

REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN*

SUMARIO: I. *Poder y reforma constitucional*. II. *Reforma constitucional y división de poderes*. III. *Reforma constitucional y atribuciones legislativas del Ejecutivo Federal (artículos 29 y 131 constitucionales)*. IV. *Palabras finales*.

I. PODER Y REFORMA CONSTITUCIONAL

1. *Papel del poder reformador*

Entendemos que el mayor de los problemas que suscita el tema de la reforma constitucional es el de los límites del poder reformador. De la solución que se proponga dependerá la integridad original de la Constitución o su destrucción paulatina. Importa además encontrarla no para la sola satisfacción de la constitucionalidad de la acción reformadora sino porque de ella derivan consecuencias trascendentales para la vida política, social y económica del país.

Hay en el Poder Reformador un poderío que no se conoce en el Poder Constituyente ni en el Poder Constituido. El Poder Constituyente tiene ante sí una tarea príncipe: hacer la ley fundamental, concluida la cual deja de existir, resultando una obra intangible para él. El Poder Constituido actúa o debe actuar en la esfera circunscrita por la labor del constituyente: la Constitución, que aparece intocable para aquél. El Poder Reformador, por el contrario a esos poderes, goza del Poder Constituyente sin que su ejercicio sea condición para su inexistencia como lo es para el Poder Constituyente, poder que disfruta perennemente hasta que nazca otro Poder Constituyente. Además, su creación y funciones encuentran su fuente en la Constitución dentro de cuya esfera actúa, al igual que el Poder

* Publicado en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XXV, núms. 97-98, enero-junio de 1975.

Constituido, con la sola diferencia de que para él ella no es un tabú, pues es el campo en el que construye o destruye.

El Poder Reformador que Rabasa con juicio certero y fina ironía llamó “poder nacional supremo” es en el fondo la piqueta de la Constitución, pues agregue o quite, transforme o mejore, su paso es exterminio de la obra original del constituyente, sin que podamos, en principio, valuar la bondad de su acción.

Paradójicamente, el Poder Reformador impide con su acción el envejecimiento de la Constitución, la cual se vería anquilosada e imposibilitada de cumplir su misión de regir los destinos de la cambiante vida de los pueblos, si aquél faltara. A él corresponde pulsar las necesidades públicas y encausarlas por la vía de la reforma o de la revisión constitucional. Esto constituye la válvula de escape a las insatisfacciones colectivas que acumuladas año tras año, década tras década, puedan concluir reventando en una revolución o en acciones hermanas de ésta. A veces ni la reforma constitucional apaga la fuerza revolucionaria y lo que es peor, ella misma puede transformarse en hoguera de revoluciones. No olvidemos que la Constitución de 1857 y la Constitución de 1917 fueron precedidas de revoluciones que se legitimaron con la bandera de la reforma de la Constitución de 1824 y la de 1857, respectivamente.

2. Alcance de la reforma constitucional

En el debate de acotar la competencia del poder reformador afloran los partidanismos. No son pocas las opiniones que reclaman límites para la reforma constitucional, la prohíben o levantan barreras inexpugnables para proteger la integridad original de algunos principios que juzgan fundamentales y esenciales en toda Constitución. Los argumentos para sostener su tesis siguen rumbos diferentes, pero todos ellos convergen en venerar ciertas partes o principios de la ley fundamental como pilares inmovibles de la organización política estatal.

Erigen vallas o orden parapetos para defender a la Constitución de su natural enemigo, el poder reformador, que por función propia va sustituyendo o transformando la obra del constituyente. Se usan, entonces, procedimientos complicados o dificultosos, como hacer concurrir la opinión de varios órganos colegiados y unitarios, aplazar el momento para hacer una reforma o para que la revisión acordada inicie su vigencia, etcétera. Históricos son en este sentido el procedimiento *nimioso* de revisión que

previeron los artículos 166 a 170 de nuestra Constitución federalista de 1824 y el no menos escrupuloso y prolijo, previsto por la Constitución centralista de 1836 (artículos 12, fracción X, de la segunda ley constitucional; 26, fracciones I y III; 28, 29 y 38 de la tercera ley constitucional; 17, fracción II, de la cuarta ley constitucional y la 1a., 2a., 3a. y 4a. de la séptima ley constitucional).

Ahora lo verdaderamente problemático surge cuando se quiere determinar cuáles son esos principios políticos fundamentales que para estos partidarios son el índice de la estabilidad de la Constitución.

Carl Schmitt, por ejemplo, sostiene la tesis de imponer límites a la facultad para reformar la Constitución.

La competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal... Reformar las leyes constitucionales no es una función normal del Estado... Es una facultad extraordinaria. Sin embargo, no ilimitada; pues, al seguir siendo una facultad atribuida en la ley constitucional, es, como toda facultad legal-constitucional, limitada y, en tal sentido, “Competencia” auténtica. En el marco de una regulación legal-constitucional no pueden darse facultades ilimitadas; toda competencia es limitada.¹

Es decir, que poseyendo el poder reformador una competencia, es por eso mismo una competencia limitada. Además, los límites de ese poder resultan —según el jurista alemán— del buen entendimiento de lo que es reformar la Constitución:

Una facultad de “reformar la Constitución”, atribuida por una normación legal-constitucional, significa que una o varias regulaciones legal-constitucionales pueden ser substituidas por otras regulaciones legal-constitucionales, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la Constitución considerada como un todo.²

Pero reformar la Constitución no es: “...la facultad de dar una nueva Constitución, ni tampoco la de reformar, ensanchar o sustituir por otro el propio fundamento de esta competencia de revisión constitucional...”³

He aquí lo que es y lo que no es la reforma constitucional, con sus límites constitucionales. Garantizar la identidad y continuidad de la Constitu-

¹ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid (sin fecha de edición), p. 119.

² *Ibidem*, p. 130.

³ *Ibidem*, p. 120.

ción es reconocer la *irreformabilidad* de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución. Desconocer o negar esta garantía admitiendo su reforma no es “reformular la Constitución” (sería una reforma inconstitucional), es destruirla, suprimirla. Este último efecto sólo es posible en opinión del jurista germano en un único caso: “...la Constitución sólo puede ser abolida como totalidad mediante un acto de Poder constituyente...”,⁴ es al poder constituyente del pueblo a quien corresponde la soberanía de suprimir, cambiar o sustituir una Constitución por otra, pues la facultad constitucional para reformarla no envuelve la facultad para cambiarla, por ello la Constitución (fuente del poder reformador) no nace de la Constitución, o en términos del autor alemán: “...que una Constitución se dé a sí misma es un absurdo manifiesto”.⁵

Las decisiones políticas fundamentales que son la sustancia de la Constitución, que son lo irreformable constitucionalmente, son para Schmitt: forma de gobierno, derechos fundamentales y división de poderes; incluyendo no como decisión fundamental pero sí como irreformable el artículo constitucional que prevé la competencia para reformar la Constitución.⁶ Estos elementos sostienen y constituyen el ser propio de una Constitución. En cuanto a las partes reformables, no quedan en total desamparo: “Mediante las condiciones de reforma dificultadas se protege la duración y estabilidad de las leyes constitucionales y se aumenta su fuerza legal”.⁷

En suma el Poder Reformador de la Constitución es un poder limitado, pues concebirlo ilimitado no sería reformador sino innovador, no sería poder nacido de la Constitución sino Poder Constituyente, el que no deriva ni puede derivar de su propia obra que está por realizar: la Constitución.

En México, Canudas Oreza sostiene irreformable la Constitución en sus decisiones políticas fundamentales:

⁴ *Ibidem*, p. 20.

⁵ *Ibidem*, p. 25.

⁶ Contrariando esta opinión o ignorándola, nuestro poder reformador previsto en el artículo 135 de la Constitución, procedió en 1965 a reformar su propio fundamento constitucional, o sea el artículo 135. Además del Congreso de la Unión, la reforma facultó a la Comisión Permanente del propio H. Congreso para: *a)* hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y *b)* hacer la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. ¿Esta reforma podría calificarse de inconstitucional? Formalmente no, pues la Constitución no excluye esta materia de dicho poder reformador.

⁷ Schmitt, *op. cit.*, nota 1, p. 18.

...las decisiones políticas fundamentales, esencia y sustancia únicas de toda Constitución, son irreformables, no obstante, en lo que toca a nuestro derecho constitucional, de lo que proclama el artículo 135 de la Constitución de 1917; pues estas decisiones sólo pueden ser tocadas o transformadas por un auténtico poder constituyente...⁸

Examinando nuestra Constitución, califica de decisiones fundamentales e irreformables las siguientes:

- a) En el Estado mexicano todo poder público dimana del pueblo (artículo 39).
- b) En el Estado mexicano la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo (artículo 39).
- c) En el Estado mexicano el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (artículo 39).
- d) El Estado mexicano es un Estado que adopta la forma republicana de gobierno (artículo 40).
- e) El Estado mexicano es un Estado federal (artículo 40).
- f) El Estado mexicano es una democracia constitucional de carácter representativo (artículo 40).
- g) El Estado mexicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres y los derechos sociales (no se cita por el autor ningún artículo).
- h) En el Estado mexicano existen tres poderes, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49).
- i) En el Estado mexicano el municipio libre es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa (artículo 115).

Resulta, en el lenguaje de los números, que los únicos artículos de la Constitución que no es posible reformar a través del artículo 135 son: 39, 40, 49, 115 y los que consagran esos derechos del hombre y sociales que aunque el autor no cita los numerales constitucionales parecen ser los primeros 29 de la ley fundamental.⁹ Sorprende que el autor, que en

⁸ Canudas Oreza, Luis Felipe, "Irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. V, abril-diciembre de 1943, p. 109.

⁹ A pesar de este criterio, la Constitución ha sido materia de reforma, en los artículos 3o., 4o., 5o., 10, 18, 20, 27, 29 y los mismos artículos 49 y 115.

mucho se concreta a aplicar las ideas de Schmitt, no haya incluido —no precisamente como decisión fundamental— el artículo 135, es decir, el procedimiento de revisión constitucional, como irreformable, cuando el jurista alemán lo excluye de la acción reformadora constitucional.

Las ideas centrales que unen a los partidarios de limitar el poder reformador son: conservar la fisonomía de la Constitución, haciendo intangible lo que juzgan sustancial a ella y que es fundamentalmente la forma de organización del gobierno; lograr la estabilidad y duración (nosotros diríamos integridad) de la Constitución en sus partes reformables, mediante un procedimiento de reforma difícil e impidiendo que éste sea objeto de reforma.

Esas ideas, debemos hacerlo notar y sostener, únicamente son viables respecto de lo que la teoría constitucional denomina Constitución rígida, no así para las llamadas Constituciones flexibles, como la de Inglaterra. Éste es un límite incuestionable para los conceptos de los limitadores del poder reformador. Las Constituciones flexibles no son en ningún aspecto —formalmente hablando— un instrumento inviolable. De origen consuetudinario o promulgadas simplemente por la autoridad legislativa ordinaria, están sometidas a un continuo cambio, son objeto de modificaciones amplias y sufren las alteraciones impuestas por la costumbre o los usos. Su fluidez las haría poco recomendables para proteger el orden público o ser en sí mismas garantía de estabilidad y duración. No son intangibles ni en mínima parte. Y es que su integridad no está asegurada por elementos dificultosos de reforma, por el contrario es de su naturaleza la desintegración para la nueva integración. Es —diría Schmitt— la repetida destrucción de la Constitución.

Si la falta de elementos formales impide a las Constituciones flexibles —no así a las rígidas— preservar su fisonomía originaria y la integridad y estabilidad de sus textos de la acción reformadora, nunca podrá negárseles, sin embargo, esencia constitucional, ni jamás en tiempo alguno se dirá que no hay Constitución. La realidad privativa de los pueblos de Constituciones flexibles demuestra que no es la “formalidad” ni la dogmática intangibilidad de ciertos principios el sostén de su fuerza imperativa y superior, ni la fuente de su esencia constitucional. Son las fuerzas sociales que le dieron vida las mismas que la sostienen y le dan jerarquía. La experiencia prueba que la oportunidad fácil de reformar una Constitución flexible no es causa de anarquía en los pueblos que la aco-

gen, paradójicamente el resultado es otro, la forma o estructura de sus gobiernos se mantiene casi inalterable por largos años.

