

CAPITULO XXIII

LA CONSTITUCION DE 1857

91. Consideraciones generales

No deja de tener ciertos visos de veracidad, de acuerdo con la amarga tesis que acabamos de exponer, y que fue la que prevaleció finalmente, la no muy feliz expresión de Don Justo Sierra, cuando llegó a considerar a la Ley del '57 como "...un bello poema, producto de la generosa utopía liberal".

Doblado se expresaba de ella:

"Nos han fabricado un bonito vestido sin tomarnos la medida".

Lo que sucedía —no sólo en 1857, sino ya desde 1814— es que reincidíamos, hasta cierto punto, en uno de los grandes errores del Constitucionalismo moderno —que para nuestro desagravio, no fuimos los únicos en cometer—, y que ya apuntaba Lasalle al considerar a las realidades de un país como su verdadera Constitución, por encima de la que formalmente le corresponde; ello es, precisamente, la falta de concordancia y de identidad entre la Constitución que un país reclama y sus textos escritos.

Y es que la Carta de 1857, en consecuencia con el momento de su gestación, hubo de aparecer nutrida de filosofía liberal e individualista que en materia económica no significó otra cosa que el

JORGE SAYEG HELÚ

Estado gendarme y el libre cambio. En el esquema general del liberalismo clásico, en efecto, la economía apareció como regidora fundamental de la sociedad, y el Estado se convirtió en un simple mecanismo que, dejando su finalidad política tradicional, se contentaba, tan sólo, con vigilar que la actividad económica se desarrollara sin trabas de ninguna especie; los intereses particulares deberían mostrarse coincidentes con el interés colectivo que no sería, de esta manera, sino la mera suma de aquéllos; y éstos se satisfarían libremente de acuerdo con la idea del 'orden económico natural'.

A alimentar este principio, se encamina la actividad de la clase social nueva —la burguesía— que a la vez se formaba al amparo de él. Se da nacimiento, así, al Estado liberal burgués que habría de caracterizar el panorama político todo, del siglo XIX.

“El Estado constitucional —dice Ayala, refiriéndose al Estado liberal-burgués—²²⁷ debe ser considerado como la solución política a una clase social dada, que en un cierto momento hace su ingreso en la historia asumiendo el papel de protagonista: la burguesía liberal. Esta clase nueva crece fuera de los cuadros de la monarquía, en el ejercicio de las llamadas profesiones liberales y de las industrias; adquiere con independencia de las jerarquías antiguas, la riqueza, la cultura; se adueña del poder social, y en una palabra, se sustantiviza, sostiene una ideología peculiar, adquiere conciencia de nación, se considera a sí mismo “el pueblo” frente al estado monárquico —a su lado, el resto de la población era todavía un mero residuo inorgánico de las formaciones sociales caducas, sin la menor conciencia de ser colectivo—, y reclama para sí la organización y dirección de la vida pública”.

En efecto, traído del individualismo, el principio sagrado e inviolable de la propiedad como derecho natural del hombre, objeto y base de toda sociedad política —según rezaba la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789—, llega al liberalismo económico que lejos de garantizar a todos los hombres la posibilidad de adquirirla y conservarla (igualdad) haciendo así posible el mandato indi-

(227) F. de Ayala, *El Problema del Liberalismo*, F.C.E. pág. 36.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

vidualista, la convierte en patrimonio exclusivo de la burguesía, haciendo de ella un odioso privilegio.

La Constitución mexicana de 1857 no podría sustraerse a toda esta corriente universal. Aunque demasiado apremiantes nuestras carencias, no podríamos superar, aún, los prejuicios que informaban la severidad de las técnicas constitucionales; mas si la Ley del '57 no daría paso, todavía, a nuestro constitucionalismo social, sí se significaría por el cariz democrático que imprimió a la totalidad de su contenido; pues el desenvolvimiento de este postulado en las experiencias por las que anteriormente había pasado la Nación mexicana, exigían el reconocimiento más cabal del poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo —para emplear la más sencilla significación del concepto.

Así vemos cómo los más avanzados principios libero-individualistas de mediados del siglo XIX —ya hubieran aparecido en Europa, ya en América—, fueran incorporados a la Ley del '57, no sólo por la significación que en sí mismos representaban, sino porque ofrecían, además, un campo propicio para la realización de la democracia, con la cual se mostraban, por tanto, íntimamente vinculados.

El reconocimiento de los derechos del hombre en la Constitución del '57, se operó no sólo en acatamiento a la dignidad humana que presentaba a esos derechos como inherentes al hombre, sino que lo fue también, porque de esa manera se limitaba a la autoridad, al reconocerlos como la base y el objeto de las instituciones sociales. El sistema federal no sólo fue recogido en la Ley del '57 porque establecía una distribución de competencias entre los poderes territorialmente considerados, sino porque mediante esa organización se realizaban de una manera más efectiva los postulados democráticos. Lo mismo sucedió por cuanto se refiere a la división de poderes; al dividirlos, el poder se limitaba, y al limitarse, garantizaba la democracia. En lo tocante al establecimiento directo de los principios democráticos, se dio a ellos el más amplio reconocimiento posible: la soberanía del pueblo con la garantía del sufragio universal, y de un sistema representativo lo más sencillo posible, a fin de no desvirtuar el principio de la soberanía del pueblo.

Sabemos perfectamente que estos principios fundamentales de la Ley del '57, lo fueron de casi todas las Cartas constitucionales del

JORGE SAYEG HELÚ

siglo XIX, y en la mayor parte de ellas, el fondo democrático que presentaban, fue decisivo en su incorporación a las mismas, más, quizá, no tan altamente decisivo como en la Constitución mexicana de 1857. Ello quedó suficientemente expresado en la exposición de motivos a dicha Ley fundamental; la mayor eficacia, en su realización, que a los postulados democráticos darían los principios fundamentales de la Constitución de 1857, se puso de manifiesto en el dictamen sobre el proyecto de Constitución. De ahí que el poder legislativo —en tanto el representante más directo de la voluntad popular— haya sido establecido con las más amplias facultades de que podía disponer, y el Ejecutivo en cambio haya sido limitado, en su actuación, todo lo posible; los antecedentes históricos y políticos de México aconsejaban esta medida, y los constituyentes del '56, indeseosos de que volvieran a repetirse los despotismos y las tiranías, la adoptaron. Algunos autores no lo entendieron así, sin embargo, y condenaron al sistema de división de poderes propuesto en la Constitución de 1857.

No obstante, es menester insistir en que la realidad mexicana no fue captada en su totalidad en la Carta fundamental del '57; ya hemos visto que los tintes sociales de nuestro liberalismo no fueron recogidos en su texto, pues debido al espíritu de la filosofía libero-individualista que predominaba en el mundo entero, la Constitución de 1857 debía limitarse, solamente, a proclamar principios. Por otra parte, si el espíritu de la Ley del '57 fue mal interpretado algunas veces, y en otras ocasiones no fue debidamente respetado, ello se debió no a deficiencias de esa Carta constitucional, sino al egoísmo y a la perversidad de algunos de nuestros hombres que no repararon sino en su interés personal. La Constitución de 1857, no fue pues, letra muerta como algunas veces se ha dicho; terminó con la anarquía reinante en el país hasta antes que ella apareciera; definió, puede decirse, al pueblo mexicano, y quedó —escrita y rígida, en fin— como un marco de nuestra estructura política, al cual debemos ir encuadrando nuestros pasos —en lo que no nos hayamos ajustado ya—, para lograr ese ideal que indudablemente consignó.

92. Los derechos del hombre

“El pueblo mexicano reconoce —comienza declarando, en el primero de sus artículos, la Constitución mexicana de

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

1857—, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”;

y en esta especie de definición se comprendería no sólo a la doctrina que prevaleció en esta materia, sino a la que señala el carácter de la Constitución toda. En efecto, como casi todas las Cartas constitucionales del siglo XIX, la nuestra de 1857, se nutre también de la filosofía libero-individualista, y en consecuencia, se limita simplemente a reconocer derechos inmanentes al hombre.

Todo ser humano, por el solo hecho de serlo —enseña el libero-individualismo, en tanto una de las más acabadas expresiones del derecho natural—, es tenedor de una serie de derechos inherentes a él, imprescriptibles, inalienables, inviolables y eternos; anteriores y superiores, por ende, a cualquier ordenamiento jurídico y al Estado mismo, el que sólo se justificaba, en tanto la protección que a ellos impartiera.

