

UN VOTO DEL MAGISTRADO D. JUSTO SIERRA INTERPRETACION DE LOS ARTS. 3º Y 4º DE LA CONSTITUCION FEDERAL.*

Caso: N. N.....pide amparo contra una ley del Estado de Morelos que le impide el ejercicio de su profesión de Agente de Negocios ó apoderado jurídico, porque para ello exige un título suficiente.

Cuestiones: 1ª ¿Puede pedirse amparo contra una ley aún no aplicada por la autoridad judicial?

2ª ¿Pueden las legislaturas de los Estados expedir las leyes orgánicas de los artículos constitucionales, ó esta facultad debe dividirse, según las materias, entre el Congreso Federal y los de los Estados, ó es exclusiva del primero?

3ª En el supuesto de que la facultad de organizar la Constitución sea exclusiva del legislativo de la Unión ¿pueden los Estados ejercitar temporalmente esta facultad, mientras el Congreso Federal no hace uso de ella?

4ª ¿El decreto núm..... de la legislatura de Morelos viola las garantías individuales definidas en los arts. 3º y 4º de la Constitución? ¿Cómo deben relacionarse y entenderse las prescripciones contenidas en esos artículos?

1ª— Respecto de la primera cuestión no puede haber dificultad seria; el art. 101 no puede tener otra inteligencia que la autorizada por los términos precisos de sus tres fracciones; ellas crean nuestra plena competencia para resolver las controversias suscitadas, en los casos que el artículo especifica, no sólo con motivo de la ejecución efectiva ó de la aplicación de la ley, es decir, no sólo contra un acto emanado de la ley, sino contra la ley misma, directamente (y entendemos por ley la que esté debidamente promulgada y en vía de ejecución) y por el solo hecho de autorizar la violación de una garantía ó de legalizar ó permitir la invasión de un derecho fuera de su alcance. El único límite de nuestras atribuciones en la materia, lo traza el art. 102

de la Constitución; no podemos proceder sino movidos por el derecho particular que se estime vulnerado; no podemos declarar una ley inexecutable ó inaplicable, por inconstitucional, sino respecto del caso especial que nos haya sido sometido; no podemos cubrir con nuestro amparo sino a individuos particulares; las declaraciones generales ó abstractas no pueden ser la fórmula de nuestras resoluciones. Ajustando, pues, el caso que motivó el presente recurso a esta inconcusa lógica constitucional, debemos decidir, que el amparo procede, pues que se trata de una de esas prohibiciones legales que, en realidad, son actos negativos que pueden entrañar una violación de garantías.

2ª— La segunda cuestión es de capital importancia y debe decidirse de antemano; si la legislatura de Morelos no está autorizada constitucionalmente para expedir las leyes orgánicas de los arts. 3º y 4º de la ley Suprema, si esta es una facultad exclusiva del Congreso Federal, debemos declarar infringida la fracción 3ª del art. 101 y amparar al quejoso, sin necesidad de examinar si hay ó no garantía individual violada: la esfera de la autoridad federal ha sido invadida en perjuicio del promovente, nuestro veto debe detener la usurpación.

Históricamente considerada, la cuestión está resuelta en sentido favorable a la doctrina de la facultad exclusiva de las Cámaras de la Unión para expedir las leyes orgánicas; tal ha sido el sentir constante del poder legislativo, como lo prueba el nombramiento de comisiones para organizar los artículos constitucionales, hecho por el Congreso General desde el primero que se reunió bajo los auspicios del pacto federal en cincuenta y siete hasta el actual; y no se diga que las comisiones nombradas con esta designación deben ocuparse en preparar leyes exclusivamente para el Distrito y Territorios, no. La ley de imprenta p. e. expedida en 31 de Enero de 1868, fué general para la República y expresamente denominada *orgánica de los arts. 6º y 7º de la Constitución*; y este procedimiento del Congreso pareció tan ajustado a la ley, que nadie se aventuró a formular una

* *Revista de Legislación y Jurisprudencia*. (Enero-junio). México, 1897. pp. 7-20.

protesta ni a indicar una reserva, ni el mismo Sr. Vallarta, ministro entonces de Gobernación, que devolvió sin observaciones el proyecto de ley y que, como es sabido, es el más conspicuo propugnador de la tesis que distribuye entre el Congreso y los Estados la facultad de expedir las leyes orgánicas.