Los cambios constitucionales operan casi insensiblemente, y si alguna vez el ánimo y la atención se detuvo en algún cambio, fue verdaderamente excepcional (la unión de Escocia a Inglaterra). Esto no niega ni quita valor a las reformas constitucionales producidas en Constituciones flexibles, es sólo constatar su acuerdo con la opinión pública: “El valor de la elasticidad en Constituciones como la romana y la inglesa estriba en que proporciona los medios necesarios para prevenir o reducir al mínimo las revoluciones, saliéndoles al paso a mitad de camino”.¹⁰

Las partes que de tiempo en tiempo se van reformando de la Constitución flexible se van acomodando una tras otra en forma imperceptible, sin que el engranaje general de la Constitución resienta su presencia y se paralice o perturbe su funcionamiento y sin que el pueblo experimente un cambio radical y lo vuelva violentamente contra la reforma que puede repercutir y ser origen de una revolución:

...una Constitución flexible es susceptible de ser alterada rápida y fácilmente, a causa de su estructura, generalmente menos cohesionada y soldada que la de las rígidas, que le permiten doblegarse sin romperse y modificarse de forma que satisfaga las demandas populares. Así se evita la revolución, gracias a la sumisión práctica de una de las fuerzas contendientes en la disputa particular.¹¹

Las Constituciones flexibles no se petrifican en un alfabeto hecho fórmulas perennes, reciben su esencia y viven del fluir irrespetuoso de la letra, escapan a todo molde formal refugiándose en el devenir de las insatisfacciones colectivas.

3. *Reforma ilimitada*

Formando el partido opositor, están los autores que reconocen al órgano revisor de la Constitución libertad ilimitada. No hay lindero para el poder reformador. Por el contrario, juristas de la talla de Duguit al hablar de los poderes de revisión de la Asamblea Nacional, enfatiza: “A nuestro parecer tiene esta Asamblea todos los poderes de una Asamblea constitu-

¹⁰ Bryce, James, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952, colección Civitas, pp. 55 y 56.

¹¹ *Idem*.

yente. Puede hacer una revisión total o parcial; puede incluso cambiar la forma de gobierno”,¹² admitiendo en vía de consecuencia que esa asamblea en su papel de poder constituyente puede llegar a derogar el precepto constitucional que prohíbe reformar la forma de gobierno (prohibición que se prevé en el artículo 89 de la vigente Constitución de 1958).

En México, el ilustre ex ministro de la Suprema Corte de Justicia y constitucionalista Felipe Tena Ramírez, es partidario de estas ideas, afirmando: “...a falta de acotación expresa en nuestro texto constitucional, el Constituyente Permanente puede llevar a cabo por la vía de adición o de reforma cualquier modificación a la ley suprema”.¹³ Aunque preocupado por la omnipotencia del poder reformador, más adelante parece atenuar esa frase, reconociendo límites en él, sin ser formales precisamente:

Por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia, con tal de que subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época consideran esenciales para que exista una Constitución... No se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se puede darla de hecho a través de las reformas.¹⁴

Entre las Constituciones modernas existe también el partidarismo. Unas se pronuncian por fijar límites, en mayor o menor grado, como sucede en las Constituciones de Francia (el párrafo final del artículo 89 de la Constitución de 1958, dice: “La forma republicana del gobierno no puede ser objeto de revisión”, y en párrafo separado pone también a salvo de este procedimiento la integridad del territorio nacional); de Italia (el artículo 139 de la Constitución prevé igual prohibición que el artículo 89 francés); Estados Unidos (artículo 5o.) y en general las de América.¹⁵ Otras proveen al órgano reformador de un poder absoluto sin cortapisa¹⁶ como es el caso

¹² Duguit, León, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Ed. Fco. Beltrán, 1921, p. 527.

¹³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa, 1970, p. 63.

¹⁴ *Ibidem*, p. 65.

¹⁵ La Constitución de Brasil, artículo 50, excluye de la enmienda constitucional la que tenga por objeto: abolir la Federación o la República.

¹⁶ En este sentido la Constitución de Paraguay de 1967: “Artículo 219. La reforma total de esta Constitución no podrá hacerse hasta pasados diez años desde que fuera promulgada. Sin embargo, después de cinco años de su promulgación, se le podrán introducir las enmiendas aconsejadas por la experiencia. Las reformas y las enmiendas

de la Constitución mexicana de 1917, que no previene expresamente ningún límite al poder reformador del artículo 135:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En la práctica constitucional mexicana cada vez que se ha propuesto una reforma a la Constitución vigente, nunca se ha objetado la competencia del poder reformador del artículo 135. Al contrario, este mismo precepto sufrió la reforma de 1965, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de octubre de 1966, y entonces tampoco se puso en duda la competencia revisora.

Esta reforma a la base jurídica del poder reformador se inclina además por facilitar la acción de ésta. En efecto, la reforma constitucional se propone en un periodo legislativo ordinario, pero si bien durante él las cámaras del Congreso de la Unión llegan a aprobarla, no es lapso bastante para que la mayoría de las legislaturas de 31 estados de la República las aprueben. Cuando esto último se logra, el Congreso de la Unión está en receso, luego había necesidad de esperar al siguiente periodo legislativo ordinario. Con la reforma, en cambio, la Comisión Permanente del propio Congreso —en receso— está facultada para hacer el cómputo de los votos de cada legislatura y hacer la declaratoria de la reforma constitucional.

constitucionales son de competencia exclusiva de la Convención Nacional Constituyente”; la Constitución de la Nación Argentina. “La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto” (artículo 30). En el mismo caso la Constitución de Venezuela de 1961, artículo 246 y la Constitución de la República Oriental del Uruguay, artículo 331.

4. *Juicio final*

Si pesamos los argumentos y las razones del primer bando que reclama límites para el Poder Constituyente Permanente o poder revisor de la Constitución, hallaremos demasiada rigidez en los mismos. Restringir los poderes del órgano reformador con el propósito de que la Constitución se conserve la misma y no se destruya o suprima, imponer a la acción reformadora un procedimiento complejo o difícil para obtener la integridad y duración de la Constitución, son pasos que pese a estar apoyados en la Constitución no son del todo consistentes e idóneos para alcanzar esos efectos, pues la realidad se empeña a menudo en falsificar su ortodoxia constitucional.

El respeto impuesto a principios políticos fundamentales obliga a pensar, dentro del rigorismo formal que los envuelve, cuál es su ubicación en el texto constitucional. Carl Schmitt localiza esos principios en el preámbulo de la Constitución de Weimar, en los artículos 1o., 2o., 76, etcétera; Canudas Oreza en los artículos 39, 40, 49 y 115 de la Constitución mexicana. Es decir, siguiendo con el formalismo en curso, que los únicos artículos de la Constitución irreformables son los antes mencionados.

Y bien, ¿los principios políticos fundamentales consagrados en esos artículos están a salvo totalmente? No, no creemos. Es posible desvirtuar la pureza de esos principios mediante la reforma de otros artículos de la Constitución.

Ponemos un solo ejemplo, tal vez el más importante, el del artículo 40, en el que se declara la forma federal del gobierno mexicano. En él se encierra el célebre debate sobre la “crisis del federalismo”.

Sabido es que un gobierno federal supone necesariamente autonomía constitucional en las partes federadas, que esa autonomía consiste y se apoya: 1) “...en que las entidades federativas poseen una Constitución propia, libremente promulgada y que no es obra del poder central”, y 2) “... en la facultad de que poseen las colectividades integrantes de revisar su propio estatuto fundamental”.¹⁷ Si revisamos el texto de la Constitución y sus reformas habremos de afirmar con Gaxiola:

Este derecho —el de reforma de la Constitución local— de la misma naturaleza que el anterior, encuentra idénticas limitaciones directas, así como

¹⁷ Gaxiola F., Jorge, *La crisis del pensamiento político*, México, Manuel Porrúa, 1956, pp. 74 y 75.

la restricción proveniente del derecho supremo que el Estado tiene en todo tiempo de enmendar la Constitución general, y al hacerlo puede inclusive suprimir totalmente la autonomía constitucional de las entidades federativas, como ocurrió en México en los años 1836 y 1842.¹⁸

En efecto, si se reconoce la superioridad del derecho federal al local, a medida que la Constitución federal se reforme para federalizar otras materias creando facultades a favor de la Federación, el último dispositivo del artículo 124 quedará virtualmente nulificado, porque nada habrá reservado a los estados pues todo estará para la Federación expresamente concedido. Aun así, ¿se estimará incólume el artículo 40 en la parte que analizamos?, ¿existe un gobierno federal?, ¿es posible hablar de Federación? No. Pensamos con Gaxiola que el federalismo realiza un fenómeno de unión y no de unidad.

Seguro es que lo federal, democrático y representativo de la República con que se personifica el gobierno de México no depende únicamente del elemento formal que es la *irreformabilidad* del artículo 40 de la Constitución en que se consagra. Tampoco sería bastante impedir la reforma de otras partes de la ley fundamental que en forma directa o indirecta se violan esos caracteres. En verdad ningún elemento formal garantizaría la intangibilidad de esos principios políticos fundamentales, pues la *irreformabilidad* de los artículos en que se contienen sólo cuida de la letra pero no del espíritu. No se destruirá el articulado pero sí lo consagrado. En esta forma y sentido es posible la destrucción de la Constitución por la transformación de sus principios. Esto sin tomar en cuenta que la definición de los mismos no deriva de la Constitución sino de factores extrínsecos. No se logrará su respeto con sólo declarar la inviolabilidad de los artículos en que se formulan pues el poder revisor podrá constitucionalmente —en sentido formal— reformando otros artículos, desconocerlos. Y esto es factible y se aprecia por la exégesis del espíritu de la Constitución no por el examen de la inalterabilidad de su texto.

Si la congelación de algunos artículos constitucionales no inmuniza lo esencial o la semblanza de la Constitución ni obstaculiza la acción reformadora de las fuerzas sociales o económicas, igualmente el establecimiento de un procedimiento complicado para reformarla no deviene en fuente de su eterna juventud e integridad. Obstruir la reforma para conse-

¹⁸ *Idem.*

guir la estabilidad y duración de la Constitución es desconocer la acción enmohecadora del tiempo y el desuso.

Si la Constitución norteamericana por ejemplo —con el mismo texto— puede jactarse de su edad vetusta y seguir siendo el vehículo de las aspiraciones de un pueblo en el pináculo de la civilización y del progreso, es simplemente un sofisma que recoge dos fechas: 1787, de su nacimiento, y 1975 o día de hoy, casi dos siglos de vida que le permiten, ufanarse y decirse: soy la más antigua y permanezco íntegra. ¡Falso!

Esa Constitución que nació en 1787 no es la misma de nuestros días. El texto constitucional aprobado en la Convención de Filadelfia no es hoy la Constitución norteamericana, a aquélla le falta su hermana gemela nacida y crecida poco a poco: veintiún enmiendas constitucionales, que sin modificar su texto original son parte integrante de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, gracias a estos agregados constitucionales (las primeras diez enmiendas fueron propuestas en 1789 y en 1933 la última) se mantiene joven o actual.

Es falaz el juicio de Gustavo R. Velasco que inicia su prólogo a *El Federalista* con estos elogios:

La Constitución que rige a los Estados Unidos de América desde marzo de 1789 no es únicamente la más antigua de las Constituciones escritas y uno de los pocos documentos políticos que aún infunden respeto y conservan su eficacia y su vitalidad en estos tiempos en que la mayoría de los Estados han abandonado el régimen constitucional, sino también la mejor de dichas Constituciones...¹⁹

Inexacto, hay que tener presente que la eficacia y vitalidad de la Constitución de Estados Unidos de hoy no proviene del puro texto de 1789, es producto de las enmiendas que le han infundido vitalidad y adaptabilidad a las condiciones sociales de cada momento. Y cómo olvidar y hacer a un lado la acción rejuvenecedora²⁰ de la Suprema Corte de Justicia que subrayó lapidariamente el *chief justice* Charles Evans Hughes: “Vivimos bajo una Constitución, pero la Constitución es lo que los jueces dicen

¹⁹ Velasco, Gustavo R., prólogo a la obra *El federalismo*, editado por el Fondo de Cultura Económica en 1957.

²⁰ Corwin da razón de esta acción: “En efecto, la Suprema Corte, mediante sus decisiones interpretativas de la Constitución, altera constantemente el efecto práctico y la aplicación de la misma. Como lo expresara Woodrow Wilson, la Suprema Corte es una especie de Convención Constituyente en sesión continua”. *La Constitución norteamericana y su actual significado*, Buenos Aires, 1942, p. 4.

que es...”. Nada hay de juventud eterna en la Constitución norteamericana de Filadelfia. Sus prodigios y méritos son de otra fuente y no sólo de su texto príncipe.