“Reconocemos que los derechos de la humanidad son inmutables y sagrados —leemos entre otras cosas, en el Dictamen que rindió la Comisión de Constitución, sobre el Proyecto de la misma—,²²⁸ pero no podemos concebir su pleno y libre ejercicio sino en el estado social. No pretendemos crear esos derechos, ni hacerlos dependientes de un pacto variable, como la voluntad de los contrayentes; pero por el respeto mismo que nos merecen, queremos decir en palabras claras y solemnes cuáles son las seguridades que nuestra sociedad puede prestar a tales derechos. No es que dudemos de ellos, ni señalemos una fecha a su sanción; es que suponemos, y con razón, que todavía hay monarquías más o menos pequeñas, despotismos más o menos brillantes, aristocracias y clases más o menos modestas, que en esta lucha del pasado con el porvenir, quieren oscurecer esos derechos, y a título de no estar inscritos en una carta que es y debe ser la primera ley de la tierra, desconocerlos y conculcarlos. El hombre no puede dar un carácter eterno a lo que es frágil; pero ni tampoco destruir lo que es eterno... Las declaraciones de derechos, es verdad, han tenido

(228) F. Zarco, Dictamen..., págs. 313 y ss.

JORGE SAYEG HELÚ

necesidad de confirmarse unas a otras hasta perderse en el torbellino de las revoluciones; pero esto, lo único que prueba es, que el triunfo de la verdad no se ha consumado, que la misión de la humanidad no está cumplida, que la conciencia humana necesita ilustrarse. Cuando este ideal perfecto llegue a ser una realidad, entonces será tiempo de confiar en que los derechos del hombre tendrán su expresión y su fórmula en la conciencia de todos y en la de cada uno. Mientras tanto estudiemos y sigamos la ley invariable del progreso, y sin dejar de lamentar los extravíos de la razón humana, aprovechemos las lecciones de la experiencia, mejoremos nuestras instituciones y tengamos fe en el porvenir”.

La tendencia libero-individualista también se revela francamente en las palabras que Francisco Zarco pronunció al leer el Manifiesto a la Nación que precedía a la Constitución, el día en que ésta fue promulgada:

“Persuadido el Congreso —decía el Manifiesto— de que la sociedad para ser justa, sin lo que no puede ser duradera, debe respetar los derechos concedidos al hombre por su Creador, convencido de que las más brillantes y deslumbradoras teorías políticas, son torpe engaño, amarga irrisión, cuando no se aseguran aquellos derechos, cuando no se goza de la libertad civil, ha definido clara y precisamente las garantías individuales, poniéndolas a cubierto de todo ataque arbitrario. La acta de derechos que va al frente de la constitución es un homenaje tributado, en vuestro nombre, por nuestros legisladores a los derechos imprescriptibles de la humanidad. Os quedan, pues, libres, expeditas todas las facultades que de el Ser Supremo recibisteis para el desarrollo de vuestra inteligencia, para el logro de vuestro bienestar.

La igualdad será de hoy más la gran ley en la República; no habrá más mérito que el de las virtudes; no manchará el territorio nacional la esclavitud, oprobio de la historia humana; el domicilio será sagrado; la propiedad inviolable; el trabajo y la industria libres; la manifestación del

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

pensamiento sin más trabas que el respeto a la moral, a la paz pública y a la vida privada; el tránsito, el movimiento, sin dificultades; el comercio, la agricultura, sin obstáculos; los negocios del Estado examinados por los ciudadanos todos: no habrá leyes retroactivas, ni monopolios, ni prisiones arbitrarias, ni jueces especiales, ni confiscación de bienes, ni penas infamantes, ni se pagará por la justicia, ni se violará la correspondencia, y en México, para su gloria ante Dios y ante el mundo, será una verdadera práctica la inviolabilidad de la vida humana, luego que con el sistema penitenciario pueda alcanzarse el arrepentimiento y la rehabilitación moral del hombre que el crimen extravía.

Tales son, conciudadanos, las garantías que el Congreso creyó deber asegurar en la Constitución, para hacer efectiva la igualdad, para no conculcar ningún derecho, para que las instituciones desciendan solícitas y bienhechoras hasta las clases más desvalidas y desgraciadas, a sacarlas de su abatimiento, a llevarles la luz de la verdad, a vivificarlas con el conocimiento de sus derechos. Así despertará su espíritu, que aletargó la servidumbre; así se estimulará su actividad, que paralizó la abyección; así entrarán en la comunión social y, dejando de ser ilotas miserables, redimidas, emancipadas, traerán nueva savia, nueva fuerza a la República”.

Sus primeros treinta y cuatro artículos, destinaba el referido Proyecto de Constitución, a dar cabida, en forma por demás explícita, a los derechos del hombre; y a pesar de que de un total de ciento veintiséis artículos que comprendía el Proyecto, no representaron sino una cuarta parte, reclamaron más de la mitad del tiempo de labores que al Congreso llevó la preparación de la Constitución. La discusión de los cardinales principios que en ellos se contenían, ocupó la atención de los diputados constituyentes por espacio de varios meses; las fórmulas, que en dichos preceptos se consignaron, habrían de dividir, grandemente, las opiniones de aquéllos.

De los cuatro clásicos derechos del hombre: libertad, igualdad, seguridad y propiedad, estos tres últimos fueron reconocidos sin mayor dificultad; y casi tal como los propuso la Comisión, fueron consig-

JORGE SAYEG HELÚ

nados, haciendo salvedad del Art. 24 del Proyecto, que refiriéndose a las garantías del acusado en procesos criminales, establecía, entre otras cosas, el juicio por jurados; daba al acusado la garantía de ser juzgado breve y públicamente por un jurado compuesto de vecinos del Distrito en donde el crimen se hubiere cometido. Por una diferencia de dos votos (42 vs. 40) fue reprobado el juicio por jurados en el seno de la Asamblea Constituyente; Vallarta y Arizcorreta fueron los más enconados impugnadores de esta institución; Langlois y Mata, en cambio, la apoyaron fuertemente, y la presentaron como el baluarte más eficaz de las libertades públicas; y considerando, aquéllos, que en México no podía admitirse el juicio por jurados, por carecer el pueblo de la ilustración necesaria para ello, se dio nacimiento al Art. 20 de la Constitución de 1857, que no consigna dicha institución. No quiera pensarse, sin embargo, que por no haber sido aprobado el juicio por jurados, los derechos del acusado fueron mínimos e ineficaces, sino que por el contrario, el acusado encontraba en ellos la garantía necesaria contra la arbitrariedad de los jueces penales y de las sanciones que éstos imponían; simplemente se quería, por medio del juicio por jurados, garantizar todavía más efectivamente las defensas contra esos abusos.

Mas tratándose del derecho a la libertad en sus diversas manifestaciones, la cosa cambió, sobre todo en lo referente a las libertades del espíritu; en el seno de la Comisión, nos da a entender Zarco, fueron muy discutidas, y cuando ésta presentó su Proyecto, el debate que se suscitó sobre ellas fue prolongado y encarnizado; en torno a ellas giró la discusión entre los partidos antagónicos, y al fin logró aprobarse el texto, que no sería definitivo, pues todavía sobrevendrían una serie de reformas y adiciones a la Constitución; no cabe duda, los grandes progresos, para realizarse en la práctica, requieren tiempo, lucha y tenacidad.

