
Miguel de la Madrid Hurtado

Estudios
de Derecho Constitucional

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS



universidad nacional
autónoma de méxico

ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Serie G: ESTUDIOS DOCTRINALES 24

Miguel de la Madrid Hurtado

**Estudios
de Derecho Constitucional**

UNAM

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

MÉXICO 1977

Primera edición: 1977

**DR © 1977, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria. México 20, D. F.**

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES

Impreso y hecho en México

PRESENTACIÓN

Constituye un motivo de especial agrado redactar unas cuantas líneas sobre este volumen, en el cual se reúnen varios trabajos sobre derecho constitucional, redactados por el distinguido jurista mexicano Miguel de la Madrid Hurtado, la mayoría de los cuales aparecieron en publicaciones de esta Universidad.

Contrariamente a lo que ocurre en Europa y los Estados Unidos, en nuestro medio no son frecuentes los libros de recopilación de estudios jurídicos, ya que predomina la tendencia de publicar manuales y tratados, pues se tiene la impresión de que otorgan mayor prestigio a sus autores, por tratarse de obras de carácter sistemático.

Sin embargo, y en particular en el campo del derecho constitucional, podemos señalar los dos volúmenes de estudios reunidos por el ilustre Manuel Herrera y Lasso, aparecidos en los años de 1940 y 1964, respectivamente, los que sin exageración deben considerarse como una aportación esencial a la ciencia jurídica mexicana.

A este respecto podemos señalar que la vida moderna nos conduce, cada vez con mayor fuerza, hacia la investigación monográfica, ya que son las revistas las que se encuentran a la vanguardia del pensamiento jurídico, en un mundo de vertiginosos cambios en el campo de la cultura.

De ahí la necesidad y la conveniencia de este tipo de obras recopilativas, que permiten reunir en un solo volumen trabajos relacionados con una o varias disciplinas jurídicas, con el objeto de facilitar su consulta, que de otra manera sería muy laboriosa.

Por otra parte, es preciso subrayar que los excelentes estudios de Miguel de la Madrid Hurtado abordan cuestiones de gran provecho para los estudiosos del derecho constitucional tanto de nuestro país como de Latinoamérica.

En efecto, esta obra se inicia con un examen de las relaciones del derecho constitucional con el sistema económico, tema que preocupa de manera creciente a nuestros juristas, por las repercusiones que el segundo va adquiriendo de manera irreversible sobre el primero.

Nadie puede desconocer la trascendencia que adquiere actualmente el análisis de problemas relativos al régimen del derecho de propiedad, que ha sufrido transformaciones cada vez más profundas, señaladas ya por el ilustre León Duguit a principios de este siglo; así como al difícil

pero necesario equilibrio entre la persona humana y la sociedad en el campo de las libertades económicas.

A continuación, el autor efectúa un análisis conciso y no por ello menos profundo, del Congreso Constituyente de 1916-1917, que le fue encomendado, tomando en cuenta sus conocimientos sobre el tema, por el Consejo Técnico Editorial presidido por el dinámico juriconsulto Octavio Hernández, para incluirlo en la obra monumental publicada en el año de 1967 por la Cámara de Diputados con el nombre de Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, ya que es muy difícil comprimir, como lo hizo Miguel de la Madrid, una materia tan amplia en un espacio relativamente reducido.

También aborda el autor algunas cuestiones de carácter histórico que aparecieron como colaboraciones de dos obras colectivas publicadas por esta Universidad, la primera sobre las ideas de Juan Jacobo Rousseau sobre la soberanía popular en el constitucionalismo mexicano, y una segunda respecto a la división de poderes y la forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán de 1814, que fue el primer documento fundamental expedido en nuestra patria durante la lucha de independencia.

Con cierta relación con el último de los estudios mencionados, el autor emprende el estudio del tema de la división de poderes en las Entidades de la Federación Mexicana, esclareciendo numerosas cuestiones que no habían sido analizadas minuciosamente con anterioridad, ya que podemos constatar que generalmente nuestros tratadistas examinan los problemas relacionados con nuestra Constitución Federal, pero descuidan el régimen de las Entidades Federativas, y por ello debemos considerar como un acierto la realización del cuidadoso estudio del profesor De la Madrid.

Continúa la obra con un breve pero sugerente análisis del presidencialismo en nuestra Constitución Federal, que quisiéramos ver desarrollado con mayor amplitud en un trabajo posterior.

Finalmente, el volumen recopilativo concluye con un estudio de las reformas a la Constitución Federal en materia de representación, que también resulta trascendente, si se toma en cuenta la innovación que significó para nuestro sistema político-constitucional, la reforma de 1963, perfeccionada con posterioridad, que otorga una mayor participación a los partidos políticos minoritarios, a través de la figura singular de los diputados de partido.

Baste la descripción anterior para comprender el valor del volumen integrado con los estudios constitucionales de Miguel de la Madrid Hurtado, obra que seguramente tendrá una acogida muy favorable entre los estudiosos mexicanos y latinoamericanos preocupados por nuestra ciencia constitucional, y sólo debemos lamentar desde el punto de vista académ-

mico, que el autor se hubiese apartado, esperamos que temporalmente, de la elaboración de estudios como los que ahora se publican, merced a las preocupaciones de la función pública, que por sus conocimientos fue llamado a desempeñar.

Creemos que la aparición de este libro puede servir de estímulo a otros distinguidos juristas mexicanos, para recoger sus trabajos ahora dispersos. Estamos pensando particularmente en la obra fundamental de Antonio Martínez Báez, uno de nuestros más notables constitucionales, de quien tenemos la esperanza de publicar, por parte de este Instituto de Investigaciones Jurídicas y en una fecha no muy lejana, sus magníficas aportaciones a la ciencia jurídica mexicana.

Y también, por qué no, abrigamos la confianza de que Miguel de la Madrid Hurtado se sienta alentado a reanudar la producción académica que inició con tan buenos auspicios.

Ciudad Universitaria, septiembre de 1976

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

ECONOMÍA Y DERECHO *

SUMARIO: I. ASPECTO TEÓRICO DEL PROBLEMA. 1. La interpretación materialista de la historia. 2. La tesis formalista de Rudolf Stammler. 3. La interinfluencia de los factores. II. SISTEMA ECONÓMICO Y ORDEN JURÍDICO. III. CONSTITUCIÓN Y RÉGIMEN ECONÓMICO. 1. Constitucionalismo clásico y constitucionalismo social. 2. Clasificación institucional de los sistemas económicos. 3. Régimen constitucional del sistema económico mexicano. A) *Derecho de propiedad*. a) La propiedad privada. b) La propiedad pública. c) La propiedad social. B) *Servicios reservados al Estado*. C. *Las libertades económicas*. a) Libertad de trabajo. b) Regulación constitucional de la relación de trabajo. c) La garantía de libre concurrencia y la intervención del Estado.

La permanente necesidad de los que afrontan especulativa o prácticamente la realidad social en términos profesionales, de tener en cuenta no sólo el problema concreto de su quehacer, sino sus relaciones con el todo, se ha ido acentuando progresivamente a medida que las distintas disciplinas científicas han ido profundizando en su respectivo objeto de conocimiento. El peligro de una excesiva especialización en el campo de los estudios sociales, con la consecuente merma del conocimiento general e integrado que tome en cuenta interrelaciones, influencias; que mida las proporciones de las distintas facetas del actuar social y que, en fin, llegue al saber equilibrado de los fenómenos globales de la sociedad humana, es un riesgo del que los científicos y profesionistas de las disciplinas sociales han estado desde hace tiempo al corriente, pero sobre el que es vano, de tiempo en tiempo, meditar.

Es por ello que he aceptado con el mayor gusto la amable invitación del señor licenciado Héctor Rodríguez Licea, para sostener en este activo Colegio de Economistas de México una breve charla sobre las relaciones entre la economía y el derecho.

I. Aspecto teórico del problema

Para considerar el aspecto teórico de esta cuestión haré referencia a dos tesis clásicas sobre el problema: la del materialismo histórico, en la versión del marxismo, y la de Rudolf Stammler, el filósofo alemán del derecho.

* Conferencia pronunciada en el Colegio de Economistas de México, el 27 de marzo de 1969 y publicada en *El Foro*, 5ª época, núm. 14, abril-junio de 1969, México, D. F., pp. 47-69.

1. *La interpretación materialista de la historia*

La interpretación materialista de la historia, en su versión marxista, fue el primer examen metodológicamente serio que pretendió dar una explicación profunda de validez general, sobre las relaciones existentes entre los fenómenos económicos y los demás factores de la vida social. Su idea central consiste en afirmar que los fenómenos económicos son los que determinan, preponderantemente, el acontecer social.

La anatomía de la sociedad —diría Marx— hay que buscarla no en la llamada evolución del espíritu humano, como lo pretendían los filósofos idealistas del siglo XVIII, y más tarde Hegel, sino en las condiciones materiales de la vida, en la economía política. En párrafo apretado y sustancioso que ha pasado a ser uno de los clásicos en las ciencias sociales, Marx afirmó en 1859:

... en la producción social de su vida, los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción, que corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política y espiritual en general. No es la conciencia del hombre la que determina su ser, sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia. Al llegar a una determinada fase de su desarrollo, las fuerzas productivas materiales de la sociedad chocan con las relaciones de producción existentes, o, lo que no es más que la expresión jurídica de esto, con las relaciones de propiedad dentro de las cuales se han desenvuelto hasta allí. De formas de desarrollo de las fuerzas productivas, estas relaciones se convierten en trabas suyas. Y se abre así una época de revolución social. Al cambiar la base económica, se revoluciona, más o menos rápidamente, toda la inmensa superestructura erigida sobre ella. Cuando se estudian esas revoluciones, hay que distinguir siempre entre los cambios materiales ocurridos en las condiciones económicas de producción y que pueden apreciarse con la exactitud propia de las ciencias naturales, y las formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas o filosóficas, en una palabra, las formas ideológicas en que los hombres adquieren conciencia de este conflicto y luchan por resolverlo.¹

De este párrafo pueden destacarse las ideas básicas que a nuestro tema atañen de la siguiente manera:

1. La estructura económica de una sociedad se integra por las relaciones de producción, las cuales corresponden a una determinada etapa de las fuerzas productivas materiales.

¹ "Prólogo a la contribución a la crítica de la economía política", en: Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, t. I, pp. 372-373.

2. La estructura económica, así considerada, es la base real de los fenómenos sociales, incluyendo la conciencia social, misma que, a su vez, condiciona a la conciencia individual.

3. Los fenómenos sociales distintos a lo económico, como lo son las formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas, filosóficas y en general las formas ideológicas, son superestructuras derivadas y condicionadas por la estructura económica.

Federico Engels, el coautor de la doctrina marxista, haría más explícita en 1872, en su "Sobre el problema de la vivienda" la concepción de su compañero sobre las relaciones economía-derecho:

En una determinada etapa, muy primitiva, del desarrollo de la sociedad, se hace sentir la necesidad de abarcar con una regla general los actos de la producción, de la distribución y del intercambio de los productos, que se repiten cada día, la necesidad de velar porque cada cual se someta a las condiciones generales de la producción y del intercambio. Esta regla, que al principio se expresa como costumbre, se convierte después en *ley*. Con la Ley, surgen necesariamente organismos encargados de su aplicación: los poderes públicos, el Estado. Luego, con el desarrollo progresivo de la sociedad, la ley se transforma en una legislación más o menos extensa. Cuanto más compleja se hace esta legislación, su modo de expresión se aleja más del modo con que se expresan las habituales condiciones económicas de vida de la sociedad. Esta legislación aparece como un elemento independiente que encuentra la justificación de su existencia y las razones de su desarrollo, no en las relaciones económicas, sino en sus propios fundamentos interiores, como si dijéramos en el "concepto de voluntad". Los hombres olvidan que su derecho se origina en sus condiciones económicas de vida, lo mismo que han olvidado que ellos mismos proceden del mundo animal. Una vez que la legislación se ha desarrollado y convertido en un conjunto complejo y extenso, se hace sentir la necesidad de una nueva división social del trabajo: se constituye un cuerpo de juristas profesionales, y con él, una ciencia jurídica. Ésta, al desarrollarse, compara los sistemas jurídicos de los diferentes pueblos y de las diferentes épocas, no como un reflejo de las relaciones económicas correspondientes, sino como sistemas que encuentran su fundamento en ellos mismos... el desarrollo del derecho, para los juristas y para los que creen en sus palabras, no reside sino en la aspiración a aproximar cada día más la condición de los hombres, en la medida en que está expresada jurídicamente, al ideal de la justicia, a la justicia *eterna*. Y esta justicia es siempre la expresión ideológica, divinizada, de las relaciones económicas existentes, a veces en su sentido conservador, otras veces en su sentido revolucionario.²

² En: Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, Buenos Aires, Editorial Ciencias del Hombre, 1973, t. v, pp. 347-348.

Así pues, para el marxismo, las relaciones de producción, los procesos productivos, los fenómenos básicos de la vida social y el derecho, como las demás manifestaciones que produce la sociedad, no son más que “brotes más próximos o más remotos de las condiciones económicas imperantes en una sociedad dada . . .”.³

Para la concepción materialista de la historia,

. . . la producción y tras ella el cambio de sus productos, es la base de todo orden social; . . . en todas las sociedades . . . la distribución de los productos, y junto con ella la división social de los hombres en clases o estamentos, es determinada por lo que la sociedad produce y cómo lo produce y por el modo de cambiar los productos . . .⁴

El derecho, en otra forma dicho, sólo puede limitarse a reflejar y sancionar las relaciones económicas normales que prevalecen entre individuos en una sociedad y en una época determinada.⁵

Sin embargo, la tesis de que las relaciones jurídicas no son sino meras derivaciones de los fenómenos económicos fue temperada por Engels en una serie de escritos posteriores, advirtiendo que los discípulos de Marx habían exagerado la idea. Él advirtió que si bien la situación económica es la base, los diversos factores de la superestructura que sobre ella se levantan —entre ellos las formas y las ideas políticas y jurídicas— ejercen también una influencia determinante sobre las formas de la evolución social. Las premisas económicas, decía el compañero de Marx, son las decisivas en el quehacer histórico del hombre, pero el resto de las condiciones sociales constituyen fuerzas que se entrecruzan las unas con las otras y arman un juego mutuo de acciones y reacciones entre la estructura económica y los factores superestructurales y de éstos entre sí. El derecho, si bien es un elemento condicionado y dependiente de los fenómenos de la producción y del comercio, adquiere cierta reactividad sobre los mismos y posee una coherencia propia; el derecho, que viene a ser una expresión ideológica de un sistema económico determinado, repercute a su vez sobre la base económica y, dentro de ciertos límites, puede llegar inclusive a modificarla.⁶

A pesar de estas temperancias que Engels hizo a las afirmaciones de su amigo, la tesis marxista ha quedado con su idea general: es la estructura económica de la sociedad el elemento vertebral de la vida social; ella determina el curso histórico del hombre en relación, y los demás fenómenos socia-

³ Federico Engels, “Del socialismo utópico al socialismo científico”, en: *op. cit., supra* nota 1, t. II, p. 117.

⁴ *Ibidem*, p. 141.

⁵ Federico Engels, “Ludwig Feuerbach y el fin de la filosofía clásica alemana”, en: *op. cit., supra* nota 1, t. II, p. 419.

⁶ *Cfr.* “Cartas de Engels a J. Bloch, 1890; a K. Schmidt, 1890; a F. Mehring, 1893, y a H. Starkenburg, 1894”, en: *op. cit., supra* nota 1, t. II.

les —entre ellos el derecho— son superestructuras condicionadas por el factor económico, aunque éste es objeto también de influencia de aquellas que, en forma variable en el lugar y en el tiempo, adquieren cierta autonomía que les permite reaccionar sobre la base económica, haciéndola objeto de modificación o cambio.

Y así como Engels atemperó las afirmaciones de Marx en el aspecto de las relaciones estructura-superestructuras, habría de llevar a sus últimas consecuencias la teoría marxista del derecho y del Estado. Para ella, el derecho es la voluntad de la clase dominante en una sociedad dividida en clases; es un aparato coactivo que utiliza el Estado —instrumento de la clase explotadora— para sostener un régimen económico de naturaleza capitalista. Estas formas superestructurales de un sistema capitalista —Estado y derecho— han de desaparecer cuando la socialización de los medios de producción destruya la base económica de dicho sistema —la propiedad privada—, y surja un nuevo tipo de organización social.⁷

2. *La tesis formalista de Rudolf Stammler*

Si una de las grandes explicaciones de las relaciones entre la economía y el derecho es la interpretación económica de la historia —sobre todo en su versión marxista—, una tesis que sobre este problema también es imposible eludir es la enunciada por el eminente jusfilósofo alemán Rudolf Stammler.⁸

Las ideas de este jurista fueron expuestas a manera de réplica a la interpretación económica marxista de la vida social. Una de las críticas más serias a tal sistema fue el señalar que éste no había determinado con precisión el concepto de régimen económico de producción, base de sus afirmaciones fundamentales.

Para Stammler, las relaciones entre derecho y economía no son de naturaleza causal; ambas entidades de la vida social no están en conexión de causa a efecto; esto supondría, dice el autor citado, la concepción de ambos factores como gozando de existencia independiente como dos objetos distintos; aunque se observan distintos aspectos o tipos de fenómenos en la vida social, éstos se encuentran yuxtapuestos o coordinados y sobre ellos está la unidad de la existencia social humana.

Derecho y economía están en relación de forma y materia. Stammler entiende la economía social como la cooperación para la satisfacción de las necesidades humanas, afirmando, asimismo, que tal cooperación se desarrolla necesariamente condicionada a un conjunto de reglas exteriores de conducta,

⁷ Cfr. Federico Engels, "El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado", en: *op. cit.*, *supra* nota 1.

⁸ Cfr. *Economía y derecho; según la concepción materialista de la historia*; trad. de Wenceslao Roces, Madrid, Editorial Reus, 1929.

gran parte de ellas de naturaleza jurídica. En general, para el filósofo alemán, es la regulación externa de la conducta humana el elemento que permite dar unidad a la consideración de los fenómenos sociales; toda vida social es, por fuerza, una convivencia exteriormente regulada.

De ahí que Stammler reproche los intentos de conocer científicamente las realidades económica y jurídica en forma desvinculada. Por una parte, todo fenómeno económico —entendido por Stammler como la cooperación humana para la satisfacción de necesidades— surge y se desarrolla conforme a formas normativas externas; por otro lado, toda regulación social tiene por materia la conducta humana en un sistema económico. Así pues, mientras que la economía social no puede lógicamente dejar de tomar en cuenta la regulación jurídica de las conductas cooperativas que ella estudia, el derecho tampoco podrá desprenderse nunca de la materia por él regulada, es decir, de la economía social.

La posición que examinamos niega, pues, que el orden jurídico sea simplemente una derivación de las relaciones económicas; antes bien, es la regulación legal la que determina la trama de los fenómenos económicos, al condicionar su existencia a formas normadas jurídicamente.

Dentro de las ideas fundamentales de Stammler, interesa destacar un criterio que constituye un orientador instrumento de análisis en estos problemas: los fenómenos políticos, sin descansar necesariamente en manifestaciones de orden económico, pueden constituir los fundamentos determinantes de las transformaciones del derecho público, y, de esta manera, influir decisivamente en los fenómenos económicos de una sociedad, y en la totalidad del orden jurídico vigente. De esta manera, quedaba apuntada ya una idea que contribuye a esclarecer las relaciones entre los fenómenos económicos, los políticos y los jurídicos; el importante papel de la política y el derecho en la evolución económica de los grupos humanos.

Independientemente de las críticas que pueden ser hechas a la concepción stammleriana por los excesos formalistas en que incurre respecto a las relaciones entre los órdenes económico y jurídico, su exposición ha resultado de especial utilidad para el análisis del problema. La idea de la íntima relación y de la necesaria interconexión entre ambos órdenes de fenómenos sociales ha quedado como una lúcida aportación al estudio de las relaciones economía-derecho.

3. *La interinfluencia de los factores*

Parece que está fuera de duda el considerar la vida social, por más facetas o aspectos que la integren, como una indivisible unidad. Sólo la inteligencia humana, por un proceso analítico, descompone tal realidad en diversas categorías de fenómenos o factores para elaborar, con mayor facilidad, diversos

saberes científicos. Al hacer esta abstracción, los diversos factores así resultantes parecen cobrar en nuestro conocimiento realidades autónomas, con un devenir propio, capaces de convertirse en elementos de relaciones causales más o menos permanentes.

Ese proceso ha dado base para que grandes corrientes de pensamiento, al tratar de explicar el desarrollo de la vida social, atribuyan a alguno de sus factores el carácter de causa determinante del cauce de los demás. No sólo ha habido una interpretación económica de la historia humana, sino toda una gama de tesis causalistas que se han erigido en factor determinante de la dinámica social humana bien sean las ideologías, la religión, la política, la raza, el medio geográfico, etcétera. En algunas corrientes contemporáneas de pensamiento jurídico, también se pretende postular el derecho como factor condicionante de la vida social.

Sin embargo, la complejidad que existe en la realidad debe ser una continua advertencia para los especialistas dedicados al estudio de los distintos fenómenos sociales. El pensamiento de nuestros días se ha estado inclinando, cada vez más, a reconocer en la sociedad humana una magna y compleja textura configurada por varios factores cuya influencia es perpetua y dinámicamente recíproca, y cuya explicación veraz es imposible desde esquemas supersimplificados o unilaterales.

Por ello, después que los saberes sociales experimentaron en tiempos pasados un proceso de dispersión, una fuerza centrípeta los está conduciendo ahora a una obligada y saludable colaboración.

II. *Sistema económico y orden jurídico*

La definición de conceptos y realidades es tarea riesgosa. Sin embargo, en todo proceso de investigación de relaciones entre ideas o fenómenos, es necesario intentar precisar los términos que se pretende relacionar. Para los efectos de esta breve charla, creo que los elementos por definir son el orden jurídico y el sistema económico.

Para las finalidades de este trabajo, entendemos por orden jurídico un complejo de normas cuyo mandato es susceptible de ser aplicado, ante la resistencia de sus destinatarios, por la coerción social organizada.

El sistema económico lo identificamos como un conjunto de estructuras físicas y sociales dentro del cual los hombres realizan actos de asignación de recursos escasos con vista a la satisfacción de sus necesidades.⁹

⁹ Para el análisis del concepto de sistema económico, *cfr.* Joseph Lajugie, *Les systèmes économiques*, Paris, PUF, 1971; André Marchal, *Systèmes et structures économiques*, Paris, PUF, 1963, y Roberto T. Alemann, *Sistemas económicos*, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1953.

Creemos que todo sistema económico presupone necesariamente un orden jurídico que le proporciona un marco institucional. La actividad económica no puede ejercerse haciendo abstracción de la realidad institucional, sino que, por principio, está sujeta a determinados cauces e instrumentos de naturaleza social que la misma comunidad se impone o crea. La forma bajo la cual se atribuye la disposición de bienes y servicios de índole económica, esto es, lo que constituye el elemento determinante para caracterizar el régimen institucional económico, implica por lo menos: a) una organización de la propiedad, en cuanto a uso y disposición de bienes; b) un régimen bajo el cual se contraigan y cumplan obligaciones de los sujetos de la actividad económica, esto es, bajo el cual se formen y realicen las transacciones sobre bienes y servicios escasos, y c) un esquema que regule la formación de entidades asociativas y que establezca mecanismos de cooperación para la persecución de metas cuya realización hace necesaria la asignación y gestión de recursos de escasez relativa.

Esto es suficiente para concluir que todo sistema económico requiere un marco institucional. El proporcionar dicho marco es responsabilidad del orden jurídico en las sociedades modernas, y las perspectivas que tenemos a la vista nos permiten calificar de utópicos los modelos sociales que han avizorado sistemas económicos que puedan funcionar sin cauces jurídicos, aunque claro, éstos son susceptibles de modificaciones sustanciales conforme a la transformación de las sociedades.

Sin embargo, si aceptamos que todo sistema económico tiene entre sus elementos constitutivos un orden jurídico, y que lo económico coexiste siempre con un orden legal, tenemos también que reconocer que las peculiaridades de todo régimen de derecho dependen, en gran parte, de las características económicas de la comunidad en la que opera.

No hay que olvidar también que, por otra parte, el mandato jurídico implica frecuentemente la proyección de una voluntad política, y que ésta, normalmente, se apoya o genera en circunstancias de poder que, a su vez, pueden tener su origen en factores de naturaleza económica.

Ahora bien, como antes habíamos sugerido, existen voluntades políticas que, a través del derecho, pueden operar, inclusive a contrapelo de sistemas económicos establecidos, llegando inclusive a su transformación radical. Hace tiempo, para bien o para mal, se abandonó la idea de la marginalidad del poder político y del derecho, respecto a la evolución y transformación de la vida económica. La actitud intervencionista y reguladora del Estado contemporánea en la vida económica y social —tema sobre el que nos proponemos volver más adelante—, ha determinado una considerable dilatación de las regulaciones jurídicas sobre materias económicas.

No obstante las relaciones señaladas entre régimen económico y orden jurídico, conviene señalar la relativa autonomía de estos dos sectores de la

vida social. El derecho no se refiere siempre, necesariamente, al sistema económico como objetivo principal; la regulación jurídica comprende aspectos de la vida humana en relación que no tienen, como orientación o contenido básicos, la consideración económica: las relaciones familiares, la garantía de las libertades políticas y espirituales, la protección de intereses morales o de honor, el respeto a la personalidad humana etcétera, son aspectos de esta naturaleza. Aunque estas materias puedan tener implicaciones o consecuencias económicas, no cabe duda que la motivación en los fenómenos humanos en juego son de otros órdenes de autonomía suficiente respecto a la problemática de asignación de recursos escasos.

También hay que asentar que los fenómenos económicos tienen una dinámica relativamente autónoma, frente a la cual la eficacia del derecho es limitada. Se pueden encontrar situaciones en las que los actos humanos motivados económicamente se dan fuera o aun en contra de los marcos legales, y es frecuente que las normas legales referentes a materias económicas sean ineficaces por olvido o inadecuada comprensión de los fenómenos relativos.

Así pues, como es relativa la influencia económica en la vida del derecho, éste también es relativamente eficaz frente al comportamiento económico de los individuos o de los grupos.

El marco teórico que hemos pretendido abordar respecto al tema de nuestra charla sólo nos permite, por ahora, concluir con ideas muy generales. La precisión de las relaciones entre los fenómenos jurídicos y económicos en la vida social sólo es posible cuando analicemos casos concretos, pues de otra forma nos quedaremos al nivel de meros criterios orientadores.

Un estudio a fondo de estas relaciones en nuestro sistema económico y en nuestro derecho rebasa obviamente los límites de esta conferencia. Sería para ello necesaria una tarea en la que forzosamente tendrían que intervenir los especialistas ya no digamos de la economía y del derecho, en general, sino los expertos en las diversas especialidades de ambas disciplinas en los diversos campos donde se pretenda hacer la investigación.

No obstante, permítaseme todavía, con el ánimo de adelantar un poco más en el tema y de despertar en ustedes el interés en ahondar en estas cuestiones, tocar tan sólo las relaciones entre nuestro régimen jurídico básico —la Constitución— y el sistema económico que vivimos. Ello lo hago en mí carácter de aficionado al derecho constitucional y a la economía y en el de interesado profundamente en el estudio de las cosas relativas a nuestro país. Veamos, para ello, cómo es que la Constitución, norma fundamental y suprema de nuestro ordenamiento jurídico, se encarga de establecer bases que condicionan el aspecto institucional de nuestro sistema económico.

III. *Constitución y régimen económico*

1. *Constitucionalismo clásico y constitucionalismo social*

El constitucionalismo, como técnica que pretende sujetar la forma y actuación del poder político al derecho, es un fenómeno coetáneo al surgimiento del Estado liberal. Es explicable por esto que la doctrina constitucional, en su formulación original o clásica, estuviera condicionada por el cuerpo entero de la filosofía política y social de un liberalismo que se había convertido casi en una cosmovisión del mundo, y sobre todo de la vida social.

La constitución fue concebida como el estatuto jurídico del poder. Su función fundamental era sujetar a un marco rígido y preciso de competencias el ejercicio del poder estatal, mismo al cual se organizaba o reorganizaba como criatura de la comunidad, como producto del poder constituyente del pueblo. La Constitución fue pues, ante todo, la ley del Estado, entendido éste como la organización política de la colectividad.

Sin embargo, no fue el constitucionalismo un mero esfuerzo de racionalización del poder dentro de esquemas predeterminados por la teoría política. El constitucionalismo se explica, esencialmente, como un sistema de protección a la libertad humana, antes en situación incierta, cuando no de ausencia, bajo las formas del absolutismo político.

Las Constituciones han tenido como objeto primordial, desde sus orígenes, la protección de la libertad, de los derechos humanos.

Estos antecedentes nos sirven para comprender la actitud de las primeras Constituciones ante la vida económica de las sociedades.

Es ya lugar común la afirmación de que el liberalismo de finales del siglo XVIII y de gran parte del XIX pretendió alejar lo más posible al Estado del proceso económico, ya que partía del supuesto de que la vida económica tenía su legalidad natural propia y que su eficaz funcionamiento excluía las intervenciones regulatorias del gobierno.

Por otra parte, es conveniente tener en cuenta que la doctrina de los derechos del hombre que adoptaron las revoluciones democrático-liberales del siglo XVIII progenitoras del constitucionalismo moderno, incluyó dentro de aquéllos las llamadas libertades económicas y especialmente el derecho de propiedad.

La exigencia de un Estado neutral frente al fenómeno económico, y limitado frente a éste por los derechos individuales de libertad económica, son la explicación de que las Constituciones modernas, en su versión clásica, tuvieran referencias muy esquemáticas respecto al sistema económico de la comunidad y se limitaran a proteger los derechos de propiedad privada y libre contratación, supuestos jurídicos de un régimen económico de libertad, al cual usualmente se le califica de capitalista.

Las prescripciones constitucionales sobre materias relacionadas con la vida económica no dejaron de tener una importancia decisiva para configurar el marco institucional dentro del cual se desarrollaba aquélla. Ya hemos apuntado que la protección a la libertad de contratación y al derecho de propiedad eran los aspectos básicos del constitucionalismo clásico en materia económica. Sin embargo, alrededor de estos principios, encontramos todo un conjunto de regulaciones que implicaban determinaciones configurantes del sistema económico.

En primer lugar, lo que podríamos llamar genéricamente las *libertades económicas*: libertad de trabajo, de industria y comercio; libertad de asociación; protección a la libre concurrencia, es decir, a un sistema de economía de mercado, con las consiguientes prohibiciones de monopolios, privilegios, trabas al comercio, al movimiento de personas, etcétera.

Se encuentra también en el constitucionalismo clásico, como se ha venido insistiendo, *una protección especial a la propiedad privada*, operante por varios mecanismos y procedimientos; la protección era especialmente cuidadosa respecto a la propiedad de las personas físicas y relativa respecto a la de las personas morales.

No poca importancia tuvieron en las Constituciones liberales los capítulos relativos a la *estructuración de las finanzas públicas*. Era natural que siendo esta materia una parte de primer orden en la estructura y funcionamiento del poder público, tuviera la atención especial que se le dio. En estos aspectos, el constitucionalismo clásico pretendió también limitar al mínimo la discrecionalidad de la facultad impositiva del Estado y, consecuentemente, reducir también la incertidumbre en las obligaciones fiscales de los ciudadanos. El principio que vino a responder a estas necesidades de limitación y control se inspiró en la máxima acuñada en el curso de la evolución del constitucionalismo inglés: *Not taxation without representation*; fue, en suma, el principio de la legalidad de los impuestos, que obligaba a que las asambleas representativas tuvieran la exclusividad en la imposición de las contribuciones fiscales y, asimismo, la facultad de autorizar periódicamente (por lo general cada año) el presupuesto de gastos de los gobiernos, al cual debían éstos ajustarse rígidamente. Principio también de primera importancia fue el del destino de los impuestos al *gasto público*, concepto reducido por el también entonces estrecho concepto de servicios públicos. Finalmente, garantías de justicia fiscal fueron también consagradas por el constitucionalismo liberal. (Generalidad, proporcionalidad y equidad en los impuestos, prohibición de exenciones particulares, etcétera.)

En general, el contenido económico de las Constituciones liberales siguió el esquema brevemente así descrito. Determinó así un sistema donde la iniciativa libre e individual de los particulares era el resorte vital y decisivo

del fenómeno económico, y en el cual la actuación del gobierno era considerada eventual y marginal, cuando no inconveniente y poco deseable.

Ciertamente el ideal del liberalismo en materia de funciones del Estado en la vida económica no se plasmó íntegramente en la realidad. Un Estado totalmente neutro frente a la economía nunca se ha dado. Sin embargo, las directrices del sistema limitaron muy seriamente la actuación del poder político en estos aspectos.

El desarrollo económico que favoreció el sistema capitalista, sobre todo con la revolución industrial, imprimió nuevas complejidades a la vida social.

La creación de grandes mercados, las imperfecciones de la libre competencia, las tensiones sociales producidas por los nuevos módulos del sistema económico, el surgimiento de nuevas fuerzas e ideologías políticas generadas por la propia democracia liberal, fueron, entre otros, elementos que han influido en la modificación sustancial de la concepción de las relaciones economía-Estado.

Fue la crítica socialista y los movimientos políticos de ella derivados los que produjeron una profunda revisión del problema apuntado. Los supuestos político-jurídicos del sistema capitalista fueron duramente atacados por los que veían en ellos entelequias, que con existencia real más que relativa, servían sólo para mantener un sistema económico que auspiciaba y mantenía un orden social injusto, favorable a pequeñas minorías, y perjudicial a los grandes sectores de la población. La propiedad privada, las libertades económicas, la neutralidad del Estado ante los fenómenos de la producción y del cambio, los mecanismos del mercado, han sido objeto de una gran desconfianza, cuando no de un franco y enérgico ataque desde mediados del siglo diecinueve.

Estas ideas han estado llevando a la conclusión de que en la vida moderna se requieren mecanismos de colaboración social organizada para satisfacer eficazmente los anhelos de bienestar y justicia, cada día más vehementemente expresados y exigidos por las mayorías.

El mecanismo de colaboración social por excelencia es el Estado. Al poder político se le ha visto como el instrumento adecuado para organizar y regular el proceso económico, encauzándolo de tal manera que beneficie a la mayoría de la población. De esta idea surgieron varias soluciones: desde el intervencionismo puramente moderado o corrector de la economía de mercado, hasta el estatismo, que pone bajo el control centralizado del gobierno la marcha de la vida económica de la comunidad. Dentro del socialismo marxista, aunque se profetiza para un futuro indeterminado la gestión directa de las unidades económicas por parte de la comunidad, la realidad ha impuesto una planeación rígidamente centralizada por parte de los poderes estatales.

El hecho es que los problemas del siglo veinte han hecho que en todos los países del mundo se considere al Estado como el responsable de la vida económica. El Estado debe ahora encargarse de promover o sostener un desarrollo económico y social que beneficie a toda su población. Estas tareas han modificado profundamente las ideas tradicionales acerca de los fines y funciones del Estado, haciendo crecer progresivamente la importancia del grupo de atribuciones que forma lo que se ha dado en llamar la política económica; ésta, desde hace tiempo, es una de las partes más relevantes de la actuación de los Estados contemporáneos.

Estos fenómenos han influido en las modernas concepciones del Estado y del derecho, aunque todavía parece que su significación no se acaba de captar en su cabal dimensión.

Desde principios de siglo, puede apuntarse una transformación muy importante en el derecho constitucional. La Constitución mexicana de 1917, rompiendo con los moldes clásicos de las Constituciones, introdujo en su articulado preceptos relativos al sistema económico y social.

La Constitución alemana de Weimar, de 1919, la soviética de 1918, y otras muchas de la primera posguerra mundial, contribuyeron a la revolución de la doctrina constitucional y plasmaron en sus textos regulaciones básicas, no sólo del régimen político y jurídico de la comunidad nacional, sino también de los sistemas económicos y sociales.

De hecho, pues, el constitucionalismo social implicó la recepción de las tendencias e ideologías políticas que reclamaban del Estado una actitud positiva y responsable sobre la vida social en todos sus aspectos.

Las Constituciones, de esta forma, han sido desde entonces no sólo esquemas normativos de la organización y ejercicio del poder, sino normas integradoras y programáticas del desarrollo integral de una colectividad. No se deja, como antaño, a la legislación ordinaria la configuración del régimen económico; las normas constitucionales contienen orientaciones imperativas que constituyen el elemento dorsal de la estructura institucional del sistema económico.