Lo mismo puede decirse con referencia a la opinión reinante en el poder Judicial de la Federación: hay bastantes ejecutorias en que se da por supuesta la facultad exclusiva del Congreso en materia de leyes orgánicas; no hay una quizás, ni la misma que resolvió la cuestión que hizo célebre el profundo estudio del presidente Vallarta, y que indica el triunfo de sus ideas, en que se declare en términos exentos de toda ambigüedad, la facultad de las legislaturas locales para organizar la Constitución. Cuando a la antigua presidencia de la Corte, de tan subida importancia política, sucedió la modesta dirección de debates actual, y el Sr. Vallarta se retiró de este sitio, sus opiniones dejaron rápidamente de informar los votos de la justicia federal y en donde se habían escuchado sus magistrales lucubraciones, pudo decir enfáticamente uno de nuestros honorables colegas que las teorías del autor de los *Votos constitucionales* habían venido por tierra.

La verdad es que esas teorías, aceptadas ó rechazadas, constituyen el comentario magno de nuestro derecho público y no puede eximirse de consultarlas y meditarlas quien quiera que pretenda estudiar jurídicamente el pacto federal.

El peritísimo magistrado a quien se encomendó el examen del caso origen de este debate, se ha atrevido a exhumar una de esas excomulgadas teorías y a prohijarla resumiéndola con la elegante lucidez que le es habitual. Y tiene razón en no arredrarse por la argumentación que se le opone fundada en las ejecutorias en que la Corte da por probada la doctrina adversa, porque en nuestro puesto supremo nada nos fuerza a sustituir nuestra conciencia legal por sentencias que podemos juzgar erróneas y que debemos enmendar, no en sus consecuencias jurídicas, pero sí en sus trascendencias doctrinales.

Conocida es la tesis del Sr. Vallarta que pudiera compendiarse así: "El Congreso de la Unión tiene facultades para expedir las leyes orgánicas de los arts. 15, 25, 26, 28 y 29 del título primero de la Constitución, porque los tratados de extradición, las penas de los funcionarios que violen la correspondencia, el alojamiento de los militares en tiempo de guerra, las concesiones de privilegios y la suspensión de garantías, son materia federal; mas la organización de los demás artículos del título mencionado sólo corresponde a los Estados; el Congreso general, en cuanto atañe al Distrito y Territorios, funciona como legislatura local. Este derecho de los Estados se funda en que la Constitución reserva para ellos cuantas facultades no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales y no lo están las de organizar los artículos del título primero, con excepción de los ya puntualizados; el ejercicio de este derecho no tiene más límite que el respeto a las garantías individuales."

Estas conclusiones no me parecen incontrovertibles; parten de un punto que, en mi respetuosa opinión, se ha fijado mal. ¿Por qué se dice, en términos genéricos, que los artículos del título primero de la Constitución necesitan leyes orgánicas? Casi todos ellos son negativos, casi todos se sirven de estas fórmulas:

nadie puede ser obligado. Este derecho no puede ser objeto de tal disposición. Es inviolable esta libertad. No hay ni se reconocen tales ó cuales cosas. Ninguna persona puede tener tales ó cuales derechos. Nunca se celebrarán.... Quedan abolidas para siempre, etc., etc. Y tenía que ser así; la Constitución afirma un derecho, mejor dicho, lo da por existente, es anterior a ella misma, es anterior a todo, es coetáneo de la humanidad, puesto que lo llama *derecho del hombre*; pero esta afirmación metafísica tiene una salvaguardia, un escudo protector, una garantía; esta garantía es pues un veto, un límite, es un *hasta aquí* puesto a la acción del poder. Cuando la Constitución dice: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento" ó "La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial" ó "No se podrá expedir ninguna ley retroactiva" ó "Ninguna ley puede establecer la previa censura" etc.; ¿qué más puede decir? El límite es preciso; lo que no puede hacer la autoridad es evidente; ¿qué hay que añadir? la adición de una ley orgánica, ¿qué puede significar y de dónde fluye su necesidad? Así pues el argumento *ad absurdo* del presidente Vallarta y del Magistrado ponente no existe en puridad. "Siendo la mayor parte de los delitos ataques a las garantías individuales de que se ocupan los veintinueve primeros artículos de la Constitución, nadie más que el Congreso federal podría legislar en materia penal, ó, lo que es lo mismo, ningún estado podría, no ya expedir sus códigos criminales, pero ni aun castigar el homicidio, las heridas, la fuerza, el plagio, el robo, la difamación, etc. Y esto subvierte tan completamente nuestras instituciones, y choca de tal modo con nuestras prácticas, que nadie, ni los amigos más decididos de la doctrina que combate, pueden disputar a la soberanía local sus facultades para legislar en materia penal." (Vallarta. —*Cuestiones constitucionales*. Tomo II, p. 196, ed. 1881.