La libertad de pensamiento o libre manifestación de las ideas, era reconocida por el Art. 13 del Proyecto en estos términos:

“La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público”;

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

y así pasó a la Constitución, como el Art. 6º de ella. El Art. 14 del Proyecto, que concebía a la libertad de prensa en estos términos:

“Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y aplique la ley, designando la pena, bajo la dirección del tribunal de justicia de la jurisdicción respectiva”,

fue combatido encarnizadamente por Cendejas, y, sobre todo, por Francisco Zarco; ambos se oponen a las restricciones que el artículo impone a la libertad de prensa: el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública; y Zarco, haciendo referencia a su calidad de escritor y miembro de la prensa, se duele de que en México nunca haya habido libertad de imprenta; que él ha tenido que sufrir ultrajes y tropelías de todos los regímenes y todos los partidos. Hace un elogio de la libertad de prensa, a la que considera como la más preciosa de las garantías del ciudadano, sin la que son mentira cualesquiera otras libertades y derechos; examina las restricciones que se oponen a la libertad de prensa, y encuentra que ellas hacen nulo el principio establecido, el cual debe ser amplio y absoluto; se prestan a muchos abusos —dice—, y haciendo historia sobre el desarrollo de la imprenta, encuentra que en nombre de la moral, se llegó a condenar a muchos impresores, gran parte de los cuales fueron quemados vivos. Así, la imprenta fue restringida so-pretexos morales. Propone, pues, que en vez de hablar vagamente de “respeto a la vida privada” se diga categóricamente “injurias”; que en vez de “respeto a la moral”, se prohíban los escritos obscenos y se exija la firma de sus autores en todos los escritos. Rechaza la idea de que un solo jurado califique el hecho, aplique la ley y designe la pena, y propone la combinación de dos jurados distintos: uno de acusación y otro de sentencia. José M^a Mata defiende el artículo, y después de admitir el establecimiento de los dos jurados, uno de acusación y otro de sentencia, se aprueba, y así pasa como el 7º de la Constitución.

El Art. 18 del Proyecto de Constitución que reconocía la libertad de enseñanza en estos términos:

JORGE SAYEG HELÚ

“La enseñanza es libre. La Ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos deben expedirse”;

y que algunos diputados tacharon de muy amplio y absoluto, pidiendo se establecieran restricciones en favor de la moral, y se diera intervención, en calidad de vigilante, al gobierno, para evitar la charlatanería, fue brillantemente defendido por la Comisión y por los más progresistas de nuestros diputados. Olvera, Prieto, Gamboa, Mata e Ignacio Ramírez, reconocen la amplitud absoluta que debe darse a la libertad de enseñanza; Mata dice que contra el charlatanismo no hay más remedio que el buen juicio de las familias y el fallo de la opinión; Ignacio Ramírez considera que la libertad de enseñanza no es sino un corolario de la libertad de pensamiento, y que, así, ya de antemano está aprobado el artículo. Al efecto dice:

“Si todo hombre tiene derecho de hablar para emitir su pensamiento, todo hombre tiene derecho de enseñar y de escuchar a los que enseñan. De esta libertad es de la que trata el artículo, y como ya está reconocido el derecho de emitir libremente el pensamiento, el artículo está aprobado de antemano.

Nada hay que temer de la libertad de enseñanza; a las cátedras concurren u hombres ya formados, que son libres para ir o no ir, o niños que van por la voluntad de sus padres”.

Tal y como la consignó el Proyecto, pasó la libertad de enseñanza, en su Art. 3º, a la Constitución de 1857; la apología que el diputado Soto había hecho de la enseñanza y la conveniencia de reconocer ampliamente la libertad de ella, ayudada por las concepciones de los diputados constituyentes que acabamos de citar, fueron suficientes para que el artículo quedara aprobado por 65 votos vs. 15. Lo más que se llegó a hacer, con respecto a las restricciones que se pedían, fue aprobar una adición del diputado Buenrostro, que por descuido fue omitida en el texto constitucional, consistente en establecer jurados populares para evitar que la enseñanza ofendiera a la moral.

El Art. 17 del Proyecto decía:

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto, no puede ser coartado por la ley, ni por la autoridad, ni por los particulares, a título de propietarios. Exceptúanse los casos de privilegio exclusivo concedido conforme a las leyes, a los inventores, perfeccionadores o introductores de alguna mejora”.

Como se ve, en su texto, al supeditar el derecho de propiedad a la libertad de trabajo, este artículo consignaba una garantía social en favor de los trabajadores y en contra de los abusos de los propietarios —como ya ha quedado dicho—,²²⁹ y por ella precisamente fue combatido; Arizcorreta pide que se supriman las palabras “a título de propietarios”, y es ayudado por Vallarta, que aunque reconoce los abusos que cometen los propietarios en el extensivo ejercicio de su derecho, considera —como ya hemos dejado anotado, también—²³⁰ que “la sociedad que atenta contra la propiedad se suicida”, y en tal virtud, la Constitución debe limitarse, tan sólo, a proclamar la libertad de trabajo. Arriaga, Mata y Prieto defienden el artículo; se duelen de que la propiedad se haya llegado a convertir en título de autoridad, y expresan que lo único que se ha querido, es mejorar a las clases trabajadoras y evitar los monopolios de los propietarios. Sin embargo, la Comisión se ve obligada a reformar el artículo, y lo presenta el 18 de noviembre de 1856, en estos términos:

“Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad”;

aprobado así, pasó a la Constitución como el artículo 4º

El Art. 12º del Proyecto, consignaba la libertad en materia económica, al establecer que:

(229) Supra núm. 85.

(230) Supra núm. 90.

JORGE SAYEG HELÚ

“Nadie puede ser obligado a prestar servicios personales sin la justa retribución determinada con su pleno y libre consentimiento. Ningún contrato ni promesa puede tener por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, de delito, o de voto religioso. Nadie puede celebrar convenios con su libertad, con su vida, ni con la de sus hijos o pupilos, ni imponerse la proscripción o el destierro”.

A Guillermo Prieto le parecen demasiado absolutos los términos en que la Comisión ha concebido el artículo, e imagina el caso de servicios públicos inminentes (apagar un incendio) en que debe exigirse el trabajo, aun sin el pleno consentimiento de quien lo presta. Arriaga le pide no confundir los servicios públicos con los servicios personales. Mas, cuando Morales Ayala combate el artículo y sostiene la obligación del trabajador de cumplir sus compromisos cuando se ha obligado a prestarlos, truena la voz de Ignacio Ramírez, quien una vez más se levanta a proteger al trabajador:

“¿Cómo se quiere, pregunta, que la ley obligue a un hombre a trabajar, cuando tiene motivos para no quererlo hacer? ¿Con prisiones? Eso es inicuo. Por esto se ha abolido la prisión por deudas, y se ha reconocido que el crimen y no la insolvencia, debe ser el motivo para mandar a un hombre a la cárcel. Creo que generalmente cuando los hombres se niegan a trabajar, tienen para ello algún motivo y no obran por puro capricho; que el artesano que no quiere concluir una obra, obra lo mismo que el abogado que no quiere concluir un pleito. Es cierto que a los jornaleros se les anticipa dinero, pero no por favorecerlos, sino para esclavizarlos e imponerles un yugo, abusando de su trabajo. Ellos van contentos al trabajo, lo buscan, y cuando se niegan es porque están cansados de las crueldades del propietario, porque están enfermos, o porque se retraen de la leva y de los impuestos excesivos.

La ley es justa estableciendo la indemnización cuando es posible; y es también justa no confundiendo los servicios personales con los servicios a la patria, con los servicios a la sociedad, que la ley puede y debe exigir.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Se habla de contratos entre propietarios y jornaleros, y tales contratos no son más que un medio de apoyar la esclavitud. Se pretenden prisiones o que el deudor quede vendido al acreedor cosa que sucede en las haciendas que están lejos de la capital, y también en las que están demasiado cerca.

Si la libertad no ha de ser una abstracción, si no ha de ser una entidad metafísica, es menester que el código fundamental proteja los derechos todos del ciudadano, y que en vez de un amo, no críe millones de amos, que trafiquen con la vida y con el trabajo de los proletarios.

El jornalero hoy, no sólo sacrifica el trabajo de toda su vida, sino que empeña a su mujer, a sus hijos, y los degrada esclavizándolos, para saciar la avaricia de los propietarios”.

Si el espíritu de las libertades económicas en la Constitución de 1857 es proteger los intereses del individuo en bien de él mismo, las palabras de Ignacio Ramírez son precursoras de nuestras actuales libertades económicas (Arts. 5º, 25º, 26º, 27º, 28º y 123º) cuyo espíritu será ya, proteger los intereses del individuo en bien del interés público.

Y en estos términos: “Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La Ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro”.

pasó el Art. 12º del Proyecto, como Art. 5º a la Constitución.

