostenido con repetida frecuencia que el Ejecutivo carece de facultades constitucionales para declarar como comprendida en el párrafo V del artículo 27 del Código fundamental y, por consecuencia como de propiedad nacional, una corriente de agua, pretendiéndose que debe aplicarse el inciso X del propio artículo que previene la intervención judicial o en los casos en que la Nación ejercite algunos de los derechos que otorgue el propio artículo 27.

Como estimamos equivocada esta opinión, es conveniente fijar las razones que para ello tenemos y para ese objeto buscaremos la interpretación de los preceptos legales que la cuestión interesa.

1.- El párrafo décimo del Art. 27 está concebido en estos términos: “El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial...” y no existiendo ni en el dictamen respectivo, ni en la discusión del Constituyente dato alguno que revele el alcance del precepto, es necesario recurrir a otros medios de interpretación, para fijarlo.

2.- Los derechos (que puestos en ejercicio constituyen las acciones), asignados a la Nación en el Art. 27, admiten, por razón de la forma en que deben ejercerse, una separación en dos categorías bien definidas. a).- Aquellos cuyo ejercicio debe manifestarse por actos de autoridad que sólo pueden verificarse por los Poderes Federales, en su carácter de representantes de la entidad de derecho público, denominada Nación, y b).- Los que a ésta se atribuyen para que los ejercite como persona de derecho privado, y con relación a los cuales, la actividad de la administración se manifiesta por actos patrimoniales, como los de cualquier persona privada.

Forman parte de los primeros, el derecho de expropiación por causa de utilidad pública; el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para distribuirlos equitativamente y cuidar de su conservación; el derecho sobre el subsuelo, y por último, el derecho sobre aguas a que se refiere el párrafo quinto del repetido artículo. Respecto de todos ellos, la Nación obra como una entidad soberana, pues la expropiación, las modalidades a la propiedad y la reglamentación del aprovechamiento de los elementos naturales, no pueden concebirse como acciones patrimoniales, dentro de la esfera del derecho privado, ni tendrían tampoco ese carácter, los actos de jurisdicción, protección y reglamentación del uso y aprovechamiento del subsuelo y de las aguas federales.

Entre los segundos, se encuentran todos aquellos declarados expresamente a favor de la Nación y que se originan por la incapacidad de adquirir que la Constitución establece para determinadas personas.

Se hace caso omiso de los derechos para nulificar las operaciones que hayan tenido por objeto privar a los pueblos, de sus tierras, bosques y aguas, porque tales derechos se declaran a favor de éstos y no a favor de la Nación.

3.- La cuestión que lógicamente debe tratarse enseguida, es la de determinar por conducto de qué órgano la Nación debe ejercer los derechos que el Art. 27 le confiere.

Desde luego se impone afirmar que es ésta una cuestión que corresponde determinar a las leyes orgánicas que expida el Congreso de la Unión; pero teniendo en cuenta por una parte, que existen casos en que la Constitución lo ha prevenido expresamente, y otros en que ya se han expedido esas leyes orgánicas, respecto a preceptos análogos de la Constitución de 1857, y las cuales han estimado vigentes, en lo que no se opongan a la de 1917, y por otra parte, como las leyes que faltan por expedirse no pueden subvertir el régimen de separación de poderes que la misma Constitución establece, es posible hacer desde ahora, algunas apreciaciones sobre el particular.

Así, respecto de las expropiaciones por causa de utilidad pública, la Constitución dispone que sea la autoridad administrativa la que haga la declaración correspondiente, y que lo único que se someterá a la judicial, será la determinación del valor por mejoras hechas con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, o cuando se trate de objetos en los que este valor no se haya fijado.

Por lo que hace a las medidas generales que dicte el interés público y que puedan afectar la propiedad privada, es indudable que el Poder Legislativo es el competente, de acuerdo con el sistema de la Constitución.

En los dos casos señalados, si el ejercicio del derecho corresponde constitucionalmente al Poder Ejecutivo, o al Poder Legislativo, es perfectamente jurídico concluir que, a pesar del párrafo décimo del artículo 27, no tiene competencia el Poder Judicial, porque las acciones a que se refiere el párrafo décimo del citado Art.