En estos conceptos textualmente reproducidos está condensado el argumento en cuestión. Pues bien, todos ellos huelgan aquí. Las garantías consignadas en los artículos 17, 18, 19, 20 y 24 para los presuntos delincuentes, no necesitan leyes orgánicas; son fronteras que la ley no puede salvar; son barreras que ni los gobiernos locales ni el general pueden debelar y nada más. Quien haya dicho que el congreso federal debe ampliar ó complicar reglamentándolas estas precisas y sencillas determinaciones, ha expresado un contrasentido constitucional. El magistrado ponente y su esclarecido guía combaten aquí un fantasma. Pero la preocupación del Sr. Vallarta era tan poderosa que recuerdo que cuando, como solía hacerlo con quienes teníamos la alta honra de ser secretarios de la Corte bajo su presidencia, me leyó su voto en el amparo Vilchis antes de comunicarlo al Tribunal, convino conmigo en que, en el lenguaje constitucional, no podía decirse que la mayor parte de los delitos eran ataques a las garantías individuales, puesto que éstas eran defensas del derecho individual contra la acción de la autoridad, y, sin embargo, no alteró la redacción, en mi sentir errónea, de su famoso estudio. (V. pág. 196, ed. 1881.)

¿Cuáles son, pues, los artículos de la Constitución que necesitan de una ley orgánica? O aquellos que contienen un principio preciso y una excepción imprecisa que el texto encomienda a otra ley determinar, como v. g., el artículo que declara que todo hombre es libre de portar armas, exceptuando las que enumere una ley; ó aquellos que no pueden observarse sino con

un complemento legal, como el artículo 102 fundamento del recurso de amparo. Una ley orgánica, que forma con la disposición constitucional un todo vital, no es lo mismo que una ley reglamentaria, que es la que puntualiza las reglas de ejecución de una disposición constitucional. El artículo 20 de la Constitución no exige una ley orgánica; sin ella puede y debe observarse, mas sí requiere una ley reglamentaria y, de hecho, así pueden considerarse los Códigos de procedimientos penales.

Reducida a estos términos la cuestión, aun cuando solo al Congreso competa la expedición de las leyes orgánicas, resultaría una hipérbole inadmisibles llamar por esto a nuestra federación “una monstruosidad que ni el centralismo más exigente ha prohiado jamás.” (Vallarta, pág. 198). Lo cierto es que, formando las leyes orgánicas un todo con la Constitución que no puede ser más que *una*, que formando parte del Pacto Federal, tienen que ser federales; estas son las leyes que *emanan* de la Constitución y que según nuestra protesta debemos guardar y hacer guardar los funcionarios federales. Verdad es que el artículo 117 habla de facultades *expresamente* concedidas a los funcionarios federales y la intercalación de este adverbio en el arreglo que se hizo del texto de la enmienda de la Constitución americana, es un indicio de la imposibilidad en que estuvo el Constituyente de pesar cada uno de los elementos que componen el texto de la ley suprema. Ni siquiera puede tomarse un argumento del modo con que se usa en la redacción la palabra *ley* casi siempre puesta en singular; en el artículo 13, p. e., donde dice el texto que *la ley* fijará los emolumentos que deben compensar un servicio público, claramente se refiere a leyes que ó pueden ser de la Federación ó de los Estados; mas cuando en su final dispone que *la ley* fijará los casos en que debe subsistir el fuero de guerra, es evidente que esa ley solo puede ser federal. Así es que es preciso inferir de todo el sistema de nuestra organización constitucional, cuáles son entre esas facultades expresas las que competen a la Federación; el artículo 117 está pues sujeto a interpretación y esa es la facultad suprema de la Corte de Justicia, facultad necesaria y sin embargo, tampoco expresamente concedida. La sana doctrina en esta materia de las facultades del Congreso es la expuesta por el juez Story en su comentario clásico de la Constitución americana, en la parte relativa a los poderes del Congreso: “Siendo el fin legítimo, estando dentro de los límites de la Constitución, todos los medios que sean apropiados y plenamente adaptables a ese fin, con tal que no estén prohibidos y estén conformes con la letra y el espíritu del Pacto fundamental, son constitucionales. (Cit. por Vallarta, pág. 208.)