La Comisión, encabezada por Ponciano Arriaga, no podía ni debía dejar de reconocer en el Proyecto del código liberal por excelencia, el de '57, uno de los derechos fundamentales del hombre, quizá el más imprescindible de todos: la libertad de conciencia; y como derivada de ella: la tolerancia de cultos. No fue posible a la Comisión consignar francamente la libertad de cultos; Arriaga y Mata se vieron obli-

JORGE SAYEG HELÚ

gados a trazar con los moderados de la Comisión, y de ahí resultó solamente la tolerancia de cultos. El Art. 15º del Proyecto de Constitución establecía que ninguna ley ni orden de autoridad podía prohibir el ejercicio de ningún culto religioso; de ahí que Zarco y Ramírez juzgaran tímido el artículo: ellos hubieran querido que se consignara desde un principio, expresamente, la libertad de cultos. “La República garantiza el libre ejercicio de todos los cultos”, propuso Zarco.

No obstante, el artículo fue duramente combatido y aunque tuvo muy brillantes defensores, no salió bien librado de la ruda lucha. La libertad de conciencia fue plenamente reconocida por todos los diputados, como uno de los derechos fundamentales del hombre. Sin embargo, una gran mayoría de nuestros diputados distinguía entre libertad de conciencia, por un lado, y libertad en el ejercicio de los cultos, por otro lado; y así, aunque reconocían la libertad de conciencia, les parecía prematuro admitir en nuestro país la libertad o aún la tolerancia de cultos. Temían que, consignándola, México perdiera su unidad religiosa; que el país se llenara de mezquitas y pagodas, y que la poligamia se hiciera corriente entre nosotros. Esta era, además, la opinión del gobierno con respecto al artículo, expresada al Congreso por Lafragua y De la Rosa.

El Art. 15º del Proyecto de Constitución, al discutirse, logró reunir en el seno de la Asamblea constituyente, y por única vez en toda la historia del Congreso de '56, la cantidad de ciento diez diputados. Además del lleno popular que la discusión al artículo produjo en las galerías, los seis días de encarnizada e ininterrumpida polémica que suscitó dicho precepto, nos indican que cualquier resolución que sobre esta materia adoptare la Constitución, tendría grandes repercusiones en la historia nacional.

Los que atacaron la libertad de cultos, lograron imponerse al final, y la materia religiosa fue punto omiso en la Constitución. Sin embargo, los defensores del principio y su corolario, los que admitían la libertad de cultos, o cuando menos aprobaban la tolerancia de ellos, juzgaban que aparte de ser una consecuencia necesaria de la libertad de conciencia, razón suficiente para admitirla, los grandes beneficios que en materia económica y social produciría serían inmensos. Se atraería al país, una fuerte inmigración extranjera, la que invertiría

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

aquí grandes capitales, y se explotaría, así, debida y positivamente, nuestro suelo.

Cuatro o cinco décadas más tarde, quedaría demostrado que no habían sido utópicas e ilusorias las afirmaciones que los liberales radicales, defensores del libre ejercicio de cultos, hicieran con respecto al progreso económico del país, mediante la inversión en él, de fuertes capitales extranjeros. Habiendo promulgado Juárez, en 1860, la ley sobre libertad de cultos:

“Art. 1º Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público. En todo lo demás, la independencia entre el Estado, por una parte, y las creencias y prácticas religiosas por otra, es y será perfecta e inviolable. Para la aplicación de estos principios se observará lo que por las Leyes de Reforma y por la presente se declara y determina”,

al general Díaz tocaría recoger, más adelante, los frutos de ella. La gran prosperidad económica que se operó en nuestro país durante su gobierno, se debió sin duda, en gran parte, a las leyes de Reforma que años antes pudo imponer el partido del progreso.

Así, el capítulo de los Derechos del Hombre fue quizá, el que más prestigiara a la Constitución de 1857; con él, encontraba el pueblo la protección que ansiaba, y con él, “palpó que tenía cada hombre derechos superiores que ni la ley podía desconocer, y tuvo a la vez más dignidad de sí mismo y más elevado concepto de las instituciones, que comenzó a amar como protectoras y benéficas.”²³¹

De ahí, estas palabras del mismo Rabasa:

“...las garantías individuales no sólo caían bajo el alcance de hombres menos ilustrados y por consiguiente más numerosos, sino que se hacían sensibles para ellos como derechos efectivos que tenían que invocar con frecuencia;

(231) E. Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, pág. 74.

JORGE SAYEG HELÚ

eran la parte viva de la Ley Fundamental en relación directa con todas las clases de la sociedad y que por medio del juicio de amparo daba a cada persona una prueba de la realidad y de la fuerza del derecho.

La novedad de tomar —sigue diciendo más adelante—²³² el derecho individual como base de las leyes constitutivas, era de mayor trascendencia, pues debía obrar en la sucesión del tiempo un cambio de rumbos de toda la organización social y su desenvolvimiento progresivo; de tal suerte, que quizá no haya en la legislación constitucional mexicana hecho más importante que la adopción de los derechos del hombre, ni evolución más completa ni más necesaria que la que ella debía producir en toda la obra legislativa”.

93. Soberanía y representación

El Plan de Ayutla dejaba a la libre decisión del Congreso constituyente de '56 la forma de gobierno y demás postulados fundamentales que debería adoptar la Nación, y que serían consignados en la Constitución de 1857; sólo imponía como límites a las amplias facultades constituyentes de dicho Congreso, el respeto a los principios democráticos, es decir, establecía como una de las decisiones políticas fundamentales que debería consagrar la Carta Fundamental, el principio de la democracia.

Siendo la revolución de Ayutla producto del descontento nacional contra la tiranía que por varios años tuviera oprimido al pueblo mexicano, era necesario que éste, al derrocarla, lo primero que buscara fuera consagrar sus legítimos derechos y prevenir los desmanes del Estado. Para ello, consignó dicho Plan, en su artículo quinto, los fundamentales principios democráticos: el republicano; el representativo, y como común denominador a ambos, el de la soberanía del pueblo.

Y es que quienes redactaron dicho Plan, sabían, con Castillo Velasco, que la soberanía es a los pueblos, lo que la libertad es a los hombres; y que, el pueblo que desconoce o renuncia a su soberanía, renuncia a ser libre.

(232) E. Rabasa, ob. cit., págs. 74 y 75.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Altamente reveladoras de la idea que sobre este particular tenía el Congreso creador de nuestra Constitución de 1857, son las elocuentes palabras contenidas en el Dictamen de la Comisión de Constitución sobre el Proyecto:

“La DEMOCRACIA, ya lo hemos dicho en otra parte, es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres, se manifiesta por su libertad, se consume y perfecciona por la fraternidad: por el precepto nuevo, por la fórmula social del cristianismo, los hombres son iguales, porque todos son libres, porque todos son hermanos. El gran principio de la igualdad es innegable, porque el derecho divino, las castas privilegiadas, las clases nacidas exclusivamente para mandar y gobernar, son teorías que ya no tienen crédito, y que la civilización, después de una lucha de siglos, ha declarado absurdas.

El gobierno se instituye para el bien de la sociedad y para su mejora y perfección, tanto en la parte moral como en la parte física. Para esta mejora y perfección, el gobierno debe buscar lo bueno y lo justo, de indagar la verdad. Y no la verdad absoluta, porque aún las verdades de la fe no son verdaderas para el hombre, sino cuando las cree o las acepta. El gobierno que no busca la verdad, ejercerá el poder, pero no tendrá autoridad. La autoridad, como dice el señor Paul de Flotte, no es más que el conjunto de aquellas reglas y principios capitales en que está unida y conforme la conciencia de los hombres. ¿Cómo conocerá el gobierno la verdad? . . . No preguntándola a su propia y sola conciencia, porque esto sería lo mismo que aislar al individuo de la sociedad, lo cual, sobre ser un mal, es imposible. Necesita, pues, apelar a la conciencia y a la razón de los demás, a la razón y conciencia públicas, y de aquí la libertad de discusión, la libertad de imprenta, el sufragio universal, vehículos por donde se expresa y manifiesta la razón y la voluntad de todos. Esta voluntad en muchas veces no será unánime, y como el gobierno es la práctica de las verdades admitidas, nada más lógico y necesario que darles por

JORGE SAYEG HELÚ

órgano la mayoría. La mayoría en realidad ha sido un hecho en todos los tiempos; unas veces pasiva y consintiendo otras activa y hablando; sin ella no habría existido ningún gobierno. No es la mayoría despótica, porque no es precisamente el número el que predomina; es la razón, el derecho, el sentimiento público en que se apoya y representa ese número. Sólo el error puede perder terreno, dice otro escritor ilustre; la verdad no retrocede nunca. Si la minoría del pasado pierde terreno, la minoría del porvenir avanza y hace prosélitos. Si la minoría dice la verdad, pronto se convertirá en mayoría y su idea será la dominante. Así la mayoría no es la verdad misma, sino una fórmula, un medio de su manifestación.²³³

El Proyecto de Constitución que la Comisión sometió a la consideración del Congreso contenía cuatro artículos (45, 46, 47 y 48), integrando la sección primera del título segundo, bajo la denominación: "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno"; en ellos se reconocía y se determinaba el aspecto interno y positivo de la soberanía; no se creyó necesario, ya, consignar una disposición constitucional relativa a la soberanía externa o negativa; se dejaba simplemente al tácito reconocimiento del derecho internacional.