27, se refieren a los derechos patrimoniales de la Nación, y nunca son “derechos” de esta clase los atributos de su propia soberanía que se manifiesta por “actos de autoridad”, que no caen bajo la acción de los Tribunales, si no es en casos concretos, en los cuales se somete al Juez no la cuestión de “autoridad” en ejercicio, sino la de buena o mala aplicación de esa “autoridad”, debiendo ser el individuo afectado el reclamante y no el Poder Público. De otro modo, el órgano de mantener el equilibrio de los poderes sería el primero que no respetaría su separación constitucional.

Basta lo anterior para demostrar, sin género de duda, que no todos los derechos que confiere el Art. 27 a favor de la Nación, deben ejercitarse en la vía judicial, ni aun en el caso de que sea posible la contención, pues los ejemplos que se han tomado, fueron escogidos precisamente por haber afectación en la propiedad privada.

4.- Ahora es necesario estudiar ya el caso concreto de la opinión que se indicó al principio de este estudio.

El párrafo quinto del Art. 27, declara: “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 de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atravesare; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados”; y el párrafo sexto continúa diciendo: “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.”

En el art. 73, fracción XVII se faculta al Congreso de la Unión: “Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.”

Por último, entre las facultades y obligaciones del Presidente, se encuentra la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

De las disposiciones constitucionales citadas, se desprende:

1o.- Que no es el Gobierno constitucional, sino el Poder Constituyente el que ha declarado como de dominio público nacional, las aguas a que se refiere el párrafo quinto repetido, y el que, en consecuencia, las ha sustraído del comercio, haciendo inalienable e imprescriptible su dominio.

2o.- Que al Gobierno Constitucional sólo se le faculta para regular el uso y aprovechamiento de los mismos bienes, en los términos que fijan las leyes que al efecto expida el Congreso de la Unión, a diferencia de lo que ocurría estando en vigor la Constitución de 1857 que facultaba, además, al propio Congreso para determinar las aguas de jurisdicción federal. Hoy, se vuelve a repetir, esa facultad fue ejercida por el Constituyente.

3o.- Que al Ejecutivo corresponde ejecutar esas leyes.

Como corolario de las conclusiones anteriores, puede afirmarse que los “derechos” que corresponden a la Nación por virtud del párrafo que se examina, no son propiamente “derechos” que deben producir “acciones”, sino atributos soberanos que constituyen el ejercicio de la jurisdicción federal, con facultades para regular su aprovechamiento.

Ahora bien, el ejercicio de esas atribuciones requiere como condición previa la declaración, en cada caso concreto, de que determinadas aguas se encuentran dentro de las previsiones constitucionales, y por lo tanto, la naturaleza de esa función, es la de examinar las condiciones naturales y en vista de ellas, hacerlas constar en relación con el precepto constitucional.

Así es que, dicha declaración no puede, mientras se apege a la ley, violar ningún derecho, porque en caso de que esto se pretendiera por un particular, no sería la declaración la violatoria, sino la propia Constitución, y es por demás decir que en tales condiciones, si se llegara a un procedimiento ante la autoridad judicial, la materia de él sería la propia ley fundamental, lo cual es inadmisibles, pues dicha autoridad, lejos de juzgar esa ley, tiene la estricta obligación de ajustarse a sus mandamientos. (art. 133 Constitucional).

Entendemos que con lo anterior queda demostrado que la declaración sobre las aguas que por sus condiciones naturales, es de propiedad nacional, de acuerdo con el texto constitucional, no puede ser reclamada en un juicio ordinario donde se opongan derechos de propiedad privada; pero nos queda todavía por examinar cuál Poder es el facultado para hacer la declaración.

Desde luego, es posible asegurar que no es el Legislativo, porque como dicha declaración es, por su naturaleza, un acto concreto que no reviste el carácter de una ley, no puede entrar dentro de sus funciones, a falta de un texto expreso. Su única función, al respecto, es, como ya se dijo, expedir las leyes que regulen el uso y aprovechamiento de las aguas.

Expedidas esas leyes, toca al Presidente de la República ejecutarlas, pero ¿cómo podrá hacerlo sin que se determinen concretamente los bienes cuyo

aprovechamiento se regula, y sobre los cuales debe ejercerse la jurisdicción? ¿Será necesario que el Ejecutivo suspenda la vigencia de la ley, hasta tanto pueda ocurrir a los Tribunales para que, éstos hagan el examen de las condiciones naturales de las corrientes, indaguen si puede resultar lesión a un derecho privado, hagan el examen de éste y enseguida declaren que tal corriente es o no de jurisdicción federal?