Legítima conclusión de lo antecedente es esta, en mi sentir: para mantener la unidad del contexto constitucional las leyes propiamente orgánicas deben ser expedidas por el Congreso de la Unión. De otra manera no podría entenderse el artículo 126 de la Constitución que dice: “Esta Constitución, *las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella.....* serán la ley suprema de toda la Unión.” Si el Congreso comparte con los Estados la facultad de expedir las leyes orgánicas, que son, por excelencia, las leyes que emanan de la Constitución, ¿cómo pueden ser las hechas por el Congreso la ley suprema federal? ¿Cómo pueden compadecerse estas facultades? Imposible.

No cabe dudar que el artículo 3º exige una ley orgánica, exige una clara definición del límite de la libertad de profesar,

por medio de una enumeración de excepciones; eso solo compete al Congreso. Entonces, replica el presidente Vallarta, y con él nuestro respetado colega, los Estados no podrían organizar la instrucción pública. ¿Nada se los impide? El artículo 3º y su ley orgánica nada tienen que ver, sino de lejos, con los códigos locales de la instrucción: el Congreso solo puede decir, p. e. los médicos para ejercer una profesión necesitan un título otorgado ó admitido por el poder público, previas las pruebas que las leyes particulares determinen. Y no puede extenderse más allá en lo que a los *requisitos* de que habla el artículo se refiere, sin usurpar la autoridad de los Estados. ¿En qué coarta esto las atribuciones de dichas entidades para disponer en sendas leyes, los requisitos para obtener títulos ó para hacerlos admitir? Y esto es una parte ínfima de la instrucción pública. En todo lo demás ¿quién pretende mermar la soberanía local? Es pues este argumento un verdadero molino de D. Quijote.

3.—Y mientras el Congreso no expide una ley orgánica ¿puede suplirla con una ley temporal el legislativo local? El punto es muy delicado y no estoy bien seguro de mi opinión. Me inclino, sin embargo, a creer que sí. Esto está en conformidad con las doctrinas de algunos publicistas norteamericanos, que son los inventores y definidores clásicos del régimen federal; en las materias reservadas al Congreso (como las quiebras) los Estados pueden legislar mientras el Congreso no ponga en ejercicio su facultad, dice substancialmente Cooley. (Cit. p. Vallarta.)

Creo que esta opinión va de acuerdo con la teoría federal; sé bien que la Federación entre nosotros fue una ficción en 24 y fue una ficción en 57; era un símbolo, una bandera política, no una realidad histórica, y que cuando nuestro gran Constituyente decía en el Manifiesto que precede a la Constitución: *El Congreso hubo de reconocer como preexistentes los Estados libres y soberanos*, se ponía en flagrante contradicción con la verdad; pero ésta fue la ineludible fatalidad de nuestro destino: vemos obligados a traducir una ley salida de las costumbres, de las entrañas mismas de un grupo de colectividades anglo-sajonas celosas de su autonomía, y a traducirlas en un idioma y en un espíritu latinos. Sea lo que fuere, nosotros que, hablando aquí como jueces, no podemos juzgar a la ley sino conforme a la ley, estamos constreñidos a recurrir a la teoría federal tal como los maestros en el arte de construir federaciones la han inferido de su historia y deducir de ella las consecuencias que deben guiar nuestras interpretaciones, y haberlo comprendido así, será un honor altísimo para el Sr. Vallarta.