La Comisión de Constitución recogió en estos artículos, los principios capitales de la democracia y declaró que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio; que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno; que es su voluntad constituirse en una República representativa, democrática y federativa. . . ; que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los Estados, respectivamente.

Estas disposiciones pasaron al texto final de la Constitución de 1857, no sin una ligera discusión promovida por el diputado Emparan quien encuentra peligrosa la vaguedad con que se reserva al pueblo, en cualquier tiempo, el derecho inalienable de modificar la forma de gobierno, y propone se acepte en lugar del Art. 45 del Proyecto, el

(233) Francisco Zarco, ob. cit., págs. 319 y ss.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

4º del Acta Constitutiva; es apoyado por unos cuantos diputados, entre los cuales, Barrera considera mejor hablar de “Nación” como lo hacía el Acta Constitutiva, y no del “Pueblo” como dice el Proyecto. Sin embargo, estas opiniones encuentran una fuerte oposición por parte de Arriaga, y el artículo no atacado en el fondo pues absolutamente todos los diputados defendían la esencia de la democracia, es aprobado unánimemente.

Hubo, no obstante, dos artículos del Proyecto que tocaban los principios democráticos y sobre los cuales se suscitó una interesante polémica: el Art. 40 que se refería a los requisitos para ser ciudadano, y el Art. 59 que trataba lo conducente a la elección de diputados. El Art. 40 además de exigir a los mexicanos, para llegar a ser ciudadanos, la edad de dieciocho o veintiún años si eran casados o no lo eran, respectivamente, y tener un modo honesto de vivir, prevenía que desde el año de 1860 en adelante exigiría, además, el requisito de saber leer y escribir. Ello hizo saltar al diputado Peña Ramírez quien tacha de antidemocrático el requisito último del artículo y declara que las clases menesterosas no tienen ninguna culpa de ser analfabetas, que los culpables son los gobiernos que con tanto descuido han visto la instrucción pública; a lo que Arriaga responde confesando que no sabe qué contestar, y la supresión del requisito impugnado mereció la aprobación unánime del Congreso que con ello dio muestra, una vez más, de su espíritu absolutamente democrático.

“El Congreso proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo, y quiso que todo el sistema constitucional fuese consecuencia lógica de esta verdad luminosa e incontrovertible. Todos los poderes se derivan del pueblo. El pueblo se gobierna por el pueblo. El pueblo legisla. Al pueblo corresponde reformar, variar sus instituciones. Pero siendo preciso por la organización, por la extensión de las sociedades modernas recurrir al sistema representativo, en México no habrá quien ejerza autoridad sino por el voto, por la confianza, por el consentimiento explícito del pueblo.

Gozando los Estados de amplísima libertad en su régimen interior, y estrechamente unidos por el lazo federal, los poderes que ante el mundo han de representar a la federación quedan con las facultades necesarias para sostener la

JORGE SAYEG HELÚ

independencia, para fortalecer la unidad nacional, para promover el bien público, para atender a todas las necesidades generales; pero no serán jamás una entidad extraña que esté en pugna con los Estados, sino que, por el contrario, serán la hechura de los Estados todos. El campo electoral está abierto a todas las aspiraciones, a todas las inteligencias, a todos los partidos; el sufragio no tiene más restricciones que las que se han creído absolutamente necesarias a la genuina y verdadera representación de todas las localidades y a la independencia de los cuerpos electorales; pero el Congreso de la Unión será el país por medio de sus delegados; la corte de justicia, cuyas altas funciones se dirigen a mantener la concordia y a salvar el derecho, será instituida por el pueblo; y el presidente de la República será el escogido de los ciudadanos mexicanos.

No hay, pues, antagonismo posible entre el centro y los Estados, y la constitución establece el modo pacífico y conciliador de dirimir las dificultades que en la práctica pueden suscitarse.

Se busca la armonía, el acuerdo, la fraternidad, los medios todos de conciliar la libertad con el orden, combinación feliz de donde dimana el verdadero progreso”.

Estas palabras están contenidas en el Manifiesto que el Congreso dirigiera a la Nación al promulgarse la Constitución de 1857; románticas si se quiere, pero reveladoras del espíritu democrático que animó al constituyente de '56 y a la Constitución del '57, y que llegará hasta nuestros días, un tanto cuanto empañado por las vejaciones de que ha sido objeto en la práctica, tras el soplido intensificador que le diera la Carta del '17.

94. El federalismo

La forma expresa en que el Plan de Ayutla y el Plan de Acapulco que lo modificó, se refieren a la forma de gobierno republicano, representativo y popular, no se extiende hasta la forma de gobierno federal; el federalismo no fue consignado expresamente como los prin-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

cipios puramente democráticos, en el texto mismo de estos planes políticos; sin embargo, sería conveniente hacer notar que el Plan de Ayutla original, es decir el de 1º de marzo de 1854, implícitamente dejaba entrever su inclinación hacia una república federal, al hablar de “Estados” cuando se refería a las entidades político-territoriales correspondientes:

Quando éste —el Plan, dice el Art. 2º— haya sido adoptado por la mayoría de la nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada Estado y territorio... En los Estados en que fuere secundado este plan político —dice el Art. 4º...

Si el Plan de Acapulco cambió la denominación de “Estados” por la de “Departamentos”, se debió al espíritu conciliador de su autor, Ignacio Comonfort, y no revela la negación de la forma federal, sino tan sólo la pretensión de atraerse la simpatía unánime, respetando las inclinaciones de los que todavía se mostraban partidarios del centralismo.

Tocó, pues, al Congreso de '56, adoptar de manera definitiva en nuestro derecho, y como una de las decisiones políticas fundamentales de la Carta del '57, el sistema de gobierno federal; más su adopción, con nuestros antecedentes históricos, no fue motivo de prolongados debates y cálidas discusiones; se puede decir que el principio del federalismo estaba ya conquistado desde tiempo atrás; contó con su inmediata consagración en el Proyecto, y mereció la adhesión unánime de los miembros de la Asamblea Constituyente.

La exposición de motivos al Proyecto de Constitución, es decir, el dictamen de la Comisión de Constitución, presentaba al federalismo como uno de los principios fundamentales del derecho público mexicano, e invocaba la opinión que, sobre este mismo sistema de organización política, tenían los Constituyentes del '23. Los diputados que hicieron nuestra Carta constitucional de 1824, recogieron al respecto, “la voz de la República Federada que se hizo escuchar por todos los ángulos del continente, y el voto público que por esta forma de gobierno, llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza, como se había pronunciado por la independencia”. Y correspondería a los Constituyentes del '56, la gloria de haber reivindicado este postulado

JORGE SAYEG HELÚ

primordial de nuestro derecho público, pues “el siniestro y maléfico espíritu de partido envenenó todas las fuentes de nuestro progreso y corrompió hasta en sus entrañas el gran principio establecido en la Constitución de 1824”. El honor de haber librado al país del régimen central, identificado según palabras textuales del Dictamen,

“con todas nuestras calamidades y desgracias, y en el cual una gran capital lo absorbe todo, pero nada devuelve, dejando a las infelices poblaciones lejanas de la circunferencia entregadas a su propia suerte y olvidadas en su miseria y abandono”,

sería también para los autores de la Constitución de 1857.

La Constitución de 1824, empero, consecuente con el sistema federal que estableció, dividía el poder legislativo en dos cámaras: la de diputados y la de senadores; quedando aquéllos como representantes directos del pueblo y estos últimos como representantes de los estados en tanto entidades federativas, aunque indirectamente no fuesen sino representantes del pueblo mismo.²³⁴

Mas, cuando el Proyecto de Constitución de 1857 que presentara la Comisión de Constitución a la consideración del Congreso, consignando la forma federal, no dio cabida en él, al senado, se suscitaron acaloradas polémicas sobre el particular.