En las Constituciones modernas está contenido un esquema normativo básico del sistema económico; se fijan las atribuciones y responsabilidades del Estado en el funcionamiento de tal sistema y, en los países en donde el régimen económico es mixto, es decir, donde la gestión de recursos escasos puede ser conducida por el propio Estado y por los particulares, se deslindan los respectivos campos de actividad y, en su caso, las necesarias correlaciones. Esta circunstancia exige, para el conocimiento veraz de los sistemas económicos, un cuidadoso análisis de las disposiciones constitucionales que fijan las bases fundamentales y las orientaciones más importantes del marco institucional de esos sistemas.

2. *Clasificación institucional de los sistemas económicos*

La clasificación más usada de los sistemas económicos se basa, precisamente, en criterios de tipo institucional. Se habla de sistemas capitalistas o de economía de mercado y de sistemas socialistas o de economía centralmente planificada. En medio de estos extremos se consideran los sistemas económicos mixtos, que son los que han tendido a prevalecer en las últimas décadas y que conjugan elementos de los dos sistemas antes mencionados.

Los sistemas económicos capitalistas o de mercado se caracterizan por un régimen de propiedad privada de los bienes de producción, libertad económica amplia para los agentes privados del proceso económico y una intervención restringida del Estado en dicho proceso.

Los sistemas socialistas o de economía centralmente planificada se caracterizan por un régimen de propiedad colectiva de los bienes de producción y por un sistema de planeación económica centralizada a cargo del Estado, con un margen residual de libertad económica limitada para los agentes privados del proceso económico.

Es difícil describir teóricamente los sistemas de economía mixta, pues en la práctica difieren en forma importante entre ellos, teniendo sólo en común la combinación de elementos de los dos sistemas típicos mencionados. Lo más apropiado para su estudio es su examen particular, para lo cual el estudio de su régimen jurídico es de primera importancia, pues en él se define el derecho de propiedad de los bienes de producción, la amplitud de la libertad económica de los agentes privados en el proceso económico y las atribuciones del Estado para orientar en dicho proceso o para, inclusive, intervenir directamente en él, ya sea con exclusión o en competencia con los particulares.

3. *Régimen constitucional del sistema económico mexicano*

La Constitución mexicana de 1917, que plasmó institucionalmente la ideología de la Revolución de 1910, consagra un sistema de economía mixta.

En efecto:

a) Consagra un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público, y establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes y de control directo y exclusivo del Estado sobre ciertas actividades y servicios.

b) Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público, y

c) Atribuye al Estado, a través de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en el proceso económico con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando, como dice el artículo 27 de la Constitución, “el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”.

Analicemos con más detalle estos tres aspectos del régimen constitucional de la economía mexicana, para precisar el carácter mixto de nuestro sistema económico, al menos, por ahora, desde el punto de vista de la norma fundamental del orden jurídico mexicano.

A) *Derecho de propiedad*

a) *La propiedad privada*

El artículo 27 de la Constitución federal afirma que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. Más adelante, el propio precepto señala que “la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”.

Los textos citados, a la luz de su origen revolucionario, de su interpretación y aplicación, nos permiten afirmar lo siguiente:

a) El derecho de propiedad se considera como un derecho instituido por la sociedad; en forma alguna puede considerarse a la propiedad privada como un derecho individual anterior y superior al grupo social;

b) El derecho de propiedad de los particulares es susceptible de ser regulado y limitado por la nación, a través de su historia, en beneficio del interés público. Si la utilidad pública, definida en términos de ley, así lo exige, el Estado puede expropiar los bienes de particulares, mediante indemnización;

c) La nación tiene el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, es decir de cambio económico, así como su conservación, con el fin de hacer una equitativa distribución de la riqueza pública. Esta facultad constitucional es una amplia base para la función rectora del Estado en materia económica.

La propiedad privada, debidamente constituida, y ejercida conforme a las leyes respectivas, goza de la protección constitucional mediante el establecimiento de diversas garantías. Varias de ellas, de carácter específico, están preceptuadas en el propio artículo 27 citado, pero podemos mencionar, sin

que el tiempo nos permita ahora analizarlas, las que establecen los artículos 14, 16, 22, 26 y 28 de la propia Constitución, que, en diversos aspectos, protegen la propiedad de los particulares de los actos de autoridad arbitrarios.

La regulación en detalle del derecho de propiedad privada se encuentra en los Códigos Civiles de cada una de las entidades federativas de la República, así como en las leyes mercantiles expedidas por el Congreso de la Unión, partiendo de las bases constitucionales indicadas que contienen importantes regulaciones en materia de capacidad jurídica para la adquisición, tenencia y administración de tierras y aguas. Su amplitud y limitaciones son factores determinantes que condicionan el cauce del proceso económico y, en suma, al constituir las estructuras institucionales de la titularidad de bienes escasos son variables de importancia fundamental en la toma de decisiones de carácter económico.

b) *La propiedad pública*

La Constitución mexicana señala una serie de bienes que constituyen lo que se califica de dominio directo o propiedad de la nación. El propio artículo 27 —precepto constitucional clave en materia de propiedad— estatuye un catálogo de ese tipo de bienes. Éstos son:

a) Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas;

b) Los yacimientos minerales, incluyendo el petróleo y todos los carburos de hidrógeno;

c) Las aguas de los mares territoriales, las de las lagunas y esteros marítimos, las de los lagos interiores formados por corrientes constantes, las de los ríos y sus afluentes y otros recursos hidráulicos que precisa el propio artículo. La propia Constitución, en el mismo artículo, establece que los bienes del dominio directo de la nación son inalienables e imprescriptibles, esto es, no susceptibles de propiedad privada, pero permite al gobierno federal dar concesiones de explotación sobre los mismos a los particulares en las condiciones que las leyes señalen, excepción hecha del petróleo y los hidrocarburos, cuya explotación, por reforma constitucional publicada en 1940, quedó reservada en forma exclusiva al Estado.

Los bienes del dominio directo de la nación están regulados por diversas leyes reglamentarias de la Constitución, pudiéndose mencionar entre las más importantes la Minera, la Petrolera, la de Aguas Nacionales, la de Bienes Nacionales, etcétera. Los ordenamientos relativos, así como sus reglamentos, establecen las condiciones del aprovechamiento respectivo, bien sea por el Estado, a través de corporaciones especiales, o de los particulares, mediante concesión, o a través de entidades mixtas, es decir de interés público y privado.

c) *La propiedad social*

Al lado de la propiedad privada y de la pública, la Constitución ha sentado la base de un nuevo tipo de propiedad: la social. Esta nueva forma tiene su aplicación en el campo del derecho agrario, donde la propiedad ejidal y la comunal se rigen por principios y normas diferentes a la propiedad inmobiliaria de derecho civil, y no llegan a constituir formas de propiedad del Estado. La regulación de esta nueva forma de derechos de propiedad, de tan importantes implicaciones socioeconómicas, y cuya presencia le da una configuración especial a nuestro sistema económico, está contenida en el Código Agrario.

B) *Servicios reservados al Estado*

La Constitución también reserva para el Estado la prestación de ciertos servicios, lo cual implica un matiz importante al sistema de economía mixta, y elimina en consecuencia la propiedad de los bienes de producción relativos. El multicitado artículo 27, por reforma de 1960, atribuye exclusivamente a la nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público, y prohíbe, en consecuencia, otorgar concesiones a particulares en estas actividades.

Por su parte, el artículo 28 de la Constitución atribuye exclusivamente al gobierno federal la acuñación de moneda, los correos, telégrafos y radiotelegrafía, y la emisión de billetes por medio del Banco Central.

C) *Las libertades económicas*

La Constitución mexicana de 1917 garantiza una serie de derechos de libertad económica cuya existencia refuerza el carácter mixto de nuestro sistema económico. Hagamos ahora un somero comentario de ellos.

a) *Libertad de trabajo*

Los artículos 4º y 5º de la Constitución Federal establecen la libertad individual de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo, siempre que sean lícitos. La licitud, a la luz de los principios jurídicos, se entiende como la adecuación de la conducta a las leyes de orden público.

El ejercicio de esta libertad de trabajo, según el precepto constitucional citado, puede ser vedado por decisión judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

La redacción del artículo 4º da una amplia base al Estado para limitar, reglamentar o condicionar la llamada libertad de trabajo, industria o comercio, cuando otorga al legislador la facultad de señalar los casos en que su ejercicio "ofenda los derechos de la sociedad", así como a la autoridad administrativa la atribución de, con base en la calificación legal, vedar el ejercicio de tal libertad. Pero, ¿cuándo el ejercicio de la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo, ofende los derechos de la sociedad? Creemos difícil dar una respuesta absoluta; en nuestra opinión, el legislador ordinario tiene permanentemente arbitrio suficiente para determinar los límites y modalidades que exija el interés público para condicionar el ejercicio efectivo de estas libertades económicas, y creo que no es heterodoxo afirmar que las metas y estrategia de la política económica —desarrollo, estabilidad, justicia social— son argumentos suficientes para justificar, al través del tiempo, las regulaciones legales que establezcan las modalidades y limitaciones del ejercicio de las libertades que se comentan.

Nuestra interpretación se confirma por la enorme y creciente variedad de legislación económica que se ha producido en nuestro país —no siempre adecuada, hay que confesarlo— que sujeta a reglas específicas el ejercicio de las libertades de profesión, industria, comercio o trabajo. Su comentario, obviamente, rebasa los límites de esta charla.

El propio artículo 4º constitucional establece que las leyes de cada Estado determinarán en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo. Salta a la vista la importante facultad que otorga el precepto a las Legislaturas de los Estados para intervenir en los mercados de trabajo especializados, pero sobre todo, es de subrayarse la importancia del principio implícito de atribuir al poder público la facultad de regular el ejercicio de actividades que pueden llegar a afectar el interés público, idea que ratifica nuestra interpretación de este precepto.

El artículo 5º constitucional protege también la libertad individual de trabajo al señalar que "nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento". El mismo precepto establece las excepciones a esta garantía: trabajo impuesto como pena por autoridad judicial; servicio de las armas, de jurados, cargos concejales y de elección popular; funciones electorales y censales; y servicios profesionales de índole social.

La necesidad del pleno consentimiento del individuo para formar la relación de trabajo es una garantía de libertad, una limitante de importancia evidente, que impide una política económica y social de índole coactiva en este aspecto, y obliga a respetar la libertad de los particulares.

b) *Regulación constitucional de la relación de trabajo*

La Constitución de 1917 no se limita a garantizar la libertad ocupacional de los individuos, sino que ha sido la primera en estatuir, en el artículo 123, un catálogo de derechos mínimos de los trabajadores y a establecer todo un marco institucional para el mercado de trabajo. La estructura del artículo 123, como decíamos, constituye un catálogo de derechos mínimos de los sujetos de la relación de trabajo y, al mismo tiempo, establece un sistema que deja a la negociación colectiva de patrones y trabajadores, bajo la vigilancia y arbitraje del Estado, la fijación de los términos de las condiciones de trabajo. Los derechos mínimos de los trabajadores consagrados por la Constitución son: jornada máxima de trabajo, descanso semanal, normas protectoras del trabajo de mujeres y menores, salarios mínimos generales y profesionales, igualdad de salario a trabajo igual, derecho de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y normas de salubridad y seguridad en centros de trabajo.

El propio artículo 123 establece los derechos e instrumentos de trabajadores y patrones para fijar las condiciones de la contratación laboral mediante negociaciones colectivas. En efecto, especificando en esta materia la libertad genérica de asociación que garantiza el artículo 9º constitucional, el 123 establece el derecho de obreros y empresarios para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera. El mismo precepto instituye como instrumentos de negociación el derecho de huelga para los trabajadores y el de paro para los patrones. Con estas bases constitucionales se ha desarrollado, al amparo de la legislación reglamentaria correspondiente, el proceso de la contratación colectiva que es decisiva para el funcionamiento del mercado laboral.

Y así como el artículo 123 constituye fundamentalmente un cuadro protector de los derechos de los trabajadores, establece también garantías a los titulares del derecho de propiedad de los bienes de producción. Al señalar la licitud de las huelgas, se establece que éstas tienen por objeto “conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital”. Los paros son lícitos únicamente cuando el exceso de producción hace necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable. Al señalar los criterios para fijar el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores, señala el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales. Finalmente, conviene citar la disposición del mismo artículo 123 de que el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

Cabe subrayar que la dinámica del mecanismo laboral estatuido por la

Constitución está bajo el arbitraje y vigilancia constantes del Estado, el cual, a través de su participación en las Comisiones Regionales y Nacionales de Salarios Mínimos y de Participación de Utilidades y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, está en condiciones decisivas de orientar y dirigir los mercados de trabajo y de ejecutar su política ocupacional, de salarios y parte de la industrial. En suma, el artículo 123 es un elemento de peculiar trascendencia en el marco institucional de nuestro sistema económico mixto, y constituye un marco de referencia obligado para las decisiones económicas y un módulo orientador de la política económica del Estado.

La previsión de un sistema de seguridad social, finalmente, orienta definitivamente el modelo de nuestro desarrollo económico hacia la concepción de un crecimiento equilibrado.

c) *La garantía de libre concurrencia y la intervención del Estado*

El artículo 28 de la Constitución es, sin duda, el que en la Carta Constitucional de 1917 conserva el sabor más liberal en materia de directriz económica y el que, en consecuencia, se invoca con más frecuencia para subrayar el aspecto privado o capitalista de nuestro sistema.

Este precepto prohíbe los monopolios, los estancos, las exenciones de impuestos, las prohibiciones a título de protección a la industria, y establece:

... la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Este segundo párrafo del artículo 28, adición del Constituyente de 1917, aunque conserva el principio de la libre concurrencia, tesis vertebral de un sistema capitalista, condena todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida en favor de personas determinadas con perjuicio del público en general, o de alguna clase social, fenómeno éste frecuente en el sistema clásico de economía liberal que criticó la Revolución Mexicana. Por ello no podemos considerar que este discutido artículo 28 sea de corte liberal ortodoxo, sino que, cuando menos, es la expresión de una ideología revisionista del propio sistema de economía de mercado.

Sin embargo, el texto, redactado con una incoherencia evidente, ha dado lugar a una ambivalencia en su interpretación que tanto sirve de apoyo a

los que ven en él la defensa de un régimen de libre concurrencia, como a los que han fundado en el mismo artículo la legislación económica intervencionista del Estado mexicano y la política económica aplicada por los gobiernos de la Revolución. Cabe esta doble interpretación, no hay duda, y ello no hace sino reforzar nuestra idea de que una de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución de 1917 fue el establecimiento de un régimen jurídico para un sistema económico mixto, en donde conservándose los mecanismos de mercado para dejar a los particulares un amplio margen de libertad económica, se responsabilizó al Estado de una política económica positiva y activa para promover un desarrollo económico nacionalista, con reformas estructurales socioeconómicas que habrían de transformar a la sociedad mexicana, modernizándola, con un sentido de crecimiento y justicia social.

No sólo la propia Ley Reglamentaria del artículo 28, expedida en 1934, se inclinó por la vertiente interventora del Estado, sino que la legislación económica adoptada por los gobiernos de la Revolución ratificó y configuró la tesis de la economía mixta, y las reformas constitucionales de los años correspondientes a la vigencia de la Carta de 1917 han acentuado el papel rector del Estado en el desarrollo económico, sin que se hayan desfigurado los amplios mecanismos de la economía del mercado.

Entre dichas reformas cabe destacar la de 1950, que adicionó el artículo 131, el cual contiene muy amplias facultades del gobierno federal en materia económica. Baste señalar, para no citar el texto completo de este precepto, que, en sus términos, es potestad del Estado “regular el comercio exterior, la economía nacional, y la estabilidad de la producción nacional”. Con razón, un destacado constitucionalista y hombre público, Antonio Carrillo Flores, ha planteado que, después de la reforma del artículo 131 que comentamos, parece inevitable concluir que el artículo 28 ha sido derogado tácitamente, o que, por lo menos, su vigencia es desde entonces parcial.¹⁰

La pretensión de apuntar en esta charla, aunque fuera a grandes rasgos, las condicionantes que implica el régimen constitucional mexicano —base suprema de nuestro orden jurídico— para la configuración del sistema económico que vivimos, debe quedar aquí concluida en obsequio de su distinguida y paciente atención. Cabe advertir, sin embargo, que una investigación exhaustiva del tema, no diremos del régimen constitucional, sino de la legislación ordinaria y de los reglamentos que en alguna manera determinan nuestros mecanismos económicos, con sus aciertos y errores, es una necesidad evidente para beneficio no sólo de los que profesionalmente estudiamos el derecho y la economía, sino de todos los agentes públicos y privados de la vida económica nacional.

¹⁰ Cfr. Antonio Carrillo Flores, “Las facultades constitucionales del Estado federal mexicano en materia económica”, en: *El Mercado de Valores*, año XII, núm. 36. 8 de septiembre de 1952, México, D. F.

Esta necesidad se acentúa si reafirmamos la conciencia de que el sistema económico mixto es una directriz constitucional que expresa, al lado de otros grandes principios políticos y jurídicos, la ideología de la Revolución Mexicana. Si reconocemos que ese sistema económico, en su evolución y funcionamiento, ha favorecido un desarrollo económico acelerado que ha transformado estructuralmente la sociedad mexicana para hacerla más grande cuantitativa y cualitativamente, dentro de un marco democrático y liberal; si aceptamos, como los hechos lo indican, que este sistema económico, al lado de nuestras instituciones políticas y jurídicas, puede seguir representando un ancho cauce para el desarrollo integral de México en la libertad, la democracia y la justicia, dediquémonos, economistas y abogados, con nuestros estudios y trabajo, en colaboración constante, a realizar la aportación que nos corresponde en los caminos modernos de nuestro país.

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917 *

SUMARIO: I. ANTECEDENTES. II. CONVOCATORIA AL CONGRESO CONSTITUYENTE. III. EL PROYECTO DE CARRANZA. IV. ESTADO Y RELIGIÓN. 1. Libertad de enseñanza. 2. Libertad religiosa. 3. Relaciones Estado Iglesia. V. LA DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS SOCIALES. VI. LA REFORMA AGRARIA. VII. LOS FRUTOS DEL CONSTITUYENTE.

I. *Antecedentes*

I. La Revolución Mexicana no atacó las estructuras constitucionales de 1857. Antes bien, partió de ellas para criticar al régimen de Porfirio Díaz por tener a la Carta fundamental como vestidura de un sistema político que se había apartado progresivamente de las decisiones políticas fundamentales del liberalismo. El primero y más grande antecedente de la obra constitucionalista de la Revolución Mexicana es, pues, la Constitución de 1857.

Se ha afianzado ya la tesis de que el proceso político del pueblo mexicano, a pesar de haberse efectuado a través de grandes momentos, obedece a cierta línea ideológica que ha venido afinándose desde la Independencia hasta la Revolución, pasando por la Reforma. Los trazos que marcó la ideología política de la insurgencia mexicana, principalmente en la expresión sistemática de Morelos, fueron perfilándose con mayor precisión con la generación constitucionalista de 1824, definiéndose dialécticamente en la lucha entre liberales y conservadores hasta 1856, y aflorando magníficamente en la obra del Constituyente de 1857 y de los hombres de la Reforma. La Revolución de 1910 no emergió del vacío ideológico, sino que representa un eslabón derivado de la formación política del pueblo mexicano; ella enriqueció y matizó la conciencia liberal que ha guiado nuestra historia, pero se apoyó en las raíces de la experiencia de un siglo de apasionados y fecundos conflictos.

Desde sus prolegómenos, la Revolución de 1910 mostró dos cauces de protesta que habrían de perfilar los aspectos del régimen institucional al que dio origen. Por una parte, la reiteración de los principios de la democracia liberal; por la otra, la exigencia de un cambio substancial en el orden económico social. Los grandes documentos políticos producidos en la primera década de este siglo que vinieron a constituir los gérmenes de la ideología revolucionaria, se refirieron tanto a problemas de carácter estrictamente

* Publicado en la obra: *Derechos del pueblo mexicano; México al través de sus Constituciones*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, t. II, pp. 593-620.

político como a cuestiones socioeconómicas, apuntando la inevitable interdependencia de ambos órdenes.

Así, el programa del Partido Liberal de 1906, que constituye un notable adelanto de los puntos básicos de las ideas de la Revolución, trata en su articulado, al lado de reformas políticas, materias tales como mejoramiento y fomento de la instrucción, protección a los trabajadores, acción del Estado en materia agraria, y modificaciones al régimen de impuestos, para finalizar con la recomendación de una reforma constitucional que recogiera sus tesis.¹ El programa del Centro Antirreeleccionista, del 15 de junio de 1909, además de plantear la reforma política, demandó medidas proteccionistas de la clase trabajadora y de los indígenas, y subrayó la necesidad de fomentar la agricultura y la irrigación.² El propio Plan de San Luis de 1910, que fue el llamado definitivo a la Revolución, a pesar de su carácter preponderantemente político, no dejó de hacer alusión a los despojos agrarios efectuados con motivo de las leyes de baldíos, y declaró sujetos a revisión los procedimientos respectivos.³

Ya en plena lucha armada, los planes y programas de las distintas facciones revolucionarias siguieron insistiendo en realizar paralelamente reformas políticas, económicas y sociales. El Plan Político Social, de marzo de 1911, al lado de sus pretensiones políticas —voto directo, no reelección, reorganización municipal—, pugnaba por la protección de los trabajadores, la restitución de tierras usurpadas, y la abolición de monopolios.⁴ El Plan de Texcoco (1911), el de Ayala (1911 y el de Santa Rosa (1912), demandaron energicamente la reforma agraria, pidiendo la restitución de tierras usurpadas, la expropiación de los latifundios, la dotación de ejidos, y medidas de fomento al sector rural.⁵

Fue pues un hecho que las demandas de la Revolución, a la vez que reafirmaban los principios políticos del liberalismo —democracia, derechos del hombre, división de poderes, sistema representativo, régimen federal y separación de Estado e Iglesia—, subrayaron la necesidad de una acción política decisiva para transformar el orden social y económico con el fin de hacer viables aquéllos.

2. La idea de convocar a un Congreso Constituyente que incorporara a nuestro régimen jurídico político las ideas de la Revolución surgió del mo-

¹ Cfr. *Planes políticos y otros documentos*; prólogo de Manuel González Ramírez, México, FCE, 1954, pp. 3-29.

² Gabriel Ferrer Mendiola, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1957, p. 17.

³ Cfr. *Planes políticos y otros documentos*, cit., pp. 33-46.

⁴ Cfr. *ibidem*, pp. 68-70.

⁵ Cfr. Ferrer Mendiola, *op. cit.*, p. 18.

vimiento constitucionalista encabezado por Carranza. Fue el gobernador de Coahuila quien, frente al magnicidio cometido por Victoriano Huerta, declaró la ruptura del orden constitucional y alentó al pueblo a rebelarse contra el gobierno golpista.⁶

El Plan de Guadalupe, que dio nacimiento al movimiento constitucionalista, no fue un documento ideológico, sino meramente táctico. Declaró el desconocimiento de los poderes federales, así como de los gobiernos locales que reconocieran a las autoridades usurpadoras, previó la organización del ejército constitucionalista bajo el mando de Carranza, y estableció los procedimientos destinados a restablecer el orden constitucional legítimo. El Plan carrancista no recogió las inquietudes economicosociales de la Revolución por razones estratégicas; como comenta uno de sus colaboradores más allegados, Carranza pensó que “formular un programa de reformas sociales era crear obstáculos al éxito político y militar inmediato; era alarmar a los intereses nacionales y extranjeros creando resistencias que entorpecerían la marcha victoriosa del ejército constitucionalista”.⁷

Sin embargo, ello no significaba que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista careciera de propósitos de reforma social. En el discurso que pronunció ante la primera reunión de la Convención Revolucionaria, el 3 de octubre de 1914, manifestó la necesidad de proceder a reformas que iban más allá de lo puramente político: resolución del problema agrario, edificación de escuelas, mercados y casas de justicia, obligación de pagar el salario en efectivo, limitación de la jornada de trabajo, descanso dominical, reglamentación de accidentes de trabajo, y, en general, adopción de medidas tendientes al mejoramiento de la clase obrera. Carranza también pugnó en dicha ocasión por la equidad tributaria, la reforma de los aranceles con sentido de protección industrial y la reforma bancaria, incluyendo la posibilidad de establecer un Banco del Estado.⁸

Más tarde, y desde Veracruz, Carranza incorporó formalmente al movimiento constitucionalista las demandas de reforma social. El 12 de diciembre de 1914, el Primer Jefe expidió el Decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe, declarándolo vigente ante la situación de emergencia provocada por la escisión de las facciones revolucionarias, pero anunciando, simultáneamente, que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo expediría y pondría en vigor “durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión

⁶ Cfr. “Plan de Guadalupe”, en: *Planes políticos y otros documentos*, cit., pp. 137-144.

⁷ Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, México, 1938, t. I, p. 12.

⁸ Palavicini, *op. cit.*, pp. 13-14.

pública exige como indispensables para restablecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí".⁹

Concretamente, Carranza anunció leyes agrarias que favorecieran la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que habían sido injustamente privados; leyes fiscales tendientes a establecer un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; reorganización del ejército; reforma electoral; independencia del poder judicial; revisión de las leyes civiles; cumplimiento de las Leyes de Reforma; reformas a los principales códigos; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, para destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar la formación de otros nuevos; en general, prometía Carranza todas aquellas medidas para asegurar a los habitantes de la República la efectividad y el pleno uso de sus derechos, y la igualdad ante la ley.¹⁰

Fueron las Adiciones al Plan de Guadalupe el acto político de Carranza que le confirió el liderazgo ideológico e institucional de la Revolución Mexicana, pues ellas recogieron en admirable síntesis las diversas banderas de lucha de los grupos revolucionarios, y señalaron el camino de su sistematización en un régimen jurídico que garantizara las demandas populares que habían nutrido la lucha armada.

En cumplimiento de sus promesas, Carranza ordenó la integración de una Sección de Legislación Social que trabajó prolijamente en una serie de proyectos legales. Asimismo, expidió una Ley del Municipio Libre, la Ley del Divorcio, la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, la Obrera de la misma fecha, expidió reformas al Código Civil y un decreto aboliendo las tiendas de raya.¹¹

II. Convocatoria al Congreso Constituyente

3. El día 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza promulgó un decreto de reformas al Plan de Guadalupe cuyo propósito fundamental era convocar la reunión de un Congreso Constituyente. El Primer Jefe del Gobierno Constitucionalista, que había logrado imponerse a las demás facciones del movimiento revolucionario, expuso, en el capítulo considerativo del decreto referido, que al estudiar detenidamente las reformas políticas que parecía conveniente hacer a la Constitución, resultaba ineludible la convo-

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem*, pp. 19-20.

catoria a un Congreso Constituyente por cuyo conducto la nación expresara de manera indubitable su voluntad. Razonó Carranza que el procedimiento de reformas establecido en la propia Constitución de 1857 no podía limitar la soberana voluntad del pueblo, el cual podía también ejercer su facultad constituyente por otros procedimientos.¹²

El razonamiento de Carranza fue impecable desde un punto de vista estrictamente constitucional. Si bien es cierto que la Constitución de 1857 señalaba en su artículo 127 el procedimiento de su reforma por medio de un órgano-revisor de la Constitución, integrado por poderes constituidos, es principio básico en la teoría constitucional democrática y realidad política inexorable, que el poder constituyente del pueblo no puede ser constreñido por disposiciones juridicopositivas, aun cuando éstas tengan rango constitucional.¹³

El decreto facultó al Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación para convocar a elecciones para un Congreso Constituyente; el Distrito Federal y cada Estado o Territorio nombrarían un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pasara de veinte mil, con base en el censo de población de 1910; los Estados y Territorios que no tuvieran esta población mínima, tendrían derecho a un diputado propietario y uno suplente.¹⁴

Los requisitos fijados por el decreto para ser diputado a la Asamblea Constituyente fueron los mismos que los exigidos por la Constitución de 1857, pero se inhabilitó a aquellos que hubiesen ayudado con las armas o servido empleos públicos en los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista.¹⁵

El decreto estableció también que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo presentaría al Congreso Constituyente el proyecto de Constitución reformada para que se discutiera y aprobara o modificara. Las labores del Congreso quedaron ceñidas a la discusión y aprobación del proyecto de reformas constitucionales y a una duración de dos meses.¹⁶

La convocatoria a un Congreso Constituyente había sido preparada con anticipación por las fuerzas carrancistas mediante una intensa propaganda que subrayó la necesidad de su reunión. Félix F. Palavicini, Manuel Aguirre Berlanga y Antonio Manero fueron los principales voceros del Primer Jefe para preparar un clima adecuado en la opinión pública de la nación frente a los proyectos constitucionales.¹⁷ Cuando Carranza había vencido a las

¹² Ferrer Mendiola, *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 30-34.

¹³ Miguel de la Madrid Hurtado, "La soberanía popular en el constitucionalismo mexicano y las ideas de Rousseau", en: *Presencia de Rousseau*, México, UNAM, 1962, pp. 327-366.

¹⁴ Ferrer Mendiola, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 33.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*, p. 28.

facciones revolucionarias rivales y controlado la mayor parte del país, formalizó su idea constituyente con este decreto.

El 19 de septiembre de 1916, la Primera Jefatura lanzó la convocatoria a elecciones del Congreso Constituyente. Señaló para su reunión la ciudad de Querétaro, el día 1º de diciembre de ese mismo año. Las elecciones debían celebrarse el domingo 22 de octubre siguiente, de acuerdo con la ley electoral que se expidió el mismo 19 de septiembre. El propio Congreso Constituyente calificaría las elecciones de sus miembros. En general, el decreto convocatorio reguló en detalle las reuniones del Congreso Constituyente, seguramente con el propósito de evitar que sus labores fueran distraídas con cuestiones previas de organización y trámite.

Las elecciones se realizaron, conforme a lo previsto en su convocatoria, efectuándose en 218 de los 246 distritos electorales. El día 20 de noviembre dieron comienzo las sesiones preparatorias del Congreso, habiéndolas presidido Manuel Amaya, diputado por Coahuila. En la sesión del 30 de noviembre, se efectuaron elecciones para la Mesa Directiva del Congreso; resultaron electos, como presidente, Luis Manuel Rojas; primer vicepresidente, Cándido Aguilar; segundo vicepresidente, Salvador González Torres; secretarios: Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José María Truchuelo y Antonio Ancona Albertos; y prosecretarios: Jesús López Lira, Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio A. Bórquez.¹⁸

III. *El proyecto de Carranza*

4. El día 1º de diciembre de 1916 ocurrió Venustiano Carranza a inaugurar las labores del Congreso y presentar su proyecto de reformas a la Constitución.

El discurso pronunciado por Carranza describió el carácter de las reformas por él propuestas; base de dichas reformas fue una crítica general a aquellos aspectos de la Constitución de 1857 que, según el propio Primer Jefe, habían impedido su vigencia efectiva y abierto el paso a la dictadura.

Para Carranza:

... los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica acomodándose a las necesidades del pueblo mexicano; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado

¹⁸ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. I, pp. 375-376.

conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.¹⁹

Después de esta crítica general, Carranza señaló que los derechos individuales que la Constitución de 1857 había declarado como la base de las instituciones sociales, habían sido conculcados sistemáticamente por los diversos gobiernos; que las leyes del juicio de amparo, ideado para proteger aquellos derechos, no habían hecho otra cosa que embrollar la justicia; que, en general, los principios básicos de la Constitución del 57 no habían pasado de ser una bella esperanza, cuya realización se había burlado de una manera constante.

La soberanía nacional no ha expresado ninguna realidad, decía Carranza:

... el Poder Público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación manifestada en la forma en que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública...²⁰

Tampoco ha tenido cumplimiento, denunció el Primer Jefe, el principio de la división del poder público; todos los poderes se han ejercido por una sola persona, consolidándose el centralismo de las potestades estatales con la abdicación que de sus competencias había hecho el poder legislativo, al conferir al Presidente de una manera sistemática, facultades extraordinarias para legislar.

El principio federativo fue también denunciado francamente por Carranza como carente de realidad:

... ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél... los poderes del Centro se han ingerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se ha dejado que en cada Entidad Federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas.²¹

Soberanía popular, gobierno representativo, derechos del hombre, división de poderes, sistema federal, principios todos ellos del régimen constitucional de 1857, eran para Carranza ficciones políticas. Sin embargo, el proyecto de reformas que presentó a la consideración de la Asamblea de Querétaro,

¹⁹ *Idem*, p. 385.

²⁰ *Idem*, p. 386.

²¹ *Idem*, p. 387.

se movió dentro de aquellos postulados. Ni siquiera la experiencia reconocida por él mismo acerca de la vigencia, o, mejor dicho, la falta de vigencia de los preceptos de la Constitución liberal fue motivo suficiente para que los ideales constitucionalistas del pueblo mexicano, que venía tratándose de imponer desde 1824, fueran rechazados. Y es que en la conciencia del mexicano los dogmas políticos del liberalismo han sido, desde la Independencia, la guía para la construcción de la realidad política del país.

Las reformas propuestas por el Primer Jefe tendieron a reafirmar la estructura fundamental de la Carta de 1857, modificando sólo su reglamentación concreta. Fue objeto de especial preocupación dentro de dichos proyectos la protección a la libertad humana, finalidad esencial de las Constituciones para Carranza. Por ello promovió reformas al capítulo de las garantías individuales y a los artículos referentes al juicio de amparo; también sentó las bases de la organización del Ministerio Público y pretendió dar una mayor independencia al poder judicial.

El proyecto carrancista propuso reformas al artículo 27 constitucional para fortalecer la vigencia de las leyes de reforma y consultó a la Asamblea la conveniencia de exigir que los extranjeros se sometieran íntegramente a las leyes mexicanas al adquirir bienes raíces.

A pesar de reconocer los inconvenientes que atrae el poder electoral a todos los ciudadanos, sin atender a su diferente grado de instrucción, Carranza pidió que no se impusiera restricción alguna al sufragio, por considerar ello impolítico e inoportuno cuando estaba en plena marcha una Revolución apoyada por las grandes masas populares.

Especial atención dio el proyecto constitucional a la institución del municipio libre como una de las grandes conquistas de la Revolución.

Donde fue puesto el mayor realce en el discurso de Carranza, fue en lo relativo a la organización y relaciones de los poderes legislativo y ejecutivo. Para Carranza, el pueblo mexicano, como los latinoamericanos:

...han necesitado y necesitan todavía de Gobiernos fuertes capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desmanes; pero por desgracia, en este particular se ha caído en la confusión y por Gobierno fuerte se ha tomado al Gobierno despótico. Error funesto que ha fomentado las ambiciones de las clases superiores, para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos.²²

La libertad tiene por condición el orden. El gobierno debe ser respetuoso de la ley y de las instituciones, pero debe también ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad. Con base en esta

²² *Idem*, p. 385.

concepción de la organización política, Carranza criticó la regulación que de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo había hecho la Constitución de 1857. Era necesario para él, fortalecer al poder ejecutivo, dejando en la Constitución nueva la elección directa del poder ejecutivo y la prohibición para su reelección, conquistas obtenidas por la Revolución de 1910. Fue por ello también que Carranza pidió la ratificación de las reformas hechas en la etapa preconstitucional en el sentido de abolir la vicepresidencia que, por una serie de circunstancias, llegó a tener una historia funesta, pues en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en casos inesperados, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República.

De lo anterior se desprende que las reformas propuestas por Carranza en su proyecto se movían dentro del marco de la Constitución anterior. Las decisiones políticas fundamentales del constitucionalismo mexicano no se tocaban en modo alguno; a lo más se retocaban. El propósito esencial de Carranza era fortalecer y hacer realizables los postulados de la carta constitucional anterior, cuya esencia seguía siendo respetada y venerada por el movimiento revolucionario.

Por lo demás, el tono del discurso de Carranza ante el Congreso Constituyente, muestra el respeto que siempre tuvo para sus labores. No se descubre en él autoritarismo alguno, sino que, por el contrario, se halla una sincera invitación a la libre deliberación del proyecto que se había elaborado para que sirviera, únicamente, de punto de referencia para los debates del Constituyente, órgano de expresión de la voluntad soberana del pueblo. El desarrollo de las labores de la Convención queretana, su resultado, y la actitud de don Venustiano ante ambos ratifican este respeto del gran estadista de la Revolución por la obra constitucional de la Asamblea.

IV. *Estado y religión*

5. Los debates del Congreso Constituyente de Querétaro que provocaron las más apasionadas controversias y mostraron las diversas corrientes ideológicas que concurrieron a la convención, fueron los relativos a los temas de la educación, la religión y el Estado.

Para explicarnos el origen y sentido político de las discusiones correspondientes, es necesario hacer alusión a los antecedentes de la cuestión en la época prerrevolucionaria.