Se dirá que, al Ejecutivo corresponde examinar las condiciones naturales de las corrientes y que fijado un caso concreto debe demandar ante los Tribunales al que pueda resultar con derecho.

Estimo que si los Tribunales procedieran al examen de las condiciones naturales que pueden hacer una corriente de jurisdicción federal, se tropezaría con el inconveniente jurídico de que no entra en las facultades legales del Poder Judicial, practicar un acto semejante, lo cual es bastante para afirmar que el referido Poder no debe intervenir.

Si se sostiene que el Ejecutivo debe hacer el examen de las condiciones naturales y una vez que éstas se hayan comprobado, ocurrir a la vía judicial, sería necesario distinguir dos casos: a saber, cuando no haya contención y cuando ésta exista. En el primer caso no es posible afirmar cuál pudiera ser el procedimiento judicial adecuado; en el segundo, como el Ejecutivo no hace ninguna afirmación, sino simplemente hace constar circunstancias naturales de una corriente, tampoco se ve cómo sería posible una acción, siendo que ésta es siempre el ejercicio de un derecho, el cual en el caso, no podría pretenderlo la Nación, sino hasta que judicialmente se declarara en su favor.

Aparte de lo que se ha dicho en el párrafo anterior, resultaría que, cuando no hubiera contención, el Ejecutivo podría hacer declaración; pero nunca podría estarse seguro de que no habría contención, puesto que ésta siempre surge, cuando hay dos pretensiones; y como la opinión que se examina niega al Ejecutivo la facultad de declarar la jurisdicción federal sobre una corriente de agua, la pretensión del particular no podría, con anterioridad al juicio, encontrarse en conflicto alguno que pudiera ser sometido a la autoridad judicial.

El error fundamental de las tesis expuestas, consiste en que se atribuyen a la declaración del Ejecutivo efectos que no tiene; se cree que ella priva de derechos a los particulares, siendo que únicamente se limita a hacer constar los casos concretos que entran en la clasificación constitucional; de manera que si existe una privación de derechos, ésta es efecto de la Constitución, pero de ninguna manera un acto del Gobierno Constitucional.

Por las razones expuestas, y teniendo en cuenta, además, que no hay ni en el espíritu ni en la letra del párrafo décimo, la intención de derogar para el caso concreto el sistema de separación de Poderes que establece la Constitución, derogación que debería ser expresa, por su carácter excepcional, es de concluirse que, siendo la declaración de aguas de jurisdicción federal, una medida necesaria para la ejecución y cumplimiento de las leyes que sobre la materia dicte el Congreso, compete al Poder

Ejecutivo, de conformidad con la fracción I del Art. 89. Así es que esa declaración, como acto administrativo, es un acto de poder y, por lo mismo, obrando el Ejecutivo en su carácter de autoridad, no puede existir una controversia civil con un particular, que debe dilucidarse en un juicio ordinario, su actuación no puede sujetarse a la revisión de ningún otro, ya que el Ejecutivo tiene la misma categoría que los demás poderes que establece la Constitución; al obrar dentro de la esfera que ésta le señala, es un poder supremo y sólo responde, por extralimitación de facultades, en el juicio de amparo.

Sólo queda por indicar que, en materia de aguas, existe ley reglamentaria de su uso y aprovechamiento, expedida por el Congreso, y aunque es de fecha anterior a la actual Constitución, su vigencia, así como la de leyes que se encuentran en idénticas condiciones, ha sido reconocida uniformemente por la Suprema Corte, en todos aquellos puntos en que no contradiga la Ley Fundamental.

Así es que, considerada en vigor, el Ejecutivo tiene la imperiosa obligación de ejecutarla, y como las funciones que le otorga, principalmente en su artículo 4o., requieren la determinación concreta de las aguas que reúnen los caracteres para ser consideradas dentro del párrafo quinto del Art. 27, tantas veces repetido, deben considerarse como perfectamente legales, las prevenciones contenidas en los Arts. 1o. y 2o. del Reglamento de 31 de enero de 1911, que determinan el procedimiento para hacer la declaración respectiva.

5o.- El último punto que, aunque sea someramente, debe tratarse, es fijar cuáles sean los casos de aplicación del párrafo décimo del Art. 27.