El senado es una necesidad del federalismo; es una institución representativa inherente a dicho sistema político, y tiende a evitar la desigualdad de representación de las entidades federativas; e implica, además, un medio de frenar la precipitación de la cámara de diputados, y de corregir los posibles errores de ella. Estos fueron los argumentos principales que esgrimió Isidoro Olvera, en el voto particular que presentó a la consideración del Congreso, por no estar de acuerdo con el sistema unicamarista que prescribía el Proyecto de Constitución, y que don Francisco Zarco invocara más tarde, cuando se discutió el Art. 53 del citado Proyecto.

(234) Recuérdese que el senado apareció en la Federación norteamericana como íntima y esencialmente ligado a ese sistema político, por la necesidad de conceder a estados grandes y pequeños, representación igual en la participación del gobierno nacional.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Fue Ponciano Arriaga el más devoto partidario de la supresión del senado. El dictamen sobre el proyecto que hizo y leyó el propio Arriaga, revela la pasión con que ataca al senado por defender las instituciones democráticas; considera al senado como la cámara privilegiada, de la aristocracia, que no representa verdaderamente al pueblo, y que tan sólo constituye una rémora al progreso del país. A la opinión de Arriaga se sumarían, al discutirse el referido Art. 53 del Proyecto, la de García Granados, la de Moreno, la de Cendejas, la de Gamboa, y encontrarían su más poderoso apoyo en las palabras del siempre brillante Ignacio Ramírez, que no por haberse mostrado el más fiel defensor del federalismo, lo fue menos de la democracia. No quiere esto decir, que federalismo y democracia sean principios contrapuestos, que se excluyan el uno al otro; todo lo contrario, el federalismo es la forma de organización política que realiza de manera más cabal los postulados democráticos. Esto lo sabía Ignacio Ramírez, y por eso siempre defendió con verdadero tesón el sistema federal, pero tratándose de la supresión del senado, no vaciló en apoyarla por considerarla un abuso del sistema representativo que sólo “embrolla y convierte en laberinto la formación de las leyes”; una institución anti-democrática:

“¿Por qué lo que han de hacer dos cámaras, no ha de hacerlo una sola? —pregunta él—. Si la segunda ha de ser el apoyo de la primera, está de más, y sólo equivale a aumentar el número de diputados. Si ha de ser revisora, se busca un poder superior a los representantes del pueblo —se contesta él mismo—”;

y la supresión del senado, aprobada por 44 votos vs. 38, pasa el texto definitivo de la Constitución de 1857.

Mas, poco tiempo después, la necesidad del cuerpo senatorial para el pleno funcionamiento de la organización federal, se haría apremiante, y a manera de reformas a la Constitución, se restablecería el senado. Los inconvenientes anti-democráticos eran fáciles de ser superados —ya lo había dicho el eminente Zarco—; “El senado puede ser republicano y democrático, si se deriva del pueblo”—; mas, la existencia de la cámara de senadores en el régimen federal, era necesaria.

JORGE SAYEG HELÚ

Durante muchos años se había venido suscitando una cuestión en torno al Distrito Federal, y tocó al Constituyente de '56 y a la Constitución del '57, tratar de resolver los problemas que sobre él se plantearon.

La unión norteamericana dotó de una demarcación territorial a los poderes federales, mediante la suma de pequeñas cesiones de territorio que hicieron los Estados-miembros; en México, el Distrito Federal fue consecuencia de una ley que lo creó; precisamente en el lugar donde ahora existe, tomando, pues, como punto de partida, a la Ciudad de México.

El proyecto de constitución prevenía en la secc. 2a. del título II, las partes integrantes de la Federación y entre ellas citaba al estado del Valle de México “que se formará —decía— de los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho Valle”; ello suponía la creación de un estado, en el lugar que había venido siendo el Distrito Federal. Cuando se estaba discutiendo dicho proyecto se nombró una Comisión Especial, para que se encargara de dictaminar sobre todo aquello relativo a la división territorial, ya que se necesitaba estudiar detenidamente la situación, las exigencias y las necesidades territoriales de los pueblos.

Cuando en noviembre de 1856, la Comisión de División Territorial rindió su dictamen prevenía, entre otras cosas, el cambio de los Supremos Poderes a Querétaro, y la consiguiente erección del Estado del Valle de México en el antiguo Distrito Federal; la cuestión resultó muy debatida. El diputado Moreno se mostró adversario acérrimo de la subsistencia de los poderes federales en la Ciudad de México, y defendió la idea propuesta por la Comisión de División Territorial; entre las razones que se aducían para el traslado del Distrito Federal a otro lugar de la República, figuraba la de que era conveniente que los poderes federales estuvieran en lugar más al centro del país, de ahí que la Ciudad de Querétaro haya sido la escogida en un principio. Se decía, también, que la Ciudad de México era la más rica y próspera del país, y que tal vez cambiando los poderes federales a otro lugar se crearía, en ese otro lugar, la riqueza y prosperidad que pudiera resultar de llevar ahí los poderes federales.

Mas, esta tendencia no prosperó en la primera discusión; Mata, Zarco, Ignacio Ramírez y Castillo Velasco, entre otros, se oponen

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

al traslado de los poderes; los dos primeros consideran que es más pertinente dejar esta cuestión a juicio de los poderes constituidos: que sean los congresos constitucionales, y no el Constituyente, los que, después de decretar el cambio de los poderes federales a otro lugar de la República, si así lo estiman conveniente, hagan la erección del proyectado Estado del Valle de México. Castillo Velasco, en su carácter de representante del Distrito Federal, se opone también a que salgan de él los poderes federales, y rechaza los injuriosos cargos de que la Ciudad de México ha sido objeto, particularmente, por el diputado Moreno.

Declarado sin lugar a votar, regresa el artículo a la Comisión, la que al dictaminar de nuevo, propone ahora la Ciudad de Aguascalientes —todavía más céntrica— para sede los poderes federales; y encontrando de nuevo varias oposiciones, se reprueba el artículo y se aprueba la proposición de Mata, Zarco y Villalobos, de dejar a los Congresos constitucionales, la facultad de fijar y variar la residencia de los Supremos Poderes. Así fue como surgió el Art. 46 de la Constitución del '57: “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar”.

Ya hemos dicho que fue en la Constitución de 1857, donde se consagró definitivamente el federalismo como uno de los postulados fundamentales de nuestro derecho público; nuestros Constituyentes del '56 no sólo reconocieron en esta forma de organización política la más apropiada para el país, sino que fieles a las ideas altamente democráticas que profesaban, vieron en el federalismo la mejor garantía de los derechos del pueblo que representaban:

“Ni un instante pudo vacilar el congreso acerca de la forma de gobierno que anhelaba darse la nación. Claras eran las manifestaciones de la opinión, evidentes las necesidades del país, indudables las tradiciones de la legitimidad, y elocuentemente persuasivas las lecciones de la experiencia. El país deseaba el sistema federativo porque es el único que conviene a su población diseminada en un vasto territorio, el solo adecuado a tantas diferencias de pro-

JORGE SAYEG HELÚ

ductos, de climas, de costumbres, de necesidades; el solo que puede extender la vida, el movimiento, la riqueza, la prosperidad a todas las extremidades, y el que promediando el ejercicio de la soberanía es el más a propósito para hacer duradero el reinado de la libertad, y proporcionarle celosos defensores.

La federación, bandera de los que han luchado contra la tiranía, recuerdo de épocas venturosas, fuerza de la República para sostener su independencia, símbolo de los principios democráticos, es la única forma de gobierno que en México cuenta con el amor de los pueblos con el prestigio de la legitimidad, con el respeto de la tradición republicana. El congreso, pues, hubo de reconocer como preexistentes los Estados libres y soberanos; proclamó sus libertades locales, y al ocuparse de sus límites, no hizo más alteraciones que las imperiosamente reclamadas por la opinión o por la conveniencia pública, para mejorar la administración de los pueblos. Queriendo que en una democracia no haya pueblos sometidos a pupilaje, reconoció el legítimo derecho de varias localidades a gozar de vida propia como Estados de la Federación”.