El porfiriato mantuvo formalmente en vigor las leyes de Reforma, aunque toleró conscientemente su reiterada violación. El clero recuperó parte de su influencia en la educación aunque ya no dentro del aparato oficial. Asimismo, de una manera subrepticia, volvió a adquirir bienes raíces, aunque tampoco

en la proporción de antes de la Reforma. A pesar, pues, de la tolerancia de Díaz, el clero ya no tuvo la injerencia política, económica y social a que estuvo acostumbrado en la estructura colonial mexicana que fue rota por el movimiento liberal reformista. Como ha dicho Reyes Heróles, "el avance legal institucional fue en esta materia de tanta trascendencia, que treinta años de porfirismo no bastaron para retrotraer las relaciones Estado Iglesia a su situación anterior".²³

Sin embargo, la actuación del clero al margen de las Leyes de Reforma no dejó de provocar irritación en la conciencia liberal mexicana al explotar el movimiento revolucionario. El anticlericalismo fue una de las características más extendidas de los diversos grupos revolucionarios, máxime que en los primeros años del movimiento iniciado en 1910, fue evidente el resurgimiento de los grupos conservadores alrededor del Partido Católico, con el apoyo y la simpatía de los clericales.

1. *Libertad de enseñanza*

6. El anticlericalismo generalizado de los grupos revolucionarios se hizo particularmente notorio en ocasión de discusión del artículo 3º del proyecto de Constitución reformada.

El proyecto de artículo 3º presentado por el Primer Jefe estableció la completa libertad de enseñanza y el laicismo para la que se impartiera en establecimientos oficiales.

Artículo 3º Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos.²⁴

La Comisión de Constitución, presidida por Múgica, uno de los líderes más destacados de la corriente radical del Congreso, presentó a la Asamblea un dictamen que rechazaba el texto propuesto por Carranza, con el objeto de eliminar totalmente la intervención del clero en la enseñanza.

El dictamen de la Comisión manifestó que era justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio afectara la conservación de la sociedad o estorbara su desarrollo; tal era el caso de la enseñanza religiosa que, por implicar ideas abstractas que no puede asimilar la mente infantil, perjudica el desarrollo psicológico natural del niño. Por otra parte, apuntó la Comisión, la enseñanza religiosa es contraria a los intereses nacionales, ya que

²³ "La Iglesia y el Estado", en: *México, 50 años de revolución*, México, FCE, 1960, t. III, p. 367.

²⁴ *Diario de los Debates . . .*, cit., *supra* nota 18, t. I, p. 503.

la educación había sido una arma del clero para usurpar las funciones del Estado.

Artículo 3º Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del Gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.²⁵

La posición contenida en el dictamen referido provocó un apasionado debate durante las sesiones del 13 al 16 de diciembre de 1916. Dos grupos se formaron en tal ocasión: los radicales o jacobinos, casi todos ellos militares y políticos de filiación obregonista, y los moderados, integrado este último por los diputados más adictos a Carranza.

Los radicales siguieron y ampliaron los argumentos del dictamen de la Comisión; Múgica subió varias veces a la tribuna para defender la posición radical, seguido, principalmente, por Román, López Lira, Rosas y Reyes, Truchuelo y González Torres. Los radicales apuntaron que para ellos dicha discusión representaba el momento más solemne de la Revolución; era la oportunidad de combatir al clero, enemigo de las libertades y de las instituciones democráticas en México. Múgica advirtió:

... si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el clero con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros pósteros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos, y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de su nacionalidad.²⁶

Román apuntó que las escuelas católicas habían sido simplemente un medio para preparar a las generaciones venideras contra el credo liberal. González Torres fue más allá del mero anticlericalismo para lanzar un ataque genérico a las ideas religiosas:

No es conveniente que se permitan las escuelas religiosas para educar a los niños, porque aunque las religiones hayan sido dictadas por necesidades

²⁵ *Idem*, p. 639.

²⁶ *Idem*, p. 643.

morales de la sociedad y tengan principios efectivamente morales, en la actualidad todos estamos convencidos de que las religiones están perfectamente corrompidas y que se han convertido en una trama de cuentos y leyendas, de absurdos y de aberraciones con las que procuran envolver la inteligencia y el corazón de los niños, con objeto de apropiarse del ser futuro y después manejarlo a su antojo, siempre con fines bastardos.²⁷

La corriente moderada de los constituyentes defendió el proyecto carrancista y atacó el artículo 3º propuesto por la Comisión. Cravioto, Palavicini, Rojas, Macías y Lizardi fueron los oradores más representativos de esta posición. Conviene aclarar que los moderados, casi sin excepción, se declararon también anticlericales, y que por sus ideas no pueden ser clasificados como conservadores.

Rojas tachó el criterio de la Comisión de intolerante y agresivo; Cravioto de "arbitrario, impolítico, imprudente, insostenible, secularmente regresivo y tan preñado de consecuencias funestísimas", que de aceptarlo se daría al traste con muchas de las conquistas de la Constitución de 1857, a la cual había que mejorar, pero nunca empeorar. Cravioto mismo expuso el más puro criterio liberal respecto al problema de la enseñanza; la libertad de enseñanza —dijo— es un derivado directo de la libertad de opinión; los padres tienen el derecho de educar a sus hijos y el Estado debe permanecer neutral en materia de educación; por ello, la educación que imparta el Estado debe ser laica; el foco real de la enseñanza religiosa está en el hogar y no en la escuela. Para enfrentarse al clericalismo, hay que esgrimir el criterio liberal, hay que multiplicar las escuelas laicas.

La Comisión de Constitución retiró su proyecto original de artículo 3º y presentó otro texto del siguiente tenor:

Artículo 3º La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.²⁸

Aun así, el texto no fue del agrado de los moderados, quienes preferían que subsistiera el texto carrancista, aunque aceptaban que en otros artículos de la carta constitucional se limitara la injerencia del clero en la educación.

²⁷ *Idem*, p. 760.

²⁸ *Idem*, p. 732.

Pasado el asunto a votación, se aprobó el segundo texto presentado por la Comisión, por 99 votos contra 58, en la sesión del 16 de diciembre.

2. Libertad religiosa

7. La cuestión religiosa siguió tratándose en la sesión del día 27 de enero de 1917, al conocerse los proyectos de artículos 24 y 129, ya dictaminados por la Comisión.

La libertad religiosa, que no pudo incorporarse explícitamente en el texto de la Constitución de 1857 por la oposición que surgió dentro y fuera del Congreso al famoso artículo 15 del proyecto de la Comisión de Constitución de aquel entonces, fue objeto en el proyecto carrancista del artículo 24 en la siguiente propuesta:

Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley.

Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.²⁹

La Comisión de Constitución dictaminó favorablemente el proyecto, dejando idéntico el primer párrafo y cambiando el segundo para quedar en la siguiente manera:

Todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.

En su dictamen, la Comisión aclaró que el proyecto respondía a los artículos 2º y 5º de la Ley Orgánica de las Adiciones y Reformas Constitucionales de 1873, refundiendo los puntos pertinentes de las Leyes de Reforma.

Enrique Recio, miembro de la Comisión, no se adhirió al dictamen de la mayoría, sino que emitió un voto particular proponiendo su adición con la prohibición de la confesión auricular y con la limitación del ejercicio del sacerdocio a ciudadanos mexicanos por nacimiento, los cuales debían ser casados civilmente si fueran menores de cincuenta años de edad. Recio fue secundado entusiastamente por el diputado yucateco Alonzo Romero, quien afirmó que en tanto no se resolviera el problema religioso, no se podría considerar completa la obra revolucionaria; Terrones Benítez mostró tam-

²⁹ *Idem*, p. 508.

bién simpatía por la moción arguyendo que todas las religiones eran un cáncer para la sociedad.

A Hilario Medina y a Fernando Lizardi les correspondió la posición moderadora. Lizardi manifestó que aunque era cierto que de la confesión auricular se había hecho un abuso, no correspondía a la ley evitarlo, “supuesto que la ley no puede estar autorizada para averiguar cuándo es útil y cuándo es un abuso”; la ley, dijo, “no puede prohibir un acto de confianza individual espontánea”.

Prácticamente —añadió Lizardi— la confesión auricular no se puede prohibir, porque de los quince millones de habitantes que tiene la República, más de catorce millones son católicos, que insistirán en confesarse, y se necesitarían catorce millones de agentes policiacos para que estuvieran tras de esos catorce millones de católicos.³⁰

En cuanto a las exigencias al ejercicio del sacerdocio propuestas por Recio, en el sentido de exigir el matrimonio civil para los curas, expresó Lizardi que éstas constituían una limitación a la libertad individual.

Hilario Medina adoptó una posición liberal:

Si es la libertad de conciencia el principio que más sangre ha necesitado, porque es de los principios fecundados que se han regado con sangre, señores, cualquier ataque contra ese principio, sea que se trate de la confesión auricular, o sea que se trate del matrimonio, sea de cualquiera otra forma que ataque un dogma, es obrar contra la libertad de conciencia, y yo protesto solemnemente contra todo ataque a la libertad de conciencia. El principio de la libertad de conciencia, y el artículo 24 que nos dice que todo hombre es libre para profesar la religión y tener la creencia que quiera, ése es un principio liberal, es un principio ya no digo sólo de México, no digo del Congreso Constituyente, sino de todas las sociedades modernas que de tal o cual manera lo han consignado en todas las Constituciones escritas.³¹

El artículo 24 fue finalmente aprobado por 93 votos de la afirmativa contra 63 de la negativa.

3. *Relaciones Estado-Iglesia*

8. El artículo 129 fue presentado por la Comisión siguiendo muy de cerca el proyecto carrancista, aunque con importantes modificaciones. El proyecto del Primer Jefe señalaba la competencia exclusiva de los poderes federales para ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención

³⁰ *Idem*, t. II, p. 1034.

³¹ *Idem*, t. II, p. 1038.

que designaran las leyes; tal como pasó en el texto fue suprimida la palabra “exclusivamente”, por lo que las autoridades locales quedaron también con competencia en esta materia, como auxiliares de los poderes federales.

La modificación más importante fue la supresión del texto carrancista que, siguiendo la tesis reformista, declaraba que “el Estado y la Iglesia son independientes entre sí”. La Comisión, en su dictamen, consideró que las condiciones de la sociedad mexicana exigían dar un paso más adelante, por lo que las ideas prevalecientes tendían:

... no ya a proclamar la simple independencia del Estado, como lo hicieron las Leyes de Reforma, sino a establecer marcadamente la supremacía del poder civil sobre los elementos religiosos, en lo que ve, naturalmente, a lo que ésta toca la vida pública.

Como consecuencia, introdujo el desconocimiento de la personalidad legal de las iglesias.

El artículo 129 del proyecto, que pasó a ser el 130 de la Constitución, resultó resueltamente intervencionista en la cuestión religiosa, pero congruente con la libertad de conciencia establecida en el artículo 24, ya que prohibió el Congreso dictar leyes que establecieran o prohibieran cualquier religión. Ratificó la secularización de los actos de estado civil y afirmó la supremacía del poder civil en la sociedad. Con el objeto de prevenir la intervención del clero en la actividad política, se establecieron en dicho precepto una serie de medidas: se sujetó a los ministros del culto a las leyes, prohibiéndoles categóricamente expresar su opinión en materias políticas; se privó del voto activo y pasivo a los sacerdotes, vedándoles el derecho de asociación con fines políticos; se impide que las publicaciones confesionales traten temas relacionados con la política nacional o comenten asuntos relativos al funcionamiento de las instituciones públicas; asimismo, el artículo 130 prohíbe la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo nombre tenga referencia a alguna religión; establece también que no podrán celebrarse reuniones de carácter político en los templos.

9. En uno de sus párrafos, el artículo 130 incapacita a los ministros del culto para heredar o recibir por ningún título inmuebles, y establece otras limitaciones a la capacidad de heredar de los sacerdotes.

En una de las últimas sesiones, el Congreso aprobó el artículo 27, que comentaremos en detalle más adelante, incluyendo también en dicho precepto varias restricciones al derecho de propiedad de las iglesias. También en esta materia, el Constituyente fue más allá del proyecto carrancista; éste sólo pretendía que se estableciera la incapacidad legal de las corporaciones e instituciones religiosas para adquirir en propiedad o administración bienes raíces

distintos a los directamente destinados al servicio u objeto de dichas entidades, así como para adquirir o administrar capitales impuestos sobre inmuebles. El Congreso Constituyente aprobó tales propuestas, pero tomando en consideración que durante el porfiriato el clero había adquirido en cantidades importantes bienes raíces en violación subrepticia de las Leyes de Reforma, estableció que los bienes así adquiridos por interpósita persona, o aun directamente, entrarían al dominio de la nación, concediendo acción popular para denunciar estos casos. También el Constituyente declaró como propiedad de la nación los templos dedicados al culto público, así como los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas.

10. En 1857 se sentaron las bases para una decisión política fundamental que se consolidaría en las Leyes de Reforma y se introdujo en el texto constitucional por las reformas de 1873: la separación de la Iglesia y del Estado. Este principio era condición indispensable para asegurar la soberanía del pueblo mexicano y una sociedad liberal. La soberanía popular resultaba amenazada en un país donde la propiedad eclesiástica alcanzaba la importancia que tenía en México; el poder político que tal concentración económica aparejaba era un continuo reto a la supremacía de la autoridad civil que pretendía erigirse en representante exclusivo y legítimo de la comunidad. La sociedad liberal no podía fundarse ahí donde la libertad de conciencia, de expresión, de culto, era condenada por la jerarquía eclesiástica y la intolerancia se reclamaba como norma de vida que debía avalar el Estado. Tampoco era posible la formación de una comunidad libre cuando la Iglesia pretendía conservar sus tribunales y fueros especiales, en abierta contradicción con el principio de igualdad, y cuando se negaba a supeditar sus intereses temporales a los mandatos de la potestad secular.

La Constitución de 1917 sigue la línea liberal en lo esencial; si bien es cierto que se va más lejos en la reglamentación del principio, y que algunos de sus preceptos implican la posibilidad de una seria disciplina al clero y al culto externo, la libertad religiosa se reconoce sin limitaciones que la desvirtúen sustancialmente. La supeditación de las iglesias a la autoridad civil es en el orden temporal, no en el espiritual, cuya esfera es del exclusivo resorte del individuo. Tal es el legado de la Revolución Mexicana en materia religiosa.

V. La declaración constitucional de los derechos sociales

11. La incorporación al texto constitucional de los derechos sociales fue, sin duda, la aportación más original y de mayor trascendencia que realizó

la Asamblea Constituyente de Querétaro. Con ello, la Revolución Mexicana replanteó en la teoría constitucional la doctrina de los derechos del hombre y afirmó una nueva tesis sobre los fines del Estado. Hemos dicho ya en otra ocasión que el artículo 123 junto con el 27, significan un renacimiento del constitucionalismo como instrumento protector de la libertad y la dignidad de la persona humana.³²

Esta importante innovación es mérito principal del Congreso Constituyente. Carranza, al dirigirse a la Asamblea en su sesión inaugural, anunciaba su propuesta de dar al Congreso la facultad de legislar en materia de trabajo, esperando, con ello, principiar la implantación de las instituciones que vendrían a favorecer a la clase trabajadora. El texto que el Primer Jefe propuso para el artículo 5º constitucional, relativo a la libertad de trabajo, agregó, con respecto al artículo correspondiente de la Carta de 1857, tal como había quedado después de su reforma de 1898, la prohibición de que el individuo conviniera una renuncia temporal o definitiva a ejercer determinada profesión, industria o trabajo, y la limitación a un año de plazo obligatorio del contrato de trabajo, sin que éste pudiera extenderse a la renuncia, pérdida o menoscabo de los derechos políticos o civiles.³³

La Primera Comisión de Constitución presentó en la sesión del 26 de diciembre un dictamen favorable al artículo 5º del proyecto, pero proponiendo su adición y algunas enmiendas. En primer lugar, propuso que la expresión: “la ley no reconoce órdenes monásticas”, fuera sustituida por la de “la ley no permite la existencia de órdenes monásticas”; explicada la actitud radical del Congreso en materia religiosa, el punto no requiere mayor comentario. En segundo, apoyando una iniciativa del licenciado Aquiles Elorduy, propuso el servicio obligatorio de los abogados en el ramo judicial. Finalmente, adicionó el artículo 5º con el establecimiento de la jornada máxima de trabajo por ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial para niños y mujeres, y el descanso hebdomadario. Esta adición —dijo la Comisión— fue tomada de una iniciativa presentada por los diputados Aguilar, Lara y Góngora. Sin embargo, la Comisión no juzgó procedente la inclusión en el artículo 5º de otros puntos de dicha iniciativa relativos al principio de la igualdad del salario en igualdad de trabajos, a indemnizaciones por accidentes y enfermedades profesionales, a la solución de los litigios laborales, etcétera.

La Comisión no desecha estos puntos de la citada iniciativa; pero no cree que quepan en la sección de garantías individuales; así es que aplaza su estudio para cuando llegue al de las facultades del Congreso.³⁴

³² Cfr. “La legislación obrera”, en: *op. cit.*, *supra* nota 23, t. I, p. 202.

³³ *Diario de los Debates...*, *cit.*, *supra* nota 18, t. I, p. 504.

³⁴ *Idem*, p. 969.

La Comisión, pues, aunque fue un poco más allá del proyecto carrancista, se resistía también, seguramente influida por la tradicional técnica constitucional, a mezclar en el capítulo relativo a los derechos del hombre como individuo, garantías protectoras del hombre asociado y de grupos sociales determinados.

12. El debate que se produjo alrededor del artículo 5º del proyecto carrancista y del dictamen de la comisión fue, sin duda, el más importante de la Convención de Querétaro, ya que de él saldrían los textos que han dado a la Constitución mexicana sus características más originales. En dicho debate se manifestaron dos grandes tendencias en cuanto a la inclusión de preceptos políticosociales en el texto constitucional; la primera, guiándose por la técnica constitucional, juzgaba desaconsejable la inclusión en la carta fundamental de materias que habitualmente se regulaban en la legislación ordinaria, ya que pensaba que la materia constitucional estaba circunscrita a la organización política del Estado y a la garantía de los derechos individuales. Esta tendencia la manifestó con su peculiar estilo pintoresco Fernando Lizardi, al decir que la limitación de la jornada máxima de trabajo en el artículo 5º "le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo".³⁵

Sin embargo, la crítica de la técnica constitucional clásica surgió avasalladora en boca de la mayoría del Congreso. La inició el diputado Cayetano Andrade, recordando a la Asamblea que el movimiento constitucionalista no era solamente una revolución política, sino una revolución eminentemente social, que traía como corolario una transformación en todos los órdenes:

... Las constituciones ciertamente que, como lo dijo atinadamente el señor Medina, no deben ser un trabajo de las miserias humanas, ni mucho menos una especie de terapéutica nacional, es decir, un catálogo de los remedios que necesitamos; pero sí más o menos deben marcarse las tendencias, las aspiraciones, dar rumbo y guías para el progreso de una sociedad. La Constitución actual debe responder, por consiguiente, a los principios generales de la revolución constitucionalista, que no fue una revolución como la maderista o la de Ayutla, un movimiento meramente instintivo para echar abajo a un tirano; la revolución constitucionalista tiene la gran trascendencia de ser una revolución eminentemente social y, por lo mismo, trae como corolario una transformación en todos los órdenes... Los elementales principios para la lucha constitucional, que traen como corolario las libertades públicas, fueron las clases obreras, los trabajadores de los campos, ése fue el elemento que produjo este gran triunfo y por lo mismo, nosotros debemos interpretar esas necesidades y darles su justo coronamiento.³⁶

³⁵ *Idem*, p. 972.

³⁶ *Idem*, pp. 973-974.

Heriberto Jara, siguiendo la tónica del discurso de Andrade, criticó la doctrina constitucionalista clásica, agudamente, defendiendo la inclusión de normas protectoras de la clase obrera en el texto fundamental:

... Los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición. ¿Cómo se va señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esa teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena haya resultado, como la llamaban los señores científicos, “un traje de luces para el pueblo mexicano”, porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después ¿quién se encargará de reglamentar? Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas y dejan a los innovadores que vengan a hacer tal o cual reforma. De allí ha venido que, no obstante la libertad que aparentemente se garantiza en nuestra Carta Magna, haya sido tan restringida; de allí ha venido que los hermosos capítulos que contiene la referida Carta Magna, queden nada más como reliquias históricas allí en ese libro...³⁷

Finalmente, las intervenciones de los diputados Héctor Victoria, Froylán Manjarrez y Alfonso Cravioto plantearan, en definitiva, el nacimiento del constitucionalismo social. Victoria, uno de los pocos diputados obreros que asistieron al Congreso de Querétaro, lamentó la oposición de un sector de la Asamblea a la integración de los derechos obreros en la Constitución:

... Es verdaderamente sensible que el traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios; ¡allá a lo lejos!³⁸

Victoria pidió que el artículo 5º fuera complementado con las bases constitucionales de la legislación ordinaria del trabajo, no importando la técnica constitucional clásica:

... Los trabajadores estamos enteramente cansados de la labor pérfida que en detrimento de las libertades públicas han llevado a cabo los académicos, los ilustres, los sabios, en una palabra, los jurisconsultos.³⁹

Manjarrez fue el que daría la pauta para la dedicación de todo un título constitucional al problema del trabajo, objetivo que juzgó indispensable para

³⁷ *Idem*, pp. 976-977.

³⁸ *Idem*, p. 978.

³⁹ *Idem*, p. 980.

servir los ideales revolucionarios, aunque fuera necesario romper con los moldes ortodoxos del constitucionalismo:

... creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este punto, y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si quiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna... a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente al clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo...⁴⁰

Alfonso Cravioto remacharía brillantemente las proposiciones de los radicales. Para él, el artículo 5º presentado por la comisión era tímido y lo que se necesitaba, de plano, era un artículo constitucional especial dedicado a la protección de los derechos obreros. Recordando que la Revolución mexicana había pugnado no sólo por una transformación política del país, sino por una serie de reformas sociales, Cravioto expresó:

... Esas reformas sociales pueden condensarse así: Lucha contra el peonismo, o sea la redención de los trabajadores de los campos; lucha contra el obrerismo, o sea la reivindicación legítima de los obreros, así de los talleres como de las fábricas y de las minas; lucha contra el hacendismo, o sea la creación, formación, desarrollo y multiplicación de la pequeña propiedad; lucha contra el capitalismo monopolizador y contra el capitalismo absorbente y privilegiado; lucha contra el clericalismo; luchemos contra el clericalismo, pero sin confundir el clericalismo con todos los religiosos; luchemos contra el militarismo, pero sin confundir al militarismo con nuestro Ejército...⁴¹

La democracia —dijo Cravioto— es el gobierno de la sociedad por las clases populares y para beneficio de las mismas clases; la democracia, comentó, “no es otra cosa que un casi socialismo”; para él, la fórmula liberal de “dejar hacer, dejar pasar” era enteramente inadmisibles para las masas. Cravioto hizo ver que el Primer Jefe, desde Veracruz, había encargado la elaboración de leyes obreras, y pidió a la Asamblea que el licenciado Macías, autor de dichos proyectos, informara a la Asamblea de sus trabajos; finalmente, presentó su moción de que se elaborara un artículo especial que sería el más glorioso de los trabajos de la Asamblea Constituyente; de esta manera,

⁴⁰ *Idem*, p. 986.

⁴¹ *Idem*, p. 1025.

... Así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros.⁴²

José N. Macías leyó y comentó los proyectos legislativos elaborados por encargo de Carranza, dando una amplísima explicación de sus motivaciones.

La Asamblea, habiendo logrado un consenso unánime, aprobó suspender la discusión del artículo 5º para que se presentara a su consideración un proyecto de bases constitucionales en materia de trabajo.

13. La Asamblea, al acordar que se elaborase un proyecto de artículo constitucional específicamente dedicado a la materia del trabajo, no señaló la integración de comisión alguna para tal objeto. Sin embargo, algunos diputados, en el curso del debate, mencionaron los nombres del ingeniero Pastor Rouaix, diputado poblano y secretario de Fomento, con licencia del gabinete carrancista, y del licenciado José Natividad Macías, para que se aplicaran a esta labor. El diputado Rouaix se encargó de organizar un grupo de trabajo, al que se unieron, principalmente, el general y licenciado José Inocente Lugo y el diputado Rafael L. de los Ríos. A dicho grupo de redacción asistieron también diversos diputados interesados en el problema, siendo los más asiduos, según comentario del propio Rouaix, Victorio Góngora, Esteban Baca Calderón, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, José Álvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa, Porfirio del Castillo, Dionisio Zavala, Carlos L. Gracidas y Rafael Martínez de Escobar.⁴³

El grupo de trabajo tuvo como base de sus labores los proyectos de legislación obrera de Macías, así como el resultado de los debates sobre el artículo 5º; además hay que tener en cuenta la legislación obrera que se había expedido ya para aquel entonces en varios de los Estados de la República.⁴⁴ Por otra parte, según el propio Rouaix, se recibieron varias sugerencias de diversos diputados que se incorporaron al proyecto final. Éste fue presentado al Congreso el día 13 de enero de 1917 suscrito por 46 diputados, además de los que habían colaborado habitualmente en el grupo. El grupo de trabajo explicó la naturaleza de las reformas propuestas, tanto al artículo 5º, como el nuevo artículo constitucional; como idea básica, se señaló "el incuestionable derecho

⁴² *Idem*, p. 1028.

⁴³ Cfr. Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1945, p. 91.

⁴⁴ Cfr. Mario de la Cueva, *Derecho mexicano del trabajo*; 10ª ed., México, Porrúa, 1967, t. 1, pp. 92-133.

del Estado de intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre, cuando es objeto de contrato".⁴⁵

El proyecto presentado por el grupo de trabajo fue conocido y aceptado por el señor Carranza, quien dio su aprobación al mismo. El Congreso lo turnó a la Primera Comisión de Constitución, la cual emitió un dictamen favorable, aunque proponiendo algunas modificaciones y adiciones, entre las cuales destacaron la participación de los obreros en las utilidades de las empresas y la obligación impuesta a éstas de proporcionar habitaciones a sus trabajadores; las innovaciones fueron inspiradas, fundamentalmente, por Mújica, el campeón del ala radical del Congreso.

El día 23 de enero de 1917 se puso a discusión el dictamen correspondiente, destacándose en el debate el derecho de huelga. Finalmente 163 diputados constituyentes aprobaron por unanimidad los textos del artículo 5º y del que pasaría a ser el artículo 123 dentro del título constitucional denominado "DEL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL".

14. El artículo 123 de la Constitución mexicana de 1917 correspondió a los anhelos de la Asamblea, expresados por Cravioto, de elevar a la categoría constitucional los derechos del trabajador. Con ello, como decíamos, el Constituyente de Querétaro revolucionó la teoría constitucional clásica al revisar la doctrina de los derechos del hombre y las ideas vigentes sobre los fines del Estado. En efecto, al considerarse que el texto constitucional debía contener, al lado de las clásicas garantías de los derechos del individuo, las garantías de los derechos del hombre considerado en su relación de trabajo, el Constituyente mexicano rompió la irrealista hipótesis de la igualdad real de los individuos que había mantenido el liberalismo económico como supuesto del principio de la igualdad jurídica. Ello implicó una nueva doctrina de los derechos del hombre, pues la inclusión de las bases imperativas del derecho del trabajo en la ley fundamental, significa que el orden jurídico supremo no sólo debe garantizar a los hombres una libertad y una justicia meramente formales, sino también, complementariamente, las condiciones materiales que hagan posible un efectivo ejercicio de esa libertad y la realización de la justicia.

Los derechos sociales implican por ello no ya una abstención del poder público como en el caso de los derechos individuales, sino un contenido positivo, una obligación de actuar para el Estado con el objeto de vigilar la libertad y la equidad en las relaciones laborales, y de fungir como árbitro entre las fuerzas de la producción con el objeto también de asegurar su equitativo equilibrio. Al imponer al Estado estos deberes de hacer, el artículo 123 abandonó la concesión de un poder político neutral y pasivo ante los fenómenos económicos y sociales, y adoptó la de un Estado plenamente parti-

⁴⁵ *Idem*, t. II, p. 359.

cipante en la vida social. Estas ideas se reafirmaron en el texto del artículo 27 de la Constitución, cuyo origen trataremos más adelante.

15. La declaración de los derechos sociales contenida en el artículo 123 resultó un amplio y detallado catálogo de garantías para la clase trabajadora. Éstas se pueden catalogar en seis grandes grupos: a) Garantías tutelares del trabajador individual, sin distinción de sexo, edad o nacionalidad, reglas directas de prestación del servicio; b) garantías tutelares del trabajo de las mujeres y de los menores; c) garantías tutelares del trabajador sindicalizado; d) garantías tutelares sobre jurisdicción laboral; e) garantías relacionadas con la previsión social, y f) garantías sobre integración del trabajador en la empresa. El análisis exhaustivo de dichas garantías rebasa los límites de este ensayo; baste indicar en este lugar que la declaración de los derechos sociales contenida en la Constitución mexicana fue, en su tiempo, el más generoso reconocimiento de los derechos obreros, constituyendo una pauta que pronto mereció la imitación de las legislaciones de otros países.

VI. La reforma agraria

16. A principios del siglo veinte, la distribución de la propiedad agraria en México caracterizaba a nuestro país como una nación que todavía no salía de la etapa feudal. La Reforma liberal del siglo xix había logrado romper las bases institucionales del monopolio rural de la Iglesia católica, dando con ello un gran paso en la formación de una sociedad moderna en lo económico; pero las ideas de reforma agraria que tan brillantemente expusieron Arriaga, Castillo Velasco y Olvera en el Constituyente de 1856, no fueron incorporadas a la legislación mexicana.

17. Los gobiernos de la segunda mitad del siglo pasado intentaron resolver el problema agrario mediante leyes de colonización y de baldíos, pero su acción se tradujo, finalmente, en una agravación del proceso de concentración de la propiedad que desembocó en lo que Luis Cabrera calificara de hacendismo.⁴⁶ En efecto, el latifundio se convirtió en la forma típica del régimen mexicano de tenencia de la tierra; se ha estimado que en 1910 alrededor del 97% de la tierra apta para usos agrícolas era propiedad de no más de mil familias, mientras que tan sólo el 2% lo era de pequeños propietarios y el 1% de los pueblos.⁴⁷

La situación social generada por este sistema feudal fue, sin duda, la causa básica del movimiento revolucionario mexicano. Si bien la Revolución, en

⁴⁶ Cfr. *Veinte años después*; 3ª ed., México, Ediciones Botas, 1938, p. 50.

⁴⁷ Cfr. Joaquín Loredo Igartua, "Producción y productividad agrícolas", en: *op. cit.*, *supra* nota 23, t. I, p. 99.

sus inicios, apareció como una protesta guiada por elementos de la clase media urbana en contra de la continuación indefinida de Díaz en la presidencia, la causa esencial de nuestro gran movimiento fue la situación del campo, caracterizada por la excesiva concentración de la propiedad y por la baja productividad de la agricultura, que se traducía en un misérrimo nivel de salarios reales. El problema agrario se había convertido en México, por sus efectos sociales y económicos, en un verdadero impedimento de nuestro desarrollo integral.

18. No es de extrañar, por lo anterior, que los planes y manifiestos de los diversos grupos revolucionarios insistieron reiteradamente, como ya lo señalamos, en la necesidad de la reforma agraria. Una vez derrocado el general Díaz, se iniciaron una serie de proyectos dirigidos al ataque del problema del campo. En la XXVI Legislatura, los diputados maderistas presentaron varias iniciativas de leyes para gravar las grandes extensiones de tierras (la Ley Alardín) y para el establecimiento de tribunales federales de equidad con jurisdicción para conocer de restituciones de tierras y aguas a pueblos, comunidades indígenas o pequeños propietarios.⁴⁸ El gobierno de Madero creó una Comisión Agraria Ejecutiva cuya función sería encargarse del fraccionamiento de haciendas.

Los grupos revolucionarios, en la etapa preconstitucional, tomaron también medidas para institucionalizar la reforma agraria. Francisco Villa expidió una Ley Agraria el 24 de mayo de 1915 que preveía la destrucción de los grandes latifundios y la formación y fomento de la pequeña propiedad. Como ya se ha indicado, Carranza expidió el 6 de enero de 1915 la Ley Agraria, cuyo principal autor fue Luis Cabrera, y que, como dice Lucio Mendieta y Núñez, constituye la “ley básica de toda la nueva constitución agraria de México”.⁴⁹ Esta ley declaró nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios hechas en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856; así como todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas ilegalmente y a partir de 1870; por último, declaró la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por las compañías deslindadoras o por las autoridades que hubiesen afectado ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas. Para la ejecución de esta Ley, que no sólo establecía procedimientos restitutorios de ejidos, sino también dotatorios, se creaba una Comisión Nacional Agraria, así como Comisiones Locales y Comités en los Estados.⁵⁰ La ley autorizaba también a que los jefes militares hicieran repartos agrarios provisionales.

⁴⁸ Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*; 6ª ed., México, Porrúa, 1954, pp. 167-169.

⁴⁹ *Idem*, p. 177

⁵⁰ *Idem*, pp. 178 y ss.

19. Cuando Carranza presentó su proyecto constitucional a la Asamblea Constituyente, advirtió que la facultad constitucional de expropiación por causa de utilidad pública que consignaba el artículo 27 del proyecto de Constitución, era suficiente para adquirir tierras y repartirlas para fomentar la pequeña propiedad. El proyecto carrancista, por otra parte, ratificaba las disposiciones reformistas en cuanto a prohibiciones al clero en materia de propiedad, y proponía limitaciones a la capacidad de adquirir tierras de sociedades anónimas y bancos. Carranza, pues, se mostró tímido en cuanto a incluir en la Constitución disposiciones amplias en materia agraria.⁵¹

20. La discusión del proyecto de artículo 27 fue pospuesta por la Asamblea, ya que era sentir general que su redacción no respondía a las urgencias económico sociales de la Revolución. Pastor Rouaix pidió entonces al licenciado Andrés Molina Enríquez, estudioso del problema del campo y abogado con-

⁵¹ El proyecto carrancista de Artículo 27 decía: "Art. 27. La propiedad privada no puede ocuparse para uso público sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patrimonio, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de 10 años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a la Ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que las explotaciones mineras, de petróleo o de cualquiera otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoconductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los Bancos debidamente autorizados conforme a las Leyes de Asociaciones de Crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes."

sultor de la Comisión Nacional Agraria, que preparara un anteproyecto de artículo 27 que incorporara las ideas prevaletientes en la Asamblea sobre tal materia. El grupo que se había encargado de la redacción del artículo 123 se aplicó también a elaborar un proyecto de artículo 27 a partir del 14 de enero de 1917.⁵² Según el propio Rouaix, los diputados que participaron más asiduamente en las labores de redacción del artículo 27 fueron Julián Adame, Porfirio del Castillo, David Pastrana Jaimes, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Pedro A. Chapa, José Álvarez, Samuel de los Santos, Federico C. Ibarra, Rafael Martínez de Escobar, Rubén Martí, Enrique A. Enríquez, Dionisio Zavala, Heriberto Jara, Victorio Góngora, José Von Versen, Cándido Aguilar y Nicolás Cano.⁵³

Pronto se afianzó en el grupo de redacción la convicción de que:

El propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la Sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación.⁵⁴

Estuvieron también presentes en los trabajos del grupo las ideas expuestas en los planes político-sociales de la Revolución, las leyes y disposiciones dictadas por los jefes revolucionarios en favor de la clase campesina y, sobre todo, la Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

En la sesión del 25 de enero el grupo presentó su proyecto, el cual fue turnado, para estudio y dictamen, a la Comisión Primera de Constitución. En la parte considerativa del proyecto se dijo que:

El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional.⁵⁵

Los considerandos de la iniciativa, que fueron elaborados por Molina Enríquez, hacían una historia sucinta del derecho de propiedad en México, desde la colonia hasta el porfiriato, cuando:

⁵² Cfr. Rouaix, *op. cit.*, *supra* nota 43, pp. 129 y ss.

⁵³ Cfr. *idem*, p. 135.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Diario de los Debates . . .*, *cit.*, *supra* nota 18, t. II, p. 1223.

... la política económica resueltamente seguida por la dictadura favoreció tanto a los grandes propietarios, que éstos comenzaron a invadir por todas partes los terrenos de los indígenas y, lo que fue peor, protegió por medio de las leyes de baldíos, los despojos de la pequeña propiedad.⁵⁶

La Revolución estalló por la reacción de las clases bajas ante este estado de cosas, por lo que:

Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, como hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún, que la ley constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda, como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad, por miedo a las consecuencias.⁵⁷

La tesis de Molina Enríquez era “anudar” la legislación futura en materia de propiedad con la colonia. Si el derecho colonial había erigido al rey como el titular del derecho absoluto de propiedad, y a la propiedad privada como una derivación de su soberanía, debía reconocerse entonces que ese derecho pleno sobre tierras y aguas pertenecía a la nación, la cual podía reservar para su dominio ciertas categorías de bienes y otorgar la propiedad privada a los particulares en otros casos. Con este supuesto, el gobierno podría resolver el problema agrario mediante la destrucción de los latifundios.