Ella, la Constitución americana, no podría escapar al proceso natural de evolución de las obras humanas, advertido en 1816 por Jefferson:

Algunos hombres miran a la Constitución con reverencia sacramental, como si fuese un Arca de la Alianza, demasiado sagrada para que pueda tocársele. Atribuyen a los hombres de otro tiempo una sabiduría más que humana y suponen que lo que ellos hicieron está más allá de toda reforma. Yo conocí bien esa época; pertencí a ella; trabajé con ella. Merece bien de todo el país: fue muy parecida al presente pero sin la experiencia del presente; y cuarenta años de experiencia en el gobierno valen como un siglo de lecturas y eso es lo que los hombres que la vivieron dirían si se levantaran de sus tumbas. Ciertamente no estoy por los cambios frecuentes y apresurados en las leyes y en las Constituciones. Creo que vale más soportar las imperfecciones moderadas porque una vez conocidas, nos acomodamos a ellas y encontramos medios prácticos para corregir sus malos efectos. Pero sé también que las leyes y las instituciones deben ir mano con mano atadas al progreso de la inteligencia del hombre. A medida que ésta se desenvuelve más, se ilustra más, cuando se hacen nuevos descubrimientos, se revelan nuevas verdades, las costumbres y las opiniones cambian con el cambio de las circunstancias; las instituciones deben avanzar también y mantenerse a ritmo con los tiempos.²¹

La incontenible aparición de nuevas necesidades y de aspiraciones múltiples y diversas en los pueblos provocan insatisfacciones imposibles de prever. Nunca se ha dictado una ley previsora de todo. El Constituyente como el legislador ordinario está expuesto a sufrir olvidos, equívocos y errores involuntarios. Su labor no es de pitonisa, es de humana previsión. Nos persuade por esto la postura que sostiene el poder ilimitado de revisar la Constitución, sin que se debilite por el argumento de su futura destrucción —con más precisión: la obra del Constituyente—, pues lo valioso e importante es que siempre haya una ley fundamental, aunque no sea idéntica a la primera.

Compartimos en este sentido el juicio de Bryce: “La estabilidad de cualquier Constitución depende no tanto de su forma como de las fuerzas sociales y económicas que la apoyan y sostienen”.²²

²¹ Hughes, Ch. E de, *La Suprema Corte de Estados Unidos*, FCE, 1946, p. 14.

²² Bryce, *op. cit.*, nota 10, p. 45.

El número considerable de reformas —174— que ha experimentado el texto de la Constitución, desde la fecha de su vigencia, es prueba irrefutable de la libertad sin límite de que goza el poder reformador. Su acción hasta ahora no ha tenido fronteras. Ningún texto de la Constitución podría invocarse para cerrarle o impedirle el paso. Ni la jurisprudencia de la Suprema Corte de justicia ha cercado o invalidado sus obras.

Es cierto que esta realidad constitucional y convicción nuestra prohíben un grave riesgo: el abuso de un poder reformador ilimitado. Bien que esta responsabilidad ha sido hasta hoy sólo del Poder Ejecutivo Federal, único o casi único que ha presentado las iniciativas de reformas; pues aunque en la reforma constitucional participan los órganos legislativos federales y locales, es una participación que consuetudinariamente se ha vuelto un trámite sin mayores consecuencias.

El pueblo mexicano no es el que reforma su Constitución, ni directa ni indirectamente a través de sus representantes, la realidad política del país es aquélla.

Volvemos a reiterar nuestra idea: la moral del hombre es la única que salva al derecho de la injusticia y de su abuso. La suerte de la Constitución es la moral del hombre que gobierna y en México el gobierno descansa principalmente en el Ejecutivo Federal.

II. REFORMA CONSTITUCIONAL Y DIVISIÓN DE PODERES

Examinemos ahora en nuestro derecho constitucional, la suerte del poder de reforma frente al principio de división de poderes, fundamental entre otros de las Constituciones occidentales. Al conocer los antecedentes del artículo 49 de la Constitución vigente, en que se consagra el principio, hallaremos su proverbial vinculación a las facultades legislativas del Ejecutivo Federal. A esto último se debe la referencia directa y obligada de las temáticas sobre suspensión de garantías individuales (artículo 29 constitucional vigente) y tarifas arancelarias (artículo 131 constitucional vigente).

¿Qué rumbo toma el postulado de la división de poderes, es irreformable como piensan los que militan en el primer criterio o es modificable de acuerdo con las circunstancias sociales, económicas y políticas del momento?

La historia de las Constituciones de México nos revela una serie de datos interesantes. Desde luego todas ellas han pertenecido, inclusive la vigente, a la categoría de Constituciones rígidas.

Dentro de su articulado han procreado un poder de revisión constitucional limitado, salvo la de 17. Comprobemos estos límites para recoger el dato sobre la suerte que siguió en cada una el principio de división de poderes.

1. *Primeras Constituciones*

Carta de Cádiz o Constitución de Cádiz de 1812. Aunque de corta vigencia en la vida de México, el valioso precedente que significa para nuestros documentos constitucionales obligan a citarla. Previó la reforma de la Constitución en cualquiera de sus partes bajo un procedimiento en sumo complicado y con la limitación débil del artículo 375: “Hasta pasados ocho días después de hallarse puestas en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos”. Lo que quería decir que los artículos 15, 16 y 17 en que se establecían las tres potestades (funciones) del gobierno: de hacer las leyes (cortes y rey), de hacer ejecutar las leyes (rey) y de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales (tribunales) podrán ser objeto de reforma constitucional.

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (31 de enero de 1824). Tras de consagrar en su artículo 9o. el principio de separación de poderes del Estado: “El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”, dispuso en su artículo 35: “Esta acta sólo podrá variarse en el tiempo y términos que prescriba la Constitución general”. Es decir, que dejó que la Constitución, que poco después había de promulgarse, fuera la que decidiera sobre la integridad de su texto y sus principios, como el de división de poderes.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (4 de octubre de 1824). Muy cerca de los hechos violentos que le precedieron explican mejor la preocupación del constituyente de 1824 en definir con precisión las funciones de cada poder del Estado, en especial del Poder Ejecutivo al que no sólo le fija su competencia sino que además le impone restric-

ciones (artículo 112). Tal era su desconfianza a la omnipotencia de cualquiera de los tres poderes estatales que no se concretó a consagrar el principio: “Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial” (artículo 6o.), sino que fue más allá: lo declaró inviolable, irreformable: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados” (artículo 171). Sin perjuicio además de lo prescrito en su artículo 166 que sólo permitía la reforma de la Constitución a partir de 1830, que por el procedimiento de reforma que prevenían los artículos 166 a 170 sólo era posible hasta 1832: ocho años prohibida la reforma. ¡Vigente hasta 1836 y nunca se le reformó! Pero, superiores siempre los hechos a los principios formales, no faltaron disposiciones legislativas dictadas por el Poder Ejecutivo, violando la Constitución (en 1829 el presidente Vicente Guerrero hacía uso de facultades extraordinarias legislativas). Historiadores como don Lucas Alamán y el doctor José Ma. Luis Mora aceptaron ese mal como irremediable.

Bases para la nueva Constitución. Este nombre recibieron y se promulgaron el 23 de octubre de 1835 un conjunto de bases o principios que debían tomarse en cuenta para la elaboración de la célebre Constitución de las Siete Leyes de 1836. La citamos por mera curiosidad de su artículo 49 que parece reflejar el pensamiento de Montesquieu al disponer una irrestricta división de poderes: “El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones”.

Constitución de 1836 (Siete Leyes Constitucionales). A pesar de que con su aparición se desterró el federalismo y se prohijó el centralismo, sigue en el punto que examinarnos a la Constitución de 1824 por cuanto a que retarda la reforma de la Constitución: “En seis años, contados desde la publicación de esta Constitución no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos” (Ley Séptima, artículo 19). *A contrario sensu*, transcurridos los 6 años —1842— podrá reformarse cualquier artículo de la Constitución. En estas condiciones la separación de los tres poderes tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial, así como la del supremo poder

conservador (49 poder), estaba expuesta a ser quebrantada en toda su rigidez permitiendo que un poder realizara funciones de otro, ello muy a pesar de prohibiciones como la de la Ley Tercera, artículo 45, fracción VI, que impide al Congreso General: “Reasumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial”, sancionándose de la siguiente manera: “Es nula cualquiera ley o decreto dictado con expresa contravención al artículo anterior” (artículo 46). Preocupándose también por su estabilidad imponiendo al supremo poder conservador la obligación de: “Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente” (Ley Segunda, artículo 12, fracción VII).

Pronto aparecieron propósitos de reformarla. En noviembre de 1839 se presentó en ese sentido un dictamen por el Supremo Poder Conservador que exigía para hacer viable la reforma constitucional dos requisitos o condiciones: respeto al procedimiento de reforma y a una serie de bases cardinales de la Constitución: libertad e independencia de la patria, su religión, el sistema de gobierno representativo popular; la división de poderes que reconoce la misma Constitución, sin perjuicio de ampliar o restringir sus facultades según se creyere oportuno, y la libertad política de imprenta. Este dictamen contrariaba la Constitución, pues ésta no imponía tales límites para reformarla.

En el proyecto de reformas a la Constitución de 1836, fechado el 30 de junio de 1840, se mantuvo el principio de que el Poder Ejecutivo no podía recibir por delegación facultades legislativas: “No puede el Congreso Nacional: Delegar sus atribuciones, o reunir en sí ni en otro, dos o los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (artículo 64, fracción VI), empero se separó de la Constitución en reforma, la que no impuso límite alguno para reformarse: “En las iniciativas de variación lo mismo que en las otras leyes, podrán las Cámaras, no sólo alterar la redacción, sino también adicionarlas y modificarlas, para dar perfección al proyecto” (artículo 162), modificando también el procedimiento de reforma.

Uno de los miembros de la Comisión que elaboró el proyecto, José Fernando Ramírez, produjo un voto particular, que por las excepciones y diferencias que presenta frente a la Constitución de 1836 y al proyecto, hacemos cita especial de él. Sostuvo el principio de división de poderes, pero hubo en él mayor interés en circunscribir con toda claridad las funciones o poderes del Ejecutivo Federal, proponiendo más restricciones a

su intervención en la administración de justicia y en forma sorprendente por primera vez le atribuye expresamente facultades legislativas extraordinarias. Encerró sus ideas en la siguiente fórmula: “Ni el Congreso podrá dar, ni el Ejecutivo ejercer facultades extraconstitucionales sino en el único caso de que peligre la independencia de la Nación, por una invasión o guerra extranjera y sea preciso obrar con más prontitud y energía”. En este caso se reunirán ambas Cámaras y después de una detenida discusión le concederán por el tiempo que sea necesario las facultades que basten para llenar su objeto.

Proyecto de Constitución de 1842. Estando en la Comisión de la mayoría, José Fernando Ramírez, autor del voto antes referido, el Proyecto también aceptó que el Ejecutivo en forma excepcional pudiera ejercer facultades legislativas. Previó la regla general acostumbrada: “El ejercicio del Poder público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos Poderes puedan reunirse en una sola corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo” (artículo 5o.). El principio se reforzó prohibiendo al Congreso Nacional: “Delegar sus atribuciones ni dispensar la observancia de la Constitución” (artículo 81, fracción IV). La excepción a la regla general se estampó en el encabezado del artículo 82:

Sólo en el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exijan imperiosamente, podrá el Congreso conceder facultades extraordinarias al presidente, y esto no lo hará sino en los casos, con los requisitos y restricciones siguientes:

I. Que sean acordadas por el voto las dos terceras partes de los individuos de ambas Cámaras, y en revisión las tres cuartas.

II. Que se concedan por tiempo muy limitado, a reserva de prorrogarse si convinieren, que sólo se extienda su ejercicio a determinados territorios.

III. Que sean las muy precisas para llenar su objeto, según las circunstancias, especificándose y enumerándose en el decreto de su concesión las únicas facultades legislativas que se conceden, sin que en caso alguno pueda ejercer el Presidente las no concedidas, y debiéndose tener por de ningún valor ni efecto cuanto en virtud de estas se hiciere.