La teoría, pues, nos muestra una reunión de individualidades colectivas que se llaman Estados que por intereses de defensa celebran un pacto en el que consienten en ceder una parte de su poder para crear un centro dotado de la suma de los fragmentos de poder cedidos. El pacto social fingido por Hobbes y Rousseau, es una realidad legal en los estados federales: “Los poderes que ante el mundo han de representar a la Federación, dijo el Constituyente.....serán la hechura de los Estados todos.” De este principio es lícito deducir que los poderes concedidos por el Pacto siguen existiendo en las entidades que de antemano los tenían, mientras la entidad central no los haga efectivos y sólo cesan cuando llegue este caso. Por ejemplo, la Constitución impone a todo ciudadano la obligación de “alistarse en la guardia

nacional" (art. 36, fr. II), y uno de los poderes conferidos al Congreso por el Pacto, es el de "dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional" (art. 72, fr. XIX). ¿Cómo puede impedirse a un Estado organizar su guardia nacional para facilitar a sus ciudadanos el cumplimiento de un deber indeclinable? La Constitución no puede considerarse como un poder obstructor, llamado a paralizar la actividad de los Estados en todo cuanto mire a sus necesidades vitales. Por eso creo que a falta de una ley orgánica, es decir, general, puede una ley local dar vida, por modo limitado y concreto, a un artículo constitucional, solo provisionalmente. Por eso creo que la legislatura autora de la ley contra que se pide este amparo pudo decir qué profesiones necesitaban título para su ejercicio.

4.- Pero haciendo a un lado el origen de la ley, y admitiendo que sea expedida por la autoridad competente, ha objetado uno de nuestros colegas, honra de este tribunal, por su ciencia y su conciencia, ella viola el art. 4º de la Constitución, porque limita el derecho que todo hombre tiene para abrazar la industria, el trabajo, la profesión útil y honesta que le acomode. Que es útil y honesta la profesión de apoderado jurídico ó agente de negocios, es claro, pues que a otros se les permite ejercerla. Y aunque este derecho tiene el límite constitucional de una sentencia judicial (y no es este el caso) ó de una resolución gubernativa cuando esté en contraposición con los derechos de la sociedad, en el presente caso, ¿cuáles pueden ser esos derechos sociales ofendidos? Ningunos; lo que sí está violado es un derecho natural, una libertad humana creada por la naturaleza y formulada por la filosofía, la que tiene todo hombre de dar su representación a otro hombre, cuando ambos sean plenamente capaces de obligarse.

No creo haber menoscabado, al resumirlo, la fuerza del razonamiento del Sr. Novoa. Siento no estar conforme con su punto de partida. Es verdad que la filosofía (que ignoro por que el autor de la objeción llama *moderna*, pues que ninguno de los sabios que han trazado en nuestros días una síntesis completa de la ciencia, la admite) la filosofía, digo que atribuye un valor absoluto a la personalidad humana y afirma que la autora de la noción del derecho es la divinidad ó la naturaleza que lo ha depositado como imperecedera y misterioso simiente en el fondo de la conciencia, es la filosofía de los Constituyentes. Pero como esto no es una verdad científica, ni está al alcance de la razón experimental, sino una creencia (y es la mía) porque es una afirmación metafísica ú ontológica, es decir religiosa, claro es que no puede servirnos de piedra de toque para juzgar de la existencia de un derecho positivo que debemos amparar muy real y muy practicamente. El *derecho natural*, en este sentido considerado, no es algo demostrable, ni por la naturaleza, ni por la historia; ni en el espacio, ni en el tiempo; un derecho individual capaz de neutralizar y sobreponerse al social no ha dejado huellas ni en la historia, ni en los pueblos que hoy viven en el estado primitivo ó natural. Y es cosa peregrina que estos derechos absolutos que tienen su cimiento en la humana naturaleza, que estos derechos naturales, sólo en nuestros tiempos se hayan conocido en teoría y jamás practicado. No creo tampoco que el derecho sea obra de la ley, como lo profesa la escuela de Bentham; admito que en la naturaleza psicológica y social del

hombre, radican las necesidades que han ido creando límites forzosos a la acción de los individuos en el grupo social y a la de la autoridad sobre los individuos, sin lo cual ni el hombre ni la sociedad podrían ir realizando el fin de la vida que es conservarse y crecer. Y en este sentido no cabe dudar, que los antecedentes necesarios del derecho son leyes de la naturaleza física, espiritual y social del hombre. Mas de aquí a inferir que el *hombre en sí* tiene derechos absolutos, que ha cedido en parte para vivir en sociedad, hay un abismo.