En realidad, la tesis antes expuesta fue un bizantinismo legalista de Molina Enríquez no compartido por los demás miembros del grupo redactor de la iniciativa del artículo 27. Pastor Rouaix ha dicho:

... Seguramente, si los diputados que formamos el artículo hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición, no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista, que no había sido más que un despojo en suprema escala y que precisamente eran sus efectos los que trataba de arrancar y destruir la Revolución popular que representábamos en aquellos momentos: nos hubiera bastado la consideración de que un Estado como representante director y organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares.⁵⁸

En efecto, el fundamento real del artículo 27 constitucional es la soberanía inmanente de una comunidad nacional para decidir no sólo sus estructuras

⁵⁶ *Idem*, p. 1224.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Rouaix, *op. cit.*, *supra* nota 43, p. 144.

políticas y legales, sino su sistema económico, dentro del cual reviste importancia especial el derecho de propiedad. Ésta fue la idea que impulsó al Constituyente a regular con un detalle fuera de lo tradicional las cuestiones relativas al derecho de propiedad.

21. Lo anterior puede observarse con mayor claridad en el dictamen que presentó la Comisión Primera de Constitución sobre la iniciativa del 27. El dictamen reconoció a la propiedad como un derecho natural: "... Supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable..."⁵⁹

Sin embargo:

... El ejercicio de derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podía cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originalmente a la nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, [así] como [a las] vías generales de comunicación.⁶⁰

La Comisión, finalmente, aceptó con entusiasmo incorporar al texto constitucional la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, y establecer todo un sistema constitucional de reforma agraria.

22. La discusión del artículo 27 en el Constituyente poco agregó al planteamiento del proyecto elaborado por el grupo conducido por Rouaix. Los diputados constituyentes afinaron algunos conceptos, insistieron en otros e incorporaron algunas ideas, pero la verdad es que el proyecto logró tan bien hacer una síntesis de las ideas prevalecientes, que el artículo 27, en su conjunto, sólo fue objeto de algunos ajustes.

Los constituyentes se dieron cuenta de la trascendencia del debate. Bojórquez advirtió:

... En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos a nuestra vista, tenemos que estudiar, durante estos debates, el problema capital de la Revolución, que es la cuestión agraria. Digo que la cuestión agraria es el problema capital de la Revolución, y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revo-

⁵⁹ *Diario de los Debates*..., cit., *supra* nota 18, t. II, p. 1071.

⁶⁰ *Ibidem*.

lucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra . . .⁶¹

Y Jara, criticando los escrúpulos de quienes, fieles a la tradición constitucional, veían con azoro la inclusión de un precepto tan extenso en materia de propiedad, expresó:

. . . ¿Quién ha hecho la pauta de las Constituciones? ¿Quién ha señalado los centímetros que debe tener una Constitución, quién ha dicho cuántos renglones, cuántos capítulos, y cuántas letras son las que deben formar una Constitución? Es ridículo sencillamente; eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos; la formación de las Constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución . . .⁶²

23. El artículo 27 fue aprobado por unanimidad de los 150 diputados presentes en la sesión de la madrugada del día 30 de enero; con la inclusión de dicho precepto en la Constitución se consolidó la nueva teoría constitucional mexicana, que logró que la Ley Fundamental se convirtiera en instrumento reformador de las estructuras económicas y sociales.

La parte agraria del artículo 27 parte de un supuesto general que rige para todo el derecho de propiedad: la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional correspondiente originalmente a la nación; ella tiene el derecho de transmitir dichos bienes a los particulares en propiedad privada, pero ésta queda sujeta a las modalidades que dicte el interés público y, en todo caso, al derecho del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

De esta forma, las medidas concretas dirigidas a realizar la reforma agraria parten en el régimen constitucional mexicano de una concepción especial del derecho de propiedad, donde éste es relativo y condicionado por el interés general. El fraccionamiento de latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, la creación de nuevos centros de población agrícola, los procedimientos restitutorios y dotatorios de tierras y aguas, las limitaciones a la capacidad de adquirir y poseer propiedades rústicas impuestas a las corporaciones cívicas y eclesiásticas, fueron sólo instrumentación de ese concepto del derecho de propiedad supeditado a una función social que constituye el núcleo doctrinal del artículo 27.

Ese concepto le dio al Estado nuevas responsabilidades en el campo econó-

⁶¹ *Idem*, p. 1084.

⁶² *Idem*, p. 1094.

mico y social. El poder público quedó encargado de procurar a la nación una nueva estructura agraria y, como consecuencia, un nuevo orden económico. Si tomamos en cuenta que el mismo artículo 27 reglamentó la cuestión de los bienes del subsuelo, reservándolos a la propiedad nacional y limitando el acceso de los particulares a los mismos sólo en cuanto a su aprovechamiento regulado mediante concesión del Estado, tendremos que concluir que dicho precepto sentó las bases de un nuevo sistema económico, en donde la acción pública regula y coordina la de los particulares para procurar que su actividad se encuadre con los intereses generales de la comunidad. El propio artículo 27 supeditó la capacidad de los extranjeros para adquirir tierras y concesiones de explotación de recursos naturales a su incondicional sumisión al orden jurídico mexicano; con ello se incorporó también al texto constitucional de 1917 el nacionalismo económico que caracterizó al movimiento revolucionario y que tan importante ha sido para encauzar nuestro posterior desarrollo y la defensa de nuestra integración nacional.

VII. *Los frutos del constituyente*

24. Las páginas anteriores no han pretendido, en manera alguna, ser una historia completa, menos aun detallada, del Congreso Constituyente de 1916-1917. El autor de este ensayo ha pretendido solamente recordar aquellos episodios de la Asamblea de Querétaro que contribuyeron especialmente a dar a la Carta de 1917 los rasgos más fuertes de su originalidad. Queda, sin embargo, gran parte de la historia de este Congreso pendiente de analizar.

Los méritos del Congreso fueron ampliamente compartidos por Carranza. Él gestó su convocatoria, hizo posible el proceso electoral respectivo, aseguró su reunión y le proporcionó el proyecto que sirvió de base de sus labores. Por otra parte, como ya se ha comentado, Carranza guardó siempre, respecto a la Asamblea, una actitud de sincero respeto y amplia colaboración. Esto no obsta para reconocer que el Primer Jefe tuvo algunas discrepancias de criterio con la mayoría, pero tales diferencias no fueron jamás radicales. La Constitución de 1917 debe ser reconocida como obra conjunta de Carranza y de la Asamblea.

25. En cuanto a la integración y actuación de la Asamblea, debe reconocerse también que, en lo principal, fue homogénea. La distinción entre radicales y moderados se mostró sólo en la cuestión religiosa y no fue lo abismal que pretenden algunos. En los aspectos económicos y sociales la opinión de la Asamblea fue unánime, como lo demuestran las votaciones respectivas y el hecho de que los proyectos de artículos 123 y 27 salieron de grupos en donde colaboraron con gran amplitud los distintos sectores del Congreso.

Ello nos da una muestra de la coherencia que para entonces habían logrado las ideas revolucionarias.

Una nota que caracterizó al Congreso Constituyente de 1916-17 fue su raigambre popular. La Asamblea de Querétaro se diferencia en ello del Congreso Constituyente de 1856, el cual mostró una evidente aristocracia intelectual en el tono y refinamiento de sus debates. Los constituyentes queretanos quizá no igualaron en erudición a sus antecesores, pero sus labores parecen haber estado más estrechamente ligadas a las inquietudes populares del momento; su sabiduría política, más rústica y menos barroca, ha mostrado, a la larga, que supo estar a la altura de su tiempo y legar al país una carta constitucional lo suficientemente substancial y flexible para encauzar una de las etapas más dinámicas de nuestro desarrollo integral. La Constitución de 1917 resultó un útil compendio de la ideología política liberal y de los ideales revolucionarios de reforma social y económica.

Por ello, la Constitución de 1917 sigue contando con la adhesión de la voluntad popular; continúa siendo un esquema programático de integración política y social, en donde se reafirman las decisiones políticas de la democracia liberal y representativa, y se armonizan la libertad y la dignidad de la persona humana con los anhelos de un orden social justo y próspero.

LA SOBERANÍA POPULAR EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO Y LAS IDEAS DE ROUSSEAU *

SUMARIO: I. LA APORTACIÓN DE J. J. ROUSSEAU AL CONCEPTO DEMOCRÁTICO DE LA SOBERANÍA II. LA ECLOSIÓN DE LA IDEA DE LA SOBERANÍA POPULAR EN LA VIDA POLÍTICA DE MÉXICO. III. SOBERANÍA Y REVOLUCIÓN DE INDEPENDENCIA. IV. LA IDEA DE LA SOBERANÍA POPULAR EN NUESTROS PRIMEROS TEXTOS CONSTITUCIONALES. V. LA SOBERANÍA POPULAR, APOYO DE LA LUCHA POR UN ESTADO DEMOCRÁTICO Y LIBERAL. LAS CONSTITUCIONES CENTRALISTAS. VI. LA REVOLUCIÓN LIBERAL. LA SOBERANÍA POPULAR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857. VII LA IDEA DE LA SOBERANÍA EN LOS TRATADISTAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857 VIII. LA SOBERANÍA POPULAR EN LA CONSTITUCIÓN REVOLUCIONARIA. IX LA SOBERANÍA POPULAR EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

I. La aportación de J. J. Rousseau al concepto democrático de la soberanía

Los libros y los comentarios que se han escrito alrededor de las ideas políticas de Juan Jacobo Rousseau podrían formar una muy vasta biblioteca. Tal ha sido el impacto del genio ginebrino, que a doscientos años de que diera a la luz pública su famoso *Contrato Social*, sus afirmaciones, sus paradojas y sus incongruencias, aún ocupan la especial atención de los estudios acerca de los temas fundamentales de la ciencia política.

Al concepto de la soberanía popular irá indisolublemente unido el nombre de Rousseau. Y no porque, como reiteradamente se ha observado, él haya sido su creador, y menos aún el autor de su definición sistemática —problema éste quizá insoluble—, sino porque, evidentemente, sus ideas relativas a la concepción democrática del poder público tuvieron el mérito de inflamar la conciencia política europea en su tiempo, y enseñaron definitivamente que los pueblos no tienen otros dueños que ellos mismos y que pueden por siempre autodeterminar sus destinos.

La influencia del pensamiento de Juan Jacobo en el mundo de las concepciones políticas, con ser tan grande, y quizá por esto, no se ha canalizado por una sola vía. En sus escritos pueden fundamentarse tanto las doctrinas que sustentan la democracia liberal e individualista, como los principios que apoyan una democracia social, que inclusive podría llegar al totalitarismo. Sin embargo, la idea central de Rousseau es inalterable: toda organización

* Publicado en la obra: *Presencia de Rousseau*, México, UNAM, Publicaciones de la Coordinación de Humanidades, 1962, pp. 327-366.

política debe ser el resultado de la voluntad de la comunidad, quien, imperceptiblemente, conserva la suprema potestad de adecuar el esquema y funcionamiento de sus relaciones de poder a los fines y valores que la propia colectividad determine.

No pretendemos en manera alguna hacer en este breve ensayo un análisis integral del pensamiento político de Rousseau. Nos sentiremos satisfechos si logramos, solamente, hacer un cotejo panorámico de las ideas fundamentales que implica el concepto de la soberanía popular en la obra del ginebrino, con la concepción que, sobre este tema central de la ciencia política y del derecho público, ha tenido el constitucionalismo mexicano.

En la obra de Rousseau predomina una utopía: recrear al hombre, dentro de la sociedad, de acuerdo con su propia naturaleza, a fin de reintegrarle sus cualidades esenciales: la libertad y la igualdad. Y si este anhelo de recreación se expresa en el *Emilio*, en cuanto que la educación se concibe como el instrumento de la transformación individual, la misma idea sustenta al *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres* y al *Contrato Social*, obras que postulan la reconstrucción de la vida política de los pueblos.

La libertad y la igualdad son valores incompatibles con el despotismo, y el género humano no disfrutará de ellas mientras haya opresores y oprimidos; mientras que los hombres no encuentren un sistema social construido y regido por ellos mismos y por todos ellos.

De estas ideas “madres” deriva la aportación substancial de Juan Jacobo al pensamiento político. De ellas se nutriría la democracia moderna para establecer “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, que preconizara Lincoln, y que hoy es una aspiración universal de todas las naciones.

Aun considerando las incongruencias y las contradicciones de este “genio del sentimiento desordenado”, como lo llama Arturo Chuquet, la libertad ocupa un lugar preponderante en las preocupaciones de Rousseau:

Renunciar a la propia libertad es renunciar a la cualidad de hombre... renuncia tal es incompatible con la naturaleza del hombre (*Contrato Social*. Libro Primero, Capítulo Cuarto).

Por eso el problema político fundamental de siempre es apuntado por Rousseau en párrafos clásicos. ¿Cómo conciliar la libertad con el orden político y social?

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca sin embargo más que a sí mismo y permanezca tan libre como antes (*Contrato*, Libro Primero, Capítulo Sexto).

La libertad no puede subsistir sin la igualdad; ésta es condición de aquélla; juntas constituyen el mayor bien de todos. (*Contrato*, Libro Segundo, Capítulo Undécimo).

Los hombres, por eso y para eso se organizan políticamente, y si el Estado es instrumento imprescindible para el logro colectivo de los fines humanos, es necesario que éste sea establecido y manejado por los hombres, para impedir que la creatura se vuelva contra su autor.

En el pensamiento rousseauiano aún encontramos el planteamiento democrático integral del problema político: un Estado establecido por la comunidad, determinado en su acción por toda ella, y al servicio de los valores humanos.

Esta enseñanza permanente es lo que el pensamiento político contemporáneo ha cosechado de ese torrente de pasión y rebeldía que fue y sigue siendo Juan Jacobo Rousseau.

II. *La eclosión de la idea de la soberanía popular en la vida política de México*

Es un lugar común en nuestra historia la afirmación de que, al principiar el siglo XIX, la conciencia mexicana tenía ya como ingrediente de su formación la influencia de las "ideas modernas". Por éstas se entendían las que derivaban de la ilustración dieciochesca, y, sobre todo, las expuestas en Francia. A pesar del celo del Tribunal del Santo Oficio por impedir la infiltración de los libros "heréticos", éstos se difundieron ampliamente en la Nueva España.¹

En cuanto al pensamiento político, es indudable que las obras de Vattel, Montesquieu, Rousseau, Voltaire y, en general las del enciclopedismo, fueron leídas y difundidas desde el siglo del iluminismo.

Sin embargo, no es sino hasta 1808 cuando se externa la fermentación de estas ideas en los acontecimientos políticos mexicanos; y es alrededor del concepto de *soberanía* en torno del cual hace eclosión el fermento de la ideología política en formación.

El motivo lo da el conocimiento en la Nueva España de los hechos sucedidos en la metrópoli, que culminaron en la abdicación de Fernando VII a favor de Napoleón, precedida de la abdicación que en beneficio del Príncipe de Asturias hiciera Carlos IV con motivo de la presión popular de Aranjuez, y que refrendó en Bayona.

¹ Cfr. Monelisa L. Pérez Marchand, *Dos etapas ideológicas del siglo XVIII en México a través de los papeles de la Inquisición*, México, El Colegio de México, 1945.

El Ayuntamiento de la ciudad de México, con la representación del reino, dirigió al entonces virrey, D. José Iturrigaray, un documento en el que se declararon insubsistentes las abdicaciones de Carlos IV y de Fernando VII, solicitando se desconociera toda autoridad nombrada en España en tanto subsistiera la usurpación, y pidiendo asimismo asumiera el gobierno el virrey con el consentimiento de los órganos representativos del reino.

La actuación del Ayuntamiento mexicano es ilustrativa para el estudio del desarrollo de los conceptos políticos fundamentales en nuestra patria en cuanto, por primera vez, un cuerpo constituido sostiene oficialmente la idea de la *soberanía popular*, aunque con matices que no permiten relacionar la teoría política que la apoya con los trazos rousseauianos de *El contrato social* que habían pretendido ya ser positivizados parcialmente en Francia.

La idea contractualista del poder político no era nueva en España, como tampoco en la Nueva. Las ideas pactistas de Hobbes, Grocio, Puffendorf y de los teólogos españoles habían sido ya manejadas por Alegre. La tradición de la escuela de los teólogos españoles del siglo xvi —Vitoria, Soto, Molina, Mariana, Suárez— que de una manera u otra afirmaron el origen popular inmediato del poder político supremo, seguramente contribuyó al fenómeno de la mixtura de las ideas políticas modernas con las de aquellos pensadores.

El planteamiento hecho por el Cabildo mexicano en 1808 se sustenta en un concepto tradicionalista de la soberanía popular.² Las abdicaciones de los monarcas españoles hechas en Bayona carecen de validez, son nulas; ya que fueron “contra los derechos de la Nación a quien ninguno puede darle rey sino es ella misma por el consentimiento universal de sus pueblos”.

En consecuencia,

Por su ausencia o impedimento recide la soberanía representada en todo el Reyno, y las claces que lo forman, y con más particularidad en los Tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública, que la conservarán intacta, la defenderán, y sostendrán con energía como un depósito Sagrado, para debolverla, ó al mismo Señor Carlos quarto, ó á su hijo el Sor. Príncipe de Asturias, ó a los Sres. Infantes cada uno en su caso...

Es claro pues, que la idea de soberanía subyacente en este alegato corresponde más bien a la concepción pactista del poder político, expuesta desde

² “Acta del Ayuntamiento de México, en la que se declaró se tuviera por insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en Napoleón: que se desconozca todo funcionario que venga nombrado de España: que el virrey gobierne por la comisión del Ayuntamiento en representación del virreinato, y otros artículos (testimonio)”, en: Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1917*, México, Porrúa, 1957, pp. 4 y ss., especialmente p. 14.

el siglo xvi en España, y aun antes en Francia, y que por aquellos años sostendría Francisco Martínez Marina. Pero se advierte, como lo apunta Luis Villoro,³ que se sigue más la moderación de Heineccio y que, inclusive, el licenciado Verdad critica las ideas de Puffendorf en cuanto implican la reasunción plena de la soberanía por parte del pueblo en el interregno, cuando queda roto el pacto social.

Por otra parte, el mismo Fray Melchor de Talamantes, que en algunos puntos se mostró más progresista y visionario que sus compañeros Verdad y Azcárate, se esmeró en puntualizar que el apoyo de las ideas esgrimidas por el Ayuntamiento derivaban de la escolástica, manifestando expresamente su disidencia con el ginebrino.

El principal error político de Rousseau en su *Contrato Social* consiste en haber llamado indistintamente al pueblo al ejercicio de la soberanía —indicó el fraile peruano— siendo cierto que, aun cuando él tenga derechos a ella, debe considerársele siempre como menor que por sí mismo no es capaz de sostenerla, necesitado por su ignorancia e impotencia emplear la voz de sus tutores, esto es, de sus verdaderos y legítimos representantes.⁴

La postura del Ayuntamiento y estas frases de Talamantes implican un serio apartamiento del pensamiento de Juan Jacobo, particularmente en lo relativo a sus ideas sobre la imposibilidad de representar la voluntad general en cuerpos constituidos. Las juntas o congresos que proponía el Ayuntamiento, integraríanse por los Ayuntamientos de cada capital de provincia y sería esta Asamblea la que, propiamente, ejercitaría la soberanía.

Sin embargo, la idea de la soberanía popular era ya un concepto en pleno juego en la discusión política, como lo hacía notar el propio Iturrigaray en carta dirigida a la Junta de Sevilla el 3 de septiembre de 1808, y aquella llevaba en su seno la tendencia hacia la independencia y hacia el gobierno republicano, tomando como ejemplo la organización política de los anglo-americanos.⁵

El episodio de 1808 terminó con el golpe de mano dado por los españoles peninsulares encabezados por Gabriel de Yermo. La titubeante actitud de Iturrigaray y la efervescencia del partido de los criollos alarmaron a los españoles, quienes, actuando al través de la Audiencia, dieron al traste con los proyectos del Ayuntamiento.

El tribunal de la Inquisición colaboró activamente en la derrota de los criollos, y en edicto de 27 de agosto de 1808 proclamó el derecho divino de

³ Cfr. *La revolución de independencia*, México, UNAM, 1953.

⁴ "Representación nacional de las Colonias, discurso filosófico dedicado al excelentísimo Ayuntamiento de la muy noble ciudad de México, capital del Reino", en: Genaro García, *Documentos históricos mexicanos*, México, Museo Nacional de México, 1910, t. II, p. 40.

⁵ Cfr. José María Luis Mora, *México y sus revoluciones*, México, Porrúa, 1950, t. II, p. 285.

los reyes, condenando de herética la doctrina de la soberanía del pueblo de Rousseau.

Sabed —dice el edicto que manda publicar la Audiencia— que los soberanos pontífices, entre ellos Clemente XI han encargado al Santo Oficio de la Inquisición de España celar y velar sobre la fidelidad que a sus católicos monarcas deben guardar todos sus vasallos de cualquier grado y condición que sean . . . Asimismo, estimulados de nuestra obligación de procurar que se solide el trono de nuestro augusto monarca Fernando VII . . . establecemos como regla general que debéis retocar las proposiciones que leyereis u oyereis para denunciar, sin temor, al Santo Oficio las que se desviarán de este principio fundamental de vuestra felicidad: que el rey recibe su potestad y autoridad de Dios; y que debéis creer con fe divina lo prueban sin controversia expresísimos textos de la Escritura . . . Para la más exacta observancia de estos católicos principios reproducimos la prohibición de todos y cualesquiera libros y papeles y de cualquier doctrina que influya o coopere de cualquier modo a la independencia, e insubordinación a las legítimas potestades, ya sea renovando la herejía manifiesta de la soberanía del pueblo, según la dogmatizó Rousseau en su Contrato Social y la enseñaron otros filósofos, o ya sea adoptando en parte su sistema, para sacudir bajo más blandos pretextos la obediencia a nuestros soberanos . . . ⁶

Resulta pues interesante observar cómo en los acontecimientos de 1808, la argumentación del Ayuntamiento metropolitano invoca en apoyo de su petición principios y normas del derecho español tradicional y se apoya en la idea escolástica de la soberanía popular, en tanto que la reacción del partido absolutista dirige sus defensas, desde luego, a la idea rousseauiana del contrato social, temiendo, y con razón, como lo demostrarían después los hechos, que la idea moderna de la soberanía del pueblo desembocaría en la independencia y en la organización republicana del nuevo Estado. Lo anterior nos lleva a sospechar que detrás del formulismo de la argumentación del Cabildo, que quizá como táctica proponía un ejercicio temporal, “de emergencia”, de la soberanía por parte de las autoridades novohispanas, se movían ideas que aceptaban las consecuencias implicadas en la doctrina de la soberanía nacional en su versión democrática moderna.

III. Soberanía y revolución de Independencia

La revolución mexicana de independencia de 1810 respondió a un anhelo de libertad y fue una lucha de oprimidos contra opresores. Si bien Hidalgo

⁶ “Edicto de la Inquisición prohibiendo la lectura de varios libros prohibidos”, en: Juan E. Hernández y Dávalos, *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de 1808 a 1821*, México, 1867, t. I, núm. 220.

ha podido ser catalogado por algunos como un “ilustrado”, es evidente que su cuadillaje lo fue de un movimiento popular imposible de encasillar, en sus principios, dentro de un esquema político racionalizado. Dentro de los jefes de la insurgencia mexicana se mantuvo por algún tiempo la influencia del planteamiento criollo de la independencia, en cuanto pretendían legitimar el movimiento bajo la invocación de Fernando VII y dentro del marco juridicopolítico español.

Sin embargo, la idea de la soberanía popular iba cundiendo, aunque prevalecían entonces serios escrúpulos respecto a la versión revolucionaria francesa de la doctrina política. Varios de los argumentos que se utilizan por 1810 para justificar la revolución, llegan hasta proclamar la necesidad de separar a la Nueva España de la metrópoli invadida, para preservar del ejemplo francés los principios tradicionales en materia de religión y de organización política. Todo ello, era aún de las ideas motoras que se observaron en los acontecimientos de 1808 y en la frustrada conspiración de Valladolid de 1809.⁷

Todavía en los *Elementos Constitucionales de Rayón*, se asentaba en su artículo 5º:

La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.⁸

Curioso entreveramiento de soberanía originaria, titularidad derivada de la misma en el monarca y su ejercicio supletorio por un congreso americano por impotencia de Fernando. Aunque la origeneidad determinaba consecuencias de implícita importancia en el artículo 6º:

Ningún otro derecho a esta soberanía puede ser atendido, por incosteable que parezca, cuando sea perjudicial a la independencia y felicidad de la Nación.

Y en el artículo 21 de dichos Elementos encontramos una posible huella, que no el pensamiento genuino de Rousseau:

Aunque los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la Soberanía, el Legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo.

Seguramente el movimiento liberal español de resistencia contra la invasión francesa y su documento político resultante —la Constitución de Cádiz

⁷ Cfr. Villoro, *op. cit.*, *supra* nota 3, pp. 91-99, y José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1952, pp. 254-260.

de 1812— habrían de influir decisivamente en la evolución del ideario político de la revolución mexicana de independencia.

La ideología liberal española de aquel entonces evidentemente derivaba varias de sus premisas fundamentales de la doctrina difundida por la Revolución Francesa pero, por motivos nacionalistas, trató de precaverse de su jacobinismo e intentó la amalgama de las ideas nuevas con las tradicionales del pensamiento político español.

Tal tendencia se reflejó en la Constitución gaditana, que se guió en gran parte por la Constitución francesa de 1791, pero que recogió el apego español a formas tradicionales de sus instituciones políticas.

Por lo que toca al concepto de soberanía, decididamente se adopta la doctrina de Rousseau en un texto feliz por su substancia:

Art. 3. La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales.⁸

Si la palabra nación pudiera interpretarse como el desviacionismo que implica la soberanía *nacional* respecto de la soberanía *popular* en el constitucionalismo francés, el artículo 1º de la Carta de Cádiz define a la nación española como a “la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”, y se dice en el artículo 2º que “la Nación es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”, con lo que se abandona la doctrina patrimonialista del poder político del absolutismo español. Conviene apuntar también que el sistema de sufragio establecido en la Constitución de 1812 fue bastante liberal, en cuanto no se establecieron limitaciones de importancia.

Al respecto, es interesante anotar que en los debates del Constituyente español de 1812, al discutirse el proyecto del artículo 3º citado, en la sesión del 28 de agosto de 1811, el diputado mexicano por Tlaxcala, don José María Guridi y Alcocer, criticó el concepto de la soberanía como facultad esencial de la nación, adhiriéndose a la idea de la soberanía originaria o radical.

Me parece más propio y más conforme al derecho público que en lugar de la palabra esencialmente se pusiera radicalmente o bien originariamente... (la Nación) puede separarse de ella, y, de consiguiente, no le es esencial ni dejará de ser nación porque la deposite en una persona o en un cuerpo moral... la soberanía, pues, conforme a estos principios de derecho público, reside en aquella autoridad a que todos se sujetan y su origen

⁸ “Elementos constitucionales circulados por el Sr. Rayón”, en: *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 25.

⁹ “Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812”, en: *idem*, p. 60.

a raíz es la voluntad de cada uno . . . ¿qué cosa más propia que expresar: reside radicalmente en la nación? Esta no la ejerce, ni es su sujeto, sino su manantial . . .¹⁰

El criterio de Guridi no fue aceptado, y el texto quedó de la manera indicada, más acorde, en verdad, con la doctrina democrática de la soberanía.

En sus conceptos políticos, la Constitución española de 1812 habría de ser un canal más de la doctrina francesa de la soberanía popular en la formación del constitucionalismo mexicano.

Con Morelos se radicaliza y define plenamente la idea de la independencia total. El gran caudillo, observando los Elementos Constitucionales de Rayón, comentaba respecto “al número 5, la proposición del señor don Fernando VII es hipotética”.¹¹

La idea misma de convocar a un Congreso Constituyente representaba un viraje fundamental en la estrategia de la revolución, que propiamente hasta con Morelos adquirió tal carácter, en cuanto se abandonó el marco jurídicopolítico español y se buscó la integración de uno nuevo para el surgimiento de una nación soberana.

A la apertura del Congreso de Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, la alocución de Morelos señala la idea de la soberanía popular como vigente.

Que la soberanía reside esencialmente en los Pueblos . . . Que transmitida a los monarcas por ausencia, muerte, cautividad de éstos, refluye hacia aquéllos . . . Que son libres para reformar sus instituciones políticas siempre que les convenga . . . Que ningún Pueblo tiene derecho a sojuzgar a otro, si no procede una agresión injusta.¹²

En esa misma ocasión, leyó el capitán Morelos los “Sentimientos de la Nación”, que marcaron la pauta que seguiría después la Constitución de Apatzingán. Por lo que toca al principio de la soberanía, el punto 1º proclama su aspecto externo:

¹⁰ *México en las Cortes de Cádiz, documentos*, México, Empresas Editoriales, 1949, p. 20. En el debate relativo, y refiriéndose a la argumentación de Guridi y Alcocer, son muy interesantes las intervenciones del Conde de Toreno y del diputado Gallego quienes sostuvieron el concepto de la “soberanía esencial” de la nación española. Ambos afirmaron que la soberanía es consubstancial a la existencia de la nación. *Cfr.* Isidro Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, t. I, pp. 264 y ss.

¹¹ “Observaciones a los Elementos Constitucionales por el señor Morelos”, en: *Primer centenario de la Constitución de 1824*, México, Talleres Linotipográficos Soria, 1924, p. 102.

¹² “Alocución del señor Morelos en la sesión del Congreso, del 14 de septiembre de 1813”, en: *Primer centenario . . .*, cit., p. 105.

1º Que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones.

Y en el 5º, unidos los principios de soberanía, representación y división de poderes:

5º La soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.¹³

El Congreso de Anáhuac, siguiendo la pauta de Morelos, declaró solemnemente el 6 de noviembre de 1813 que la América Septentrional había “recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado; que en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español”.¹⁴ La idea de la independencia mexicana, en su formulación revolucionaria, estuvo, pues, ligada y apoyada por el principio de la soberanía popular.

El Decreto de Apatzingán, primer documento constitucional mexicano, tiene una importancia preponderante en la evolución de nuestras ideas políticas y de nuestro sistema constitucional, por cuanto que constituye el planteamiento franco de la ideología demoliberal, y en ella, como lo afirma Reyes Heróles, hay que ver “el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano”.¹⁵

La influencia del demoliberalismo en la Constitución de 1814 proviene con toda certeza de la doctrina revolucionaria de Francia. Algunos de sus preceptos son una traducción de las Constituciones francesas de 1793 y 1795, como lo ha probado José Miranda.¹⁶ En el texto de Apatzingán se descubre como en ningún otro documento fundamental mexicano, la fraseología del *Contrato Social*. Todo el capítulo II se destinó a consignar el principio de la soberanía popular.¹⁷

La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía (Art. 2º). Esta es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible (Art. 3º). . . . la soberanía reside originalmente en el pueblo (Art. 5º).

¹³ “Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución”, en: *ibidem*, p. 111.

¹⁴ Tena Ramírez, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 31.

¹⁵ Cfr. Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1957, t. 1, pp. 23-30.

¹⁶ Cfr. Miranda, *op. cit.*, *supra* nota 7, p. 362. Este autor ha hecho el análisis más completo que conocemos de la Constitución de Apatzingán.

¹⁷ Tena Ramírez, *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 32 y ss.

Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable de establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera (Art. 4º).

La soberanía popular es fuente y presupuesto del sistema representativo:

Reside... su ejercicio en la representación nacional compuesta por diputados electos por los ciudadanos... (Art. 5º) y el derecho por sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos (Art. 6º).

En cuanto al concepto de ley, se calca casi a Rousseau:

Ley es la expresión de la voluntad en orden a la felicidad común... (Art. 18), la Ley debe ser igual para todos (Art. 19). La sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba, no es comprometimiento de su razón ni de su libertad; es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general (Art. 20).

Otra de las ideas de Juan Jacobo está claramente expresada como preámbulo de la reglamentación constitucional de las libertades.

La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas (Art. 24).

La Constitución de Morelos de 1814 marca una pauta indeleble en el constitucionalismo mexicano. Significa, ante todo, la introducción del ideal constitucional desde los prolegómenos del Estado mexicano, y refleja el anhelo de la nueva nación soberana de fundar su organización política en un sistema de derecho, protector de la libertad y de la igualdad. En el ideario de Apatzingán encontramos ya el principio central de la filosofía política de la historia de México: organizar una sociedad libre y justa, bajo los dictados y la gestión del pueblo mismo. Por eso, este documento cuidó esmeradamente la diaphanidad de su concepto de soberanía: es ésta el poder inherente de toda comunidad de libremente darse la organización política que le convenga, y la facultad de preservar este poder como suyo para modificar su estructura estatal de acuerdo con sus decisiones en todo el curso de su destino.

El concepto de soberanía en la insurgencia mexicana sirvió pues, de base, como lo ha señalado Francisco López Cámara, por una parte para justificar

la independencia, en cuanto el pueblo mexicano decidió separarse de España; pero también, en un segundo aspecto, para afirmar el derecho de la comunidad de estructurar su nueva organización política sin sujeción al patrón tradicional de la Colonia.¹⁸

IV. *La idea de la soberanía popular en nuestros primeros textos constitucionales*

El principio de la soberanía popular, como uno de los elementos configurantes de la ideología liberal —podríamos afirmar que es la idea central—, se introdujo en el pensamiento mexicano desde sus orígenes. Mas el fenómeno de incorporación de este principio no es susceptible de determinarse con precisión, situación ésta común en el estudio de este tipo de temas. Las ideas, una vez lanzadas a la discusión, adquieren una entidad propia; se desligan del sujeto emisor y quedan afectas a múltiples interpretaciones y matices. Perduran por esto más que las doctrinas, porque las ideas se introducen en un momento dado en la conciencia colectiva, a quien no le importa decisivamente su formulación original.

La introducción de las ideas políticas del liberalismo en México sólo pueden ser estudiadas para “captar el clima en que la recepción liberal se efectúa, así como las grandes corrientes de pensamiento que concurren y el espíritu con que se adoptan . . .”¹⁹

En las vísperas de la consumación de la independencia la versión rousseauiana de la soberanía popular estaba en plena circulación. No hubo, sin embargo, quien defendiera en su integridad la doctrina de la soberanía en la forma expuesta en *El contrato social*. Inclusive, un liberal de la talla de Fray Servando Teresa de Mier se mostró reacio sistemáticamente a las ideas de Juan Jacobo. Esta actitud, que no era del todo nueva, estuvo muy generalizada, ya que el Rousseau conocido en México a principios del siglo XIX era el hado de los jacobinos, y se veía en la dictadura de Robespierre la ejecutoria testamentaria del pensamiento político del ginebrino.

En los debates de los Congresos Constituyentes de 22-24, como concluye Reyes Heróles,²⁰ Rousseau “sólo es citado para ser combatido”, salvo en dos casos: una intervención de Zavala, que invoca la negación del sistema representativo por Juan Jacobo y una mención alusiva en el voto particular de José María Becerra sobre el federalismo en el Acta Constitutiva.

¹⁸ Cfr. *La génesis de la conciencia liberal en México*, México, El Colegio de México, 1945, p. 241.

¹⁹ Reyes Heróles, *op. cit.*, *supra* nota 15, t. I, p. XVII.

²⁰ *Ibidem*, pp. 216-217.

Pero el principio de la soberanía popular es reconocido unánimemente en las labores constituyentes. En la sociedad se reconoce la fuente de todo poder político, pero se acepta el sistema democrático representativo: los poderes constituidos son representantes del pueblo.

No escapó el Congreso mexicano a la socorrida tesis de que la soberanía es depositada por la nación en la Asamblea Constituyente para su ejercicio. Esta idea la expresa nítidamente Fray Servando, rechazando las predeterminaciones políticas que pretendíanse imponer al Congreso.

¿En quién reside la soberanía?, en la nación esencialmente; es decir inseparablemente, porque las esencias son inseparables de las cosas... ¿Y este Congreso no lo es también? Sí, porque la nación mexicana, en quien reside esencialmente la soberanía, sin que nadie haya podido restringir su poderío, nos ha delegado sus poderes plenos, cuales son necesarios para constituirlos. Este es un Congreso constituyente, soberano de hecho, como la nación lo es de derecho. Tenemos de ella el poder de hacer leyes, o poder legislativo; el de hacerlas ejecutar, o poder Ejecutivo, y el de aplicarlas a los casos particulares entre los ciudadanos, o poder Judicial.²¹

La idea contraria fue sostenida por Guridi y Alcocer, quien abandonando en cierta forma la concepción que expuso en Cádiz, sostuvo que la soberanía residía en la nación y no en el Congreso.