En mi concepto, serán todos aquellos en que el derecho que se otorgue a la Nación, no sea de los que se ejercitan mediante actos de autoridad, como los que hasta aquí se han venido examinando, sino los que constituyen propiamente un derecho patrimonial, que la Nación tiene en su aspecto de persona moral, y respecto de los cuales, la autoridad judicial al juzgarlos, no invade la actividad de un Poder supremo.

Tipo de este caso, es el derecho sobre los bienes de asociaciones religiosas, que pasan a poder de la Nación con el carácter de bienes propios, que deben destinarse a un servicio público (inciso II de los enumerados en el Art. 27 y Arts. 16, 23, 27 y 30 de la Ley de Inmuebles de 18 de diciembre de 1902).

Las consideraciones anteriores autorizan las siguientes conclusiones:

1o.- El ejercicio de los derechos a favor de la Nación, otorgados por el Art. 27 Constitucional, se lleva a cabo, en unos casos mediante actos de autoridad, y, en otros, mediante actos de persona de derecho privado.

2o.- Los actos de autoridad ejecutados por un Poder, en la esfera de su competencia constitucional, no están subordinados a la revisión de ningún otro Poder.

3o.- El párrafo décimo del Art. 27, no hace excepción al sistema de separación de Poderes, pues tratándose de la derogación a la regla general, es necesario que haya texto expreso que la autorice.

4o.-En materia de aguas, el Poder Constituyente fue el que hizo la determinación de cuáles eran propiedad nacional, inalienable, imprescriptible, fijando la forma de aprovechamiento de aquellas.

5o.- Al Gobierno Constitucional por conducto de su órgano legislativo y mediante leyes orgánicas del Art. 27 constitucional que fijen normas generales de la actividad ejecutiva, corresponde, en el caso, el ejercicio de la jurisdicción y la facultad de regular, mediante leyes, su aprovechamiento. (Art. 73, Frac. XVII).

6o.- El Ejecutivo, dentro de sus funciones de proveer a la exacta observancia de las leyes a que se refiere el punto anterior, es el único facultado para fijar las aguas que están dentro de la enumeración constitucional, sin que al hacerlo, pueda jurídicamente violar derechos privados, pues se limita a concretar el precepto de la Constitución. En todo caso, ésta sería la que los afectara.

7o.- La declaración del Ejecutivo sólo puede ser reclamada en la vía de amparo, cuando se esté en el caso del Art. 103 Constitucional, pero sin que, en ningún caso, se pueda alegar la violación de una garantía en contra de la aplicación de la Constitución.

EL ARTÍCULO 27

Lucio Mendieta y Núñez

El sistema agrario constitucional, 2º ed., México, Librería de Porrúa Hnos., 1940

I

LA FORMA DEL ARTÍCULO 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 enseguida 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.¹⁴

Esta defectuosa redacción fue 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 autónomos, aun cuando como fácilmente se comprende, fundamentalmente unidos.

¹⁴ 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.

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, fue 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 GARANTÍA 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.¹⁵

III

EL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL ARTICULO 27 INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA-INTERPRETACIÓN 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 yaguas 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 yaguas 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.

¹⁵ 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.

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 Jellinek, una formación de carácter 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 Renan: “Una Nación es una alma, un principio espiritual”,¹⁶ pondera la esencia subjetiva del concepto.

“Una nación, dice este autor, es una gran solidaridad constituida 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”.¹⁷

Jellinek siguiendo a Renan 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”.¹⁸

Desde este punto de vista estrictamente científico, nuestra República Mexicana está constituida 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 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 yaguas 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 atribuido sobre todas las tierras y aguas, es necesario entrar en el estudio de ese derecho, de sus fundamentos y de su contenido.

¹⁶ Citado por Jellinek. Teoría General del Estado. Trad. de Fernando de los Ríos Urrutia. Madrid. 1914.

¹⁷ En el mismo sentido, aceptando la tesis de Renán, se expresa León Duguit en “Soberanía y Libertad”

¹⁸ Jellinek. Obra cit. T. I. Pág. 148.

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”.¹⁹

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, dio 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 los españoles eran individuales o colectivos; pero en grandes extensiones y en forma de propiedad privada perfecta”.

Se refieren también a las propiedades constituidas en favor de los indios y a la propiedad simplemente respetada o reconocida de hecho en favor de las comunidades agrarias. Este sistema, fue 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 yaguas de su territorio y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo (El derecho de disponer, *ius utendi*) 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. El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado y permite a la Nación retener bajo

¹⁹ El artículo 27 de la Constitución Federal. Boletín de la Secretaría de Gobernación. Septiembre de 1922. Pág. 13.