Don Emilio Rabasa considera que fue el federalismo que consagró la Constitución del '57, una de las causas de su enorme prestigio posterior:

“El sentimiento de su personalidad dentro de la unidad nacional, que tanto se desarrolló en cada Estado durante la guerra, fue doblemente favorable para la nación, pues, por una parte fijó el sistema federal definitivamente en el gobierno, y por otra dio a los pueblos interés en mantener con firmeza la Constitución que iba a regirlos; esto era, en suma, alcanzar la estabilidad de las instituciones. Si esto no era asegurar las prácticas democráticas ni garantizar las libertades políticas, significaba, por lo menos, la eliminación del motivo capital de los desórdenes y de las revueltas que habían castigado a la nación durante cerca de medio siglo”.

95. División de poderes

Una de las fórmulas político-jurídicas capitales de la corriente libero-individualista, que, como ya sabemos, nutrió el pensamiento universal durante las dos pasadas centurias, fue la división de poderes, en tanto forma de organización del poder público. Este principio apareció como complemento necesario al de los derechos del hombre —otro de los principios político-jurídicos fundamentales del libero-individualismo— y entre ambos aseguraban la limitación necesaria a los desmanes del poder estatal; este último, el de los derechos del hombre, constituía la forma externa de limitar al poder público mediante el reconocimiento de los derechos naturales inherentes al hombre, que ponían una barrera infranqueable a la actuación del Estado; el otro que nos ocupa, el de la división de poderes, venía a ser la forma interna de limitar al poder público, dividiéndolo para su ejercicio en tres órganos distintos: judicial, legislativo y ejecutivo; se impedía, por tanto, el abuso que se hacía del poder mediante su concentración, y se garantizaba el moderado ejercicio de éste, a través del sistema de límites recíprocos —frenos y contrapesos—, que entre sus órganos se operaba.

Al igual, pues, que los otros principios jurídico-políticos derivados de la filosofía libero-individualista, el de la división de poderes encontró también cabida en casi todas las Cartas constitucionales que se dieron a partir de la segunda mitad del siglo XVIII; de ahí que apareciera, dicho principio, como una de las decisiones políticas fundamentales que dichas Constituciones adoptaran.

“Toda sociedad en la cual la garantía de derechos no está asegurada ni la separación de poderes determinada —decía en alguno de sus preceptos la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano del 1789—, no tiene constitución”;

por su parte, la Constitución del Estado de Massachusetts del año 1789, decía: “El motivo de separar los poderes (del Estado) en una rama legislativa, otra ejecutiva y otra judicial, es asegurar que su gobierno sea de leyes y no de hombres”.

La Constitución, que se dio en México a mediados del siglo pasado, no podía, pues, dejar de reconocer ese principio como uno

JORGE SAYEG HELÚ

de sus postulados básicos; la Carta de 1857 exigía consagrar en su texto el mayor número de limitaciones posibles a los desmanes del poder público, y garantizar con la mayor efectividad, los derechos del hombre que sagradamente proclamó, ya que durante largos años el pueblo mexicano había sufrido los despotismos propios de las personas que llegaron a detentar la totalidad del poder y cuya abolición era, precisamente, la principal meta de dicha Ley fundamental. De ahí que, el principio de la división de poderes fuera consagrado en dicha Carta constitucional como otra de sus decisiones políticas fundamentales.

“Art. 50. 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”.

La Comisión de Constitución había presentado el principio de la división de poderes en el art. 52 del Proyecto, en estos términos: “Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”; aprobado este artículo por unanimidad, fue adicionado, a propuesta del diputado Ruiz, con la segunda parte del que fuera después art. 50 de la Constitución: “Nunca podrán unirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”. Mas al leer Arriaga el Dictamen, es decir, la exposición de motivos al Proyecto de Constitución, se hacía figurar, además, como uno de los factores determinantes de la adopción de la división de poderes, el principio democrático, que fue siempre el faro que guió a nuestros prohombres del '56.

“La división de poderes deriva también de los mismos elementos políticos —dice Arriaga en el Dictamen, refiriéndose a los elementos de la democracia—, porque nadie ignora que mientras los gobiernos monárquicos aristócratas se proponen reunir y concentrar en manos de una o pocas personas o corporaciones el poder y todas las fuerzas de la sociedad, los gobiernos democráticos se conducen por camino contrario, esparciendo y promediando la autoridad, dando participio en los asuntos públicos a todos los ciudadanos, realizando la soberanía de cada uno en la soberanía de todos”.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Encontramos, pues, en nuestra Constitución de 1857 en particular, una doble, si no es que triple, significación del principio de la división de poderes. Este principio junto con el del federalismo, constituyen los pilotes de apoyo de nuestra orgánica constitucional, en tanto formas de organización del Estado mexicano; a la vez, es una forma de repartir las competencias —ya no sólo entre los estados y la federación, sino entre los tres órganos del Poder: Legislativo, Ejecutivo y Judicial— lo que significa una limitación interna al poder público y el correlativo impedimento de su concentración, garantizando, con ello, un grado más de inviolabilidad a los derechos e intereses del pueblo; por otro lado, el principio de la división de poderes significa el esparcimiento del poder entre gran número de ciudadanos, acercándose así a una de las fórmulas democráticas por excelencia: el gobierno por el pueblo.

Se ha dicho con bastante frecuencia que el principio de la división de poderes, encuadrado dentro del sistema de gobierno republicano y presidencial que ha venido adoptando la nación mexicana desde 1824, no es sino una copia fiel del derecho público norteamericano. Como nosotros lo hemos asentado ya con anterioridad, de lo que puede hablarse es de los antecedentes inspiradores del derecho público mexicano, en ésta, y en otras muchas materias, pero de ninguna manera puede afirmarse que hayamos copiado las instituciones. Por lo que toca, en particular, a la materia que nos ocupa, si es verdad que del vecino país del norte provino nuestro régimen presidencial, ya que ellos fueron los creadores de este sistema de gobierno, como lo fueron también del federalismo, en nuestro país el régimen presidencial revestiría caracteres propios, y no dejaría de estar influenciado también, por ese otro documento inspirador de nuestro derecho constitucional: la Constitución de Cádiz de 1812; de ahí que el sistema de gobierno de nuestro país no sea absolutamente presidencialista pues tiene ciertos tintes que podríamos llamar parlamentarios, y que nos muestran la hibridez de nuestro régimen.

Esta hibridez se patentizó más, aún, en nuestra Carta de 1857. Del análisis de su texto original en la materia que nos ocupa, se ponen de manifiesto sus acentuados rasgos 'parlamentaristas', no sólo por haberse establecido en ella un sistema unicameral, sino en virtud de haberse fortalecido considerablemente la acción del Legislativo, a costa de reducir, en consecuencia, la del Ejecutivo.

JORGE SAYEG HELÚ

En efecto, el hecho de establecer que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo se depositaría en una asamblea única, vendría a dar a este poder una fuerza que no tenía cuando se encontraba dividido en dos cámaras, pues precisamente por dividirse, se debilitaba; y la supresión de una de ellas, llegó a considerarse como la garantía misma del enorme poder que se le confirió, atendiéndose, fundamentalmente, a nuestras pretéritas, infortunadas experiencias. Se quería que no se repitieran los despotismos que no pudo evitar el sistema que, en esta materia, llegó a implantar la Carta de 1824; para ello trataría de atenuarse un tanto la fuerza del Poder Ejecutivo, y el sistema presidencial hubo de convertirse, casi, en un régimen parlamentario; mas tal vez cayó en el otro extremo —“...y nunca los extremos fueron buenos”—. Ello habría de llevar a algunos estudiosos sobre el particular; a don Emilio Rabasa, en especial, a criticar acérrimamente el sistema que adoptó aquella Carta fundamental.

Considera Rabasa, que la Constitución de 1857 daba una franca superioridad al Legislativo y hacía imposible la actuación del Ejecutivo, restando, además, a éste, algunas de las facultades que tradicionalmente había tenido, y que lo desarmaban frente a la omnipotencia del Congreso; “...con la Ley '57, el Ejecutivo quedaba a merced del Congreso. . .”,²³⁵ cita a continuación una opinión de Lerdo al respecto; “según en ella (en la Constitución de '57) están constituidos los poderes: el legislativo es todo, y el ejecutivo carece de autoridad propia frente al legislativo”,²³⁶ considera que la supresión del senado vino a aumentar todavía más el poderío del Legislativo al depositarse éste en un cámara única; imaginaba lo desastroso que es en la realidad este franco predominio del legislativo:

“Si el Congreso, por motivos de desavenencias políticas o por resentimientos personales, llega a ser un adversario del jefe del Gobierno, y se entabla entre ambos la lucha, se propondrá expresamente abatirlo y lo conseguirá sin duda, con dictar leyes reglamentarias de intento restrictivas de las facultades del Presidente, como sucedió en el caso de Johnson; y como entonces, la renovación del Pre-

(235) E. Rabasa, ob. cit., pág. 102.