Con motivo de la discusión alrededor de la decisión federal, el tema de la soberanía afloró nuevamente. Algunos diputados esbozaban ya la teoría de la cosoberanía, hablando de una soberanía parcial y relativa de los Estados, mientras que otros aclararon que el sistema federal no era óbice para que quedara incólume la soberanía absoluta de la nación. Desde entonces, la técnica de la federación habría de influir en la distorsión del concepto de la soberanía popular introduciendo ambigüedades terminológicas que aún subsisten.

En el proyecto de Acta Constitutiva de la Federación que presentó la Comisión al Congreso Constituyente el 20 de noviembre de 1823, se suscitó la discusión del problema apuntado.²²

El texto del proyecto, en su artículo 3º, expresaba el concepto fundamental de la soberanía popular, con el ya obligado matiz de la representación en su ejercicio:

Artículo 3º. La soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes, la forma de gobierno y demás

²¹ *Ibidem*, pp. 259-260.

²² Cfr. Miguel Ramos Arizpe, *Discursos, memorias e informes*; recopilación y notas de Vito Alessio Robles, México, UNAM, 1942.

leyes fundamentales que le parezcan más convenientes, para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

La intromisión federalista en cuanto a la terminología de soberanía se canalizó por el artículo 6º., plasmando claramente el carácter de su relatividad en el artículo 31.

6º. Sus partes integrantes (de la Nación, como república representativa federal) son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta Acta y en la Constitución General.

31. Las Constituciones respectivas de los Estados no podrán oponerse de modo alguno a esta Acta Constitutiva, ni a lo que se establezca en la Constitución General; por tanto, no podrán sancionarse hasta que esté circulada y publicada esta última.

Dentro del mismo seno de la Comisión, el diputado Mangino, en voto particular adicionado al proyecto, pretendió llevar al extremo la idea federalizada de la soberanía y proponía el siguiente texto:

La soberanía reside esencialmente en la reunión de los Estados que componen la Nación Mexicana; y la facultad de hacer, ejecutar y aplicar las leyes, será ejercida por los cuerpos o personas que se designen en esta Acta y en la Constitución.

En tanto, otro de los miembros de la Comisión, el diputado Alejandro Carpio, emitía otro voto particular, opuesto, en cierto modo, al de Mangino:

Siempre he estado persuadido de que la Soberanía no puede residir en los Estados tomados distributivamente, sino en toda la Nación . . .

Así, mientras Mangino expresaba la idea de la soberanía nacional —los Estados, conjuntamente, como entidades políticas positivas son los titulares de la soberanía—, Carpio reafirmaba la idea de la soberanía popular, única e indivisible.

Los artículos 3º, 6º y 31 del proyecto pasaron a ser el 3º, 6º y 24 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 3 de octubre de 1824, siguió las pautas del Acta Constitutiva, y en el manifiesto por el cual el Congreso informó a la nación de la nueva Carta fundamental proclamó su inspiración en las ideas de Rousseau y de Montesquieu. En cuanto a la idea de soberanía popular, los textos de la Constitución, aunque la implicaban, no tuvieron una declaración de la riqueza doctrinaria conteni-

da en el artículo 3º del Acta Constitutiva. Conviene recordar, en este aspecto, que la Constitución de octubre no fue otra cosa que el desarrollo del Acta Constitutiva, por lo que los principios de ésta se supusieron como integrantes de la reglamentación constitucional.

El concepto de soberanía en 1824 coincide, en su esencia, con la idea adoptada en Apatzingán. Si en 1814 la doctrina era un anhelo y una declaración ideológica, en 1824 se plasmó en el acto constituyente del pueblo mexicano, liberado definitivamente de su dependencia colonial y vencidas, en un primer encuentro, las fuerzas que pretendieron canalizar la independencia en favor de las clases privilegiadas tradicionales sin alteración substancial de su marco institucional y su estructura socioeconómica. El triunfo de la república sobre el imperio positivizó en 1824 el principio de la soberanía del pueblo mexicano.

*V. La soberanía popular, apoyo de la lucha
por un Estado democrático y liberal.
Los constituciones centralistas*

Consagrado el principio de la soberanía popular en el pensamiento político mexicano, y reconocido tan expresamente en nuestros primeros textos constitucionales, no habría de ser discutido después sino en sus consecuencias prácticas. Las proporciones de este estudio nos impiden seguir, paso a paso, las controversias que se suscitaron alrededor del concepto de la soberanía popular, por lo que nos limitaremos a esbozar las directrices fundamentales del problema.

Para los liberales, la idea de la soberanía popular, que desde el principio se mezcló con la lucha por las libertades, sirvió también para apoyar la idea de la secularización del Estado. Ante la pretensión de la Iglesia de partir la soberanía en dos potestades, subordinando la del Estado a la del poder eclesiástico, el liberalismo mexicano llevó a sus últimas consecuencias el principio de que el supremo poder político reside en la comunidad, en el pueblo mismo, y de que las únicas y supremas potestades a las que se puede reconocer la titularidad del poder político son aquellas que derivan su existencia de la voluntad popular. De esta manera, la lucha entre el poder secular y el poder eclesiástico por la preponderancia, se trabó en México a través del proceso de la positivización del principio de la soberanía popular en nuestra vida política. No fue pues, como sucedió en el nacimiento de los Estados modernos europeos, el principio de la soberanía absoluta del monarca, el ariete defensivo contra las pretensiones hegemónicas del papado; en nuestro país, el fundamento doctrinario para afirmar la ilegitimidad de las pretensiones políticas de la Iglesia fue la idea de la soberanía popular, que

ya había triunfado sobre el principio del derecho divino de los reyes, sostenido por los restos de la teocracia española, al independizarse el país.

También la idea de la soberanía popular es el principio central de la ideología del liberalismo, en cuanto ésta es el principio dinámico de formación de un sistema democrático y liberal en México. Tal sistema exigía, consecuente con sus principios permanentes, una organización política integrada sobre la voluntad popular y un régimen de libertades establecido bajo el signo de la igualdad. En consecuencia, el pueblo debió luchar contra las clases privilegiadas —que en lo político eran verdaderos “cuerpos infraestatales”—, tanto para perseguir su sistema democrático, como para hacer triunfar el principio de la igualdad, incompatible con los fueros.

La resistencia al principio de la soberanía popular, de parte de los conservadores, no pudo ya llegar al extremo de su negación. La lucha se trabó en cuanto a sus consecuencias. Aun en las leyes constitucionales que desconocieron el pacto fundamental del 1824, se respetó el principio, si bien no se hizo una declaración explícita del contenido del mismo. Tanto en las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente usurpador, el 23 de octubre de 1835, que servirían de prólogo a las Leyes Constitucionales de 1836, como en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, se calificaba a la nación de soberana, pero no se desarrolló la idea de la soberanía popular en texto expreso.²³ Así pues, aun dentro del “constitucionalismo oligárquico” y del “despotismo constitucional” —para emplear los certeros calificativos que para estos sistemas usa Reyes Heróles— no pudieron desaparecer varios de los principios políticos que tenía ya como suyos la conciencia mexicana. Como lo expresara el segundo proyecto constitucional de 1842, inspirándose en el voto de la minoría del ilustre Congreso reunido en aquel año, la nación declara que “el ejercicio de sus derechos soberanos no existe en otra forma que en la del sistema representativo republicano popular, adoptado por ella y consignado en su pacto fundamental”.²⁴

La supremacía del poder civil fundada en el principio de la soberanía popular encontró también serias resistencias cuando se pretendió, en aquellos años, afectar las propiedades de las corporaciones eclesiásticas. En las discusiones ideológicas correspondientes se afirmó que la Iglesia era soberana e independiente, y que el poder civil carecía de facultades para regular el derecho de propiedad, en cuanto afectara los bienes eclesiásticos. Los liberales negaron que la soberanía pudiera ser cualidad de cuerpos particulares, y

²³ Cfr. el artículo primero de ambos documentos, en: *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 203 y 406. Una cuestión interesante de señalar es que en ambos documentos se restringía el derecho de voto, en sus aspectos pasivo y activo, a cierta condición económica.

²⁴ Cfr. *ibidem*, p. 401, especialmente el artículo 149 del segundo proyecto de Constitución, leído en la sesión del 3 de noviembre de 1842.

sostuvieron la legitimidad de la competencia del poder civil para regular el derecho de propiedad de todas sus formas. La idea de la soberanía popular fue, pues, la doctrina legitimadora de la estructuración del Estado Mexicano dentro de los moldes democráticos y liberales.

VI. *La revolución liberal*

La soberanía popular en la Constitución de 1857

Las dictaduras de Santa Anna representan, dentro de la evolución política del pueblo mexicano, una moratoria en la solución de su problema constitucional y la negación de todo principio democrático. Por eso, la Revolución de Ayutla, que habría de desembocar en la Reforma, ha sido caracterizada por Mario de la Cueva como un movimiento por el cual “el pueblo asumió definitivamente su soberanía”.²⁵

“La Nación —decía la parte expositiva del Plan de Ayutla-Acapulco— no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni seguir dependiendo su existencia política y su porvenir de la voluntad caprichosa de un solo hombre.”²⁶

De esa improrrogable necesidad de reconstituir políticamente a la nación dentro de un esquema constitucional democrático y liberal, y de la expresión soberana de la voluntad general, derivaron las labores del Congreso Constituyente de 1856-57, que habría de consignar en la Constitución la ratificación de las decisiones políticas fundamentales por las que el pueblo mexicano venía luchando desde su independencia.

El pensamiento democrático de la Asamblea de 1856-57 fue indudable. Las brillantísimas discusiones de aquel para los mexicanos inolvidable Congreso son aún aliento de nuestros anhelos por un Estado integrado por el pueblo y para el servicio del pueblo.

Los textos referentes al principio de la soberanía fueron aprobados en los términos sugeridos por el proyecto presentado por la Comisión presidida por Arriaga, y el precepto que contenía el pensamiento básico acerca de la soberanía —el artículo 39 constitucional, 45 del Proyecto— fue aprobado por unanimidad, en sus dos primeras partes, y por mayoría importante en su parte final (7 votos en contra):

Art. 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

²⁵ “Prólogo”, en: *Plan de Ayutla*, México, UNAM, 1954, p. xii.

²⁶ Tena Ramírez, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 496.

Sobre este principio básico se estructuraría el esquema constitucional del Estado mexicano en 1857. La libertad y la igualdad, principios implícitos en la doctrina de la soberanía del pueblo, serían objeto de desarrollos brillantes en la Carta del medio siglo liberal.

Consecuencia de las tendencias democráticas que prevalecieron en el Congreso, fue el establecimiento del sufragio universal en la versión más avanzada de la época, y el consecuente rechazo de toda restricción antiigualitaria en la calidad de ciudadano.

Los artículos 40 y 41 de dicho texto constitucional implicaron las expresiones anfibológicas del término soberanía, al utilizarlo en la descripción del sistema federal. El primero de ellos, calificó a los Estados miembros de la Federación de “libres y soberanos” en todo lo concerniente a su régimen interior. El 41 afirmó que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún momento podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto federal”.

En la discusión relativa,²⁷ el mismo Arriaga “no veía a la Nación sino al pueblo en la soberanía de los Estados, y en los actos municipales”.

Nos reservamos para después los comentarios respecto a los alcances que derivan de los términos soberanía o soberanos, en los preceptos citados, limitándonos en esta parte a consignar la adopción de estos artículos que perduran en el texto vigente. Una posible explicación de la concepción dualista de la soberanía que se deriva de estos textos nos la da la especial influencia que en la Asamblea de 1856-57 tuvo Alexis de Toqueville al través de su obra *La Democracia en América*, que habría de sugerir la idea de la “soberanía residual” de los Estados en el sistema federal.

Las consecuencias prácticas del principio de la soberanía popular en lo relativo a la lucha contra los “cuerpos infraestatales” y en materia de regulación del derecho de propiedad de las corporaciones eclesiásticas —consecuencias en contra de las cuales se había levantado la reacción de las fuerzas conservadoras— fueron consignadas en la Constitución liberal.

El artículo 13 reafirmó la supremacía y competencia general de los órganos del poder civil al proscribir las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros, disposiciones inspiradas, por una parte, en el principio de la soberanía popular, ya que se rechazó la existencia de poderes públicos que no estuvieran legitimados por el orden constitucional adoptado por el pueblo; por otra parte, el precepto comentado era una aplicación del principio de

²⁷ Cfr. Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1956, pp. 832-834 (sesión del 9 de septiembre de 1856).

la igualdad, conectado a su vez, muy de cerca, con la concepción democrática del poder político.

El artículo 27, que constitucionalizó los principios básicos de la Ley de Desamortización de bienes eclesiásticos de 26 de junio de 1856, fue consecuente con la afirmación de que la nación tenía la potestad de regular la propiedad de las corporaciones, ya que ésta era un derecho originado en la sociedad misma.

De esta manera, la idea de la soberanía nacional sirvió de apoyo a diversos aspectos de la lucha del pueblo mexicano por conducir él mismo su evolución política y social.

La asunción plena de la soberanía popular en nuestro régimen constitucional habría de consolidarse al constitucionalizarse por las reformas de 1873 las Leyes de Reforma, que separaron la Iglesia del Estado, reconociendo en la potestad civil al único poder público emanado de la comunidad nacional. La lucha por la secularización del Estado mexicano se había consumado.

VII *La idea de la soberanía en los tratadistas de la constitución de 1857*

José María del Castillo Velasco²⁸ analizó con excepcional brillantez la doctrina de la soberanía nacional de la Constitución de 1857.

El hombre, por su propia organización, es libre. Esa misma organización lo obliga a reunirse en sociedad con otros hombres, y por esta causa existen los pueblos y las naciones... Siendo el hombre libre... no puede abdicar su libertad, sin atentar a esa organización que no puede contradecir. Por consiguiente, la sociedad, los pueblos, las naciones, que se forman de seres necesariamente libres, no pueden tampoco abdicar su libertad. Y por esto todo pueblo, aunque esté avasallado y oprimido y consienta en la opresión, recobra la libertad en el instante en que quiere recobrarla... Siendo libres el pueblo y la nación, ésta es soberana de sí misma, y no tiene otro superior más que Dios, que es la fuente de la vida y de la libertad... ¿Pero qué es la soberanía? La soberanía es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de sí mismos, de su libertad, y de su derecho... Así como Dios es el soberano de la creación, el pueblo es el soberano del pueblo y el hombre es el soberano del hombre; pero la soberanía del pueblo no restringe la soberanía del hombre. Aquélla es la consecuencia de ésta; aquélla necesita de ésta, y la soberanía del hombre no es la consecuencia de la soberanía del pueblo, sino que se apoya y se defiende con las fuerzas colectivas del pueblo...²⁹

²⁸ *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871.

²⁹ *Ibidem*, p. 100.

La soberanía popular pues, para el ilustre director de la Facultad de Derecho y ministro de la Suprema Corte de Justicia, era una obligada consecuencia de la libertad humana. Así como la libertad es atributo esencial de la persona humana, la soberanía es cualidad inherente e inalienable de las naciones. Ambos conceptos —libertad y soberanía— no están reñidos: son complementarios y su defensa es recíproca.

La soberanía —en su integridad conceptual— es inalienable e imprescriptible para su exclusivo titular:

Reside, dice el artículo 39 constitucional, y no residió, porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de sus facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo. De tal delegación resulta, que el poder público dimana del pueblo.³⁰

La permanencia de la soberanía en el pueblo es una idea expuesta por Castillo Velasco con un vehemente vigor. No es posible, después de esta argumentación, sostener válidamente que el pueblo es soberano por una sola vez y que su suprema potestad política se agota al ejercer su poder constituyente, para después quedar sólo como mero espectador de la actuación de los poderes constituidos. Sobre la supremacía de la Constitución está la soberanía de su autor. He aquí el profundo párrafo de nuestro primer tratadista de derecho constitucional:

¿Pero queda obligado el pueblo a conservar irrevocablemente, y para siempre la institución y establecimiento del poder, la delegación que hace para su bien? Ciertamente que no; porque si quedara obligado, habría perdido su soberanía, habría abdicado el ejercicio de ella y habría destruido su libertad, para lo cual no tiene derecho alguno, supuesto que formándose la sociedad, el pueblo, la nación, de individuos que por su organización tienen que asociarse, sin violación del derecho y de la libertad individual, no puede renunciarse el derecho y la libertad colectiva.³¹

Las ideas de Castillo Velasco quedarán en nuestra doctrina constitucional entre las más esclarecedoras del concepto que nuestro pensamiento político ha profesado sobre la soberanía.

Ramón Rodríguez, profesor de derecho constitucional, en el Colegio Militar,³² siguió las pautas fundamentales de Castillo Velasco en cuanto al concepto de soberanía.

³⁰ *Ibidem*, p. 101.

³¹ *Ibidem*.

³² *Derecho constitucional*; 2ª ed., México, Imprenta en la Calle del Hospicio de San Nicolás, 1875.

La soberanía en su sentido filosófico es para un pueblo, lo que para una persona la libertad individual...³³ lo justo y natural es, que el ejercicio de la soberanía corresponda a todos aquellos cuyas facultades o intereses afecta este ejercicio. Estos son los hombres todos; luego todos ellos deben ser los depositarios de la soberanía, que siguiendo la frase adoptada por los publicistas, reside esencialmente en el pueblo.³⁴

Al tratar el tema de la organización de los Estados miembros de la Federación, y en relación con el artículo 40, Rodríguez hace una acertada crítica en cuanto al calificativo de soberanía respecto de aquellos:

Los Estados que forman la Federación mexicana están *sujetos a una ley positiva*, cual es nuestra Constitución política. Sus funcionarios públicos, lo mismo que sus leyes, están sujetos en varios casos a otras autoridades y otras leyes; luego los Estados no son soberanos en el sentido filosófico de esta palabra... no siendo México una confederación, sino una federación, los Estados que la forman no conservan realmente su soberanía.³⁵

Mariano Coronado, en su utilísimo y metódico manual de derecho constitucional mexicano,³⁶ define la soberanía como “la facultad que una nación tiene de organizarse, conservarse y desarrollarse”.

La inspiración del profesor jalisciense en las ideas de Bluntschli respecto a la idea de soberanía es clara, y así lo reconoce el autor:

...el pueblo, convertido en nación, organizado en Estado como persona moral y política, es quien posee la soberanía, es decir, la independencia, la potencia plena, la autoridad y la unidad... la soberanía radica en el pueblo organizado como nación, porque no podría ser Estado sin tener esa soberanía, y porque la tiene conjuntamente con su carácter de Nación formando Estado desde que comenzó a serlo.

Para Coronado:

La soberanía implica forzosamente: 1º La independencia respecto de las demás naciones, la cual tiene, sin embargo, que restringirse algo en virtud de los principios de Derecho Internacional o de los tratados; 2º La dignidad pública suprema, que no permite ofensas o ataques a la honra y a la integridad de la nación; 3º La unidad, condición necesaria de todo organismo; no se opone a ella la división de atribuciones en las partes que forman el Estado; y 4º La potestad de constituirse y dar leyes, de ejecutarlas o aplicarlas, o en otros términos, la plenitud del poder público.

³³ *Ibidem*, p. 524.

³⁴ *Ibidem*, p. 178.

³⁵ *Ibidem*, pp. 524-525.

³⁶ *Elementos de derecho constitucional mexicano*; 3ª ed., México, Librería de Ch. Bouret, 1906.

La parte final del artículo 39 de la Constitución de 1857, que consigna el principio de la imprescriptibilidad de la soberanía popular, es comentado por nuestro autor de una manera que sin duda es fiel al pensamiento del Constituyente:

Como uno de los atributos de la soberanía es constituirse —el esencial pensamos nosotros—, claro se ve que puede el pueblo alterar o modificar la forma del Gobierno cuando así le plazca. Pero justamente en razón de que entendemos aquí por pueblo la nación políticamente organizada, creemos que esas modificaciones no han de hacerse sino según las formas constitucionales, es decir, interviniendo los cuerpos legisladores como en toda enmienda constitucional... *la reforma por medio de la revolución, esto es por la violación de las reglas constitucionales, no puede emplearse sino en casos muy raros, cuando lo exige imperiosamente el bien de la nación y se le niegan las vías legales. Y aún entonces nuestro Código político no reconoce el derecho a la insurrección; éste es un derecho extra-constitucional.*⁸⁷

El criterio de Coronado es una síntesis juiciosa de la cautela del jurista y del pensador político. Implícitamente, se legitima el derecho a la revolución, sin legalizarlo, conclusión, a nuestro parecer, que reconcilia los principios políticos de la democracia con las exigencias lógicas del orden jurídico.

Coronado se hace cargo de la actitud negativa de Rousseau frente al régimen representativo, y aclara la compatibilidad del principio de la soberanía popular con la democracia indirecta. La soberanía sigue siendo inalienable:

... siendo imposible en el país, en razón de su grande extensión, la democracia directa, los ciudadanos tienen que nombrar representantes para desempeñar los cargos públicos. Mas es preciso advertir que cuando los poderes de una nación ejercen actos de soberanía, *no pasa ésta del pueblo a sus representantes*; pues siendo el pueblo, como repetidas veces hemos dicho, en concepto de nuestro Código fundamental, la nación organizada políticamente, los poderes públicos se limitan a ejercer las funciones de aquella soberanía, a representar a la Nación como un mandatario a un mandante; pero *no la privan, no pueden privarla de la mencionada soberanía*, que es lo que constituye la personalidad de la misma nación.⁸⁸

En Coronado, la pluralidad de sentidos del concepto de soberanía que deriva del sistema federal y que consignaron los artículos 40 y 41, se resuelve de la siguiente manera:

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 118-119; los subrayados son nuestros.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 120-121; el subrayado es nuestro.

...la soberanía, sin fraccionarse, puede existir en una nación y en las partes que la componen; ante las potencias extranjeras, el Estado, es entonces uno, aunque en el régimen particular se concede a las porciones de aquél una soberanía relativa.

De esta manera, Mariano Coronado estaba ya intuyendo el concepto de autonomía, que en el actual estado de la doctrina de nuestro derecho constitucional ha venido a substituir, con ventaja, a los equívocos términos de soberanía residual, soberanía limitada; soberanía relativa, en relación con las competencias constitucionales de los Estados.

El tratadista Eduardo Ruiz³⁹ toca también el tema de la soberanía, aunque con menos precisión que Castillo Velasco y Coronado. Sus influencias doctrinales son Cooley y Pomeroy,⁴⁰ por lo que sigue la línea norteamericana en el estudio del derecho constitucional, fecunda en el análisis de las instituciones positivas y de los mecanismos concretos, pero escueta y fría en lo relativo a los conceptos teóricos. No deja Ruiz de asentar claramente la titularidad popular de la soberanía —como que el artículo 39 es definitivo—, pero sus ideas distan de ser diáfanas en lo relativo al contenido y a los alcances del concepto, que a veces parece confundir con el poder del Estado o de sus órganos.

Como apreciación general de los tratadistas de la Constitución de 1857, podemos afirmar que el concepto de soberanía fue abordado con fidelidad especial al espíritu del Constituyente por Castillo Velasco y por Coronado, quienes siguieron la pauta de las raíces ideológicas francesas que reconoce indudablemente la doctrina mexicana de la soberanía, y que tan admirablemente expresó en el artículo 39 de nuestro código político liberal.

VIII. *La soberanía popular en la Constitución revolucionaria*

La Revolución Mexicana de 1910-17 partió del supuesto del derecho del pueblo para reestructurar su sistema político social. La revolución, en cuanto implica una transformación substancial del orden fundamental del Estado, es un acto de soberanía.

Veamos cómo el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-17 abordó el problema de la positivización del concepto de soberanía en la nueva Constitución revolucionaria.

El Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista, en la exposición preliminar que leyó a manera de presentación de su proyecto constitucional, a

³⁹ Cfr. *Curso de derecho constitucional y administrativo*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1888, 2 vols.

⁴⁰ Cooley, *Constitutional Law*, y Pomeroy's, *Constitutional Law*, citados por Ruiz, *ibidem*, t. I, lecciones XL y XLI.

la apertura de la Asamblea queretana, se refirió expresamente al tema de la soberanía popular:

... la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado en México una realidad, sino en poquísimas ocasiones, pues si no siempre sí casi de una manera rara vez interrumpida, el Poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación, manifestada en la forma que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para investirse a sí mismos o investir las personas designadas por ellos, con el carácter de representantes del pueblo.⁴¹

En este alegato político de Carranza, que podríamos decir es la formulación de la crítica revolucionaria al "antiguo régimen", se da por aceptada la doctrina de la soberanía popular y, desde la misma, se enjuicia la irrealidad democrática de México. El principio mismo se plasma en el artículo 39 del proyecto carrancista, reproduciendo literalmente el artículo de la misma numeración de la Constitución de 1857.

En la sesión de 26 de diciembre de 1916, la segunda comisión dictaminadora del Congreso —integrada por los diputados Paulino Machorro Narváz, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez e Hilario Medina— sometió a la consideración de la Asamblea su opinión respecto al artículo 39 del proyecto a discusión. El dictamen es una pequeña pero valiosa lección de ciencia política y denota, por parte de sus autores, conocimiento y dominio del tema relativo a la evolución y alcances de la idea de soberanía. Su parte relativa merece su transcripción íntegra:

El artículo 39 del proyecto de reformas, corresponde al de igual número en la Constitución de 1857, y es exactamente igual al artículo 45 del proyecto de esta última.

Consagra el principio de la soberanía popular, base de todos los regímenes políticos modernos y declara como una consecuencia necesaria que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

Sin entrar en la historia del concepto de soberanía, por no ser apropiada en estos momentos, la Comisión cree necesario hacer constar solamente, que el principio de la soberanía es una de las conquistas más preciosas del espíritu humano en su lucha con los poderes opresores, principalmente de la Iglesia y de los reyes. "El concepto de soberanía es esencialmente histórico", dice George Jellineck, en su obra *El Estado moderno y su derecho*, y, efectivamente, su formulación ha tenido diversas etapas.

⁴¹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. I, p. 386, sesión del 1º de diciembre de 1916.

Desde que la Iglesia se erigió en el poder supremo que regía todos los órdenes de la vida social en todos los pueblos, y que disponía a su capricho del Gobierno y de la suerte de estos mismos pueblos, se inició una vehementemente reacción en contra de estas tiranías, primero de parte de los reyes, representantes de los pueblos. Los reyes sostenían la integridad de sus derechos temporales que enfrentaban con la Iglesia, a la cual solamente querían dejar el dominio espiritual. Esta lucha, fecunda para los pueblos, es la que llenó todo ese periodo histórico que se llama de la Edad Media, y su resultado fue el establecimiento de dos poderes esencialmente distintos: el poder temporal y el poder espiritual. Paralelamente a este movimiento se iniciaba por los tratadistas de Derecho Público, quienes, con Jean Bodin crearon con su significación especial la palabra "soberanía", para indicar (super omnia) el más alto poder humano; y posteriormente, debido a la labor filosófica del siglo XVIII, concretado en sus postulados esenciales en la célebre obra de Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, la soberanía, esto es, el poder supremo, se reconoció a los pueblos. Esta concepción sirvió de base, como lo hemos dicho en un principio, a todos los regímenes políticos que se reformaron radicalmente por la gran Revolución Francesa de 1789, en que invariablemente las Constituciones políticas escritas que comenzaron a darse las naciones revolucionarias también por aquel gran movimiento, consignaron el dogma de la soberanía popular de tal manera, que es considerada hasta la fecha como la base esencial de los regímenes democráticos.

Este principio contiene diversos artículos que le son propios: la soberanía es una, inmutable, imprescriptible, inalienable. Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su Gobierno, elige a sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra: dispone libremente de su suerte.

La Comisión no desconoce que en el estado actual de la ciencia política, el principio de la soberanía popular comienza a ser discutido y que se le han hecho severas críticas, no solamente en su contenido propio, sino aun en su aplicación; pero en México, menos que un dogma filosófico es el resultado de una evolución histórica, de tal manera, que nuestros triunfos, nuestras prosperidades y todo aquello que en nuestra historia política tenemos de más levantado y de más querido, se encuentra estrechamente ligado con la soberanía popular. Y la Constitución, que no tiene por objeto expresar los postulados de una doctrina política más o menos acertada, sí debe consignar los adelantos adquiridos por convicciones que constituyen la parte vital de nuestro ser político.⁴²

Los artículos 40 y 41 de la Constitución de 1857 (ver *supra*) pasaron con ligerísimas variantes a ocupar preceptos de igual número en la Constitución vigente.

Los debates relativos no impugnaron los textos propuestos. La intervención del diputado López Lira, tendiente a examinar la conveniencia de incluir

⁴² *Ibidem*, t. I, pp. 962-963, sesión del 26 de diciembre de 1916.

dentro del artículo 40 la prescripción del régimen municipal no prosperó, pues la réplica de Machorro Narváez apuntó que la ubicación de las reglas respectivas estaba más adecuada en el título relativo a los Estados de la Federación que en el capítulo dedicado a la soberanía nacional, ya que el Municipio, en manera alguna, ejerce soberanía.

No puede haber dos soberanías en un mismo territorio; sólo la Federación ha realizado este milagro mediante la división ideológica que se ha hecho de la soberanía interior y la soberanía exterior.⁴³

La Constitución de 1917 recogió pues las ideas de la soberanía popular en la forma *positivizada* en la Carta de 1857, siguiendo la línea del pensamiento político mexicano de reconocer en la comunidad, en el pueblo, la fuente suprema del poder. Y nos interesa señalar que en el Constituyente de 1916-17 se hizo reconocimiento expreso de la influencia rousseauniana en la doctrina democrática de la soberanía, siguiéndose de cerca las enseñanzas de *El contrato social* al describir los atributos de la suprema potestad política del pueblo.

IX. *La soberanía popular en el constitucionalismo mexicano*

El constitucionalismo moderno tiene por presupuesto el principio de la soberanía popular. Si existe este régimen que postula que la organización política de las naciones debe ser el resultado de un acto de poder constituyente del pueblo, por el cual la comunidad decida la estructura fundamental de su estado y consigue las libertades que el poder público debe respetar y asegurar, es porque se reconoce la facultad de los pueblos de auto-determinarse políticamente.

Esto explica la especial preocupación que el constitucionalismo mexicano ha tenido, al través de su evolución, por declarar explícitamente en sus diferentes textos el principio de la soberanía del pueblo como la llave maestra de nuestro régimen político. La positivización de este principio desde la Carta de Apatzingán hasta la Constitución de 1917, es un índice inequívoco de la vocación democrática de los mexicanos.

El dogma del supremo poder político de la colectividad ha jugado un destacado papel a lo largo de nuestra historia. Primero, para justificar la independencia política de México del imperio español; luego, para estructurar el Estado dentro de los moldes democráticos y liberales y subrayar para siempre el derecho del pueblo de regir su destino; finalmente, dentro del constitucionalismo social de 1917, para afirmar no sólo el sistema polí-

⁴³ *Ibidem*, p. 965.

tico de la democracia, sino para fundamentar la potestad de la nación mexicana para integrarse en una nueva concepción de su vida económica y social.

De esta suerte, la soberanía del pueblo ha servido para contemplar los diversos contenidos que implica el regimen democrático en México: una democracia política que aspira a que el Estado —organización constitucional de una nación soberana— sea obra del pueblo y esté regido por el mismo en su actuación; una democracia liberal, que reconoce la dignidad de la persona humana y la protege contra los abusos del poder; y una democracia social, que pretende crear las condiciones que hagan factible el ejercicio positivo de la libertad y de la participación plena y digna de todos en los distintos aspectos de la vida comunitaria en un orden de justicia.

El principio básico de la soberanía popular está expresado en el artículo 39 de nuestra ley fundamental, constituyendo este precepto la fiel manifestación de nuestra concepción acerca de tal idea. En este texto se reconoce la titularidad popular del supremo poder político, y no sólo en su origen, sino como situación permanente. La soberanía es atributo esencial, inseparable por tanto del pueblo. La soberanía no se puede delegar, ni enajenar, ni perder; la comunidad conserva la potestad de regir por siempre su vida política y social, por lo que “tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

No es este lugar para examinar detalladamente el problema de si la alteración substancial de nuestro orden constitucional sólo puede canalizarse por el procedimiento de reformas que reglamenta la Constitución en su artículo 135; pero si queremos ser congruentes con el principio de la soberanía popular, y aun con la misma realidad, tendremos que apuntar que el poder constituyente del pueblo mexicano ha evadido estas limitaciones impuestas por el orden jurídico positivo en más de una ocasión, y que aunque la ruptura del orden jurídico provoca un explicable escrúpulo para el jurisdicismo purista, la consideración del derecho público al través de sus conceptos básicos nos permite válidamente reconocer en la revolución una fuente primaria de las normas jurídicas fundamentales.

Alrededor de este mismo tema, afirmamos también que no es posible afectar las decisiones políticas fundamentales que sustentan al orden constitucional positivo sin que el pueblo sea consultado y apruebe modificaciones de tal índole, pues siendo estos principios expresión de la potestad soberana de la nación no son afectables por los poderes constituidos, ya que en esta materia no rigen los principios ordinarios del sistema representativo. Cuestión de tal importancia no puede ser objeto de competencia constitucional, sino competencia del poder constituyente originario y auténtico, que es el pueblo mismo.

La soberanía popular, en este aspecto, está protegida por las disposiciones del artículo 136 constitucional, en cuanto que declara inviolable la Constitución respecto a rebeliones que interrumpan su observancia, pero bajo el supuesto de que tales acontecimientos sean originados en facciones que desconozcan la voluntad popular, ya que el propio precepto se mueve dentro de la hipótesis de que, tan luego el pueblo recobre su libertad, restablecerá la vigencia de su ley fundamental. No es pues este texto limitativo del poder constituyente del pueblo, sino protector de la obra de su soberanía.

La soberanía popular, dentro de la corriente doctrinaria en que se inspira el constitucionalismo mexicano, siempre es una potestad inseparable de la nación; nunca puede convertirse de atributo de la comunidad en cualidad del orden jurídico, y menos aún en adjetivo de las funciones gubernamentales. No compartimos por esto la opinión del ministro Tena Ramírez cuando concluye que la soberanía, habiéndose manifestado originalmente en el poder constituyente que adoptó la Constitución, quedó resumida en el texto fundamental.⁴⁴ La Constitución es la norma suprema del Estado; pero sobre la supremacía constitucional está la soberanía del pueblo, en contra de la cual no puede prevalecer ningún texto jurídico positivo, ni aun el fundamental.

El principio de la soberanía popular no sólo implica el poder constituyente de la nación, sino la facultad de la comunidad de influir permanentemente en la gestión del Estado. Por eso en México la democracia representativa sigue siendo un anhelo y un programa. Sin embargo, esta idea, que es consecuencia lógica de todo sistema democrático, no permite deducir que los poderes constituidos ejercen la soberanía, como se pudiera inducir de una interpretación literal de los artículos 40 y 41 de la Constitución. Los poderes constituidos, tanto en la esfera federal como en la local, sólo pueden obrar dentro de nuestro estado de derecho en ejercicio de facultades que les confiere el orden jurídico de manera expresa y limitativa y ninguno de ellos actúa con potestad soberana.

Ni el Gobierno federal ni la autonomía de las Entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas, ya sean órganos del Poder Federal, ya sean órganos del Gobierno local, son en nuestro derecho constitucional soberanos —dice Miguel Lanz Duret— sino que todos ellos están limitados expresa o implícitamente en los términos que el texto de nuestra ley fundamental establece.⁴⁵

⁴⁴ Dice Felipe Tena Ramírez: "El pueblo a su vez, titular originario de la soberanía subsumió en la Constitución su propio poder soberano . . . , la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan", *Derecho constitucional mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa, 1955, pp. 9-10.

⁴⁵ *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 4ª ed., México, Imprentas L. D., 1947, p. 1.

En la doctrina mexicana es clara la distinción entre Estado y gobierno, y si se puede tolerar la soberanía del Estado, sólo es concibiendo a éste como la organización política de la nación. De todas maneras, el término se presta a confusión, y es significativo que en los últimos tiempos, en la terminología de nuestra actitud política frente a problemas internacionales, se observa una tendencia definitiva a eludir el término *soberanía del Estado* por el más adecuado a nuestro pensamiento político de *autodeterminación de los pueblos*.

En todo caso, el constitucionalismo mexicano no admite que pueda hablarse del gobierno como soberano.