IV. Que sólo se concedan en los casos de invasión extranjera, para cuya represión no basten las facultades ordinarias.²³

²³ Es inexacto en consecuencia, como dice Tena Ramírez en la página 218 de su *De- recho constitucional mexicano*, 10a. ed., 1970, que los proyectos de 1942 (el de la mayo-

Se puede observar que el único caso en que se autoriza al Ejecutivo para ejercer facultades legislativas es en el de invasión extranjera. Por otro lado llama la atención el conjunto de trabas que paso a paso se encuentran en el procedimiento y la responsabilidad que se finca en el gobierno por su uso. Pero así dispuestas las cosas por la Constitución, no eran eternas o inmovibles, pues el artículo 179 daba lugar a su cambio: “Solamente las asambleas departamentales tienen la prerrogativa de iniciar reformas constitucionales, y la Corte Suprema de justicia la tendrá en lo relativo al orden judicial. Nunca se podrá proponer la reforma total de la Constitución”. En esto último está el verdadero límite al poder reformador de la Constitución: no hacer desaparecer la Constitución y dictar otra. Distinta cosa será si en el curso de sus reformas no sea factible conservar su integridad originaria. No puede el poder reformador renegar totalmente de su propio origen, pues sería tanto como desconocer la fuente que le da vida e instituirse sin base alguna en poder constituyente.

El proyecto de Constitución de 1842 de la minoría tuvo pocas variaciones, tras declarar que: “El Poder Supremo de la Nación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades” (artículo 27). No estableció la excepción del proyecto de la mayoría sobre la delegación de facultades legislativas en favor del Poder Ejecutivo. Aunque bien podía obtenerse mediante una reforma constitucional consentida por las reglas que sobre el particular establecía el artículo 83. Es cierto que al igual que el otro proyecto disponía un procedimiento de reforma complicado y dilatorio, aumentando su complejidad si se trataba de reformar la forma de gobierno. Además, como si fueran pocas las formalidades y seguridades que se implantaban, se prohibía toda reforma constitucional antes de transcurridos cuatro años.

Discutido el proyecto de la mayoría, la Comisión presentó otro proyecto habida cuenta de las observaciones, el cual sólo nos interesa porque incluyó una limitación a la reforma constitucional: “Solamente las asambleas departamentales tienen la prerrogativa de iniciar reformas constitucionales y la Suprema Corte de justicia la tendrá en lo relativo al

ría y el de minoría) hayan sostenido “la obstinada tesis de la prohibición total de las medidas de excepción”.

Poder Judicial. Nunca se podrá proponer la abolición de esta Constitución, ni variar la forma de gobierno” (artículo 152).

- Bases Orgánicas de 1843 (Bases de la organización política de la República Mexicana). Siguiendo la trayectoria de sus predecesoras proclamó la división de poderes: “La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo” (artículo 5o.). Estableciéndose por primera vez, como dice Tena Ramírez, en nuestro derecho positivo las facultades de excepción, ya que el artículo 66 al señalar las facultades del Congreso dispuso en la fracción XVIII: “Ampliar las facultades del Ejecutivo con sujeción al artículo 198 en los dos únicos casos de invasión extranjera, o de la sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla. Esta resolución se tomará por dos tercios de cada Cámara”. Prohibiéndose, asimismo, al Congreso: “Suspender o minorar las garantías individuales, si no es en los casos y modo dispuestos en el artículo 198” (artículo 67, fracción IV). El artículo 198 a que se refieren tales preceptos decía: “Si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la Nación exigiere en toda la República, o parte de ella, la suspensión de las formalidades prescritas en estas bases, para la aprehensión y detención de los delinquentes, podrá el Congreso decretarla por determinado tiempo”. Todo esto sin tomar en cuenta que para reformar la Constitución no se pusieron límites de tiempo ni de materia, además de que el proceso de reforma se simplificó al mismo que se seguía para elaborar una ley.
- Acta de Reformas de 1847. El voto particular de don Mariano Otero, después de discutido y sancionado, recibió el nombre de Acta de Reformas, que junto a otros dos documentos políticos: Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824, integraron la Constitución de México.

La reforma que introdujo el Acta a la Constitución de 1824 en cuanto a la competencia del poder reformador fue la de hacer posible la reforma de los artículos constitucionales que prevenían la libertad religiosa y la libertad de imprenta, que la Constitución de 1824 declaraba irreformables. Mantuvo en cambio la *inmodificabilidad* de los mismos principios

que esta última prescribió, entre los que figuraba el de la división de poderes: “En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano representativo, popular, federal y la división, tanto de los poderes generales como de los Estados” (artículo 29).

El texto transcrito, igual al del Proyecto (artículo 21), tuvo en Otero la siguiente razón:

Declarar, como lo hicieran las Bases Orgánicas, que toda la Constitución puede reformarse, cualquier día, si es cosa sin peligro hablándose de una Constitución tan sólida como la de Inglaterra, sería proclamar entre nosotros que el país debe permanecer eternamente inconstituído, que la mudanza de los primeros principios de la sociedad debe ser la materia de discusión y el trabajo constante de los mexicanos; y con este supuesto la paz es imposible.²⁴

Constitución de 1857. En forma por demás lacónica el Proyecto que presentó la Comisión declaró en su artículo 52: “Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, interrumpiendo el precedente formado por las anteriores Constituciones de prohibir expresamente la reunión de dos poderes en uno, y la del Poder Legislativo en una persona. En cambio, portándose más liberal previno la suspensión de garantías:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con el consentimiento del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, el consejo de gobierno, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales, y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo (artículo 34).

Por otra parte, y en el mismo plan, autorizó en su artículo 125 la reforma de cualquier parte de la Constitución y en el momento que se quisiera siguiendo el procedimiento allí fijado. La única limitación impuesta es la desaparición total de la Constitución (artículo 126).

²⁴ Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1971*, 4a. ed., México, Porrúa, 1971, p. 465.

Después de los debates que motivó el Proyecto, el Constituyente finalizó su obra promulgando la Constitución Política de 1857. Las discusiones dieron origen a cambios importantes. Se aprobó la fórmula acostumbrada: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo” (artículo 50).

Esa fue una regla general, porque el artículo 29 a diferencia del Proyecto, no se concretó a prever la suspensión de garantías sino que en un segundo párrafo se facultó al Congreso para que pudiera autorizar al Ejecutivo a dictar leyes:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Aunque el último párrafo significó una excepción expresa a la división de poderes, no había en el fondo obstáculo alguno para crear esa y otras excepciones a través del artículo 127 que se ocupaba de la reforma de la Constitución. En efecto, en los términos en que fue concebido el proyecto, no existía limitación alguna al poder reformador. Tal vez, sólo una, a juicio de Rabasa, representada por las fracciones I, II y III del artículo 72 en las que se faculta al Congreso para admitir nuevos estados o territorios a la Unión Federal, incorporándolos a la nación; erigir los territorios en estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer su subsistencia política; para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes. En las dos primeras fracciones hasta una ley del Congreso para reformar un ar-

título de la Constitución: el artículo 43, que señala las partes integrantes de la Federación. Con la fracción III no sólo se puede reformar el artículo 43 con una ley del Congreso sino que el poder reformador tiene que sujetarse a mayores requisitos: "...para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, no sólo se emplea ya el órgano superior que reforma la Ley suprema, sino que éste debe sujetarse a requisitos más escrupulosos y más exigentes, sobre todo si el estado o estados que va a padecer una reducción de territorio, se niegan a ello".²⁵ Estos requisitos se multiplicaron con la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874.

La sola lectura del artículo 127 da idea clara de la amplitud de poderes para reformar la Constitución:

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. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

No hubo durante la vigencia de la Constitución de 1857 reforma alguna que se propusiera establecer otra excepción expresa al principio de separación de poderes estatales. En cambio sí se usó con bastante latitud la delegación de facultades legislativas en favor del Poder Ejecutivo, por el Congreso de la Unión. Esto se puso de manifiesto por don Venustiano Carranza al rendir su mensaje al Constituyente de 1916; el 14 de diciembre:

Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del Poder Público, pues tal división sólo ha estado por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reduci-

²⁵ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 3a. ed., México, Porrúa, 1956, p. 235.

do a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y a aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos de que hiciese observación alguna.²⁶

2. *Proyecto de Constitución de 1917*

Don Venustiano Carranza sometió al Congreso Constituyente de 1916 su Proyecto de Constitución, y con ello traicionó la bandera que izó para legitimar el movimiento revolucionario de 1910: restablecer la vigencia de la Constitución de 1857.

Son diversos los documentos políticos del celeberrimo gobernador de Coahuila en que prometió volver las cosas al orden constitucional. El fruto de sus promesas y proclamas fue un proyecto de nueva Constitución no de un proyecto de reformas como debía corresponder. La ausencia de este último proyecto y la presencia de aquél fue la prueba irrefutable del desacato flagrante a la Constitución de 1857 (artículo 127 de reformas a la Constitución) por quien era jefe nato del movimiento constitucionalista, quedando en el dominio de la verdad y la realidad un movimiento revolucionario despojado de todo constitucionalismo.

La Constitución de 1917 es una Constitución espuria, rubrica Vera Estañol, con la ortodoxia del jurista que no comprometió sus juicios a los dogmas del movimiento revolucionario tildado de constitucionalista ni al temor fundado de una dictadura administrativa. Éste es, desde su origen, el epitafio latente de la Constitución de 1917:

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 del 11 de junio de 1915.²⁷

Hubo algunos cambios con el Proyecto de Carranza que es necesario hacer notar. Se injertó en el principio de separación de poderes, la excep-

²⁶ Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 24, p. 74.

²⁷ Vera Estañol, Jorge, *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles, Mayside Press, 1919, pp. 11 y 12.

ción de facultades extraordinarias al Ejecutivo previstas en el artículo 29, para lo cual se construyó el artículo 49 en los siguientes términos:

El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

En la misma andanza histórico-jurídica, el artículo 29 experimentó cambios poco sustanciales en relación con el artículo 29 de la Constitución de 1857:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fueren obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

Si la suspensión tuviera lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Fuera de la redacción o de correcciones insustanciales, este artículo trajo sus innovaciones. Especificó que la suspensión de garantías podía hacerse en todo el país o en un lugar determinado, cosa que omitió el artículo 29 de la carta magna de 1857. Aclaró que únicamente son suspendibles las garantías que estorben o impidan hacer frente a la situación. Además no excluyó como lo hacía el artículo 29 de la Constitución de 1857, de la suspensión, las garantías que aseguran la vida del hombre.

En cuanto al procedimiento de reforma establecido en el artículo 131, no difirió en nada del precepto 127 de la Constitución de 1857.

El contenido propio de la Constitución de 1917, aprobada por el Congreso Constituyente, hace totalmente nugatorio el acápite con que apareció el texto constitucional promulgado: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857. Lo propio y

debido habría sido usar el término: abroga o sustituye, en lugar de reforma. No fue el poder constituyente del artículo 127 de la Constitución de 1857 el autor de la llamada “reforma”, sino un Congreso Constituyente originario. No se reformó, se sustituyó.

3. *Constitución vigente*

Terminadas las labores del Congreso Constituyente de 1916, el texto aprobado del artículo 49 no sufrió más que cambios estéticos: mayúsculas por minúsculas. El artículo 29 de la suspensión de garantías y facultades extraordinarias para legislar por el Poder Ejecutivo recibió sólo mínimas alteraciones de redacción después de los debates del constituyente. Igual trayectoria siguió el artículo 131 del Proyecto que pasó a ser 135 en el texto aprobado, en nada se alteró el procedimiento reformador de la Constitución.

Transcurridos 58 años de vigencia de la Constitución de 1917, el artículo 29 no ha sufrido reforma o adición alguna. En cambio el artículo 49 ha sido objeto de reformas constitucionales (adiciones):

- Primera reforma: publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de agosto de 1938. Se agregó o adicionó al párrafo segundo del artículo 49 lo siguiente: “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.
- Segunda reforma: publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de marzo de 1951. Se reformó el agregado a la adición anterior para injertar la segunda excepción expresa, aparte del artículo 29, para que el Congreso pudiera delegar sus facultades de legislar a favor del Ejecutivo en los términos del artículo 131. El párrafo o apartado terminó así: “En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Tras la adición y la reforma, el artículo 49 quedó en definitiva con el texto hoy vigente:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de

facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El artículo 135 también ha sido materia de reforma en 1965, la cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de octubre de 1966 en el sentido antes descrito.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL Y ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS DEL EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 29 Y 131 CONSTITUCIONALES)

Premeditadamente hemos omitido las deliberaciones existentes a propósito de los artículos constitucionales relativos a suspensión de garantías y su correspondiente delegación de facultades legislativas a favor del Poder Ejecutivo; la división de poderes y las excepciones expresas a que dieron origen las reformas constitucionales citadas porque quisimos hacerlo por separado, conociendo la historia de esos preceptos, sus textos, para hacer su exégesis y los comentarios de rigor.