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 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 señor licenciado don Andrés Molina Enríquez; colaboró con la Comisión del Constituyente que redactó el artículo 27 Constitucional.²⁰

²⁰ 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 fue 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 fue presentado al Congreso Constituyente el proyecto del artículo 27 “que con las modificaciones que le hizo la Comisión respectiva, fue aprobado después”. Esa parte dice así: “Restamos 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, Julián Adame, Lic. D. Pastrana J., Pedro A. Chapa, José Álvarez, 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 Maní”. El licenciado José N. Macías, en respuesta a la publicación de este documento, expuso que se hizo la afinación que contiene como un mero favor al señor licenciado Molina Enríquez, sin que tal afinación, 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 fue 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 fue 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 fue 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

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 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”.²¹

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 Caetera (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, fue considerado por éstos como una donación de la Santa Sede (así lo dice el art 1° 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 particular alguna que quedaría opuesta a la de ellos, y sólo concedieron permisos precarios y revocables de ocupación

licenciado Molina Enríquez. En consecuencia, puede concluirse que por todo lo anteriormente expuesto, el licenciado Molina Enrique 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 fue aprobado en el Congreso Constituyente.

²¹ 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.

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 yaguas de los particulares, volvían automáticamente, como ahora se dice, al patrimonio de los Reyes de España”.²²

¿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”.²³

La tesis de la Comisión redactora del proyecto de artículo 27 Constitucional, que en esencia coincide con la del licenciado Molina Enríquez,²⁴ 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.
- 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,

²² Lic. Andrés Molina Enríquez. “La Revolución Agraria de México.” Libro V. Págs. 186 y 187.

²³ Lic. Andrés Molina Enríquez. Carta a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citada.

²⁴ 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 fue enviado el proyecto del artículo 27 al Congreso Constituyente.

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 constituida 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, fue expuesta con anterioridad. en sus puntos esenciales, por el señor licenciado Wistano Luis Orozco:

“1. Es apoteigma 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 concedidas 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 alumbré 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 sí, cita el autor la Ley 4º 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”.²⁵

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.

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”.²⁶

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

²⁵ Lic. Wistano Luis Orozco. “La Organización de la República.” T. I. Págs. 137 y siguientes.

²⁶ Francisco F. de la Maza. “Código de Colonización y, Terrenos Baldíos de la República Mexicana.” México, 1893. Pág. 4.

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 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: “Porque 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 cual os hago con que no sea en perjuicio de su majestad ni de otro tercero y guardada la distancia... y la podáis poblar con el dicho ganado menor y ser vuestra y de vuestros herederos y sucesores y de aquel o aquellos que de vos de ellos tuviere título y causa y como de cosa vuestra adquirida con justo título podáis 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”.²⁷

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 cómo y con las calidades que la Ley de Foro requiere que es la Ley P’, 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.”²⁸

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,²⁹ 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.³⁰

²⁷ Lie. José L. Cosío. “Apuntes para la Historia de la Propiedad.” Folleto Segundo. 1918. Pág. 15.

²⁸ F.F. de la Maza. Obra cit. Pág. 16.

²⁹ Lic. Wistano Luis Orozco. “Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos.” México, 1895. T. 11. Págs. 108 y siguientes.

³⁰ Debe citarse también en apoyo de nuestra afirmación sobre la posibilidad de adquirir tierras baldías por prescripción durante la época colonial, el artículo 4° 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

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 enseguida la parte correspondiente a la Cédula de 1° 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 predecesores, 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 cómo nos pertenece...”.

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.

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. N° 3. Págs. 289 y siguientes, examinando la tesis sostenida por el licenciado Orozco) 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”.

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 ejecutarlo, dando cuenta con justificación a la Junta Superior de Hacienda; pero entendiéndose respecto a las heredadas de particulares con sólo aquellas que por decidida, 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 cuanto 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 ejecute 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

XII. 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 aprovechamiento 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 91 dispuso: “Art. 99 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 previa 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...”³¹

³¹ Lic. José M. Gamboa. Leyes Constitucionales de México, durante el siglo XIX. México, 190, p. 237.