... los poderes públicos creados por la Constitución no son soberanos —dice Tena Ramírez—. No lo son en su mecanismo interno, porque la autoridad está fragmentada (por virtud de la división de poderes) entre los diversos órganos, cada uno de los cuales no tiene sino la dosis y la clase de autoridad que le atribuyó la Constitución; ni lo son tampoco frente a los individuos, en cuyo beneficio la Constitución erige un valladar que no puede salvar arbitrariamente el poder público. A tales órganos no les es aplicable, por lo tanto, el atributo de poder soberano que la doctrina europea coloca en el órgano a través de la ficción del Estado. Ni siquiera es propio hablar de una delegación parcial y limitada de la soberanía, repartida entre los órganos, porque en este sistema, y hasta ahora soberanía y límite jurídico son términos incompatibles, así ideológica como gramaticalmente.⁴⁶

En cuanto al problema planteado por nuestro sistema federal, se ha despedido definitivamente disipando las dudas acerca de una soberanía fragmentada entre la federación y los Estados. El texto constitucional del artículo 41, al calificar a las entidades de “libres y soberanas”, no les da más facultades que la bien llamada autonomía, que sólo les permite un grado relativo de autodeterminación política, siempre supeditada al respeto debido a la Constitución nacional, que positiviza las decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano como auténtico y exclusivo titular de la soberanía.⁴⁷

Queremos concluir este ensayo haciendo hincapié en las nuevas dimensiones que adquirió nuestro concepto de soberanía al revolucionarse las doctrinas del derecho constitucional en 1917 con un enfoque social. El principio de la autodeterminación de los pueblos fue el apoyo de las revoluciones demoliberales de finales del siglo XVIII y del XIX: el concepto fue el arma de los pueblos

⁴⁶ *Op. cit.*, *supra* nota 44, p. 9.

⁴⁷ En el mismo sentido Aurelio Campillo, *Tratado elemental de derecho constitucional mexicano*, Jalapa, Tipográfica “La Económica”, 1928, t. 1, p. 863; Lanz Duret, *op. cit.*, *supra* nota 45, pp. 383 y ss.; Tena Ramírez, *op. cit.*, *supra* nota 44, cap. VIII; Enrique González Flores, *Manual de derecho constitucional*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1958, p. 197, y Serafín Ortiz Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Cultural, 1961, pp. 233 y ss.

en contra del despotismo político o la justificación del surgimiento de las nuevas naciones soberanas. Aun ahora, este aspecto político de la soberanía está sirviendo a la emancipación de los pueblos sojuzgados por el decrepito sistema colonial, y será ya un principio definitivo para afirmar la potestad de los pueblos de conducir su vida dentro de la independencia y de la libertad contra toda forma de imperialismo.

El constitucionalismo social, que arranca de la Constitución mexicana de 1917, positivizó las consecuencias implícitas de la doctrina democrática de la soberanía en todos los distintos aspectos de la vida comunitaria. El pueblo no sólo tiene la potestad de determinar el sistema político formal que más le acomode; es también la instancia suprema de decisión para regir la evolución o la revolución de su sistema social y económico.

Sustentada en esta dimensión integral de la soberanía popular, nuestro sistema constitucional no es sólo un programa de estructuración política; es también un marco de integración para un desarrollo económico regido por y para los mexicanos, y para la creación de un orden social de justicia y libertades.

El artículo 3o. de la Constitución vigente ha recogido esta concepción integral de nuestro sistema político *“considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”*.

DIVISIÓN DE PODERES Y FORMA DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN *

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LAS PRIMERAS ETAPAS DEL CONSTITUCIONALISMO FRANCÉS. III. LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL CONSTITUCIONALISMO NORTEAMERICANO. IV. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA NUEVA ESPAÑA Y LA DIVISIÓN DE PODERES. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ. V. DIVISIÓN DE PODERES EN APATZINGÁN. 1. Los antecedentes mexicanos próximos. A) *Los elementos constitucionales de Rayón*. B) *El Reglamento del Congreso*. C) *Los Sentimientos de la Nación*. 2. La Constitución de Apatzingán. A) *Soberanía y división de poderes*. B) *Titularidad de los poderes*. C) *Normas protectoras de la división de poderes*. D) *Atribución de poderes*. a) El Supremo Congreso. b) Los otros dos poderes. c) La forma de gobierno.

I. Introducción

La división de poderes ha sido una de las piezas maestras de la doctrina constitucional moderna. Al lado de la doctrina de la soberanía popular, de los derechos del hombre y del régimen representativo, la exigencia de dividir el ejercicio de las potestades del Estado fue técnica obligada en la elaboración de las constituciones que surgieron de las revoluciones demoliberales en América y Europa.

En torno de la concepción de la división del poder público se constituyeron las partes orgánicas de las Constituciones modernas, distribuyendo competencias entre los diversos órganos del Estado; adscribiendo a cada uno de ellos las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional; estableciendo entre los distintos departamentos del gobierno mecanismos de separación, de control, de colaboración o de mutua vigilancia. Todo ello, en busca del gobierno moderado y limitado en donde la libertad humana pudiera quedar debidamente protegida, como lo proclamara el ilustre Barón de la Bréde y de Montesquieu, Carlos Luis de Secondat.

En realidad, bien difícil es disputarle al autor de *El Espíritu de las leyes* el mérito de haber sido el genio inspirador del constitucionalismo moderno en cuanto a la técnica de la división de poderes. Invocadas expresamente o presentes de manera tácita, las ideas de Montesquieu, bien o mal entendidas por sus lectores e intérpretes, estuvieron constantemente presentes en las

* Publicado en la obra: *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, Publicaciones de la Coordinación de Humanidades, 1964, pp. 503-527.

preocupaciones constitucionales de Filadelfia y de París, para extenderse después, junto con el movimiento constitucionalista, a los países europeos y a los nuevos Estados latinoamericanos.

Sin embargo, generalmente citado, Montesquieu fue interpretado de diversa manera en los distintos ensayos constitucionales de la primera época y, por cierto, no siempre en forma fiel a su pensamiento.

El constitucionalismo latinoamericano se enfrentó, en sus primeros pasos, con dos grandes modelos inspiradores: el constitucionalismo francés, atractivo y prestigiado por una revolución que había conmovido al mundo y representaba el comienzo de una nueva era en la historia universal, y el constitucionalismo norteamericano, sobre todo en su versión federal. El constitucionalismo en Francia se caracterizó, desde el principio, por su genialidad para ensayar y planear la diversidad en las formas constitucionales, con el fondo de la filosofía del iluminismo. El constitucionalismo norteamericano presentó para los latinoamericanos una fórmula que, plasmando en concisos silogismos la fundación de una nueva organización pública, actualizó en América una ejemplar síntesis de los ideales de la democracia liberal.

Las fuentes doctrinales y técnicas del derecho constitucional moderno, en sus líneas generales, son las mismas; empero, no por ello podemos encontrar una absoluta uniformidad en los principios y en las instituciones de los modelos a que antes nos referimos. Esto es particularmente cierto en lo relativo a la doctrina de la división de poderes y, aun más concretamente en la interpretación de las ideas de Montesquieu sobre este tema.

Antes de analizar el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814, en lo relativo a división de poderes y forma de gobierno, haremos una exposición somera de la recepción que recibió la idea de la división de poderes en el constitucionalismo francés y en el norteamericano, sobre todo en relación con los conceptos de Montesquieu.

II. *La división de poderes en las primeras etapas del constitucionalismo francés*

Para el constitucionalismo francés, la división de poderes, junto con los derechos del hombre, eran los principios esenciales del régimen constitucional. La sociedad que no los asegurara no tendría Constitución. La Declaración francesa de 1789 unió indisolublemente los conceptos de Constitución y división de poderes.¹

¹ Es ya clásica la cita del artículo 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre de 1789: "*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution*". Para la consulta de los textos constitucionales franceses usamos: Maurice Duverger, *Constitutions et documents politiques*; 2ª ed., Paris, PUF, 1960.

Sin embargo, en las diversas primeras Constituciones francesas no prevaleció la misma concepción sobre los derechos del hombre y la división de poderes. Por lo que hace a este segundo principio, que es el que nos interesa investigar para efectos de este trabajo, la diferencia entre las cartas constitucionales de 1791, 1793 y 1795 es notoria.

La Revolución Francesa fue la gran protesta contra el absolutismo político. Bajo el antiguo régimen la soberanía era atributo del monarca; los poderes, jurídicamente, estaban concentrados en su persona, ya que ejercía el legislativo por medio de la expedición de ordenanzas, el ejecutivo a través de sus ministros y el jurisdiccional en tanto los jueces impartían la justicia en su nombre y el rey poseía importantes facultades de interferencia en dicha función. Es explicable entonces que la afirmación de Montesquieu de que el régimen político donde los poderes estuvieran confundidos y depositados en una sola corporación es un sistema tiránico, tratara de ser llevada a extremos que no resultaron totalmente congruentes con su pensamiento original.

La primera Constitución francesa —la monárquica pactada en 1791— consignó una rígida división de poderes. El poder legislativo se delegó a una Asamblea Nacional, el ejecutivo en el rey, para ser ejercitado bajo su autoridad por los ministros y otros agentes responsables, y el judicial en jueces que habían de ser electos por el pueblo. Normas especiales prohibían la interferencia de los poderes entre sí. Especial cuidado se puso en separar lo más posible al legislativo y al ejecutivo; la Asamblea no podía deponer al rey ni obligar a sus ministros a dimitir; el rey tenía expresa prohibición de disolver la Asamblea; la excepción más seria a la separación de poderes era una facultad de veto suspensivo que se le otorgaba al monarca y que podía ser superado a la tercera insistencia de las Asambleas.

León Duguit hizo ver que la teoría política sustentante de la Constitución francesa de 1791 combinó las ideas de Rousseau sobre la soberanía con el concepto extraído de Montesquieu sobre la división de poderes. Aunque la soberanía se consideraba como el supremo poder político, indivisible y unitario, se recurrió a su parcelamiento en las tres funciones clásicas del Estado, considerando a la legislación, a la administración y a la jurisdicción como las partes esenciales y constitutivas de la soberanía. La exigencia de atribuir estas funciones a tres órganos distintos se planteó como necesidad ineludible para asegurar una defensa eficaz contra el despotismo. El mismo profesor de Bordeaux consideró que la teoría de la separación de poderes que adoptaron los primeros constituyentes franceses resultó una interpretación exagerada de las ideas de Montesquieu, quien, además de no haber empleado jamás en sus escritos la expresión división o separación de poderes, tampoco consideró que los órganos investidos de las tres funciones del Estado deberían ser tres órganos dotados de una parte de la soberanía, absolutamente inde-

pendientes uno de otro, y sin posibilidad de una acción y colaboración recíproca.²

Al respecto, la historia de las ideas políticas ha confirmado que la enseñanza de Montesquieu sobre la separación de poderes está muy lejos de la interpretación separatista rígida que algunos comentaristas han hecho de ella. La exigencia irreductible de Montesquieu es evitar que los tres poderes del Estado se encuentren concentrados en un solo órgano; su condena va en contra de la confusión de poderes, de la reunión de ellos en una sola persona o corporación. Para Charles Eisenmann, quien ha escrito algunas de las páginas más esclarecedoras del pensamiento constitucional de Montesquieu, los principios fundamentales de su pensamiento pueden resumirse en los siguientes postulados: no confusión de poderes, no identidad de los órganos soberanos, carácter mixto del órgano político supremo, y cosoberanía de las diversas fuerzas políticas y sociales.³ Así pues, como apunta Mirkine Guetzevich, la teoría rígida, inflexible, de la separación de poderes, no es de Montesquieu sino de sus intérpretes de la Constituyente.⁴

No hay que olvidar que la Constitución de 1791 fue monárquica y pactada. Era un documento de transacción y transición en el cual todavía no desaparecían por completo las instituciones del antiguo régimen. Por ello, frente a la supervivencia de la monarquía, si bien constitucionalmente limitada, no es de extrañar que se viera en la división de poderes un mecanismo debilitante del poder ejecutivo mediante el correlativo acrecentamiento de las potestades de la Asamblea Legislativa.

La tendencia antes apuntada se desarrolló plenamente con la instauración de la República en 1792, y aun más en la Constitución del 24 de junio de 1793. La carta constitucional francesa de 1793 se alejó tanto del pensamiento de Montesquieu como de la teoría de la separación de poderes sustentada en 1791. El conflicto entre la indivisibilidad de la soberanía y la división de poderes se resolvió, en los ardores democráticos de los constituyentes republicanos, a favor de la tesis de la máxima concentración posible de los poderes en manos de una Asamblea única, depositaria del poder más representativo de la facultad soberana; la legislación, expresión de la voluntad general. La preponderancia de la Asamblea Legislativa sobre un ejecutivo dependiente fue la tónica constitucional de 1793. Al legislativo, como decía Condorcet, le correspondía no sólo hacer las leyes sino mantenerlas, a través de una inspección constante sobre el poder ejecutivo, órgano

² Cfr. *Traité de droit constitutionnel*, 2ª ed., Paris, 1923, t. II, pp. 514-534. Dice este autor que no es posible trasladar a la teoría política la idea teológica de la trinidad divina; no es otra cosa que afirmar que hay tres poderes distintos y un solo poder verdadero e indivisible.

³ Cfr. "La pensée constitutionnelle de Montesquieu", en: *La pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu; bicentenaire de L'esprit des lois*, Paris, Sirey 1952, pp. 133 y ss.

⁴ Cfr. "De la séparation des pouvoirs", en la obra citada en la nota anterior, pp. 161 y ss.

emanado y subordinado de la Asamblea, depositado en un consejo de veinticuatro miembros que sólo tenían el carácter de intermediarios entre el cuerpo legislativo y los agentes ordinarios de la organización administrativa.⁵

El valor de la Constitución de 1793 fue ante todo, como lo señala Prélot, de carácter dogmático, ya que, en la práctica, no tuvo vigencia.⁶ Ella presidió, aunque no rigió, al gobierno revolucionario de comités y la dictadura personal de Robespierre, y su prestigio, para bien y para mal, quedó ligado al primer ensayo constitucional de una democracia radical... y a los excesos de una dictadura ejercida en nombre de la democracia.

La reacción centrista abolió la Constitución de 1793 y surgió un nuevo ensayo constitucional en Francia. La Constitución del año III (1795) fue una aguda reacción contra el régimen convencional de 1793 y se operó un relativo retorno al sistema de 1791. La reacción se observó, sobre todo, en el diseño constitucional de la división de poderes.

La Constitución del año III, inspirada en buena parte por Sieyès, llevó a sus últimos extremos la técnica divisoria del poder público: el poder legislativo se depositó en dos cuerpos colegiados: el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos; el ejecutivo se atribuyó a un cuerpo colegiado —el Directorio— integrado por cinco miembros, en donde la presidencia era rotatoria por periodos trimestrales. Este Directorio era electo por el poder legislativo, pero no en su carácter de órgano depositario del poder de legislar, sino “efectuando funciones de Asamblea Electoral en nombre de la nación” (Artículo 132). El Directorio estaba encargado de las funciones gubernamentales, mientras que la gestión administrativa se efectuaba a través de ministros que dicho cuerpo designaba y revocaba libremente, sin intervención del cuerpo legislativo, el cual sólo tenía facultades para determinar sus atribuciones y su número, entre seis como mínimo y ocho, como máximo. Los ministros eran los responsables de la inejecución de las leyes y de las órdenes del Directorio.

La separación entre los dos órganos de naturaleza política era extremadamente rígida. La función legislativa correspondía exclusivamente a los Consejos; el Directorio podía invitar al Consejo de los Quinientos a considerar algún asunto, pero no proponer medidas y menos aún proyectos de ley (artículo 163); tampoco el Directorio tenía derecho de veto. Congruente con el concepto del equilibrio y de la igualdad de los poderes, ni el Directorio podía convocar o disolver, a los órganos legislativos, así como tampoco asistir a sus sesiones, ni el cuerpo legislativo podía influir decisivamente en la actuación del Directorio, ya que no tenían facultades de interpelar o deponer a los miembros del Directorio.

En atención, pues, a las relaciones establecidas entre los órganos de natu-

⁵ Citado por Marcel Prélot, *Institutions politiques et droits constitutionnel*; 2ª ed., Paris, Dalloz, 1961, p. 319.

⁶ Cfr. *ibidem*, p. 322. •

raleza política, podemos afirmar, que la Constitución de 1795 estableció lo que podríamos llamar un presidencialismo colegiado, mientras que la Carta de 1793 organizó al gobierno bajo el sistema convencional o de Asamblea, y la Constitución de 1791 previó un gobierno monárquico constitucional con elementos que permitían una evolución hacia el sistema parlamentario.⁷

El constitucionalismo francés napoleónico no influyó de manera importante en la Constitución de Apatzingán. Baste apuntar que su tónica general fue el fortalecimiento progresivo de la rama ejecutiva del gobierno para consolidar la dictadura personal de Napoleón, con lo que la doctrina de la división de poderes se desvirtuó seriamente.

III. *La división de poderes en el constitucionalismo norteamericano*

El constitucionalismo federal norteamericano responde a otra de las grandes interpretaciones de la doctrina de la división de poderes expuesta por Montesquieu. Para entender esta interpretación, nada mejor que recurrir a los comentarios de *El Federalista* sobre el problema, expuestos en los artículos XLVII, XLVIII y LI, los dos primeros atribuidos a Madison, y el tercero cuya paternidad es dudosa entre el propio Madison y Hamilton.⁸

Madison, refiriéndose expresamente a Montesquieu como el autor que tuvo el indisputable mérito respecto a este tema de la ciencia política de “haberlo expuesto y recomendado eficazmente a la atención de la humanidad”, observa, en primer lugar, que el examen más elemental de la Constitución inglesa hace ver que los departamentos ejecutivo, legislativo y judicial “de ningún modo se hallan totalmente separados y diferenciados entre sí”. Habiendo sido el modelo inglés la inspiración explícita de Montesquieu en lo relativo a la división de poderes —continúa Madison—, este autor no pudo llegar a afirmar que los distintos departamentos del gobierno no deberían tener una intervención ni siquiera parcial en los actos del otro o cierto dominio sobre ellos; Montesquieu no llegó más allá de afirmar que la libertad no puede existir donde las tres potestades del Estado se encuentran confundidas en una misma persona o corporación.

El Federalista, por otra parte, observaba que las Constituciones locales de los nuevos Estados norteamericanos, no obstante haber adoptado resulta-

⁷ Maurice Duverger señala que, bajo la Constitución de 1791 el legislativo utilizó la responsabilidad penal de los ministros, prevista por la Constitución, para transformarla en responsabilidad política. Era pues la misma secuela seguida en Inglaterra para llegar al régimen parlamentario. *Cfr. Institutions politiques et droit constitutionnel*; 6ª ed., Paris, PUF, 1962, p. 420.

⁸ *Cfr. El federalista*; prólogo y traducción de Gustavo R. Velasco; 2ª ed., México, FCE, 1957, pp. 204-213 y 219-223.

mente este axioma, de ninguna manera habían organizado a los poderes completamente aislados y distintos.

Una vez separadas las funciones en tres departamentos del gobierno, la Constitución norteamericana se enfrentó al delicado problema de establecer garantías internas de limitación de los poderes. De ahí el famoso sistema de los frenos y balanzas que atribuyó a cada uno de los distintos poderes facultades de control y acción sobre los demás.

El constitucionalismo norteamericano, pues, comprendió de una manera muy aproximada el pensamiento de Montesquieu en lo relativo a la división de poderes. Buscó, lográndolo separar las potestades del gobierno en tres departamentos distintos, evitando así que quedaran concentrados en una sola persona o corporación. Además, simultáneamente, estableció mecanismos de colaboración entre los distintos departamentos del gobierno y un sistema de controles recíprocos que garantizaba el equilibrio de los poderes.

Hemos afirmado que la interpretación de la división de poderes en la Constitución francesa de 1791 adoptó una tónica de rigidez, muy probablemente como un mecanismo precautorio de un poder ejecutivo que siguiera la tendencia secular de la monarquía de imponerse sobre las asambleas representativas. En el constitucionalismo federal norteamericano se observó el fenómeno contrario. Las constituciones locales, en su gran mayoría, habían estructurado el poder ejecutivo de tal manera que su titular —generalmente llamado gobernador— estuviera supeditado a la legislatura, ya que ésta lo designaba y vigilaba su gestión mediante un consejo de estado surgido de ella misma.⁹ Ante este antecedente varios de los constituyentes federales se pronunciaron por un ejecutivo independiente de la legislatura, con fuerza propia para frenarlo en caso necesario. El equilibrio de los poderes actuó en la federación norteamericana para evitar los abusos de la legislatura.¹⁰

Un poder ejecutivo fuerte, independiente, electo popularmente con facultades de reacción y de influencia frente al poder legislativo, configuró el régimen presidencial. El presidente de la Unión nombra a los miembros de su gabinete, y los remueve libremente, y tiene amplias facultades de nombramiento respecto a los demás funcionarios de la administración federal; es irresponsable políticamente frente al Congreso y sólo responsable ante el pueblo y el orden constitucional; tiene facultades que le permiten participar activa-

⁹ Las primeras Constituciones norteamericanas de los Estados, en este aspecto, no hicieron sino seguir la tendencia de los últimos tiempos del periodo colonial que veía en la magistratura ejecutiva un peligro para la libertad. Cfr. Edward S. Corwin, *El poder ejecutivo; función y poderes, 1785-1937*; trad. de Laura Pellegrini, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1959, p. 7.

¹⁰ Georges Burdeau comenta que los padres de la Constitución americana vieron en la separación de poderes un dispositivo protector contra las tendencias democráticas de la representación nacional, cfr. *Traité de science politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1953, t. v, p. 713.

mente en la función legislativa; en resumen, el titular de la rama ejecutiva es independiente de la legislatura y posee también la calidad de jefe del Estado.

Sin embargo, ante la fortaleza del ejecutivo, el legislativo queda resguardado y también independiente y, asimismo, posee facultades tendientes al control previo, simultáneo o posterior de los actos del poder ejecutivo. En el sistema presidencial norteamericano, así como el presidente no puede ser destituido por el Congreso, éste no puede ser disuelto por aquél; tiene periodos fijos de sesiones y sus miembros permanecen en sus funciones también por tiempo determinado.

Finalmente, dentro de este modelo de Constitución equilibrada, el poder judicial supremo garantizado en su independencia mediante la inmovilidad de sus miembros, se erige en vigilante máximo del orden constitucional, guardando que el equilibrio de los poderes se mantenga dentro de los lineamientos del esquema constitucional.¹¹

El modelo norteamericano, en cuanto a división de poderes, habría de ejercer una influencia decisiva en el constitucionalismo moderno. Comentaristas ha habido que afirman que dicho sistema constituyó la positivización más fiel del pensamiento de Montesquieu, en cuanto que, separando en los diversos departamentos del gobierno el ejercicio de las funciones básicas del Estado, estableció al mismo tiempo los mecanismos necesario de colaboración y de control recíproco entre los distintos poderes, logrando con ello el esquema del gobierno equilibrado y moderado sugerido en *El espíritu de las leyes*.

IV. *La organización política de la Nueva España y la división de poderes. La Constitución de Cádiz*

No podemos en este trabajo, dada su necesaria brevedad, hacer una exposición amplia y detallada de la organización política que prevaleció en el periodo colonial mexicano. Tan sólo pretendemos llamar la atención sobre la tónica general que determinó las instituciones políticas que rigieron en la Nueva España.¹² Es necesario tener presente que la colonia en México coincidió con los tres siglos del absolutismo español, para comprender el fenómeno y las instituciones políticas en la Nueva España.

¹¹ Al referirnos en este estudio al constitucionalismo norteamericano federal, procuramos hacerlo sobre las bases de su planteamiento original, ya que pretendemos tan sólo presentar esta importante vertiente constitucional como modelo de inspiración para el constitucionalismo de principios del siglo XIX en lo relativo a la división de poderes. Rebasaría nuestro tema cualquier alusión a la evolución posterior del régimen norteamericano, que ha trastocado en varios aspectos el equilibrio de los poderes previsto en 1787.

¹² Cfr. José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas; primera parte: 1521-1820*, México, UNAM, 1952; Ots Capdequi, José María, *El Estado español en las Indias*; 3ª ed., México, FCE, 1957.

En la colonia, los órganos centrales de gobierno y administración fueron el virrey y la audiencia; los órganos provinciales y distritales se integraban por los gobernadores y los corregidores o alcaldes mayores; y las instituciones meramente locales eran los cabildos y sus oficiales. Para nuestro estudio, fijaremos la atención en los órganos centrales.

El virrey era la máxima autoridad política y administrativa; presidía las distintas secciones de las instituciones coloniales: capitán general, jefe de las fuerzas militares; gobernador del reino, carácter que le daba la jefatura del aparato político y administrativo; presidente de la audiencia, máximo órgano judicial; vicepatrono de la iglesia, autoridad religiosa; y superintendente de la real hacienda, instancia suprema en materia fiscal. Era el virrey la encarnación colonial del monarca español. La actividad legislativa estuvo bajo el control del virrey, ya que él ejercía la facultad reglamentaria y de ordenanza, que realizaba siguiendo o supliendo la ley. Las únicas limitaciones institucionales a los vastos poderes del virrey eran las facultades de revisión que sobre sus actos tenía la audiencia, y la autoridad de los arzobispos en materia religiosa. El poder del virrey se vio también cuando, en la segunda mitad del siglo XVIII, se llevó adelante en México la reforma administrativa de los Borbones, mediante la implantación de las intendencias.

Las audiencias en la Nueva España fueron originalmente tribunales administrativos; sin embargo, alcanzaron después competencia para revisar los actos gubernativos de los virreyes. Fueron también, con el tiempo, encargadas de suplir las faltas del virrey, y llegaron a tener una destacada intervención en la organización política y administrativa novohispana.

Aunque hubo de esta manera cierta distribución funcional de atribuciones entre los órganos principales de la administración colonial, de ninguna manera se separaron las funciones del Estado en órganos distintos, ya que las instituciones que hemos comentado tan someramente tuvieron bajo su control funciones legislativas, administrativas y judiciales. Por otra parte, las funciones de control y equilibrio recíproco que se observaron en las autoridades coloniales —principalmente entre el virrey y la audiencia— no implicaban el deseo de limitar al gobierno en sí, sino a la influencia y poder de sus titulares, en beneficio del absolutismo del monarca y de los demás órganos metropolitanos del gobierno y la administración.

En general, podemos decir que el absolutismo español, sólo comparable al francés por su afinación y desarrollo, imprimió a la organización político-administrativa de la Nueva España, como características dominantes, la confusión y la centralización de las funciones gubernativas.

Era pues explicable que la doctrina constitucional de la división de poderes, derivada en lo fundamental de la experiencia política inglesa y de las

enseñanzas de Locke y Montesquieu, y consistente de manera implícita en una crítica a la centralización y confusión de poderes del absolutismo monárquico, fuera recibida en la ideología revolucionaria mexicana como uno de los principales rectores de los proyectos de organización política de la nueva nación.

La efímera y relativa vigencia de la Constitución liberal española de 1812 ciertamente introdujo en la organización política colonial la técnica de la división de poderes, pues, como señala Miranda,¹³ se le segregaron a la audiencia sus anteriores funciones políticas y gubernativas para dejarla como una corporación exclusivamente judicial, y se efectuaron procedimientos electorales para los cargos municipales, para las diputaciones provinciales y para los diputados de las cortes ordinarias de 1813. Sin embargo, el modelo de Cádiz poco habría de influir en el Congreso de Chilpancingo, que buscaría su fuente de inspiración en donde habían abrevado originalmente los propios constituyentes liberales españoles: el constitucionalismo francés.

La Constitución española de Cádiz, en cuanto a división de poderes, siguió de cerca a la Constitución francesa de 1791. El poder legislativo se depositó en las cortes —asamblea unicameral integrada por diputados electos popularmente mediante sistema indirecto de tres grados— aunque se otorgó al rey la facultad de iniciativa y un derecho de veto suspensivo. El poder ejecutivo hízose radicar en el monarca quien, al ser constitucionalmente irresponsable, era auxiliado en la función gubernativa por siete secretarios del despacho a quienes el rey nombraba y removía libremente; dichos funcionarios tenían facultad de refrendo y eran responsables ante las Cortes. Para la función jurisdiccional se establecía un sistema de tribunales en cuya cúspide se encontraba un Supremo Tribunal de Justicia. La primera Constitución española moderna estableció de esta forma una monarquía constitucional con serios visos de parlamentarismo.

V. *División de poderes en Apatzingán*

El ideario político del movimiento mexicano de independencia adquirió congruencia doctrinal y sistema en su formulación bajo el liderazgo de don José María Morelos y Pavón. Fue entonces cuando el ideal de una independencia completa se manifestó con toda claridad y fuerza, desvelado ya de la anterior estrategia de invocar la adhesión a Fernando VII para justificar, ante la invasión napoleónica de España, el movimiento separatista.

Uno de los grandes méritos del cura Morelos fue, sin duda, haber planteado la preocupación constitucional en la historia política de México; sea

¹³ Cfr. Miranda, *op. cit.*, pp. 332 y ss.

que ésta haya sido originalmente suya, sea que la haya tomado de sus consejeros, el hecho es que la convocatoria y reunión del primer Congreso Constituyente mexicano fue posible gracias a su devoción y esfuerzo, y que la *Constitución de Apatzingán* —primer ensayo constitucional mexicano— es una obra que también a él se debe en lo fundamental.

La *Constitución de Apatzingán* representa el adelanto del ideario que habría de configurar la estructura política de la nueva nación soberana dentro de los moldes doctrinales del estado demoliberal. Como ha dicho Jesús Reyes Heróles, dicha Constitución representa “el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano”.¹⁴ Por ello, y aunque esa carta constitucional no llegó a regir la vida política de un Estado que para entonces no acababa de surgir, es de importancia básica para comprender la evolución posterior de las ideas y de las instituciones políticas mexicanas.

Nos toca en este ensayo determinar la forma y las modalidades que revistió la recepción de la doctrina de la división de poderes en el Decreto constitucional de Apatzingán. Contamos para ello con el conocimiento de los antecedentes básicos de las experiencias constitucionales extranjeras que pudieron influir en nuestro primer proyecto de organización política. Vemos pues, ahora, la positivización del principio mencionado en ese proyecto.

1. Los antecedentes mexicanos próximos

José Miranda¹⁵ ha señalado acertadamente que las fuentes que sirvieron de inspiración principal a los legisladores de Apatzingán fueron, primordialmente, las Constituciones francesas. Ni la Constitución federal norteamericana, ni la española de Cádiz, como hemos apuntado, pueden considerarse como fuentes básicas del Decreto mexicano de 1814; la constitución española de 1812 tuvo solamente una influencia relativamente notable en el sistema electoral que adoptaron los constituyentes nómades mexicanos.

Las fuentes próximas de Apatzingán, como bien las califica Luis González,¹⁶ fueron los *Elementos constitucionales* de don Ignacio Rayón, *los Sentimientos*

¹⁴ Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1957, t. I, p. 25.

¹⁵ Dice este autor: “En la causa que le siguió la Inquisición en 1815, Morelos declaró que, como le aseguraron sus principales autores, la Constitución de Apatzingán había tomado sus capítulos de la Constitución española de las Cortes y de la Constitución de los Estados Unidos. Lo cual no es cierto, pues aunque la Constitución de Cádiz fue algo utilizada por los constituyentes de Apatzingán, no parece haberlo sido casi nada la americana, y en cambio sí lo fueron mucho las Constituciones francesas, especialmente las de 1793 y 1795”, *op. cit.*, *supra* nota 12, pp. 362 y ss.; en el mismo sentido, Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 30

¹⁶ Cfr. Luis González, “Estudio preliminar”, en: *El Congreso de Anáhuac, 1813*, México, Cámara de Senadores, 1963, p. 20.

de la nación del Cura Morelos y el *Reglamento para la reunión del Congreso*, expedido por el mismo Morelos el 11 de septiembre de 1813.¹⁷

A) *Los Elementos Constitucionales de Rayón*

Los Elementos Constitucionales de Rayón, elaborados por su autor en el año de 1812, consideraban ya la división de poderes. Siguiendo la concepción de que las asambleas representativas eran las depositarias del ejercicio de la soberanía popular, en su artículo 5 establecía que

*La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.*¹⁸

Dicho Congreso, llamado también Junta Suprema por Rayón, se integraría por cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias, aunque por entonces sólo se completaría el número de vocales por los tres que existían (artículo 6º). Al Congreso le correspondía el establecimiento y derogación de las leyes, no pudiendo delegar jamás estas atribuciones (artículos 18 y 21). También la Junta Suprema debería acordar el establecimiento de gastos extraordinarios, obligar los bienes nacionales, "o cuando se trate de aumentos inanerantes pertenezcan a la causa común de la Nación" (artículo 15). Rayón pedía el establecimiento de un Consejo de Estado para los casos de declaración de guerra y ajuste de paz, a los que deberían concurrir los oficiales de brigadier arriba (artículo 14). Asimismo, aunque de manera vaga, preveía despachos de gracia y justicia, guerra y hacienda, y sus respectivos tribunales, los cuales "se sistematrán con conocimiento de las circunstancias" (artículo 16). Hablaba también Rayón de un protector nacional, nombrado por los representantes, con derecho de iniciativa ante el Supremo Congreso (artículo 17 y 18). Finalmente, en lo relativo a organización política, los puntos constitucionales preveían la existencia de cuatro capitanes generales, de entre los cuales el Supremo Congreso Nacional, podía, en casos de guerra, y a propuesta de la alta oficialidad militar, nombrar y remover un generalísimo (artículos 36 y 37).

No puede decirse que el proyecto de Rayón haya trazado un esquema sistemático de organización constitucional. Sin embargo, tiene el mérito de

¹⁷ Se habla también de otros dos proyectos constitucionales: uno del padre Santa María y otro de don Carlos María Bustamante. Respecto del segundo, Morelos, contra la opinión de Bustamante, afirmaba que había sido aceptado en lo esencial. *Cfr.* Miranda, *op. cit.*, *supra* nota 12, pp. 352-353. Infortunadamente no hemos podido tener a la vista estos proyectos.

¹⁸ Para la consulta de los "Elementos constitucionales de Rayón", nos ceñimos al texto que aparece en: *op. cit.*, *supra* nota 16, pp. 39-44.

haber llamado eficazmente la atención de los jefes insurgentes sobre el problema de la organización política. Las ideas de soberanía, división de poderes, representación política y derechos del hombre, aunque implícitas, aparecen un tanto desdibujadas, y justifican la opinión de su propio autor, cuando le decía a Morelos:

*cada día encuentro más embarazos para publicarla (la Constitución), por que la que se ha extendido está tan diminuta que advierto expresados en ella unos artículos que omitidos se entienden más, y otros que al tocarlos es un verdadero germen de controversias. . .*¹⁹

En la misma comunicación Rayón se refiere al problema de la división de poderes:

*que nuestro Congreso deba de componerse de éste o aquél número de vocales está expreso provisionalmente en el acta de su instalación: que en el reunido recaigan todos los poderes es inconcuso; que separado sea útil a hacer ésta o aquella división es de difícil discusión . . .*²⁰

Opiniones las anteriores que denotan una falta de claridad en los conceptos básicos del proyecto constitucional.

B) *El Reglamento del Congreso*

El reglamento para la reunión del Congreso, dado en Chilpancingo a los once días de septiembre de 1814 por don José María Morelos, consigna un mayor y más claro desarrollo del esquema organizatorio de los poderes, y puede considerarse ya como un importante antecedente de la Carta de Apatzingán.²¹

El artículo 13 de dicho reglamento exigirá la vigencia de la división de poderes, ya que prescribía que tan luego se integrara el Congreso Constituyente, procedería “en su primera sesión a la distribución de poderes, reteniendo únicamente el que se llama legislativo”. El ejecutivo lo debía consignar al general que resultase electo generalísimo, y el judicial a los tribunales entonces existentes, “cuidando no obstante según se vaya presentando la ocasión de reformar el absurdo y complicado sistema de los tribunales españoles” (artículos 14 y 15). Respecto al poder judicial, el reglamento preveía también la creación de un tribunal eclesiástico (artículo 38), y la formación de un tribunal de reposición o poder judicial, nombrado por una junta general de letrados y sabios de todas las provincias.

¹⁹ “Observaciones de Rayón sobre los elementos constitucionales”, en: *ibidem*, pp. 45-46.
²⁰ *Ibidem*.

²¹ “El Reglamento del Congreso”, en: *ibidem*, pp. 72-80.

El reglamento estableció que el Congreso debía nombrar un presidente y un vicepresidente, que con dos secretarios dividiríanse el despacho universal (artículo 16). También el generalísimo debía tener sus dos secretarios (artículo 26). Al generalísimo se le concedía derecho de iniciativa en el proceso legislativo, así como de veto (artículo 27).