También intencionalmente hemos callado nuestro reconocimiento a que el principio de separación de poderes del Estado consagrado desde la primera Constitución mexicana de 1824, no ha sido establecido con la idea de dividirlos tajantemente, aunque así pareciera.

La delegación expresa de facultades legislativas en favor del Poder Ejecutivo no es el único caso o ejemplo que se puede citar en la historia constitucional mexicana como quebranto a ese principio. El enjuiciamiento penal de ciertos funcionarios o de altos funcionarios debía corresponder en pureza por la función que se realiza al Poder Judicial, y sin embargo siempre se ha entregado a otro poder, el Legislativo o rara vez al Judicial. La función administrativa por naturaleza pertenece al Poder Ejecutivo, empero tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial realizan actos administrativos propios de aquella función, al nombrar por ejemplo a sus empleados.

En fin, los textos constitucionales que nos han regido y rigen son más bien reflejo de la colaboración de poderes que de su separación o autonomía absoluta. Ahora, que la colaboración de poderes llegue a implicar un desequilibrio de poderes ¿quién se atrevería a la luz de la Constitución

vigente y de la realidad en que vivimos, a negar la existencia de la colaboración y desequilibrio de poderes como caras de la moneda de curso constitucional en el país?

Hemos concentrado la atención en la delegación de facultades legislativas en favor del Poder Ejecutivo porque esa ha sido la materia que motivó la reforma última del artículo 49 constitucional. Pero es cierto que con el texto actual de la Constitución hallaríamos ocupación para un número de páginas considerable, que dedicadas únicamente a examinar las excepciones a la división de poderes, nos llevaría a una tarea enorme y fuera de nuestro alcance.

1. *Suspensión de garantías y legiferación extraordinaria*

Si juzgamos bien, las reformas al artículo 49 —y sus textos predecesores— en las Constituciones anteriores tienen además de un interés técnico, un gran valor por las consecuencias políticas y económicas que han engendrado.

Primero Ramos Arizpe en 1824, después Fernando Ramírez en 1842 y por último, y con éxito, Isidoro Olvera en 1857, levantaron su voz para proponer facultades legislativas en favor del Ejecutivo como medida inaplazable para hacer frente a situaciones excepcionales. Había en sus conciencias pleno reconocimiento para elevar a rango constitucional lo que de hecho había estado sucediendo. No faltaron presidentes de la República que hicieran uso de facultades legislativas sin que la Constitución previera el caso.

La práctica viciosa de legislar inconstitucionalmente fraguó en la mayoría dictaduras oprobiosas. Había razón suficiente en aquellos diputados constituyentes para encauzar constitucionalmente una costumbre que al margen o contra la Constitución obligó a seguirla por la fuerza de los hechos, que ponían en peligro al país y frente a los cuales el Ejecutivo carecía de recursos bastantes para combatirlos.

En el fondo los trabajos de los Congresos Constituyentes nunca atendieron los proyectos sobre delegación de facultades legislativas sino hasta 1857. Es cierto que las Bases Orgánicas de 1843 vislumbraron el capítulo de suspensión de garantías, que en nuestro concepto no implicaba con toda nitidez la delegación susodicha. No había un claro entendimiento entre la suspensión de garantías y la delegación de facultades legislativas.

vas, concebidas como facultades excepcionales del Ejecutivo. En cambio, existía acuerdo absoluto en que el país o la nación peligraba o podía estar en peligro por causa de diversos factores. Para alejar este peligro se pretendía proveer al Ejecutivo de medios eficaces. Uno de éstos era la suspensión de garantías y el otro la delegación de facultades legislativas.

Los mismos autores de esas ideas advirtieron que con tales instrumentos se robustecía al Ejecutivo al grado de que fácilmente se podía llegar a la dictadura. Aún así juzgaron ineludible su adopción y, para ahuyentar los maleficios de la dictadura, proveyeron a sus proyectos de limitaciones y condiciones que garantizaran el uso justo de esos poderes tan temidos por los congresistas y calificados de omnímodos.

En cuenta final había preocupaciones y anhelos bien definidos: 1) combatir situaciones que pusieran en peligro al país o comprometieran a la nación; 2) encargar al Ejecutivo del problema y dotarlo de los recursos idóneos; 3) limitar los recursos a dos: suspensión de garantías y facultades legislativas en favor del mismo.

¿Cuáles eran esas situaciones peligrosas? Fernando Ramírez pensó en el caso de invasión o guerra extranjera que pusiera en peligro la independencia de la nación. El Proyecto de Constitución de 1842 previó como caso el de invasión extranjera que desapareciera la seguridad y conservación del país. Las Bases Orgánicas de 1843 supusieron el de invasión extranjera y sedición grave que hiciera perder la seguridad de la nación. El Acta de Reformas de 1847 recogió como únicas hipótesis de suspensión de garantías invasión extranjera y rebelión interior. Hasta aquí era fácil para el exégeta saber cuándo procedían la suspensión de garantías y la delegación de facultades legislativas. Al venir el Proyecto de Constitución de 1857, los supuestos de hecho en que se habilitaría al Ejecutivo aumentaron en número y disminuyeron en claridad, por la vaguedad de las fórmulas que se emplearon para fijarlos. Fueron tres los supuestos: invasión extranjera, perturbación grave de la paz pública y otros hechos que pusieran o pudieran poner a la sociedad en grave peligro o conflicto. Los mismos se aprobaron por el Constituyente. En nada variaron en el Proyecto y en el texto definitivo de la Constitución de 1917.

Ahora nos preguntamos, ¿cuál es la inteligencia exacta de esos términos?, ¿perturbación grave?, ¿paz pública?, ¿la sociedad en grave peligro o conflicto? Como no hay ni ha habido ley reglamentaria, la adivinación o el tino será propiedad o virtud del cuerpo constitucional que decida la suspensión de las garantías individuales: o sea en la Constitución vigen-

te: el presidente de la República (que puede hacerlo al solicitar la suspensión), el Consejo de ministros (que lo puede hacer al expresar su acuerdo al presidente) y el Congreso de la Unión al otorgar su aprobación). Es obvio que omitamos la comprensión del primer supuesto: invasión extranjera, porque en caso de algún escéptico o ignaro, la historia patria la respondería. A menos —cosa que es posible— que los modernos mayeutas de la Constitución de 1917 al leer la palabra invasión, auguren —más que interpreten— que el alcance del vocablo se extiende a invasiones distintas a las bélicas extranjeras.

Ahora nos preguntamos, ¿las situaciones previstas en el artículo 29 constitucional son de esencia excepcional? Sin dudarle por un momento, recurrimos a los precedentes constitucionales y apoyados en ellos podemos afirmar con plena convicción que sólo y únicamente ante esas situaciones es posible la suspensión de garantías individuales y la delegación de facultades legislativas.

Sobre el uso de estos dos recursos por el Ejecutivo se ha trazado una línea que exige explicación. Como el artículo 29 de la Constitución de 1917 es igual al 29 de la Constitución de 1857, los argumentos para uno y otro son los mismos.

Dos son las partes que forman el artículo 29: la primera que regula la suspensión de garantías individuales y la segunda que regula la delegación de facultades legislativas. La primera no ha sido desvirtuada en su aplicación, en cambio la segunda sí (aclaramos que la Constitución de 1917 unió en un párrafo lo que la Constitución de 1857 separaba en dos).

El recto sentido del artículo 29 desde su origen en los debates de la Asamblea Constituyente de 1856 fue el de permitir la suspensión de garantías y si el Congreso estaba reunido, dar autorizaciones al Ejecutivo, con el único y exclusivo fin de combatir las situaciones excepcionales a que aludía el precepto. De manera que si los hechos extraordinarios no hacían su aparición, nunca se podrían suspender las garantías ni dar esas autorizaciones. Es decir, que tanto la suspensión como las autorizaciones estaban condicionadas a que se presentara la invasión, perturbación grave de la paz pública, etcétera, para su procedencia. Sin embargo, desde la vigencia de la Constitución de 1857, se torció este sentido y se empezó a legislar por el Poder Ejecutivo aun en ausencia de esas situaciones y sin la previa suspensión de garantías. Se pensó que la delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo era una disposición autónoma de la que correspondía a la suspensión de garantías.

Cuando la Suprema Corte intervino en el asunto, las cosas tomaron el rumbo impuesto por el error apuntado. Empezó por aclarar que cuando la Constitución habla de autorizaciones que el Congreso otorgará al Ejecutivo, se trata de autorizaciones no sólo de índole administrativa sino también legislativa. En uno de sus votos, don Ignacio L. Vallarta hace una exposición brillantísima de la cuestión refiriéndose desde luego a la opinión de la Corte Suprema.

En efecto, en el amparo que promovió la señora Guadalupe Bros el 26 de octubre de 1876 contra el juez primero de Distrito del Distrito Federal, José María Landa, se negó por la quejosa que el artículo 29 constitucional sirviera de base para sostener que el Congreso podía autorizar al Ejecutivo para legislar, que las autorizaciones a que se refería el precepto eran únicamente de carácter administrativo:

La autorización que en el caso de trastorno de la paz pública puede dar el Congreso al Ejecutivo conforme al artículo 29 de la Constitución, no debe comprender la de legislar, porque esa facultad es la del Poder Legislativo, sino entenderse únicamente a mayor amplitud de acción administrativa, pues de lo contrario se alteraría la forma de gobierno convirtiéndose la República representativa en una oligarquía, se daría el caso de que un Poder creara a otro Poder, asumiendo de esta manera un atributo de la soberanía que sólo reside en el pueblo.

El juez de Distrito sostuvo que el artículo 29 comprendía la delegación de facultades legislativas y que el argumento del artículo 50 de la Constitución como conculcado —habla de la división de poderes— no tenía consistencia:

A esto no se opone el artículo 50 de la Constitución, que prohíbe absolutamente se reúnan dos poderes en una persona o corporación o que se deposite el Legislativo en un solo individuo, porque la reunión de Poderes supone su confusión en uno solo, y esto no puede entenderse sin la destrucción de uno de ellos, y la autorización que nos ocupa no implica un depósito de todas las atribuciones del Poder Legislativo en una sola persona.

En otro sentido resolvió la Corte de 1877 en el asunto Faustino Goribar en que varió de criterio ante una situación igual a la de la señora Bros, concediendo el amparo y fundándose en que el artículo 29 en su auténtico sentido no quiso autorizar la delegación de facultades legislativas. Aludiendo a la iniciativa del diputado constituyente Olvera para adicionar el

artículo 29 e incluir las mencionadas facultades, dijo: “Legítimamente se deduce que el Congreso Constituyente desechó la iniciativa de ciudadano diputado Olvera y, por consiguiente, su idea dominante de delegar el Poder Legislativo en el Ejecutivo”.

En el juicio de amparo promovido por la señora Dolores Quesada viuda de Almonte, la Corte Suprema dictó su fallo —25 de febrero de 1879— volviendo al criterio de la señora Bros. En este asunto intervino don Ignacio L. Vallarta fijando el criterio a seguir. Analicemos sus argumentos por orden.

- a) Frente al obstáculo que se puso por la prohibición del artículo 50, expresó: “Yo creo que ese artículo prohíbe que en uno de los tres poderes se refundan los otros dos, o siquiera uno de ellos, de un modo permanente, es decir, que el Congreso suprima al Ejecutivo, para asumir las atribuciones de éste, o que a la Corte se la declare Poder Legislativo, o que el Ejecutivo se arroge las atribuciones judiciales. Así, sí habría la reunión de poderes que el repetido artículo 50 prohíbe con razón”.²⁸ Después cita numerosos casos en que la Constitución permite que un poder realice funciones de otro poder, los que le sirven para apoyar su anterior interpretación y para concluir: “Hoy que ya he demostrado que el artículo 50 no prohíbe absolutamente y sin excepción alguna que un poder ejerza facultades que a otro correspondan, estoy ya en situación de demostrar la constitucionalidad de esa teoría de un modo directo”.²⁹
- b) Al interpretar el artículo 29 de la Constitución de 1857, sostiene dos premisas básicas: primera, este precepto contiene en cada uno de sus dos párrafos dos situaciones o preceptos distintos: “No se necesita decir más para ver con toda claridad que el artículo 29 contiene dos preceptos completamente distintos: el uno que se refiere a la suspensión de garantías, y el otro a la concesión de autorizaciones o facultades para hacer frente a situaciones anormales”;³⁰ segunda, el párrafo 2 es la base constitucional de la delegación de facultades legislativas:

²⁸ Vallarta, Ignacio, *Cuestiones constitucionales. Votos*, edición arreglada por el licenciado Alejandro Vallarta, México, Imprenta de J. J. Terrazas, San José de Gracia 5, 1894, t. I, p. 217.