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 fue 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 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 fue 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, dio al moderno Estado Mexicano el dominio 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 fue 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”.³²

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 Jellinek 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”.³³

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.³⁴

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 menos de las dos terceras partes de la población, creando un malestar económico que bien pronto se tradujo en rebeliones armadas que pusieron en peligro la vida misma del Estado.³⁵

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

³² Gide. *Curso de Economía Política*. Segunda Edición. París. 1916. Pág. 519.

³³ Jellinek. Obra cit. Pág. 331.

³⁴ H.J. Laski. *El Estado Moderno, sus necesidades políticas y económicas*, traducción de Teodoro González García. Librería Bosch. Barcelona. 1932. Págs. 14 Y siguientes.

³⁵ 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.

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. 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".³⁶

"La Ley Licinia (dice el autor citado) estableció como hoy nuestra Constitución un máximum de la propiedad a raíz³⁷ 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

³⁶ Licenciado Fernando González Roa. "La Propiedad jamás ha sido inmutable." "Boletín de la Secretaría de Gobernación", citado. Págs. 129 y siguientes.

³⁷ 500 Yugas.

monseñor Ryan, quien en su obra sobre los 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 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”.³⁸

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 mediaten 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

³⁸ Lic. Fernando González Roa. “El artículo 27 Constitucional”, en *El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana*. México. 1919. Págs. 267, 268 y siguientes.

caridad como sustituto 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 expensas 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".³⁹

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.

Checoslovaquia, 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

³⁹ J.H. Laski. Obra cit. Págs .. 216 y 217.

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 Yugoslavia 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, constituido 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 Checoslovaquia 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”.⁴⁰ 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 fijarán las leyes. “No puede procederse a ninguna expropiación sino por utilidad pública y con sujeción a la ley. Se realizará mediante indemnización adecuada, 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”.⁴¹

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”.

⁴⁰ Arthur Wauters. Obra cit. Pág. 109.

⁴¹ Adolfo Posada. “Constituciones de Europa y América”. Madrid, 1927. En esta misma obra pueden verse los demás textos de Constituciones extranjeras que citamos.

“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 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 Serbia 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”.⁴²

Y por último, el artículo 44 de la Constitución Española, influida seguramente en esta materia por el artículo 27 de la Constitución Mexicana⁴³, 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 1978 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 Checoslovaquia, han desaparecido del mapa político de Europa; otros, como España y Alemania, cambiaron de régimen.

“La Constitución de Weimar, dice B. Mirkine-Guezévitch, no ha sido formalmente abrogada por el régimen nacional-socialista; pero de hecho ha sido suprimida”.⁴⁴

En la Constitución de Austria de 19 de mayo de 1934, Capítulo 11, 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:

⁴² Posada. *Obra cit.*

⁴³ Nicolás Pérez Serrano. “La Constitución Española”. 9 de Dic. de 1931. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. Pág. 194.

⁴⁴ B. Mirkine. Guetzévitch. “*Les Constitutions de L’Europe Nouvelle*”. París, Librairie Delagrave. 1938. Pág. 104. Nota.

“Artículo 43. 1. lc El Estado reconoce que 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. 1 Q 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.

DIRECTORIOS

SECRETARÍA GENERAL

Maestro Mauricio Farah Gebara

Secretario General

Licenciado Adrián Hernández García

Secretario de Enlace

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Licenciado Juan Carlos Delgadillo Salas

Secretario

Licenciado Alfredo Flores Barrón

Secretaría Particular

Licenciado Édgar Antonio Aranzueta Montiel

Coordinador de Asesores

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Maestro José María Hernández Vallejo

Director General

Maestro Óscar Bück González

Coordinador de Servicios

Licenciado Manuel Vilchis García

Director de Bibliotecas y Archivo

Maestro Elías Robles Andrade

Director del Museo Legislativo

Maestra Avelina Morales Robles

Directora de Servicios de Investigación y Análisis

Licenciado Víctor Muñoz Ortiz

Asesor Parlamentario

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Licenciado Alberto Mayorga Ríos

Director General

Licenciado Alfredo Ramírez Fontes

Director de Estudios Macroeconómicos y Sectoriales

Maestro Humberto Aguirre Aguirre

Director de Procesamiento de Información Económica

Maestro Ildefonso Morales Velázquez

Director de Estudios del Presupuesto y Gasto Público

Licenciado Antonio Montero Villa

Director de Estudios Hacendarios

Maestro Víctor González Salazar

Director de Vinculación y Difusión

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Licenciado Marcelo de Jesús Torres Cofiño