Al reglamentar un proceso de responsabilidad oficiales de los miembros del Congreso —por infidencia a la patria o a la religión católica—, el reglamento exigía como tribunal de sentencia a una comisión integrada por cinco individuos electos por una junta general provincial, los cuales no podían ser miembros del poder ejecutivo o del judicial, y mucho menos del Congreso, “porque éstos son recíprocamente independientes y en consecuencia no pueden ser juzgados unos por otros...” (artículo 31 y 32).

Así pues, resulta indudable del examen de este reglamento la distinción tripartita de las funciones del Estado —emanaciones de la soberanía para el pensamiento de la época— y su consecuente atribución a tres órganos o grupos de órganos distintos y separados, aunque con relaciones de colaboración recíproca. El ejecutivo, en el reglamento que comentamos, era un poder fuerte y con facultades de participación en el proceso legislativo.

C) *Los Sentimientos de la Nación*

La misma tónica se observa en los *Sentimientos de la Nación*, leídos por Morelos a la apertura del Congreso, el 14 de septiembre de 1813. El punto 5º de este documento estableció:

*La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.*²²

En fin, cuando el Congreso se dirigió a la nación el 15 de junio de 1814 desde Tiripitío, anunciando que en breve tiempo se entregaría al pueblo “la carta sagrada de la libertad”, se esbozaban los principios que inspiraban la estructuración y división de los poderes:

*La división de los tres poderes se sancionará en aquel augusto congreso: el influjo exclusivo de uno solo en todos o alguno de los ramos de la administración pública, se proibirá como principio de tiranía: las corporaciones en que han de residir las distintas potestades o atribuciones de la soberanía, se erigirán, sobre sólidos cimientos de la independencia, y sobre vigilancia recíproca...*²³

²² “Sentimientos de la Nación”, en: *ibidem*, pp. 89-91.

²³ “Manifiesto del Congreso a la Nación”, en: *ibidem*, pp. 123-126.

2. La Constitución de Apatzingán

La idea de atribuir las distintas *emanaciones de la soberanía* a tres órganos o corporaciones distintos, evitando su concentración en uno solo de ellos, fue pues, principio inspirador de los primeros constituyentes mexicanos, aunque como veremos después, no fue respetado estrictamente. El dogma quedaría plasmado claramente en el texto del *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana* dado en el palacio nacional del Supremo Congreso Mexicano en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, año quinto de la independencia mexicana. En el manifiesto anexo a la Constitución se hacía clara alusión a la técnica divisoria del poder, aunque la declaración no se apegara a los resultados del texto:

*... Se prescribe la organización de las supremas corporaciones, que derivadas en la fuente legítima de los pueblos, parten entre sí los poderes soberanos, y mezclándose sin confusión sus sagradas atribuciones, quedan sujetos a la sobrevigilancia mutua, y reducidas sus funciones a un periodo determinado.*²⁴

A) Soberanía y división de poderes

Soberanía popular y división de poderes son dos conceptos de teoría política íntimamente ligados en la doctrina constitucional de Apatzingán, siguiendo en estos puntos la tónica francesa. Soberanía es, por una parte, “la facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad” (artículo 2).²⁵ En este sentido originario, soberanía es igual a poder constituyente; aquélla atribuye a los ciudadanos el “derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera” (artículo 4). Por su naturaleza, este poder es “imprescriptible” inenajenable, e indivisible” (artículo 3).

Sin embargo, aunque originariamente la soberanía reside en el pueblo, su ejercicio corresponde a la representación nacional (artículo 5). Aquí la soberanía apunta un significado distinto: potestad de gobierno, atribución referida al ejercicio ordinario del poder político, sentido derivado y no ya auténtico u original. Esta actitud se confirma más adelante en el texto de la Constitución:

Artículo 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de citar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

²⁴ “Manifiesto anexo a la Constitución”, en: *ibidem*, p. 166.

²⁵ “Constitución de Apatzingán”, en: *ibidem*, pp. 131-163.

Legislar, ejecutar leyes y aplicarlas, funciones ordinarias del gobierno, son pues atribuciones de la soberanía. Es una soberanía parcelada en cuanto a su ejercicio, pero indivisible en cuanto a su esencia. En la teoría de la trinidad política aludida por Duguit al comentar las incongruencias del pensamiento revolucionario francés de 1791.²⁶

Este parcelamiento del ejercicio de las potestades soberanas tiene por objeto atribuir las a distintos órganos del gobierno para evitar su concentración, *principio de tiranía*:

Artículo 12. Estos tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

La potestad más cercana a la soberanía es la de legislar:

Artículo 18. Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional.

Así, se sientan las bases doctrinales de la supremacía de la corporación legislativa.

B) Titularidad de los poderes

Las tres potestades se depositan en tres corporaciones: el *Supremo Congreso Mexicano, cuerpo representativo de la soberanía*, compuesto de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad (artículos 44 y 48). Esta corporación era de naturaleza provisional, ya que resignaría sus funciones en una *Representación Nacional*, la cual se integraría por diputados electos luego que se liberara la mayoría del territorio nacional (artículos 232 a 236).

El *Supremo Gobierno*, corporación colegiada, integrada por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses y por sorteo efectuado por el Congreso, auxiliados por tres secretarios: el de guerra, otro de hacienda y el tercero llamado especialmente de gobierno. Es indudable aquí la influencia de la Constitución francesa de 1795 con un ejecutivo pluripersonal y con elementos de distinción entre la función gubernamental o política, propiamente dicha, y la función administrativa (artículo 44, 132 a 134 y 151). Auxiliaba también al Supremo Gobierno una intendencia general, encargada de la administración de las rentas y los fondos nacionales (artículo 175).

²⁶ Cfr. *supra* nota 2.

Y el *Supremo Tribunal de Justicia*, compuesto por lo pronto de cinco individuos, también designados por el Congreso e iguales en autoridad, y alternos en presidencia trimestralmente, por sorteo efectuado por el Congreso.

En principio, pues, la técnica de la división de poderes se adopta formalmente al distribuir en tres corporaciones las funciones típicas del Estado.

C) *Normas protectoras de la división de poderes*

El principio se protege con ciertas pero limitadas normas que impiden la afiliación de un individuo o de parientes a dos o más corporaciones y prohíben la designación de personas para cargos en una corporación, cuando haya ocupado recientemente funciones en otra.

Al Supremo Gobierno se le prohíbe presentar al Congreso “proyectos de decreto extendidos”, con lo que se niega el derecho de iniciativa formal en la legislación (artículos 172), función que, con la excepción que comentaremos después, queda íntegramente depositada bajo la competencia del Congreso. La promulgación, primer acto administrativo inmediatamente posterior a la expedición de la ley por el Congreso, queda como atribución del ejecutivo (artículo 130). La ejecución de las sentencias fue también atribuida a la rama ejecutiva (artículo 204).

D) *Atribución de poderes*

En general, podemos afirmar que la asignación de funciones a los distintos poderes constituidos siguió la interpretación de un separatismo rígido de la división de poderes, aunque, como concluiremos después, dicha interpretación se adoptó para lograr un Congreso políticamente dominante.

a) *El Supremo Congreso*

Al Supremo Congreso le correspondía la función legislativa en toda su extensión.²⁷ Inclusive la facultad reglamentaria se atribuyó al Congreso, quedándole al ejecutivo sólo la facultad de hacer observar, es decir, ejecutar, los reglamentos de policía (artículos 106, 118 y 164). La potestad impositiva, en todos sus aspectos, y las de control financiero y fiscal, también correspon-

²⁷ El Congreso tenía facultades para “examinar y discutir los proyectos de ley que se le propusieran, sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas (art. 106); favorecer todos los ramos de la industria, facilitando los medios para adelantarla y cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos (art. 117); proteger la libertad política de imprenta” (art. 119), etcétera.

dían al Congreso,²⁸ así como las facultades relativas a moneda, pesas y medidas. La facultad de iniciar las leyes correspondía exclusivamente a los vocales del Congreso (artículo 123). El Supremo Gobierno tenía sólo facultad para presentar al Congreso los planes y medidas que juzgara convenientes, pero, como ya hemos visto, tenía inhibición absoluta para que dichas sugerencias revistieran la forma de una iniciativa formal de legislación.

La facultad de autocalificación de elecciones para diputados era atribuida al Congreso (artículo 102).

Una atribución del Congreso que lo erigía en intérprete supremo de la Constitución caracterizaba al régimen político establecido por el texto de Apatzingán como una estructura en donde la Asamblea tenía una clara preponderancia sobre los demás poderes. Era competencia del Supremo Congreso, según el

Artículo 107. Resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones

con lo que tenía en sus manos un poderoso instrumento de control de la constitucionalidad.

Ya hemos visto que el Supremo Congreso tenía la facultad de nombrar a los miembros de las otras dos supremas corporaciones. Además, el Congreso quedó facultado para hacer otros importantes nombramientos: los del Tribunal de Residencia, los secretarios del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal, los fiscales del referido Tribunal de Residencia, los ministros públicos con el carácter de embajadores plenipotenciarios y los generales de división (artículos 103, 104, 105, 151, 158, 183, 186, 158, 188 y 212).

El control de la guerra y la paz estaba también bajo la potestad del Congreso, así como la dirección de las relaciones internacionales (artículos 108, 110, 111, 112).

Pero donde es más notoria la primacía del Congreso, es en cierta norma que implicaban un férreo control sobre los demás poderes. Las otras dos corporaciones no podían alejarse de la residencia del Congreso, sino cuando éste lo acordase y a la distancia por él fijada (artículo 45); ningún individuo del Supremo Gobierno o del Supremo Tribunal podía pasar ni una sola noche fuera del lugar destinado a su residencia, sin que el Congreso le concediese expresamente su permiso (artículos 141 y 193); la tropa de guarnición estaba bajo las órdenes del Congreso (artículo 47), mientras que los miembros del Supremo Gobierno tenían terminante prohibición de mandar, personalmente

²⁸ Eran facultades del Congreso establecer contribuciones e impuestos, el modo de recaudarlos, como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado (art. 113); declarar si había de haber aduanas y en qué lugares (art. 115); conocer informes periódicos de las finanzas públicas rendidos por el Supremo Gobierno (arts. 173 y 174), etcétera.

o en cuerpo, fuerza armada alguna (artículo 168). Por otra parte, ya hemos visto que el Congreso tenía la facultad impositiva y de control fiscal en todos sus aspectos.

Frente a este gigante constitucional, los otros poderes aparecen notablemente disminuidos.

b) *Los otros dos poderes*

El Supremo Gobierno se nos manifiesta como un auténtico y restringido poder ejecutivo; era un siervo del Congreso. Su única participación en la función legislativa, ya que no gozaba de la facultad reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal. A ambas corporaciones se les concedía el derecho de representar en contra de la ley aprobada por el Congreso, pudiéndolo hacer dentro de un plazo de veinte días, pasado el cual, el Supremo Gobierno tenía obligación de promulgar la ley. En caso de que el ejecutivo o el judicial *representaran* contra la ley, las observaciones del caso serían examinadas por el Congreso, el que, si las consideraba procedentes, por mayoría absoluta de votos, suprimía la ley, no pudiéndose tramitar de nuevo, sino hasta pasados seis meses. No juzgando el Congreso atendibles las observaciones contrarias a la ley, la mandaba publicar (artículos 128 y 129). Era pues un débil derecho de veto suspensivo, que no mermaba en forma importante la omnipotencia legislativa del Congreso.

Como se ha apuntado, el Supremo Gobierno era auxiliado para la función administrativa por tres secretarios: el de guerra, el de hacienda y el de gobierno. Su nombramiento dependía del Congreso; en la primera ocasión de manera absoluta, en las ulteriores a propuesta del gobierno. Los secretarios tenían facultad de refrendo, sobre los actos del Supremo Gobierno, lo cual los hacía responsables ante el Congreso. Esta responsabilidad la juzgaba en definitiva el Supremo Tribunal, previa decisión del Congreso, que implicaba la suspensión del secretario procesado. En suma, el aparato administrativo dependía políticamente del poder legislativo.²⁹

Al Supremo Tribunal le quedaron reservadas funciones de naturaleza jurisdiccional, y para determinar la forma de gobierno adoptada en Apatzingán en vista de la distribución de los poderes es irrelevante analizar en detalle su papel constitucional, ya que es sabido que los poderes propiamente políticos sólo son el legislativo y el ejecutivo; el judicial, como había apuntado Montesquieu, es en cierta medida *neutro* para estos efectos, ya que no le corresponde adoptar decisiones políticas, sino tan sólo interpretar el derecho.

²⁹ El Supremo Gobierno podía suspender a los empleados que nombraba, pero se le prohibía deponer empleados públicos (arts. 162 y 164).

c) *Forma de gobierno*

El examen de la estructura y de la distribución de funciones en las distintas secciones del aparato político en la *Constitución de Apatzingán*, nos permite calificar la forma de gobierno por ella establecida como un sistema de claro predominio de la Asamblea Legislativa; es decir, como un régimen convencional.

En efecto, la clasificación tradicional de las formas de gobierno que toma como criterio básico las relaciones establecidas institucionalmente entre los llamados poderes políticos —legislativo y ejecutivo—, distingue tres categorías gubernamentales: parlamentarismo, presidencialismo y convencionalismo o asambleísmo.

Douglas V. Verney³⁰ señala las siguientes características al régimen de Asamblea o convencional: a) El poder legislativo y el ejecutivo son acaparados por la Asamblea; b) el ejecutivo queda abolido como institución separada del legislativo; c) no existe propiamente un jefe de gobierno; d) el “gobierno” es nombrado por la Asamblea; e) el gobierno es un cuerpo colectivo; f) los miembros del gobierno son ordinariamente miembros de la Asamblea; g) el gobierno es políticamente responsable ante la Asamblea; h) la Asamblea se disuelve a sí misma; i) la Asamblea es suprema; j) el gobierno, en su totalidad, es sólo indirectamente responsable ante el electorado; y k) el foco del poder en el sistema político es la Asamblea.

No dudamos en afirmar que las características c), d), e), i), j) y k) se dan plenamente en el texto constitucional de Apatzingán. No se desprende de dicha Constitución que hubiera un jefe de gobierno; el órgano ejecutivo plural en ella establecido aparece sumamente debilitado, y la rotación periódica de sus miembros en la presidencia seguramente, en la práctica, hubiera traído como consecuencia una notable falta de autoridad para este órgano directorial. El nombramiento del Supremo Gobierno por el Supremo Congreso, quien tenía también el control de los nombramientos de los secretarios de aquél, nos lleva a concluir que era la Asamblea la que designaría en forma decisiva al departamento ejecutivo del gobierno. Los miembros del Supremo Gobierno y sus secretarios, si bien no tenían una clara responsabilidad política directa ante el Congreso, sí podían ser objeto de juicios por responsabilidades oficiales si el Congreso así lo decidía. Las distintas y extensas facultades del poder legislativo que hemos analizado, creo que nos llevan a concluir, con fundamento, que la supremacía política y el foco del poder estaban previstos como caracteres del Supremo Congreso, que habían de pasar después a la representación nacional.

³⁰ Cfr. Douglas V. Verney, *Análisis de los sistemas políticos*; trad. de Mariano Verdejo Rivera, Madrid, Tecnos, 1961.

Claro está que en la Carta mexicana de 1814 no existe un acaparamiento total de las facultades legislativas y ejecutivas por la Asamblea; tampoco el poder ejecutivo quedó como institución confundida con el propio Congreso, ni éste tenía facultades expresas para destituir a los individuos del Supremo Gobierno. La idea de la división de poderes impidió la confusión de facultades en un solo órgano. Sin embargo, subsiste el hecho fundamental de la supremacía constitucional y política del poder legislativo. El hecho de que no encontremos íntegramente tipificados todos y cada uno de los caracteres que la doctrina señala respecto al régimen convencional, no es óbice para sostener que el sistema establecido en Apatzingán fue el convencional, si por tal consideramos el sistema bajo el cual la supremacía pertenece a la Asamblea. Esta conclusión se fortalece si tomamos en cuenta que los caracteres de los regímenes parlamentarios y presidencial están aún más lejanos del esquema de 1814.

¿Qué explicación puede darse respecto a las influencias y motivos de la adopción de este proyecto constitucional en cuanto a forma de gobierno?

Es claro que la inspiración principal del ensayo constitucional mexicano la encontramos en el constitucionalismo francés. En cuanto a forma de gobierno, creemos que la influencia estuvo determinada, básicamente, por las Constituciones de 1793 y 1795; de la primera se tomó la tendencia democrática que determinó la preponderancia de la Asamblea —aunque no con los alcances del modelo francés—; de la segunda, la idea de un ejecutivo colegiado, aunque menos fuerte e independiente que el Directorio inspirado por Sieyès.

Por otra parte, las condiciones políticas del movimiento de independencia mexicano hicieron posible la recepción de tales ideas. La idea de un Congreso ejercía especial atracción en el ambiente político: Los criollos del cabildo de la ciudad de México de 1808 habían pedido la reunión de un Congreso; Hidalgo, en respuesta al Tribunal de la Inquisición, había manifestado su proyecto de convocar a un Congreso en donde estuvieran representados las ciudades, villas y lugares del reino;³¹ próximo estaba el ejemplo de la participación de los mexicanos en las Cortes de Cádiz, primera Asamblea Constituyente del mundo español rodeada de un prestigio de liberalismo y resistencia al invasor; vigentes estaban las ideas rousseauianas de la soberanía de la voluntad general, que, en la versión del constitucionalismo francés, se depositaba en las asambleas representativas.

Hay que tener presente también que Morelos, líder supremo del movimiento independentista en el momento en que se reúne el Congreso del Anáhuac, profesa una fe democrática inquebrantable y es enemigo de ejercer un poder ejecutivo no sujeto a los órganos representativos.

³¹ Cfr. Miranda, *op. cit.*, *supra* nota 12, p. 343.

Ante la presión democrática de los congresistas, aceptada de buen agrado y con sincera modestia por Morelos, es explicable el resultado de Apatzingán en cuanto a división de poderes y formas de gobierno.

Durante la efímera y limitada vigencia de la Carta Constitucional de 1814, se notó esta evidente preponderancia del Supremo Congreso. El doctor Cos, en agosto de 1815, en su carácter de miembro del poder ejecutivo, acusaba al Congreso de haber reunido y ejercido los tres poderes a cada paso, "en cuya división consiste esencialmente la forma de gobierno que se ha sancionado, quebrantando sin cesar en otras muchas materias los artículo fundamentales de la Constitución con atropellamiento de los derechos del pueblo."⁸²

La influencia de Apatzingán en el capítulo de división de poderes y forma de gobierno en las etapas posteriores del constitucionalismo mexicano ha sido escasa, casi nula. Ni la Constitución de 1857, a la que sus comentaristas atribuyen sin mucha razón una tendencia congresional, puede compararse en este aspecto con el Decreto Constitucional de 1814. Si acaso, podríamos establecer un relativo paralelismo entre el congresionalismo de Apatzingán y las tendencias de la Convención Revolucionaria de Aguascalientes de 1914. Muy por el contrario, la tónica del sistema constitucional mexicano ha sido un progresivo fortalecimiento de la posición del poder ejecutivo, fenómeno este complejo, cuyo análisis rebasa los límites de este ensayo.

⁸² Cfr. *op. cit.*, *supra* nota 16, p. 177 (manifiesto publicado por José María Cos, miembro del poder ejecutivo, contra el Congreso).

LA DIVISIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES DE LA FEDERACIÓN MEXICANA *

SUMARIO: I. LA IDENTIDAD DE PRINCIPIOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO FEDERAL Y LOCAL. II. LA DOCTRINA DE LA DIVISIÓN DE PODERES. LA FÓRMULA DE MONTESQUIEU. CRÍTICAS. SU APLICACIÓN PRÁCTICA EN LOS RÉGIMENES POLÍTICOS. TENDENCIAS ACTUALES. III. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEL ESTADO MEXICANO. 1. Formulación del principio. 2. Las facultades extraordinarias. 3. La titularidad de los poderes. 4. Relatividad constitucional de la división de poderes. A) *Temperamentos. Colaboración de poderes en una misma función.* B) *Excepciones. Facultades que materialmente no corresponden a la naturaleza del órgano competente.* C) *Facultades de revisión.* D) *Facultades de nombramiento y remoción.* IV. CONCLUSIONES.

Debo inicialmente agradecer el honor que me ha conferido la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales al invitarme a participar en este interesante curso colectivo sobre Gobierno y Administración Locales. Considero una distinción colaborar en este interesante programa que abre nuevas perspectivas a los estudios sobre la Administración Pública en México, cuya reorganización en varios planos es urgente necesidad que reclama el desarrollo integral del país.

Por otra parte, no quiero dejar de aclarar que la realización de este breve estudio que hoy presento, hubiera sido sumamente difícil de no contar con la magnífica edición de la colección de Constituciones de los Estados de la Federación Mexicana, que editó el Instituto de Derecho Comparado de nuestra Universidad, gracias al laborioso esfuerzo de la profesora Margarita de la Villa de Helguera.

I. La identidad de principios políticos fundamentales en el constitucionalismo mexicano federal y local

Se ha señalado como uno de los supuestos estructurales del régimen federal la necesaria identidad básica de los principios políticos fundamentales que sirven de substrato, tanto al sistema federal, en sí mismo, como a los sistemas

* Conferencia dictada en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, el 14 de marzo de 1963, publicada en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XIII, núm. 52, octubre-diciembre de 1963, pp. 869-892.

estatales particulares que están integrados a la federación. Ya Montesquieu señalaba que “la constitución federativa se ha de componer de Estados de igual naturaleza, y mejor de Estados republicanos”.¹

El sistema federal, en efecto, debe descansar en una similitud fundamental de principios políticos estructurales, pues no se concibe que pudiera tener una vida estable una federación cuyos Estados miembros tuvieran formas de organización política sustancialmente distintas. Hay que tomar en cuenta que el Estado Federal —como afirma Manuel García Pelayo— afecta la existencia política total del pueblo, y su funcionamiento no sería posible sin una homogeneidad político-institucional que rebasara las particularidades de cada uno de sus miembros.² Por eso, las Constituciones federales usualmente contienen ciertos principios o decisiones políticas fundamentales que no sólo informan la estructura federal, sino que se erigen en estatuto común para las entidades federativas; como bien señala Carl Schmitt, “el pacto federal . . . es al mismo tiempo un elemento de la Constitución federal y un elemento de la Constitución de cada uno de los Estados-miembros”.³

La Constitución federal mexicana, en su doble aspecto de ley fundamental de la federación y de estatuto nacional común a los Estados que la integran, contiene varios preceptos que manifiestan la identidad antes descrita de los principios políticos fundamentales. El más explícito es el artículo 115 que preceptúa que “los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre . . .”. El artículo 41 de la propia Constitución prohíbe a las Constituciones locales contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Los principios políticos fundamentales que sustenta nuestro régimen constitucional federal, a partir de 1917, pueden enumerarse tentativamente de la manera siguiente: soberanía popular, régimen representativo, derechos del hombre —en su doble aspecto de individuales y sociales—, división del poder público, sistema federal, separación de la Iglesia y el Estado, y un régimen de economía social bajo la vigilancia, participación y responsabilidad del Estado.

Estos principios políticos fundamentales son la parte central de la Constitución nacional; sobre ellos se erige toda la organización política y social del país, y son, además de sustento de la organización federal, principios rectores que condicionan la estructura política de los Estados.

¹ *Del espíritu de las leyes*; versión castellana de Nicolás Estévez, Paris, Garnier, 1939, libro IX, capítulo II, p. 187.

² *Cfr. Derecho constitucional comparado*; 3ª ed., Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1953, p. 219.

³ *Teoría de la Constitución*; trad. de Francisco de Ayala, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1934, p. 423.

El principio de la división de poderes o, como más apropiadamente podemos llamarle, de la diversificación del ejercicio del poder público, está consignado en la Constitución federal como una de las decisiones políticas fundamentales del constitucionalismo mexicano, tanto en la esfera federal como en la local. Por lo que se refiere a las competencias particulares de los Estados, el mismo artículo 115 antes citado se refiere expresamente a los gobernadores de aquéllos, al establecer la duración de su encargo, la forma de su elección y prohibiciones específicas para su reelección en las hipótesis previstas por dicha norma; se refiere también dicho artículo a las Legislaturas de los Estados, respecto a las cuales también establece que se integrarán mediante elección directa, señala mínimos de su integración en atención a la población de la entidad y contiene prohibiciones específicas sobre la reelección de sus diputados. Los artículos 27, 55 fracción v, 76 fracción iv, 82 fracción vi, 97, 108, 120, 122 y 130, se refieren a cuestiones relativas a los gobernadores de los Estados, además del ya citado 115, por lo que la Constitución federal está ya determinando que la titularidad del poder ejecutivo de los Estados resida en tales funcionarios. Por lo que se refiere a las Legislaturas de los Estados, la propia Constitución federal tiene alusiones a dichos cuerpos en sus artículos 27, 56, 71 fracción iii, 73 fracción iii, 108, 115, 122, 130, 132 y 135; de esta manera, predetermina también la titularidad del poder legislativo en las entidades federativas. Por lo que se refiere al poder judicial de los Estados, además de otras menciones implícitas en distintos textos constitucionales, sobre todo en el capítulo de las garantías individuales, encontramos la parte final del artículo 133 constitucional federal que habla de “los jueces de cada Estado”. En general, podemos afirmar, los textos de la ley constitucional de la federación se mueven frecuentemente bajo el supuesto de que el principio de la división del poder público opera tanto en la federación como en los Estados. Otras muestras de ello son, por ejemplo, las disposiciones del artículo 76, fracción vi, que atribuye como facultad exclusiva al Senado de la República “resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado . . .”, y del artículo 105, que señala como competencia de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación “conocer de las controversias que se susciten . . . entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos . . .”.

Aun en ausencia de textos constitucionales expresos como los que acabamos de mencionar, respecto a la división del poder público en los Estados, tendríamos que aceptar que dicho principio rige íntegramente en las entidades federativas, siguiendo el principio de la identidad de las decisiones políticas fundamentales en el constitucionalismo mexicano de la federación y de los Estados, en atención a las consideraciones comentadas inicialmente.

II. *La doctrina de la división de poderes. La fórmula de Montesquieu.
Críticas. Su aplicación práctica en los regímenes políticos.
Tendencias actuales.*

La doctrina de la división de poderes es una de las piezas estructurales de la concepción del Estado constitucional, democrático y liberal. Concebido éste como el gran esfuerzo racionalizador del poder político, dentro del cual el ejercicio de la potestad pública debe estar íntegramente supeditado al orden jurídico, dentro de un sistema general de protección a la libertad, podemos encontrar dos grandes ideas que le sirven de sustento, en cuanto mecánica garante de la libertad de los hombres: la doctrina de los derechos del hombre, base y objeto de las instituciones sociales y límite extrínseco de la actividad del Estado, y la división de poderes, principio orgánico de estructuración del poder estatal y límite intrínseco de su propia actividad. Tales ideas fueron decisivas en los orígenes del constitucionalismo moderno, sobre todo en sus versiones norteamericana y francesa, y quedaron lapidariamente expresadas en el artículo 16 de la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al decir que “ningún Estado tendrá Constitución si no tiene declaración de derechos, ni división de poderes”.

Es cierto que la idea de la división de poderes no era nueva ni original del siglo XVIII, época matriz del constitucionalismo moderno. Es sabido que Aristóteles y Polibio, en la época antigua, distinguían ya diversas formas de actividad del poder político. Más tarde, Marsilio de Padua distinguía el poder que legisla del que ejecuta, y Bodino afirmó la necesidad de un poder judicial independiente.⁴ Schmitt señala que hubo inclusive ensayos positivos de estructuración política con miras a implantar el principio de la división de poderes, como sucedió en Inglaterra en 1653, cuando Cromwell expide el *Instrument of Government*,⁵ antecedente del constitucionalismo escrito que no logró arraigarse en el país que todavía conserva la costumbre como fuente básica de sus leyes fundamentales. La “Oceana” de Harrington presentó en 1656 un asistemático y complicado plan de frenos y controles recíprocos en las diversas ramas de la actividad del Estado. Bolingbroke escribe en sus obras “La idea de un rey patriota”, de 1738, y “Disertación sobre los partidos”, de 1733, acerca de la necesidad de un equilibrio en los poderes del Estado para que exista un gobierno libre.⁶

John Locke es ya, si no coautor, sí precursor inmediato de la formulación clásica que Montesquieu había de hacer de la división de poderes del Estado

⁴ Cfr. Antonio Carro Martínez, *Derecho político*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1959, pp. 223 y ss.

⁵ Cfr., *op. cit.*, *supra* nota 3, p. 212.

⁶ Cfr. Jesús Reyes Heróles, *Curso de teoría del Estado*, versión taquigráfica, México, 1962.

constitucional moderno. En el capítulo XII de su *Ensayo sobre el gobierno civil*, publicado en 1690, Locke advierte el riesgo de confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas; ello daría lugar —prosigue Locke— a que dichas personas eludiesen la obediencia a esas mismas leyes hechas por ellas, o que las redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos de los del resto de la comunidad, cosa contraria a la finalidad de la sociedad y del gobierno.⁷

Sin embargo, como decimos, la formulación clásica de la doctrina de la división de poderes, como mecanismo indispensable para matener el equilibrio entre ellos y asegurar con ello la libertad, corresponde a Montesquieu, quien la expone en el libro XI de su consagrada obra *El espíritu de las leyes*. Naturalmente que Montesquieu mismo reconoce en su doctrina la influencia de su observación del régimen inglés, y es indudable que conocía ya los escritos de Harrington, Locke y Bolingbroke; pero lo que le ha dado a Montesquieu el carácter de referencia ineludible al tratar el tema, es que el distinguido jurista francés elaboró su doctrina no sólo como descripción de una situación real —inclusive se afirma que su esquema rebasó el régimen inglés que lo inspiró—, sino como postulado racional de aplicación general para todos los sistemas políticos.

Y es que, en contraste con la doctrina antigua, que sólo veía en las distintas formas de ejercicio del poder público una distinción de funciones dentro de un marco concreto de división del trabajo, Montesquieu postuló la exigencia de la limitación del poder como requisito indispensable del florecimiento de la libertad, y la división de poderes, como técnica estructural de la organización estatal que aseguraba mecánicamente la limitación interna de ese poder.

La libertad —dice Montesquieu— es la palabra que tiene más acepciones y que ha sido interpretada de múltiples maneras. Pueblo existe —continúa nuestro autor— que tuvo por libertad el uso de luengas barbas, refiriéndose en tono festivo a la rebeldía de los moscovitas frente a la orden de su emperador que pretendía imponerles coactivamente la rasurada. La libertad —concluye Montesquieu— es el derecho de hacer lo que las leyes permitan, y si un ciudadano pudiera hacer lo que las leyes prohíben, no tendría más libertad, porque los demás tendrían el mismo poder. Y en clásicos párrafos que integran el capítulo IV de su libro XI, ha dejado la idea vertebral de la división de poderes:

... La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontraremos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha

⁷ Cfr. *Ensayo sobre el gobierno civil*; trad. de Armando Lázaro Ros, Buenos Aires, Aguilar, 1955, p. 759.

enseñado una experiencia eterna, que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría!, ni la virtud puede ser ilimitada. Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas. Una Constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente, ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe.⁸

Para Montesquieu, en cada Estado hay tres clases de poderes; el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, al cual le llama también poder judicial. Cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo no hay libertad; puede temerse que entonces el encargado de hacer las leyes las haga tiránicamente para ejecutarlas él mismo también tiránicamente. No hay libertad tampoco si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Todo se habría perdido, advierte el autor de las Cartas Persas, si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma Asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.

Conviene hacer notar que dentro de la concepción de Montesquieu de la división de poderes, no basta un reparto de competencias en los órganos especializados correspondientes, sino que es de igual importancia la independencia y la igualdad de los mismos poderes.

Para fundar un gobierno moderado —elemento condición de la existencia de la libertad— es preciso combinar las fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción; darles, por así decirlo, un contrapeso, un lastre que las equilibre para ponerlas en estado de resistir unas a otras. Es una obra maestra de legislación que el azar produce rara vez y que rara vez dirige la prudencia.⁹

Las ideas de Montesquieu se convirtieron en dogma obligado del constitucionalismo moderno por lo que se refiere a la división de poderes como garantía de libertad. Las constituciones americanas y las europeas acogieron el principio regulándolo de diversas formas, pero aceptando la validez de su orientación.

La división o separación de poderes tuvo desde el planteamiento de Montesquieu críticos agudos. La realidad, por otra parte, ha venido a demostrar que es imposible trasladar a la práctica, y sobre todo a la del gobierno contemporáneo, un esquema de división tajante y de separación rígida de funciones y poderes.

⁸ *Op cit.*, *supra* nota 1, pp. 222-223.

⁹ *Idem*, p. 90.

Rousseau enderezó una de las más serias críticas que han sido recogidas después por la ulterior doctrina constitucional y política. No es posible dividir a la soberanía, diría el ginebrino; lo que se nombra como poderes no son sino emanaciones de la autoridad soberana, a la cual están supeditados.¹⁰ Carré de Malberg, con agrias frases, afirma que las ideas de Montesquieu sobre la organización de los poderes, gozando aún de una reputación de liberalismo, de mesura y de sagacidad, han sido, tal vez, más perjudiciales que los sofismas del Contrato Social. La separación de poderes —dice este prestigiado juspublicista francés—, al descomponer la potestad estatal en tres poderes, cada uno de los cuales sólo tiene una capacidad de acción insuficiente no lleva a nada menos que a destruir en el Estado la unidad que es el principio mismo de su fuerza.¹¹ La doctrina contemporánea, por lo general, se pronuncia en contra de la terminología “división de poderes”, pensando, y con razón, que en el Estado moderno la indivisibilidad real del poder político es característica esencial de la organización estatal.

Se dice, por otra parte, que la pretensión de adscribir a cada uno de los grandes órganos del Estado el ejercicio exclusivo de las tres funciones tradicionales, es imposible en la práctica. Se observa, por ejemplo, que la facultad reglamentaria de las leyes es inevitable, y necesario atribuirla al poder ejecutivo, dado el contacto que este guarda con las realidades cotidianas frente a las cuales tiene que operar la norma abstracta y general que, si bien es elaborada por el poder legislativo, requiere una norma intermedia que sólo puede ser elaborada con eficacia por el poder que aplica las leyes. No menos cierto es que el poder legislativo, en el ejercicio de sus funciones, necesita realizar ciertos actos de naturaleza distinta a la estrictamente creadora de normas jurídicas generales, como pueden ser las investigaciones, encuestas, inspecciones, etcétera, que normalmente lleva a cabo, precisamente para cumplir más eficazmente su función propia. Y así sucede también en otros aspectos. El poder ejecutivo tiene facultades que materialmente son jurisdiccionales, mismas que también posee el poder legislativo, como el poder judicial tiene funciones sustancialmente administrativas o legislativas o, al menos, interferentes en las consecuencias de aquéllas.

Por otra parte, los críticos de la división de poderes señalan la imposibilidad y hasta la imprudencia de pretender la absoluta separación de los órganos del poder público, sin tener en cuenta que para la subsistencia misma del Estado y para su eficaz desarrollo se requiere de la permanente y ágil coordinación entre los distintos cuerpos que integran al gobierno. Se impone a veces la indispensable colaboración de dos poderes para el eficaz desempeño de una función; así, se ha insistido bastante, desde hace tiempo, en que las

¹⁰ *Contrato social*, libro II, capítulo II.

¹¹ *Cfr. Teoría del Estado*; trad. de José Lion Depitre, México, FCE, 1948, p. 754.

complejas tareas atribuidas al Estado contemporáneo, hacen imposible que la legislación sea hecha sin la colaboración de los funcionarios públicos encargados de la administración de los ramos correspondientes, por lo que es ineludible dotar al gobierno de la facultad de iniciar leyes, de tener contactos con las asambleas legislativas para informarlas de los motivos y detalles de las legislaciones propuestas, etcétera. Esto, sólo para mencionar algunos de los muchos casos de necesaria colaboración de los poderes en una misma función por razones meramente técnicas del ejercicio del poder; pero debemos agregar también los casos en que la colaboración de dos poderes en un mismo acto obedece a razones políticas que pretenden limitar la facultad de un poder en dicha función; así, por ejemplo, la necesaria intervención de un poder para ratificar los actos realizados por el otro, o para colaborar en determinados nombramientos. Todo esto nos debe llevar a concluir que cada uno de los distintos órganos no sólo acumula funciones materiales diversas, sino que interfiere y se ve interferido en numerosas facultades que no son atribución exclusiva de ningún poder.