²⁹ *Ibidem*, p. 220.

³⁰ *Ibidem*, p. 221.

En este texto explícito y terminante —se refiere al párrafo segundo del 29— se funda la constitucionalidad de la concesión de facultades extraordinarias... Siendo esto así, es para mí indudable que en la segunda parte de ese artículo 29 se funda sólidamente la legitimidad de las autorizaciones extraordinarias que el Congreso puede conceder al Ejecutivo, y tanto lo creo así, que si ese texto no se entiende en ese sentido, él queda como letra muerta en la Constitución, sin aplicación ni uso posible.³¹

- c) Funda sus anteriores premisas en la verdad histórica del artículo 29 (34 en el Proyecto de Constitución de 1857):

...el Constituyente creyó que además de la suspensión de garantías individuales podría, en circunstancias anormales, ser necesario en el gobierno un poder extraordinario para impedir que la Constitución misma no fuera sino una hoja de papel que rasgara impunemente el primer revolucionario audaz, y sancionó expresa y terminantemente la teoría de las facultades extraordinarias, autorizando al Congreso para que midiendo en el tamaño y gravedad del peligro la extensión de ellas, concediera las que estimase necesarias para que el Ejecutivo hiciera frente a la situación. Para no aceptar esta verdad histórica, es preciso desconocer el acta de la sesión del 24 de enero de 1857, es preciso, o negar a las palabras su valor, o borrar del Código fundamental la segunda parte de su artículo 29.³²

El acta última que se menciona es aquella en que se aprobó el párrafo segundo del artículo 29, por una votación de 52 votos contra 28.

- d) El resultado anterior fue consecuencia de la intención del constituyente de permitir esa delegación: “...está visto que el primer Congreso consintió en que el Ejecutivo legislara; más aún, que en la naturaleza de las autorizaciones que le concedió, iba *imbibita* la facultad de legislar sobre determinados asuntos: creo por esto enteramente inexacto el hecho de que el primer Congreso interpretó el artículo 29 en el sentido de que la potestad legislativa no fuera delegable”.³³

³¹ *Idem.*

³² *Ibidem*, p. 231.

³³ *Ibidem*, p. 235.

En suma, Vallarta pensó que el artículo 29 de la Constitución en su segundo párrafo era la fuente explícita de la delegación de facultades legislativas. Quedaba pendiente de resolver el otro problema: ¿procede la delegación de esas facultades fuera de la hipótesis del primer párrafo del artículo 29?

Sería casi imposible hacer cita ahora de toda la legislación que se dictó en uso de facultades extraordinarias apoyadas en el párrafo segundo del artículo 29, desvirtuando el sentido propio de éste. El razonamiento que se hizo para este objeto fue que el párrafo citado previamente sin duda el uso de facultades legislativas extraordinarias por el Poder Ejecutivo, y que esto no era incompatible con la prohibición del artículo 50 (división de poderes), en consecuencia: no había reunión de dos poderes en uno, invocándose los argumentos de Vallarta que malamente se utilizaban así para efectos no pensados por su autor.

El problema sobre la existencia o inexistencia de las facultades legislativas extraordinarias a favor del Ejecutivo en el artículo 29 quedó resuelto en la Constitución de 1917 en su artículo 49, que después de sentar el principio de separación de poderes y prohibir la reunión de dos en una o del Legislativo en un individuo, expresó: “salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”. Parecía que este agregado iba también a resolver la otra cuestión: esas facultades sólo pueden otorgarse previa suspensión de las garantías individuales y ante los hechos que se prevén en el artículo 29. Empero, la ilusión pronto se desvaneció cuando el Congreso de la Unión otorgó facultades legislativas a Venustiano Carranza en el ramo de hacienda el 8 de mayo de 1917 sin límite temporal y sin previa suspensión de garantías, violándose abiertamente el artículo 29.

La Suprema Corte revistió de pureza constitucional a ese tipo de delegación mediante sus fallos favorables y justificantes, olvidando el verdadero y completo sentido y alcance del artículo 29. Por ejemplo en el amparo promovido en 1936 por Burns Ellen en contra de presidente de la república, el secretario de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Bienes Nacionales (dependencia de la última), la Corte sostuvo:

Por lo que hace a la anticonstitucionalidad de la Ley de Nacionalización de Bienes alegada por el quejoso, el ciudadano presidente de la República, de acuerdo con las facultades expresas que le fueron concedidas por el Congreso de la Unión, por Decreto del 29 de diciembre de 1934, la expidió y

puesto que fue expedida por autoridad legalmente facultada para hacerlo y porque no contraviene precepto alguno de la carta fundamental del país y, además, por jurisprudencia establecida por esta Suprema Corte de Justicia y, facultades extraordinarias, se concluye que no existe la anticonstitucionalidad a que se refiere el recurrente.³⁴

Es decir, que para el máximo tribunal mexicano es constitucional el uso de facultades legislativas por el Ejecutivo porque no contraviene la Constitución, desconociendo el más elemental de los principios de que los funcionarios o autoridades deben actuar siempre conforme a facultades expresas, que aunque en el caso podría ser el artículo 29 en cuanto que prevé esa clase de facultades, no se llenaron todos los supuestos para su otorgamiento: la previa suspensión de garantías ante situaciones excepcionales claramente señaladas en el precepto de referencia.

Pero además de que el Ejecutivo usó indebidamente facultades legislativas extraordinarias desde la iniciación misma de la vigencia de la Constitución de 1917 y de que la Corte respaldó su legitimidad, hay que ver principalmente la gravísima responsabilidad en que incurrió el Congreso de la Unión al dictar leyes dando esas facultades, contraviniendo el texto constitucional. Aquella ley del 8 de mayo de 1917 fue una verdadera reforma que sufrió el artículo 29 en materia de hacienda que perduró hasta la reforma constitucional de 1938. En efecto, se había llegado a pervertir el recto sentido del artículo 29, abusando del argumento de Vallarta para salvar la prohibición del artículo 49.

Para acabar con la jurisprudencia de la Suprema Corte que amparó y coadyuvó a la interpretación subversiva del artículo 29, el presidente de la República, general Lázaro Cárdenas, tuvo la iniciativa de reformar el artículo 49 (10 de diciembre de 1937) para agregarle el siguiente párrafo: “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”, que como afirma Tena Ramírez tal adición: “...no alteró el sentido del texto primitivo ni le agregó nada, pues antes de la reforma el artículo 49 decía exactamente lo mismo que después de ella, y lo decía en términos suficientemente claros. Lo que en realidad hizo la adición de 1938 fue derogar la jurisprudencia, que por reiterada y antigua había deformado el correcto sentido del artículo 49”.³⁵

³⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. I, 212.

³⁵ Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 13, p. 233.

En su iniciativa el presidente Cárdenas puntualizó cada una de esas irregularidades:

Ha sido práctica inveterada que el presidente de la República solicite del honorable Congreso la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos, facilitándose así la expedición de leyes que se han estimado inaplazables para regular nuevas situaciones y para que la actividad del Estado pudiera desenvolverse en concordancia con las necesidades del país. La administración que presido estima que la continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del Poder Legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave al sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución, puesto que reúne, aunque transitoria e incompletamente, las facultades de dos Poderes en un solo individuo, lo cual independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado mexicano, ya que la división en el ejercicio del poder es una de sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad va sumando facultades al Ejecutivo con el inminente peligro de convertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal. Cree el Ejecutivo de mi cargo que solamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto mencionados en el artículo 29 constitucional, se justifica debidamente la concesión de facultades extraordinarias.

Los efectos de la reforma no se retrotrajeron. Ella rigió para el futuro desde 1938, pero antes, hasta 1917 toda la legislación dictada por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias quedó purificada e intacta, pues de lo contrario habría perdido su valor jurídico trayendo consigo una verdadera anarquía legal y problemas irresolubles por todas esas situaciones creadas bajo su sombra. Pongamos por caso la situación que resultaría si se negara validez a toda la legislación dictada por el Ejecutivo al amparo de los Decretos del 31 de diciembre de 1931 y del 21 de enero de 1932 del Congreso de la Unión, que le facultaron para dictar leyes en las materias de comercio, derecho procesal, mercantil, crédito y moneda; incluso algo de nuestra legislación vigente quedaría sin validez como el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales que se dictó por el presidente Plutarco Elías Calles en uso de facultades legislativas concedidas por los decretos del Congreso de la Unión del 7 de enero y 6 de diciembre de 1926 y 3 de enero de 1928.

Pero si el presidente Cárdenas reconoció en la exposición de motivos de su iniciativa, como se puede ver, que la práctica llevada a cabo por el Congreso de la Unión de otorgar facultades legislativas al Ejecutivo era contraria a los principios fundamentales prescritos en la Constitución, la Cámara de Senadores que recibió la iniciativa y la Cámara de Diputados que la recibió en turno no opinaron igual. Después de discutirla y aprobarla, el Senado turnó la iniciativa a la Cámara de Diputados, expresándose así:

Estimamos plausible por todos los conceptos la actitud del C. presidente de la república al iniciar esa reforma a nuestra carta fundamental, porque con ella se pretende que el Congreso de la Unión conserve siempre incólumes sus altas funciones de legislador de la República, pensamiento que seguramente existe en la conciencia de todos los que integramos el Poder Legislativo Federal. Creemos que si a partir de 1917, todos los Congresos han otorgado facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar en determinadas materias, han sido porque, integrados por elementos revolucionarios ansiosos de realizar los principios de sus banderas en bien del país, no han titubeado en aceptar la colaboración revolucionaria y patriótica del Poder Ejecutivo, para satisfacer cuanto antes las necesidades del pueblo. Esta aseveración nos lo confirma el hecho innegable de que hasta hoy, los encargados del Poder Ejecutivo que han legislado en uso de facultades, jamás han expedido ley alguna que pugne con los principios avanzados de nuestra revolución. Creemos asimismo, que la labor legislativa por lo que se refiere a los puntos medulares de nuestro movimiento social, casi está terminada; así es que la reforma que se propone no entorpecerá la marcha ascendente de nuestras instituciones, cuyo primer paso han dado ya, en terreno firme y fecundo. Por las consideraciones anteriores, y sin tocar la cuestión de si ha sido constitucional la delegación esporádica de facultades, por ser materia resuelta por la Suprema Corte de justicia, única capacitada para interpretar la constitucionalidad de las leyes.³⁶

Nótese que para la Cámara esa práctica no era más que: “La colaboración revolucionaria y patriótica del Poder Ejecutivo”, en tanto que el autor de la iniciativa pensaba en la reunión transitoria de dos poderes en uno. Se invocó una colaboración que nuestra carta fundamental no autorizaba.

³⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, del 17 de diciembre de 1937. pp. 8 y 9.

Por su parte, la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados rindió su dictamen ratificando primero los juicios del Senado y luego agregó:

El uso que de dichas facultades ha hecho el Ejecutivo, se ha desarrollado invariablemente dentro de las normas de nuestra carta fundamental y las tendencias sociales y de la revolución, por lo que puede afirmarse que han sido, en todo caso, para bien del país. Por otra parte, esa delegación esporádica de facultades ha sido constitucional, según lo ha resuelto en jurisprudencia constante la Suprema Corte de Justicia, a quien corresponde la interpretación de nuestras leyes. Pero dejando a un lado esta consideración, es incuestionable que dentro de una mecánica democrática perfecta es procedente que ya no se deleguen dichas facultades, sino en el caso extraordinario que menciona el artículo 29 constitucional, por lo cual nos permitimos someter a vuestra ilustrada consideración el siguiente proyecto de ley.³⁷

Para esta Cámara la *legiferación* extraordinaria del Ejecutivo en la época anterior a 1938 se había realizado dentro de la carta fundamental y no sólo, sino que apeló al juicio de la Suprema Corte para quien —se dijo—, fue una actividad constitucional. Sorprende que después de pintar el clima constitucional en que actuó el Ejecutivo al legislar, según creyeron, estuvieran de acuerdo con la iniciativa que en su exposición de motivos sostenía un punto de vista diametralmente opuesto. Y más aún causa asombro la razón única que tuvieron en cuenta para negarle en lo sucesivo al Ejecutivo el seguir usando de esas facultades, esa razón fue “una mecánica democrática perfecta que así lo exigía”. Permítasenos ser sinceros para confesar que no entendemos nada de esos términos ni creemos que se relacionen con el punto a discusión, es un jeroglífico que ni los siglos ni la paciencia humana descifrarían.