(236) *Ibid.*

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

sidente vendrá a restablecer la armonía de los Poderes; pero el mal que se trató de hacer a un hombre persistirá en la ley, obrará sobre sus sucesores, sobre el funcionario, es decir, sobre las instituciones viciadas por pasiones y rivalidades de momento”.

Se duele de la escasa facultad de veto que la Carta del '57 concedió al jefe del Ejecutivo, y se inclina hacia la dictadura de éste para superar las deficiencias constitucionales ocasionadas por la fuerza del Legislativo.

“El Ejecutivo previendo la amenaza, ha absorbido al poder legislador y ha creado la dictadura. Las deficiencias de la Constitución colocan, pues, al país entre la Dictadura Presidencial y el despotismo anárquico del Congreso, y por eso las clases conscientes del pueblo, por algo así como un instinto de conservación, han aceptado el ejecutivo, que asegura la vida a costa de las libertades, lo han sostenido con un acuerdo tácito, y no han seguido al Congreso, que, por su incoherencia, no da más que libertades teóricas y pone en peligro los intereses materiales y la existencia de la nación”.

Ahora bien, es verdad que en la Constitución de 1857 se dio al poder legislativo una supremacía que sólo había conocido, entre nosotros, en el Decreto de Apatzingán; ello se debió —y eso lo explica el mismo Rabasa— a los antecedentes más inmediatos que originaron dicha Ley fundamental. El Congreso de '56 siempre vio al poder legislativo como la verdadera representación nacional, y trató de subordinar a él, dentro de lo posible, al poder ejecutivo. Sin embargo, el Art. 29 que fue aprobado como el 34 del Proyecto, y la viciada interpretación que a él se dio, frustraron, estas patrióticas intenciones del Congreso constituyente.

Mata, Arriaga y Ocampo querían tan sólo, por medio de dicho precepto, establecer una coordinación entre los poderes, para que en casos de suma gravedad y trascendencia, que pudieran traer perjuicios sociales, a cambio de prevenirlos o remediarlos, se permitiera, con excesivas limitaciones y requisitos formales, suspender las garantías individuales. Francisco Zarco, con esa certera previsión que

JORGE SAYEG HELÚ

siempre lo caracterizó, se opuso al artículo, pues consideró demasiado absoluto hablar de “cualesquiera casos que pongan en peligro la paz pública”, y pronosticó que ello, en caso de ser aprobado, se prestaría a un sinnúmero de violaciones; aprobado que fue el artículo, fue adicionado de acuerdo con el Proyecto sobre facultades extraordinarias al Ejecutivo, que presentó el diputado Olvera, en el sentido de concederlas en los casos de suspensión de garantías.

Conforme al criterio de Rabasa el único camino que tenía el Ejecutivo para gobernar haciendo frente a la fuerza del Congreso, era el de la dictadura, y ello fue en efecto, lo que sucedió; la válvula de escape que encontraron los jefes del ejecutivo para gobernar sin salirse de la Constitución, la encontraron precisamente en el Art. 29 de ella, que viciado por falsas interpretaciones que sobre él se hicieron, sirvió para justificar la dictadura, constitucional en un principio, si se quiere, pero al fin y al cabo dictadura. Las facultades extraordinarias que de acuerdo con el Art. 29 sólo podían concederse en los casos de suspensión de garantías, se fueron poco a poco desprendiendo de su texto original, y se fue desnaturalizando la institución, llegando a concederse de hecho facultades extraordinarias bajo cualquier pretexto y en cualquier caso, y pudiendo ser, estas facultades extraordinarias, no sólo para administrar como había dicho la Corte en principio, sino que implicaban, además, la delegación de facultades legislativas, pese a la prohibición del artículo 50, que decía en su segunda parte:

“Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”;

Vallarta, en su calidad de presidente de la Corte, había dicho que

“la transmisión de la función legislativa, en este caso, es parcial y no implica la desaparición del órgano legislativo, que es lo que prohíbe el Art. 50”.

96. Supremacía y control

Jurídicamente, empero, la jerarquía que la Constitución de 1857 estableció entre los poderes públicos, señalaba una ligera supremacía,

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

todavía, del poder judicial, sobre el Legislativo y el Ejecutivo, mediante la institución del amparo.

El juicio de amparo que, como ya ha sido explicado, se introdujo por primera vez a nuestro derecho positivo en el Acta de Reformas de 1847, aparecería ya como única forma de control de la constitucionalidad de las leyes. En la Carta de 1857 se suprime definitivamente el control político —que anulando directamente las leyes opuestas a la Constitución, ponía en lucha perpetua a los poderes federales entre sí y con las legislaturas de los estados—, y se consagra exclusivamente el control judicial; se reconoce al juicio de amparo, para ello, una mayor extensión y una significación más perfeccionada.

A partir de la Constitución de 1857, en efecto, se amplió la esfera de acción del amparo, por lo que se refiere a interferencia de los poderes federales en la órbita de los locales y viceversa.

Ha llegado a sostenerse, no obstante, que la principal finalidad del juicio de amparo no es tanto controlar la constitucionalidad, cuanto proteger al individuo, y que, por tanto, subestima el control de la constitucionalidad y pone de relieve su marcado contenido individualista al sujetar el control al capricho de una persona; por otro lado, se ha dicho que en tanto sistema de control de la Constitución, resulta incompleto, pues tan sólo extiende su protección a las garantías individuales. Algunos de los impugnadores consideran, sin embargo, que estas deficiencias del juicio de amparo hacen nacer en él ciertas ventajas obtenidas de sus mismas limitaciones, que alejan todavía más los peligros del control político.

Nosotros creemos que a las ventajas que encierra el juicio de amparo en tanto medio controlador de la Constitución —que se manifiesta en tanto se opone lo más abierta y francamente posible a los sistemas de control político que sólo reportan desquiciamientos entre los órganos del poder— se suma el hecho de que se encamine a dar la mayor protección al individuo; ambas finalidades se conjugarán de la mejor manera posible para brindarnos una de las instituciones jurídicas más valiosas de todos los tiempos; y es que pensamos que no deben darse interpretaciones puramente estrictas y literales, sino que es necesario penetrar a la esencia de la institución e interpretarla lógicamente e históricamente.

JORGE SAYEG HELÚ

El juicio de amparo nació, es cierto, impregnado de individualismo y como un medio de hacer efectivos los derechos del hombre, pero apareció también como una forma de control de la Constitución —por más que esa forma fuese judicial, y como tal, traía implícitas las ventajas y desventajas de este sistema—. Afirmar, además, que el juicio de amparo en tanto sistema de control resulta incompleto por limitarse a proteger las garantías individuales y los casos de invasión de competencias entre los poderes federales y los poderes locales, creemos que es incurrir en una falsa interpretación que se basa únicamente en la gramática del precepto; analizando la institución con un criterio más conforme a la naturaleza de ella, consideramos que la esfera del control y protección del amparo abarca, si no todos, si la mayor parte de los preceptos constitucionales, al relacionarlos unos con otros en recíproca implicación, como lo hizo Vallarta.

Mas este poder controlador de la Constitución, deriva directamente del carácter de texto supremo que siempre, aún implícitamente, se reconoce a aquélla, y que a partir de la Carta fundamental que nos ocupa, se le señaló de una manera expresa, cuando textualmente se proponía en la primera parte del artículo 123 del Proyecto de Constitución:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión...”

Con el número 126, y sin discusión, fue aprobado este artículo por setenta y nueve votos contra uno en la sesión del 18 de noviembre de 1856. Era obvio el principio que consagraba: sobre la Ley suprema no podía existir ninguna otra legislación; sólo la voluntad soberana se manifiesta como superior a la Constitución, que es su obra directa, y que precisamente por serlo, adquiere su superioridad; los poderes constituidos no pueden obrar sino dentro de la Constitución.