Por fortuna los constituyentes, con sabiduría, al definir los derechos absolutos, les dieron la forma eminentemente relativa y condicional de garantías individuales y á la libertad humana de base metafísica le dieron por cortapisa la acción social. Y ¿quién resume la acción social, qué entidad real la sintetiza y la formula? El Estado.

Verdad es esta que resulta palmaria examinando los artículos 3º y 4º de la Constitución. El Sr. Vallarta ha puesto de resalto la falta de método y la vaguedad de expresión que caracterizan estos artículos. Tengo para mi que el modo más lógico de entenderlos y relacionarlos consiste en considerar el principio de la libertad de trabajo consignado en el art. 4º como la disposición genérica y el de la libertad de enseñanza consignada en el 3º como la específica; por manera que podrían ambos refundirse en un comentario que los condensara así: "Todo trabajo útil y honesto es libre, con tal que no ofenda los derechos de la sociedad; con estas condiciones las profesiones lo son en consecuencia; mas hay entre todas estas libertades una que, por su capital importancia, necesita ser expresamente consignada en la Carta fundamental: la libertad de enseñanza; sólo un juez, sólo una determinación administrativa fundada en la ley de preservación social pueden coartar esta libertad. Y como enseñar es sinónimo de profesar y como la preservación social puede consistir en exigir título para el ejercicio de una profesión, queda entendido que la ley puede exigir esos títulos menos al que enseñe: al maestro no se le obligará a demostrar oficialmente su competencia; a los otros profesores sí." Propongo, no sin desconfianza, esta inteligencia de los artículos constitucionales que hacen innecesaria la distinción del ilustre publicista a quien constantemente me he referido entre *profesión-facultad* y *profesión-oficio*. (Vallarta-ubi supra-186). No es de buena hermenéutica dar a una misma palabra acepciones diversas en el mismo texto.

Mas si el fundamento filosófico de la objeción del Sr. Novoa me parece deleznable, su fundamento constitucional me parece muy grave. Cuando la Constitución dice que la libertad de profesar tiene por límite los derechos de la sociedad ¿quién tiene que definir esos derechos sociales? La ley, contesta el mismo artículo. Luego en el presente caso, si la ley ha declarado que el ejercicio de la profesión de *agente de negocios sin título*, es perjudicial a la sociedad, no tenemos que investigar más, el límite de la libertad profesional está fijado y no hay derecho amparable más acá de ese límite. ¿Pero es esto rigurosamente cierto? Al damos la Constitución la facultad de declarar una ley anticonstitucional, en casos particulares, al permitirnos analizar sus fundamentos, ¿no se nos confiere la potestad de comprobar su solidez? ¿No se nos permite investigar si en efecto, a pesar

de la declaración legal los intereses sociales han sido vulnerados ó no lo han sido? ¿Puede estar este Tribunal en condiciones propicias para hacer esta calificación?

Tal vez la discusión me ponga en el camino de lo cierto; Pero el riesgo de merecer el dictado de ignorante no empece la confesión de mi actual perplejidad, y siguiendo la admirable receta de un insigne padre de la Iglesia *in dubiis libertax*, en mi duda me declaro por la libertad.

He aquí las conclusiones de este deficientísimo trabajo: 1ª En principio toca al Congreso de la Unión expedir las leyes verdaderamente orgánicas de la Constitución. 2ª Pueden los

Estados, mientras el Congreso cumple con este deber, organizar provisionalmente los artículos constitucionales. 3ª Este es el caso del Estado de Morelos que pudo dar temporalmente la ley orgánica del art. 3º de la Constitución Federal. 4ª Pero esta ley legítima del Estado está sometida al examen de la Justicia federal en la forma prescrita por el pacto y aunque a ella le toca definir el interés social, a la Justicia federal incumbe examinar si esa definición es justa. 5ª No lo es en el presente caso y, por lo mismo, la Justicia de la Unión debe amparar al quejoso.

Agosto de 1896.

Justo Sierra.