Director General

Licenciado Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales

Ingeniero Ricardo Martínez Rojas Rustrian

Director de Estudios de Desarrollo Regional

C. Luis Alberto Hernández Tovar

Coordinador Técnico

Maestro Ernesto Ramón Cavero Pérez

Subdirector de Estudios de Opinión Pública

Licenciado Marco Antonio Villarín Albarrán

Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Maestro Enrique Esquivel Fernández

Asesor General del CESOP

Licenciado Alejandro López Morcillo

Responsable de Edición

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Licenciado Sadot Sánchez Carreño

Director General

Doctor Juan Ramírez Marín

Director de Estudios Jurídicos

Maestro Gonzalo Santiago Campos

Director de Estudios Parlamentarios

Doctor Juan Carlos Cervantes Gómez
Director de Estudios Legislativos
Licenciado Raúl Castellanos Baltazar
Director de Estudios de Constitucionalidad
Doctora Guadalupe Cordero Pinto
Encargada de la Coordinación Técnica
Maestro Héctor Mariano Amézquita Ángeles
Apoyo y Asesoría Especializada

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Licenciada Adriana Gabriela Ceballos Hernández
Directora General
Licenciado Mariano José Mejía López
Director de Estudios Jurídicos de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género
Licenciada Blanca Judith Díaz Delgado
Directora de Estudios Sociales de la Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género
Contador Público Alfredo Jaramillo Hernández
Coordinador Técnico

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Profesor Héctor Hugo Olivares V.
Director General
Doctor Cornelio Rojas Orozco
Director de Estudios sobre la Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad
Licenciado Horacio Vázquez Flora
Director de Estudios de Rentabilidad y Competitividad Sectorial
Doctora Alma Valdés Salas
Directora de Evaluación de Políticas Públicas Rurales
Ingeniero Isaac Bueno Soria
Director de Propuestas Estratégicas
Licenciada Gladis Martha Adriana Ugalde Vitelly
Subdirectora de Difusión Editorial
C. María Eugenia Pérez Peña
Coordinadora Técnica

CONSEJO EDITORIAL

Diputada Adriana Ortiz Lanz

Presidenta

Maestro José Luis Camacho Vargas

Secretario Técnico

Licenciado Saúl Arturo Ramírez de Arellano Solórzano

Secretario de Enlace

Licenciado Carlos Israel Castillejos Manrique

Coordinador Editorial

Licenciado Salvador Soto Aparicio

Asistencia Parlamentaria

Colección



La Constitución nos une

ANTOLOGÍA DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.
TOMO IV

Esta obra se terminó de componer, imprimir y
encuadernar en el mes de julio del año 2016.

La edición en tiro consta de 3,000 ejemplares

Nuestra Constitución Política, a un siglo de distancia, está vigente, firme y vigorosa, sigue siendo la norma esencial y eficaz, merced a las sucesivas actualizaciones que ha vivido, sin alterar los acuerdos políticos fundamentales que le dieron origen y que constituyen la base y proyección del actual Estado mexicano.

La Ley Fundamental de 1917 no sólo heredó el liberalismo político de 1857, especialmente en lo concerniente a derechos humanos, que fueron calificados y designados como “garantías individuales”; sino que reforzó el republicanismo, robusteció al Poder Ejecutivo al suprimir la vicepresidencia, dando mayor autonomía al Poder Judicial, soberanía a los estados y creando el municipio libre. Además, incorporó una visión social por medio de nuevos e importantes derechos humanos y obligaciones de las autoridades.

Por ello, es un texto que concentra las convicciones compartidas, los valores en común, los principios de la convivencia colectiva y los ideales que vinculan a nuestra nación, mismos que son analizados en este tomo desde la perspectiva de académicos, políticos y juristas, que abordaron en distintos momentos el origen y desarrollo de la Asamblea Constituyente, así como los contenidos de la Constitución.

Dip. César Camacho

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

CEDRSSA
Centro de Estudios para el Desarrollo
Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

CEAMEG
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS
MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

**DIRECCIÓN GENERAL
DE SERVICIOS DE
DOCUMENTACIÓN,
INFORMACIÓN
Y ANÁLISIS**

ISBN del Tomo IV: 978-607-9423-85-8