Pues a pesar de esas contradicciones tan evidentes entre la opinión de las Cámaras y las del autor de la iniciativa, la Cámara de Diputados la aprobó por unanimidad de votos (89 votos) y sin que mediara discusión alguna (ya el 14 de diciembre de 1937 el Senado había otorgado su aprobación).

Engolfados en la palabrería insustancial que acostumbran en sus “debates” nuestras Cámaras legislativas revelan empero un dique definitivo a la práctica de legislar por el Ejecutivo fuera de los supuestos y condiciones del artículo 29.

³⁷ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, del 27 de diciembre de 1937, p. 43.

La reforma de 1938, tras la aprobación unánime que recibió, hizo pensar a todos que las cosas volverían por el cauce normal y correcto de la Constitución. Sin embargo, la historia de las instituciones jurídicas del país dan cuenta del olvido continuo en que se tiene a la norma constitucional. Recordemos por ejemplo que en 1942 con motivo de la Segunda Guerra Mundial se puso en movimiento el tan defraudado artículo 29. Se suspendieron las garantías individuales y se otorgaron al Ejecutivo facultades para legislar en determinadas materias, todo hacía parecer que el Ejecutivo y el Legislativo marcharían con sujeción a la suprema ley. No obstante, se presentó un nuevo fenómeno que sagazmente quería pasar inadvertido. Se había cumplido ya con el 29 constitucional y el Ejecutivo con esa bandera se extralimitó en materias en que no tenía autorización expresa. Afortunadamente la Suprema Corte tuvo a bien asumir su responsabilidad y declaró inconstitucionales muchas de estas disposiciones.

Hay una duda que no he podido disipar ahora, pero que por su interés o valor especial sería conveniente abordar y clarificar. Cuando el Congreso, de acuerdo con el artículo 29, autoriza al Ejecutivo para legislar en determinadas materias, ¿está salvado todo vicio de inconstitucionalidad?, ¿y acaso cuenta el Congreso de la Unión con absoluta discrecionalidad para fijar la materia en que se va a legislar, o por el contrario debe sujetarse a límites o cánones determinados? Creemos que sí existe un límite: la situación misma que motiva la previa suspensión de garantías individuales. Luego si el Congreso autoriza a legislar en materias que no son útiles para combatir o hacer frente a esa situación, su conducta es anticonstitucional, chocaría con lo ordenado por el artículo 29 en su parte final: "...concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación". En México contamos con casos en que se autorizó a legislar en materias sin que con ello se fuera a lograr algo para hacer frente a la situación: el Congreso de la Unión abusaba de sus facultades.

¿Después de 1945 debemos estar tranquilos de otra tentativa de fraude a los artículos 29 y 49 constitucionales? ¿Será del todo cierto, lo que dice el distinguido profesor y ministro de la Suprema Corte, Felipe Tena Ramírez, de que: "El tiempo transcurrido desde el año de 1945, en que no se ha dado ningún caso de delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, autoriza a pensar que la reforma de 1938 ha conseguido su objeto de desterrar la inveterada práctica"?³⁸ Desgraciadamente no.

³⁸ Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 13, p. 221.

Es ciertísimo el hecho de que el Congreso de la Unión volvió, al margen de los artículos 29 y 131, a la más abierta indisciplina constitucional después de 1945. Desde 1941 en la Ley de Ingresos de la Federación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* se dieron facultades legislativas al Ejecutivo Federal:

Artículo 20. Se faculta al Ejecutivo Federal para variar discrecionalmente la forma de recaudación señalada en las leyes que rigen el cobro de los impuestos, derechos y aprovechamientos que el artículo 1o. establece, cuando de conformidad con esas leyes dicha recaudación deba efectuarse mediante el uso de estampillas con resello especial o sin él. El Ejecutivo hará la modificación mediante decreto.

Esta autorización para modificar las leyes del órgano legislativo federal se refrendó en las sucesivas leyes de ingresos, después de 1945 y muy a pesar de la enfática reforma al 49 constitucional y del reconocimiento por el Congreso y del Ejecutivo de que la secuela tradicional de otorgar a éste poderes legislativos extraordinarios fuera de los casos del artículo 49 no tenían base constitucional alguna, aún hoy, en 1975, prevalece la misma irregularidad constitucional, extendida a otros campos fiscales.

En otro trabajo más amplio sobre este tópico expresamos:

Jamás expresó el Ejecutivo —en su iniciativa de ley— los motivos que tenía para incluir esa norma ni menos los fundamentos —constitucionales— para verse investido de facultades legislativas. Tampoco el Congreso de la Unión razonó y fundó su poder para delegar sus facultades en favor del Ejecutivo. El “Diario de los Debates” muestra que no hubo nunca debates al respecto.³⁹

La delegación para reformar las leyes del Congreso, sin apoyo visible en la Constitución, atropellaba también el texto fundamental, en su mandato del artículo 72, inciso f: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”. Una ley del Congreso sólo puede reformarse por otra ley de la misma fuente.

No hay en nuestro concepto base alguna. El razonamiento que suele hacerse para legitimar tal disposición es que ella no viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución que exige una ley del Congreso para esta-

³⁹ Varios autores, *Estudios de derecho público contemporáneo*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1972, p. 199.

blecer las contribuciones (impuestos), pues el Ejecutivo no puede modificar los elementos que se juzgan son los que establecen en sí mismos los impuestos: sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa, y para los cuales se pide ley del Congreso por ese precepto constitucional. La interpretación que se hace así de la fracción IV del 31 constitucional, además de ser errónea, no salva de impureza a la disposición comentada, porque como ya antes dijimos, las autoridades actúan con base en autorizaciones expresas y aquí no la hay en la Constitución para que el Congreso de la Unión haga esa delegación ni mucho menos para el Ejecutivo. El centralismo político y económico en que vivimos de hecho es superior al texto de la Constitución de 1917 y a la responsabilidad moral de las Cámaras legislativas.

2. Comercio exterior, aranceles y Poder Legislativo de excepción

No esperó mucho el artículo 49 para recibir otro tatuaje en su rostro, que no le iba a embellecer con todos los reproches gramaticales como en 1938. Apenas trece años transcurridos y vino otra reforma constitucional que hirió el principio del artículo 49 y fincó otra excepción, para que el Ejecutivo viera coronados sus esfuerzos de poder legislar en un campo tan basto como es el señalado por el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución. La reforma se publicó en el *Diario Oficial* del 28 de marzo de 1951 y consistió en lo siguiente: “En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

¿Qué razones hubo para autorizar esta segunda delegación constitucional de facultades legislativas en favor del Ejecutivo?

Cuando se trató en el Constituyente de 1856 esa cuestión a propósito del artículo 34 del Proyecto —después 29— que se refería únicamente a suspensión de garantías, el diputado Olvera, que fue el promotor de la adición de un segundo párrafo al artículo 34 y en que proponía esa delegación, lo justificó presentando sus proposiciones y razones en la sesión del 9 de diciembre de 1856 en los términos siguientes:

La necesidad de que el gobierno de la República tenga, en ciertas circunstancias, toda la acción necesaria para conducir como buen piloto la nave del Estado a puerto seguro, es reconocida desde la más remota antigüedad... [hace una relación histórica de diversos pueblos]... Lo expuesto parece que viene demostrando que, debiéndose fiar hoy menos que nunca al instinto de la libertad individual la conservación de la República, no serán

por demás las precauciones que el pueblo consigne en sus leyes fundamentales contra la ambición y perfidia de sus gobernantes. Prever en lo posible los únicos casos en que la dictadura pueda ser indispensable, conocer las propensiones de la humanidad y aumentar conforme a ellas las dificultades para la usurpación, no abdicar el poder más tiempo que el necesario, ni darlo sino a quien la opinión pública llame a ejercerlo, y reservarse los medios de hacer cesar su ejercicio tan luego como se vuelva peligroso, he aquí las precauciones que, a mi juicio, deben consignarse en una Constitución para que deje de ser alarmante el principio de que se trata. Recorriendo la historia, pudiera yo probar con facilidad que los pueblos, por separarse de estas reglas, han sucumbido definitivamente a los dictadores; pero, limitándose a nosotros sin fijarme sin embargo en las épocas, diré que en la República no se han tomado las precauciones necesarias cuando se han concedido facultades omnímodas. A veces se ha investido de ellas a presidentes, desacreditados y, por consiguiente, al conflicto que se trataba de remediar se agregó la alarma que necesariamente causa al despotismo ejercido por persona rechazada por la opinión; otras, tratándose, por ejemplo, de la guerra, se han concedido a presidentes que nada entendían de ella; otras, en ocasión de conflicto internacional, se le dieron a un soldado o a un lego que nada sabía de derecho de gentes, de historia, ni otras cosas indispensables para conocer a los gabinetes y el giro de los negocios; otras se dieron para un solo ramo de la administración, debiendo ser para todos, o viceversa; y cansaría, en fin, la atención del Congreso si me ocupara de todas las raras anomalías y errores que en este punto se han cometido.

Y, pues que las facultades extraordinarias, así por el estado de agitación del país, como porque puede haber ocasión en que no sea conveniente, y quizás también imposible por algún conflicto revolucionario, la unión del Congreso, consígnense en las facultades de éste la de concederlas al Ejecutivo conforme a los artículos que tengo la honra de presentar y que he redactado, ciñéndome a las reglas que he sentado más arriba. A fin de que la representación nacional pueda escoger los hombres que la situación demande, y también para que el pueblo no corra el riesgo de una usurpación de su poder, establezco para el ejercicio de éste dos individuos nombrados por el Congreso, que se asocien al presidente. Persuadido de que las facultades extraordinarias no deben concederse sino en los grandes conflictos, me ha parecido deber fijar los casos de un modo expreso y claro. Conociendo que la mayoría de los casos serían inútiles las facultades extraordinarias, limitándola a un solo ramo, pues que están naturalmente enlazados casi todos los de la administración, consulto que, cuando deban concederse sean generales y sin más reserva que el respeto a la soberanía

de los Estados, a su forma de gobierno, así como a lo que pueda afectar a la independencia e instituciones de la República. Teniendo, en fin, las usurpaciones, y teniendo en cuenta el abandono moral en que suele caer nuestro pueblo, consulto que no puedan concederse las facultades sino por tiempo determinado; que se releve a los ciudadanos de la obediencia a disposiciones legislativas expedidas después del término señalado por el Congreso, para las facultades y que sea responsable por ella no sólo quien la expida, sino también las autoridades que en esas mismas circunstancias la acaten; y por último, que al expirar el término, el presidente último del Congreso o quien deba cubrir sus faltas, tenga la obligación de convocarlo, aún en otro punto que en la capital, si en ésta encontrase algún obstáculo la reunión. A estos fines, repito, se dirige la edición siguiente, que suplico a vuestra soberanía se sirva admitir a discusión: entre las facultades del Congreso, después del artículo 30, se colocará el que sigue: “Por último, para conceder facultades extraordinarias al presidente de la república por tiempo determinado que no exceda de un periodo de sesiones, y sólo en los casos de guerra extranjera o de una sublevación imponente que amenace de un modo serio la independencia nacional o la forma de gobierno establecida en esta Constitución, pero la concesión y el ejercicio será conforme a las partes siguientes de este artículo...”⁴⁰

Es decir, que sólo para los grandes conflictos: guerra extranjera, sublevación imponente que amenace en un modo serio la independencia nacional o la forma de gobierno establecida en la Constitución, era viable esa delegación, que daba origen a una dictadura con limitaciones en su poder.

Viviendo bajo la aplicación de la Constitución de 1857, don Ignacio L. Vallarta interpretó el artículo 29 y justificó su existencia:

Son tan profundas mis convicciones sobre este punto, que creo que si no existiera ese precepto del artículo 29, o lo que es lo mismo, si él se entendiera en el sentido que he estado impugnando la Constitución contendría un hueco que él sólo pondría en peligro, no ya a la Constitución toda, sino la existencia misma de la República. ¿Qué hacer para sostener una guerra extranjera, si el presidente nunca ha de legislar, ni aún cuando el Congreso no exista? ¿Quién votará las contribuciones que la guerra exige?... Inmenso, insondable abismo se abriría si ese hueco existiera en la Constitución.⁴¹

⁴⁰ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1956 pp. 1094 y 1095.

⁴¹ Vallarta, *op. cit.*, nota 28, pp. 113 y 114.

Importaba en consecuencia garantizar la independencia e integridad del país contra cualquier invasión extranjera, ésta es la razón por la que se delegaron las facultades legislativas en el Ejecutivo.

Ocupándose del mismo problema el Constituyente de 1916 encontró también razones para apoyar lo preceptado por el artículo 29:

La suspensión de las garantías individuales debe autorizarse en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y otros en que la sociedad quede en grande peligro y conflicto, pues en casos tales, la necesidad de la salvación común prevalece sobre los derechos de los particulares, por respetables que sean aquéllos. El artículo 29 del proyecto autoriza la suspensión de que se trata, en los mismos términos en que la estableció la Constitución de 1857, con solo dos diferencias muy racionales: el proyecto explica que la suspensión podrá contraerse a determinada región o extenderse a todo el país, a diferencia del precepto constitucional anterior, que autorizaba la suspensión en términos generales. En el proyecto se establece que la suspensión de garantías afectará a todas aquellas que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación, mientras el precepto constitucional de 1857 ponía a cubierto de la suspensión las garantías que aseguran la vida del hombre, excepción que prácticamente venía a melificar el efecto de la suspensión. Cuando se apruebe por el Ejecutivo en Consejo de Ministros, y por el Congreso, una medida tan grave como la suspensión de garantías, es evidente que le exigirá la salvación pública; para que tal medida produzca el efecto deseado, será indispensable dejar a los poderes que la decretan libertad para que ellos mismos fijen el alcance de aquélla en vista de las circunstancias. Casos habrá, y ya se han visto ejemplos prácticos, en que si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida otro resultado que poner en descubierto la importancia del poder público para garantizar la seguridad social. Creemos, por tanto que son acertadas las modificaciones que se advierten en el artículo del proyecto, y consultamos a esta Honorable Asamblea la aprobación...⁴²

Al discutirse el Dictamen sobre el artículo 49, en íntima conexión con el 29 —en la sesión de la noche del 17 de enero de 1917—, se opuso el diputado Fajardo a lo dispuesto en la parte final del artículo 49 que aludía al 29, razonando que su aprobación significaba aprobar la reunión de

⁴² *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, t. II, pp. 356 y 357.

dos poderes en uno, contrariamente a lo preceptuado por la primera parte del propio artículo 49. El diputado Paulino Machorro Narváez lo impugnó porque se estaba refiriendo a un artículo, el 29, ya aprobado. Se pasó a la votación y el artículo 49 fue aprobado por 143 votos contra 13 en contrario.

Pero tratándose del artículo 49 en su reforma de 1951, ¿qué razones mediaron? El artículo 131 se adicionó con un segundo párrafo, al que remite aquél, en la misma fecha y cuyo contenido es el siguiente (*Diario Oficial* del 28 de marzo de 1951):

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Los motivos que inspiraron la iniciativa de reforma fueron, ni que dudar, de orden económico. La posguerra explicaba el deseo del Ejecutivo de contar con recursos suficientes para alcanzar el equilibrio de la economía nacional.

El segundo párrafo del artículo transcrito no parece ofrecer problemas de interpretación. Los elementos que lo forman son:

- a) El Congreso de la Unión está facultado para delegar facultades legislativas al Ejecutivo.
- b) El Congreso de la Unión obra discrecionalmente en cuanto a decidir si se otorgan o no esas facultades: “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión...”. Es decir, que no necesariamente el Congreso ha de autorizar al Ejecutivo para que legisle.
- c) Las facultades legislativas únicamente pueden tener por objeto o materia: legislar para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y

- efectos. En ninguna otra materia podría el Congreso, constitucionalmente, autorizar al Ejecutivo para que legislara, ni éste hacerlo.
- d) Las leyes que dicte el Ejecutivo en esa materia deberán exclusivamente tender a alcanzar un fin: regular el comercio exterior, regular la economía del país, regular la estabilidad de la producción nacional o perseguir algún beneficio para el país. De manera que si se dicta una ley creando tarifas de importación es con el fin único de que con ello se pretenda lograr uno de los propósitos apuntados. Queremos decir con esto que el Congreso no puede autorizar ni el Ejecutivo legislar en materias diversas a las señaladas en el inciso c, aunque se alcance a regular como por ejemplo la producción nacional. La expedición de un Código de Comercio puede significar mucho para regular la economía del país o la producción nacional; sin embargo, no es parte de las materias en que el Ejecutivo puede legislar. Debe haber una relación directa entre el medio y el fin.
 - e) Se necesita la aprobación anual del Congreso para la actividad legislativa del Ejecutivo, su desaprobación invalidaría las leyes dictadas. Este es un control legislativo a los excesos del Ejecutivo en uso de las facultades concedidas por el Congreso de la Unión.
 - f) La autorización del Congreso de la Unión debe darse mediante una ley o un decreto. Aunque nuestra Constitución distingue estas dos clases de actos legislativos, no les atribuye una función distinta como lo hacían otras de nuestras Constituciones anteriores. Técnica-mente debía ser a través de un decreto, pero no hay violación alguna si se hace por una ley.
 - g) El Ejecutivo para cumplir con la autorización tendrá que legislar.

Ahora bien, hemos estudiado la historia del artículo 29 y llegado a denotar el clima de fraude y desconocimiento en que ha vivido, ¿qué suerte ha tocado al párrafo segundo del artículo 131 constitucional?

Invariablemente el Congreso autorizó al Ejecutivo Federal para que legislara en la materia del párrafo 2 del artículo 131 constitucional, desde la Ley de Ingresos de la Federación para 1947 (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1946):

Artículo 7o. Queda facultado el Ejecutivo Federal para modificar, en los términos que proponga la Comisión de Aranceles, las tarifas de los impuestos de importación y de exportación, de acuerdo con lo prevenido por el artículo 20 de la Ley de Fomento de Industrias de Transformación; y

asimismo para introducir en dichas tarifas, a propuesta de la misma Comisión, las modificaciones necesarias para la defensa de la producción, la elevación del nivel de vida de la población y el sostenimiento del valor de la moneda nacional”. Esta rutina terminó en la ley publicada en diciembre de 1966, en la cual ya no se incluyó esa disposición.

La reforma constitucional de 1951 al artículo 131 (adición) hacía innecesaria la norma de la Ley de Ingresos de la Federación.

El primer acto de desacato al párrafo 2 del artículo 131 constitucional fue cometida por el Congreso de la Unión al aprobar la iniciativa de la Ley Reglamentaria de ese párrafo,⁴³ enviada por el Ejecutivo. Las razones son éstas:

- a) El Congreso de la Unión no puede dar su autorización por más de un año, pues se lo impone la parte final del párrafo en comentario que dice: “El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”, pues el presupuesto fiscal es anual y anualmente han de darse las autorizaciones y aprobación. Con la Ley la autorización es indefinida. A esto no está autorizado el Congreso: a autorizar indefinidamente al Ejecutivo. La vía empleada era mejor: Ley de Ingresos de la Federación, por su anualidad.

En nuestro concepto no hacía falta la Ley Reglamentaria para que el párrafo 2 del artículo 131 de la Constitución pudiera aplicarse, como se venía aplicando sin problemas de orden constitucional.

- b) La Ley reglamentaria del párrafo 2 del artículo 131 es anticonstitucional. Ella no autoriza al Ejecutivo a legislar. Tras de repetir más o menos lo mismo que el párrafo en estudio en el artículo 1o. determinando la materia legíslable, dice en su artículo 2o.: “La facultad otorgada conforme al artículo 1o., fracción I, de esta Ley, la ejercerá el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio, de acuerdo con las disposiciones en vigor”. Escuchemos bien: el Congreso no autoriza al Ejecutivo sino a las secretarías de Estado, las está autorizando para legislar mediante actos administrativos, puesto que dichos organismos no pueden dictar más que actos administrativos. En nuestro apoyo está la Suprema Corte que claramente señala el papel del Ejecutivo después de recibir la autorización:

⁴³ Publicada en el *Diario Oficial* del 5 de enero de 1961.

...puesto que tratándose de facultades delegadas, el citado Ejecutivo actúa como órgano legislativo, en sustitución y con autorización del Congreso Federal, y no como administrador, por disposición expresa de la Constitución, y por tanto, los referidos decretos expedidos en uso de tales facultades, tienen la misma naturaleza y jerarquía de las leyes ordinarias del propio Congreso.⁴⁴

Además la Constitución habla de autorizar al Ejecutivo no a una o dos de sus partes.

Estos defectos de fabricación constitucional de que adolece la Ley Reglamentaria es sin mengua de otros de carácter legal. Esta Ley Reglamentaria hacía del todo inútil el artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación de 1961, porque para esta fecha ya estaba en vigor (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1961).

Cerramos la puerta de la historia de las facultades legislativas extraordinarias del Ejecutivo Federal conforme a la Constitución, y abrimos la de los hechos y observamos que el Ejecutivo tiene una fuerza legislativa extraordinaria:

- a) El Ejecutivo Federal tiene el monopolio de hecho de las iniciativas de leyes federales.
- b) El Ejecutivo Federal tiene la garantía absoluta de que sus iniciativas alcanzarán la promulgación y publicación.
- c) El Ejecutivo Federal tiene el poder reglamentario de las leyes, que es mayor *legiferación* que la del Congreso por el laconismo de muchas leyes.

Por si fuera poco: el Ejecutivo Federal tiene de hecho el monopolio de las iniciativas de reformas a la Constitución.

IV. PALABRAS FINALES

1. *Reformabilidad de la Constitución*

Inútil propósito el tratar de hallar en el texto de la ley fundamental de 1917 apoyo sólido para edificar la idea de la irreformabilidad de la Cons-

⁴⁴ *Boletín de Información Judicial*, año XVII, núm. 177, 2 de mayo de 1962, p. 238.

titudin, así sea en los llamados principios políticos fundamentales. Esté- ril, mientras perdure el texto actual del artículo 135.

Ineficaz sería también la inmutabilidad, si reformado o adicionado el artículo 135 o bien injertado algún precepto *bis*, se prohibiera la reforma de aquellos principios. Poco se conseguiría o casi nada. Esos principios transformados en tabú por la inmodificabilidad de los artículos que los preservan del poder reformador constituyente, no está así totalmente a salvo. Inclusive, si sólo se citan los principios sin fijar los numerales de la Constitución intangibles.

La certeza y la vigencia de esos principios no dependen exclusiva- mente de la imperatividad de su fuente creadora. Por encima de su obli- gatoria formalidad fluyen los imperativos de normas constitucionales consuetudinarias, multiplicadas en los gobiernos presidencialistas como el nuestro. En efecto, las fuerzas sociales y políticas se encargan de des- virtuar, de desnaturalizar, de burlar o de transformar esos principios.

Respetar la Federación como forma de gobierno es algo que no se cumple en nuestro país. Debilitada por los hechos es falseada por el dere- cho, por las reformas constitucionales que “federalizan” materias legisla- tivas, que paradójicamente centralizan y minan su naturaleza auténtica, por convenios administrativas de coordinación entre la Federación y los estados, que son instrumentos que sirven a la primera para centralizar la dirección y decisión de materias que son de competencia local.

La realidad constitucional y el texto del artículo 135 no autorizan otra conclusión que la reformabilidad de la Constitución, ninguna de sus par- tes escapa al poder constituyente constituido.

2. *Procedimiento de reforma*

Ni siquiera poner obstáculos a la reforma garantizaría la incolumidad de los principios políticos fundamentales. Un procedimiento de revisión complicado o alargado en el tiempo no detendría la corriente política y social reformadora.

Junto a la conmutabilidad de la ley fundamental está el procedimiento de revisión del 135, lacónico o simple, al grado de ser omiso en muchos aspectos. El que se prevé es de puerta abierta a la reforma, las pocas re- glas de procedimiento han provocado la creación de otras por la costum- bre constitucional que son bastante liberales.

Habría que buscar, localizar esas reglas consuetudinarias para conocer bien el procedimiento de reforma constitucional. Ellas enseñarán la accesibilidad de la vía, para la revisión constitucional, mostrarán el campo fértil de la mutabilidad constitucional.

Tan fácil el camino de la reforma constitucional o más, que el que se sigue para crear o modificar las leyes del Congreso de la Unión. Prueba de ello son las numerosas reformas al texto original de 1917.

Concluimos la reformabilidad de la Constitución con la promesa de ocuparnos en otra ocasión del proceso de reforma constitucional, impuesto por la práctica o costumbre constitucional.