Otra de las críticas enderezadas en contra de las ideas clásicas de la división de poderes es la que niega la igualdad y equilibrio de los poderes postulados por aquéllas. El mismo Carré de Malberg nos dice que “la igualdad de poderes, de hecho, no ha existido jamás”.¹² Por lo general, ha señalado la doctrina, es inevitable que uno de los poderes tenga preponderancia sobre los demás. Lo más común es el desnivel de la balanza a favor del ejecutivo o del legislativo. “El gobierno de los jueces” no es sino una hermosa metáfora para subrayar la importancia que debe adquirir el poder judicial para ajustar los actos de los otros dos poderes a las normas jurídicas y, sobre todo, a las normas constitucionales; pero en la realidad, los únicos poderes que actúan realmente sobre el juego político son los dos indicados. De la correlación de fuerzas de estos poderes institucionalizada por la Constitución ha surgido la clasificación de las formas de gobierno.

En los tiempos actuales, sobre todo a partir de la Primera Guerra Mundial, el fenómeno de la correlación de fuerza política entre los poderes ejecutivo y legislativo se ha ido inclinando hacia la decisiva preponderancia del primero. Las situaciones de crisis que han puesto en peligro la estabilidad interna y la seguridad externa de los Estados han desplazado el centro de gravedad de la potestad pública hacia el poder ejecutivo en la mayoría de las organizaciones estatales. Esta tendencia ha afectado, con más o menos intensidad, a los distintos regímenes políticos: desde las formas totalitarias, representantes de la culminación del proceso, hasta las democracias liberales del tipo tradicional, pasando por las formas dictatoriales de aspiración democrática y por los regímenes especiales que rigen en los países subdesarrollados.

¹² *Idem*, pp. 837 y ss.

En este último caso, las aspiraciones de las comunidades por alcanzar en el menor tiempo posible su desarrollo económico y social, y la correspondiente necesidad de un máximo de eficacia en sus gobiernos, han aconsejado el fortalecimiento de la administración.

En lo general, las profundas transformaciones que han estado afectando la concepción de los fines del Estado, modificando en consecuencia sus funciones, han estado atribuyendo en forma progresiva y creciente a los gobiernos del siglo xx nuevas e importantes responsabilidades en el campo de la política económica y social. En este campo ha sido evidente la decadencia del papel de los parlamentos y de las asambleas representativas frente al agigantamiento correlativo del gobierno.¹³

Por último, dentro de este brevísimo análisis de las condiciones reales actuales que han desfigurado la clásica concepción de la división de poderes, es indispensable mencionar, por lo menos, la influencia ejercida en estos problemas por los modernos partidos políticos. Éstos, actuantes en todos los aspectos de la integración de los poderes constituidos, con frecuencia han hecho ilusoria la pretendida división de poderes, sobre todo cuando obtienen mayorías que les permiten cubrir con sus miembros, simultáneamente, los puestos del poder ejecutivo y los del legislativo, lo cual repercute fatalmente en la composición de las magistraturas judiciales aun cuando éstas no se cubran por elecciones directas. El jefe del partido, al menos virtualmente, es entonces el titular máximo del poder ejecutivo, que impone por la vía de la disciplina partidista su criterio político sobre aquellos de sus correligionarios que ocupan puestos dentro de los demás órganos del Estado.

Sin embargo, y a pesar de la crisis contemporánea de la clásica doctrina de la división de poderes,¹⁴ podemos distinguir fuertes elementos residuales de la misma que siguen influyendo en la estructura y funcionamiento de los actuales regímenes políticos. No podemos negar que aun frente a las circunstancias adversas antes mencionadas existe en la organización y actuación de los gobiernos contemporáneos, como decía Carré de Malberg, *cierta separación de funciones* en los distintos órganos del poder estatal, que se refleja, si no ciertamente en una estricta y rígida división de poderes, sí en una gradación de funciones;¹⁵ es decir, que es indiscutible que a los distintos órganos del gobierno se les atribuye, respectivamente, un mayor grado en el ejercicio de una determinada función de la actividad del Estado. En la actualidad, creemos que sigue siendo válida la aspiración a poner bajo el control de las Asambleas Representativas el grueso de la función legislativa, aun aceptando

¹³ Cfr. Jean Meynaud, *La elaboración de la política económica*; trad. de J. Petit Fontseré, Madrid, Tecnos, 1961, pp. 26 y ss.

¹⁴ Cfr. Felipe Tena Ramírez, "La crisis de la división de poderes", en: *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. ix, núm. 35-36, julio-diciembre de 1947, México, D. F., pp. 135-154.

¹⁵ Cfr., *op. cit.*, *supra* nota 11, pp. 837 y ss.

la ineludible intervención sobre la misma que debe tener institucionalmente el poder ejecutivo. También, inclusive como mecanismo de defensa frente a la dilatación de este poder, se postula como una de las grandes necesidades de los regímenes políticos presentes, el fortalecimiento, y aun la ampliación, de las facultades de los órganos encargados de efectuar la función jurisdiccional, sobre todo en su aspecto contralor de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de los otros dos poderes. En este sentido, creemos que la idea matriz de la división de poderes, o sea la dispersión de la actividad del Estado en varios órganos corresponsables y coordinados, como elemento de equilibrio y autocontrol del ejercicio del poder político que asegure un poder lo más alejado de la arbitrariedad y el abuso, un obsequio de la libertad de los hombres, sigue teniendo amplísimas perspectivas.

III. *La división de poderes en las entidades federativas del Estado mexicano*

Hemos afirmado que el principio de la división de poderes es una de las decisiones políticas fundamentales que informan al constitucionalismo mexicano, tanto en la esfera puramente federal como en las locales de los Estados. Este principio opera de diversas formas en nuestro sistema constitucional y político. En primer lugar, y siguiendo en este punto la doctrina constitucional norteamericana y el pensamiento de Sieyès, una primera distinción entre poder constituyente y poderes constituidos es uno de los efectos, si no evidente, sí lógico, de la técnica divisoria del poder político. En un segundo plano, la propia organización federal, que ha sido uno de los principios políticos estructurales de nuestro régimen constitucional desde los primeros años de nuestra vida independiente, es sin duda una de las aplicaciones del principio de la división de poderes, operando en una forma que metafóricamente podríamos llamar horizontal, tomando al federalismo como una técnica dispersora y descentralizadora del poder político. El federalismo como forma de organización del Estado se ha visto en México como una técnica divisoria del poder al servicio de la libertad, tanto de las comunidades locales, como de las personas.¹⁶

1. *Formulación del Principio*

Enfoquemos ahora el tema central de esta investigación vistos sus antecedentes doctrinales y políticos, y apuntadas ya las tendencias actuales del problema.

¹⁶ Cfr. Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, UNAM. 1957, 3 vols.

El principio de la división de poderes está recogido expresamente en las Constituciones de las entidades de la federación mexicana. La mayoría de ellas reproduce, con variaciones de detalle, la fórmula del artículo 49 de la Constitución federal en el sentido de que el poder del Estado se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, y que estos poderes no podrán nunca reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo. Los preceptos de algunas cartas constitucionales aclaran expresamente que el sentido de la división es relativo; así, la Constitución del Estado de Baja California (artículo 11) establece que los mencionados poderes actúan separada y libremente, “pero cooperando en forma orgánica a la realización de los fines del Estado”; la de Chiapas (artículo 11) prevé que los poderes funcionen con absoluta independencia y sólo conserven la necesaria armonía entre sí, para la marcha propia y correcta de la administración pública; la de Michoacán (artículo 17) contiene la misma prescripción de la bajacaliforniana; la de Puebla no habla de poderes (artículos 21, 22, 23, 25, 64, 72, 78 y demás relativos) sino que establece que el poder público del Estado se considera dividido para el ejercicio de sus funciones en Departamentos.

2. *Las facultades extraordinarias*

La mayoría de las Constituciones estatales, siguiendo en este punto también a la Constitución federal, prevén la concesión de facultades extraordinarias al poder ejecutivo para legislar, en determinadas circunstancias, lo que constituye una seria excepción a la idea del poder dividido. La Constitución de Campeche, por ejemplo, indica que la prohibición de reunión de poderes puede dispersarse en el caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo en caso de invasión, alteración del orden o peligro público (artículo 17). La de Colima precisa que las facultades extraordinarias al ejecutivo se podrán otorgar en los ramos de Hacienda, Guerra y Gobernación en caso de invasión extranjera o perturbación grave del orden público, previendo que el Congreso del Estado tiene facultades para aprobar o reprobar los actos emanados del ejercicio de dichas facultades (artículos 20 y 33 fracción XXI). La de Chiapas contiene una fórmula amplísima al respecto, al señalar entre las facultades del Congreso la concesión al Ejecutivo de facultades extraordinarias en materia hacendaria, de guerra, educación, obras públicas o *cualquiera otra*, por motivo de invasión o perturbación de la paz pública o *requerido así las necesidades de la Administración General del Estado*, por el tiempo que la Cámara lo estime necesario... (artículo 33, fracción XI). La de Durango es excesivamente vaga, ya que faculta a la Legislatura “para otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo, siempre que esta medi-

da sea indispensable para *salvar la situación*" (artículo 64, fracción XI). Igualmente ambigua es la fórmula jalisciense que señala como facultad de su Congreso al gobernador de facultades especiales y extraordinarias, cuando por *circunstancias determinadas* se hiciera necesario... (artículo 23, fracción XIX). La Constitución del Estado de México, señalando como competencia de la Legislatura la delegación de facultades al ejecutivo por tiempo limitado, indica que sólo operará tal delegación en casos excepcionales y por circunstancias especiales en que se encuentre el Estado, pero sin precisar qué se entiende por estas circunstancias especiales; sin embargo, excluye de las facultades delegables las relativas a la organización municipal, a funciones electorales y de jurado (artículo 70, fracción XXXVIII). Similar prescripción tienen la Constitución de Oaxaca (artículo 62) y la de Sonora (artículo 64, fracción XXXIII). La Constitución de Querétaro, en forma superabundante, excluye también de las facultades delegables las que son competencia exclusiva del Congreso de la Unión (artículo 63, fracción XXXI). Otras Constituciones de los Estados —la mayoría, repetimos— permite expresamente el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo del Estado. Podemos señalar que la Constitución de Chihuahua es omisa en cuanto a la posibilidad de otorgar al ejecutivo facultades extraordinarias, por lo que debemos concluir que esta sería excepción a la división de poderes no es permisible en dicho Estado. Igual conclusión podemos hacer en el caso de las Constituciones de Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán y Yucatán. Sobre este mismo problema, conviene citar que la Constitución de Nuevo León expresamente prohíbe al Congreso "conceder ni arrogarse en ningún caso facultades extraordinarias"; (artículo 64, fracción III); la de Sinaloa prohíbe también a su Congreso "delegar facultades legislativas", agregando que "sólo en caso de guerra extranjera podrá delegar al ejecutivo del Estado facultades de Hacienda y Guerra" (artículo 44, fracción II); y la de Tabasco, si bien prevé el otorgamiento de facultades extraordinarias al gobernador para salvar la situación en casos de invasión, alteración del orden o peligro público (artículo 68, fracción XVII), establece que en ningún caso se otorgarán al ejecutivo facultades para legislar (artículo 29), por lo que debe concluirse que las mencionadas facultades extraordinarias tienen tal limitación expresa en los tres casos indicados.

La tónica general es pues, sobre el problema del otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar al gobernador del Estado, la aceptación de esta institución que de manera tan irregular tomó carta de naturalización en nuestro derecho constitucional federal. Pero lo más grave es que algunas Constituciones, como lo hemos señalado, no ciñen la institución a los casos de emergencia o crisis, sino que dejan la puerta abierta para que en circunstancias que realmente no ameriten la delegación ésta pueda verificarse bajo el amparo de textos confusos o incompletos. En este aspecto es de desear

que se afinen los textos correspondientes, como lo han hecho ya algunos Estados, para precisar las hipótesis de concesión de facultades extraordinarias y la naturaleza, condiciones y límites de éstas.

3. *La titularidad de los poderes*

La titularidad de los poderes de las entidades federativas se deposita, respectivamente, en el gobernador —el ejecutivo—, en la Legislatura o Congreso —el poder legislativo—, y en el Tribunal Superior de Justicia y juzgados respectivos —el poder judicial.

En cuanto al poder ejecutivo de los Estados, siguiendo como antes hemos señalado la predeterminación de la Constitución federal, la titularidad es unipersonal, como en el caso del ejecutivo federal. No cabría un ejecutivo colegiado en los Estados; en esto también se nota la influencia del presidencialismo unipersonal federal. Todas las Constituciones de los Estados señalan que para el auxilio de las labores propias del gobernador habrá un secretario general de Gobierno; algunas determinan la existencia de un subsecretario o de un oficial mayor de la Secretaría de Gobierno, o de ambos cargos simultáneamente. Varias Constituciones se refieren expresamente al tesorero general del gobierno estatal y todas ellas prevén el cargo de procurador de Justicia, que es el funcionario designado por el gobernador para jefaturar el Ministerio Público de la entidad y actuar como su consejero jurídico, según mandato expreso en algunos textos constitucionales. La Constitución de Jalisco prevé, además del secretario de Gobierno, la existencia de otros secretarios del despacho de los distintos ramos de la administración local, y, como otras Constituciones, la organización y funcionamiento de departamentos y direcciones administrativas encargadas de un solo ramo, cuyos jefes acuerdan directamente con el gobernador y comunican y autorizan sus acuerdos (artículo 32). La Constitución de Guanajuato, en sentido similar, establece que para el despacho de los asuntos administrativos del Estado, habrá el número de secretarios que establezca la Legislatura por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría (artículo 58). Por lo general, funcionan en la práctica, además de la Secretaría General de Gobierno, diversas dependencias que auxilian al gobernador en los distintos ramos de la administración local y reciben el nombre de Direcciones o Departamentos, encargados de asuntos tales como agricultura y ganadería, industria, obras públicas, etcétera. Recientemente varios Estados han organizado Direcciones de Planeación Económico. En cierto sentido, pues, es posible hablar de un “gabinete” de los gobernadores.

Las Constituciones locales reglamentan las funciones del secretario general de Gobierno en forma escueta. Por lo general, le atribuyen la facultad de

refrendo respecto a los decretos, reglamentos, órdenes y acuerdos del gobernador del Estado; lo invisten del carácter de conducto entre éste y el personal de la administración y de órganos de enlace entre el gobernador y los demás poderes del Estado. Varias Constituciones estatuyen que las faltas temporales cortas del gobernador, que no impliquen separación del cargo, serán suplidas por el secretario del gobierno, dándole virtualmente a éste el carácter de gobernador interino institucional.

El estudio de la organización y funcionamiento de los órganos auxiliares del gobernador del Estado corresponde más bien al derecho administrativo local, que parte de la Ley Orgánica de la Administración que en varios Estados existe.

El poder legislativo de los Estados está depositado en Asambleas Representativas que se denominan por nuestra Constitución federal Legislaturas, y que varias Constituciones locales llaman Congresos. El artículo 115 de la Constitución federal fija mínimos de integración de las Legislaturas, al señalar que en los Estados cuya población sea inferior a los 400,000 habitantes aquéllas se compondrán, por lo menos, de siete diputados, o bien por nueve u once, según que las entidades tengan una población mayor de 400,00 habitantes, pero inferior a 800,000, o mayor de esta última cifra. La razón de la prescripción federal es asegurar el carácter efectivamente colegiado de las Asambleas Legislativas locales. Las Constituciones locales obedecen tal mandato y prescriben que las Legislaturas se integrarán por diputados electos mediante proceso electoral directo cada tres años. La base proporcional demográfica correspondiente varía en las distintas entidades federativas dentro de la norma antes mencionada. La institución de la suplencia de las diputaciones locales está generalizada.

La base electoral de integración de nuestras legislaturas es el sistema mayoritario uninominal, pero es muy probable que pronto se vea éste suplementado con técnicas de representación minoritaria, tal como sucederá en el Congreso federal próximamente, al quedar aprobadas las reformas constitucionales correspondientes, actualmente en trámite.¹⁷

En las Constituciones locales está también prevista la organización de Diputaciones o comisiones permanentes, las cuales funcionan en los recesos de las sesiones de las Legislaturas. Las Diputaciones Permanentes suplen algunas funciones de las Legislaturas, pero ninguna de sus competencias tienen carácter propiamente legislativo, sino, a lo más, preparatorias a la función legislativa.

Las Legislaturas tienen en algunas entidades dos periodos anuales de

¹⁷ Cfr., mi ensayo, "Reformas a la Constitución en materia de representación", en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XIII, núm. 50, abril-junio de 1963, México, D. F., pp. 337-357. Dichas reformas a la Constitución federal se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1963.

sesiones ordinarias, reconociendo todavía la influencia de la Constitución federal de 1857; otras Constituciones, ya bajo la tónica de la ley fundamental federal de 1917, les señalan a las Legislaturas un solo periodo de sesiones ordinarias al año. Pueden también las Legislaturas celebrar periodos extraordinarios de sesiones, para tratar asuntos específicos, teniendo facultad de convocarlas la Diputación Permanente o el gobernador del Estado, según las distintas entidades.

A las Legislaturas de los Estados les está fijada su competencia en las Constituciones correspondientes. En lo general, se sigue como con los gobernadores, en lo procedente, el plan de atribución de facultades que sigue la Constitución federal para los órganos correspondientes. Podemos sin embargo subrayar, para el efecto del tema central de nuestro interés, que se reconoce como tarea fundamental de estas Asambleas la función legislativa que corresponde al gobierno de las entidades federativas, como a los gobernadores se les reconoce como responsables principales de las funciones política y administrativa. Dentro de los órganos del gobierno local son pues las Legislaturas las que, para seguir la idea de Carré de Malberg antes enunciada, tienen la función legislativa a su cargo en su grado más amplio e intenso. Sin embargo, como lo comentaremos después, entre las funciones que tienen atribuidas existen algunas que materialmente no tienen naturaleza propiamente legislativa.

En varias Constituciones locales se regula la estructura y funciones de una Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia inmediata y exclusiva del Congreso local, y con el carácter de órgano de asesoría técnica de la Comisión respectiva del Congreso encargada de revisar las cuentas que el ejecutivo, o bien los Ayuntamientos, presentan anualmente al Congreso en virtud de mandato legal.

La titularidad del ejercicio del poder judicial en los Estados reside, según las diversas Constituciones locales, en un Tribunal Superior de Justicia y en los demás tribunales y juzgados que las propias Constituciones prevén o que se regulan por las leyes orgánicas correspondientes. Así, por ejemplo, la Constitución de Baja California habla de jueces de primera instancia, jurados, jueces menores y jueces de paz (artículo 55). La Constitución de Coahuila se refiere a jueces locales letrados y a jueces locales legos, así como a jueces auxiliares (artículo 135). Otras Constituciones, como la de Colima, prevén el funcionamiento de un Tribunal para menores (artículo 216). Otras más, como la de Chiapas, se refieren a jueces municipales y jueces rurales (artículo 251). La Constitución de Durango considera como órganos titulares de la administración de justicia del Estado a los presidentes de las Juntas Municipales y a los jefes de Cuartel y de Manzana (artículo 84). Son varias también las que, como el texto fundamental de Guanajuato, consideran como organismos judiciales a los jurados populares (artículo 61).

La Constitución de Nuevo León se refiere a jueces de letras y a alcaldes judiciales (artículo 94). En todas las Constituciones el organismo judicial máximo es el Tribunal Superior de Justicia, compuesto, según los distintos Estados, desde dos magistrados propietarios, como es el caso de Colima (artículo 68), hasta diez, como sucede en Puebla y en Veracruz (artículo 79 y 95), además de los supernumerarios o suplentes previstos en las diversas reglamentaciones. Los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados funcionan en pleno o en Salas.

De esta manera hemos reseñado sucintamente la titularidad de los diversos poderes en los Estados. La división tripartita es, pues, aceptada y regulada en las diversas Constituciones. Sólo como dato interesante hemos de mencionar que la Constitución del Estado de Hidalgo, en una de sus recientes versiones, hablaba, además, de un poder municipal. Tena Ramírez criticó con razón este calificativo de poder a los organismos municipales, advirtiendo que éstos no representaban la voluntad del Estado, sino de las circunscripciones municipales correspondientes, dentro de los límites propios de su competencia.¹⁸ Actualmente, la Constitución de Hidalgo ha dejado de considerar como poder a la organización municipal.

4. Relatividad constitucional de la división de poderes

Como tónica general, pues, la doctrina que señala la conveniencia de separar las funciones fundamentales del Estado en órganos o poderes distintos, es una realidad en las Constituciones de los Estados. A cada uno de los poderes enunciados se les confiere el grado fundamental y lato de las respectivas funciones; también existen normas en las distintas Constituciones que prohíben a los funcionarios desempeñar cargos simultáneamente en dos o más poderes del Estado, y que fincan responsabilidad por la invasión de competencias para los titulares de los distintos órganos del Estado. Sin embargo, no pudiendo seguir la clásica y rígida doctrina de la estricta separación de funciones y de poderes, ni aun en el esquema constitucional, las leyes fundamentales de los Estados consagran expresas y claras excepciones al principio clásico. Éstas se manifiestan de diversas maneras; examinemos en esta parte de nuestro estudio algunas formas de colaboración de poderes en una misma función —las llamadas por la doctrina “temperancias, o temperamentos”—, el otorgamiento de facultades que materialmente no corresponden a la naturaleza del órgano facultado, atribuciones de revisión de los poderes sobre los actos de los otros, facultades de nombramiento o destitución de unos órganos sobre otros y la suplencia de las faltas de los titulares de un poder por intervención de titulares de otro.

¹⁸ Cfr., *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1944, p. 139.

A) *Temperamentos. Colaboración de poderes en una misma función*

El fenómeno de la colaboración de poderes en el ejercicio de una misma función se muestra claramente en el constitucionalismo de las entidades federativas mexicanas en la labor legislativa.

En efecto, todas las Constituciones estatales otorgan derecho de iniciativa en la legislación local al gobernador del Estado; la gran mayoría de ellas dan también este derecho a los Tribunales Superiores de Justicia y a los Ayuntamientos de los Estados; aunque si bien varias Constituciones no restringen este derecho de iniciativa legislativa, otras lo circunscriben a los asuntos propios del ramo de estos organismos. Hay otras Constituciones que amplían el derecho de iniciativa a otras entidades; así, por ejemplo, la del Estado de Durango lo otorga también al tesorero del Estado; la de Nuevo León, a cualquier autoridad pública del Estado; la de Veracruz, a la Dirección de Educación Pública y a la Universidad Veracruzana en materias de su ramo; las de Tabasco y Veracruz, a las demás Legislaturas de los Estados; la de Zacatecas, a los diputados federales (entendemos que a los representantes zacatecanos exclusivamente); finalmente, varias Constituciones —las de Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas— conceden el derecho de iniciativa también a los ciudadanos del Estado, llegando la de Sinaloa a concederlo a los grupos legalmente organizados. Esta primera fase de la actividad legislativa, pues, está bien lejos de quedar como tarea exclusiva del poder legislativo de los Estados. En resumen, dentro de la dimensión tripartita de los poderes, los miembros de los tres tienen en casi todos los estatutos constitucionales locales la facultad de iniciar leyes. Éste es un típico fenómeno de colaboración de poderes en una función.

Pero no es ésta la forma de colaboración más interesante en las entidades federativas. Las Constituciones de varios Estados —hemos apuntado en este punto las de Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas— dan derecho de intervención en la discusión de las leyes al gobernador del Estado y aun al Tribunal Superior de Justicia, a los Ayuntamientos o a las demás autoridades iniciantes de leyes, según los casos y las Constituciones. La intervención en las discusiones se da, sobre todo, al gobernador, bien sea para apoyar las iniciativas por él presentadas, bien para hacer observaciones y apoyarlas en relación con las leyes en proceso de discusión por las Legislaturas; por lo general, se prevé que el gobernador designe a un representante suyo para intervenir como orador en las discusiones relativas; éste normalmente es el secretario general de Gobierno.

El veto es otra seria incidencia del poder ejecutivo en el proceso legislativo. Todas las Constituciones confieren al gobernador del Estado este derecho, que consiste en la facultad de hacer observaciones a las leyes elaboradas por las Legislaturas, obligando a éstas a reconsiderarlas en un segundo trámite parlamentario. Las observaciones hechas por el gobernador pueden ser superadas por la votación calificada de los miembros de la Legislatura —por lo general las dos terceras partes de los votos—. La legislación ratificada de esta manera debe ser promulgada y publicada por el gobernador, pero pocas legislaciones constitucionales, como la de Chihuahua, prevén el caso de que en caso de renuncia del gobernador, *la legislatura puede ordenar directamente su publicación*.

En algunas Constituciones se obliga a la Legislatura a que antes de proceder a la votación definitiva de una ley, se de oportunidad al gobernador de conocer el proyecto a fin de que éste comunique, si así lo desea, sus observaciones, y sean éstas tomadas en cuenta antes de la votación final, después de la cual el ejecutivo ya no tiene derecho de veto. Tal intervención no es un derecho de veto, sino de discusión, y en este sentido está reglamentada en las Constituciones de Chiapas y Veracruz.

En todo caso, el veto tiene sus limitaciones; todas las Constituciones le fijan un plazo determinado al gobernador para ejercitarlo, pasado el cual precluye su derecho; además, las Constituciones determinan ciertas materias frente a las cuales no cabe el veto contra las decisiones respectivas, tales como las decisiones de la Legislatura como Colegio Electoral, como Gran Jurado en cuestión de responsabilidades oficiales, como integrante del poder revisor de la Constitución federal, etcétera. Esto depende de cada Constitución.

Por último, como una interferencia más dentro de la elaboración de los actos normativos de carácter general a cargo de las legislaturas, encontramos en el esquema constitucional de los Estados la facultad del gobernador de promulgar y publicar las leyes emanadas de la Asamblea Legislativa. Aunque la promulgación no es un acto materialmente legislativo, sino administrativo, como lo señala el tratadista Tena Ramírez,¹⁹ pensamos que es un acto que condiciona la entrada en vigor de las leyes, por lo que lo calificamos aquí de interferencia importante en las facultades del poder legislativo.

Existen múltiples ejemplos de colaboración entre los poderes de los Estados para realizar una misma función. Sólo por vía de ejemplo, y sin pretensión de hacer una enumeración exhaustiva, lo que no es el propósito de este breve ensayo, señalaremos algunos.

Uno de los actos típicos de colaboración es la formación y aprobación del presupuesto de egresos del Estado. Todas las Constituciones otorgan formalmente esta facultad a la Legislatura, presumiendo implícitamente que la

¹⁹ *Idem*, p. 397.

iniciativa relativa parte del ejecutivo, presunción que se confirma en el texto de algunas Constituciones al facultar expresamente al gobernador en este sentido.

La celebración de convenios con otras entidades federativas para precisar los límites interestatales es una facultad que realizan sucesivamente el gobernador, que es quien realiza el convenio, y la Legislatura, que lo ratifica antes de pasarlo para su aprobación al Congreso de la Unión.

Las legislaturas se autorizan en las Constituciones para dar bases conforme a las cuales puedan el gobernador o los Ayuntamientos contratar empréstitos a cargo del Estado. También el legislativo es la entidad competente para autorizar al gobernador a efectuar actos de dominio sobre los bienes inmuebles de propiedad del Estado.

Entre las facultades que normalmente otorgan las Constituciones a los gobernadores de los Estados, encontramos varias que son de franca colaboración con los demás poderes. Así, por vía de ejemplo, podemos señalar la obligación que tiene de informar a la Legislatura periódicamente —por lo general cada año— del estado que guarda la administración a su cargo; la facultad de dar y pedir informes a la Legislatura y al Tribunal Superior de Justicia, sobre los asuntos de sus correspondientes ramos; la de facilitar auxilio y apoyo al cumplimiento de las funciones del poder judicial del Estado, así como la de vigilar y promover el correcto desempeño de las mismas; la de inspeccionar y vigilar la gestión de los Ayuntamientos municipales, y dar cuenta de las irregularidades respectivas a la Legislatura o al Tribunal Superior de Justicia; y otras más, que implican una necesaria colaboración permanente entre los poderes del Estado.

B) Excepciones. Facultades que materialmente no corresponden a la naturaleza de los órganos competentes

Ante la imposibilidad de la rígida separación y atribución de funciones a órganos distintos, encontramos lo que la doctrina ha llamado excepciones, y que consisten en la atribución de funciones que materialmente no corresponden a la naturaleza del órgano competente o facultado.

Encontramos así, entre las facultades de las Legislaturas de los Estados, funciones cuya naturaleza material es de naturaleza jurisdiccional, como puede ser, por ejemplo, sus funciones como Colegio Electoral, su competencia para dirimir controversias entre el poder ejecutivo y el legislativo, o entre el gobernador y los Ayuntamientos, o bien su intervención en los procesos de desafuero o en materia de responsabilidades oficiales. Las propias Legislaturas tienen atribuciones cuya naturaleza material es administrativa, como son la de convocar a elecciones, la de cambiar la residencia de los poderes del Estado,

la de otorgar premios, la de nombrar a sus propios empleados, la de conceder indultos, la de rehabilitar a las personas que hayan perdido sus derechos ciudadanos o civiles, etcétera.

Los gobernadores tienen, entre sus atribuciones, facultades cuya naturaleza propia y sustancial no es administrativa, como es, en primer término, la facultad reglamentaria —de naturaleza legislativa—, o bien sus facultades en cuanto a la administración de justicia laboral o en la sustanciación de recursos administrativos, competencias ambas de naturaleza jurisdiccional.

El poder judicial, asimismo, entre sus facultades, tiene algunas que son de distinta naturaleza a las de tipo jurisdiccional, como podrían ser, como lo señalan algunos estatutos locales, la facultad de dictar su propio Reglamento Interior y la de nombrar a sus propios empleados.

C) *Facultades de revisión*

Son varias las facultades de revisión que tienen los poderes sobre actos de los otros. Ya hemos mencionado algunos, como son los casos de convenios sobre límites interestatales, y los enunciados hace un momento sobre ejercicio de facultades extraordinarias del gobernador por parte del Congreso. Podemos agregar a estos ejemplos la facultad de las Legislaturas para revisar y aprobar o desaprobar la cuenta pública anual que deben rendir los gobernadores o los Ayuntamientos, según las Constituciones. En la Constitución de Coahuila, se dan facultades a la Legislatura para inspeccionar la Tesorería General del Estado. Hemos mencionado también la facultad de inspección que algunas Constituciones otorgan a los gobernadores respecto a las funciones de los Ayuntamientos o de los órganos judiciales. Un caso interesante de mencionar, aunque no es propiamente de revisión, es la facultad que la Constitución de Colima otorga a su gobernador, que le permite negarse a publicar, y en consecuencia ejecutar, las leyes o decretos que emanen de la Legislatura y que, a su juicio, contraríen la Constitución federal o la del Estado; frente a esta competencia, nos encontramos ante un control de la constitucionalidad federal y local por parte del poder ejecutivo del Estado.

D) *Facultades de nombramiento y remoción*

Otra de las formas que reviste la mutua interferencia de los poderes locales la encontramos en diversas facultades de nombramiento o destitución de titulares de poderes constituidos. Así, el ejemplo más generalizado es el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de los Estados, que normalmente es competencia del gobernador del Estado, con la aprobación correspondiente de la Legislatura o de su Diputación permanente; en ciertos

Estados, los Ayuntamientos tienen también una intervención decisiva en la designación de magistrados del Tribunal Superior, como es el caso de la Constitución de Coahuila, en donde los Ayuntamientos proponen la terna correspondiente. En algunas Constituciones se dan al gobernador facultades para destituir a los funcionarios judiciales, con la aprobación de la Legislatura, o bien, al menos, el derecho de iniciar el proceso de destitución de estos funcionarios ante el Tribunal Superior de Justicia. En varios Estados, el gobernador, con la aprobación *a posteriori* de la Legislatura, puede también remover a funcionarios municipales, como es el caso de Colima. En Coahuila y Nuevo León, es la legislatura la que hace el nombramiento de tesorero general del Estado, a propuesta del gobernador del Estado. En Hidalgo, el gobernador designa a los jueces de primera instancia a promoción del Tribunal Superior de Justicia.

No es poca la influencia de las Legislaturas de los Estados en materia de nombramientos y destituciones. Éstas tienen como facultad general la de crear y suprimir puestos públicos, con lo que si no directamente, sí de manera mediata, pueden influir en los nombramientos y destituciones respectivos. El legislativo también, por lo general, tiene la facultad de nombrar gobernador suplente, interino o provisional (la calificación y las hipótesis varían en las diversas Constituciones). También los Congresos locales tienen la facultad, en algunos Estados, de remover a los funcionarios municipales y a los judiciales, a promoción del gobernador o de los Ayuntamientos, según el caso.

Finalmente, dentro de este tipo de facultades señalaremos una muy interesante: en la Constitución del Estado de Aguascalientes se dota de competencia al gobernador para reconocer a la Legislatura local legítima, cuando después de las elecciones se erijan dos o más cuerpos con pretensión de arrogarse dicha representación (artículo 46 fracción VI). Esta facultad erige al gobernador del Estado en tribunal de calificación de las elecciones correspondientes.

IV. Conclusiones

Este somero repaso del esquema de nuestro constitucionalismo local creo nos proporciona los elementos suficientes para tener una idea bastante aproximada de cómo opera el principio de la división de poderes en las entidades de la federación mexicana. Estamos muy lejos de las ideas clásicas que provocaron un entusiasmo excesivo en los orígenes del constitucionalismo moderno; inclusive, surge un explicable escrúpulo de hablar de una efectiva división de poderes o de una rígida separación de funciones en la realidad del constitucionalismo de nuestros días.

Pero quizá sea, no tanto el examen de los mecanismos constitucionales, sino la práctica política en nuestras entidades federativas, lo que nos conduce a relativizar más aún el principio divisorio del poder público. Cuando no ha sido el fenómeno del caciquismo local —hecho no sólo metaconstitucional, sino anticonstitucional, que afortunadamente está en proceso de liquidación lo que ha representado un obstáculo fáctico a la operancia del esquema normativo de la división de poderes en los Estados de la federación mexicana, han sido la estructura y características de nuestro sistema de partidos políticos el elemento interferente en el cumplimiento de las pretensiones constitucionales en este punto, como en otros principios políticos fundamentales de nuestro régimen, del cual ciertamente no ha escapado el mismo sistema federal.

Este fenómeno dista mucho de ser específico de nuestro país. Los autores contemporáneos, como ya lo hemos apuntado, han estado insistiendo desde hace tiempo en todo el mundo acerca de la creciente influencia de los partidos en la configuración real de los regímenes políticos.²⁰ Y si en algún aspecto de nuestra vida constitucional repercute el sistema de partidos con más intensidad que en otros, éste es seguramente el de la división de poderes.

En efecto, el partido político mayoritario obtiene en las entidades federativas una influencia dominante en las tres ramas del gobierno local. Esto lógicamente coadyuva a acentuar en un alto grado la colaboración constitucional de los poderes, presionando las movedizas líneas limítrofes que los textos legales han plasmado.

Si en la ley, pues, el principio se ha debilitado, en la práctica de gobierno de nuestras entidades federativas la técnica divisoria del poder público se ha encontrado frecuentemente diluida, aunque no puede afirmarse categóricamente que ha desaparecido.

Sin embargo, no debemos olvidar que la idea de dispersar las funciones del Estado en órganos distintos, aun con mecanismos de indispensable coordinación, sigue siendo y ofreciendo indudables ventajas para el ejercicio del poder político. Sabemos que principio y técnica no son absolutos, pero estamos distantes de pensar que son obsoletos. Seguimos creyendo que es necesario adaptar a las realidades presentes de nuestro país los principios que no sin razón se califican en la doctrina de clásicos. Creemos con Herman Heller que la constante de los problemas políticos es la naturaleza humana, y con Montesquieu, que todo hombre investido de poder normalmente tiende a su abuso, y que es necesario implantar mecanismos institucionales que lo limiten.

Y es prudente recordar que la dispersión de las funciones estatales, dentro del complejo panorama actual de los problemas de gobierno, sigue siendo, al mismo tiempo que sistema protector de la libertad, técnica racional de ejercicio del poder que condiciona su eficacia.

²⁰ *Cfr.*, especialmente, Maurice Duverger, *Los partidos políticos*; trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, FCE, 1957.

Estas ideas siguen teniendo vigencia, y a los teóricos y prácticos de la política nos corresponde plasmarlas en la evolución de la democracia mexicana, que tan sugerentes perspectivas ofrece en el momento presente, dentro del plan de integración política que encuentra su expresión positiva en nuestro derecho constitucional.

NOTAS SOBRE EL PRESIDENCIALISMO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Una de las características más importantes del sistema político mexicano es el régimen presidencialista que caracteriza su forma de gobierno. Ello, además de motivaciones históricas y políticas, tiene su fundamento mismo en nuestro régimen constitucional.

Dentro del principio de la división de poderes que recoge la Constitución de 1917 en su artículo 49, el poder ejecutivo está atribuido, en los términos del artículo 80 a un solo individuo, cuya denominación oficial es la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Se sigue así el principio del ejecutivo unipersonal, con el claro propósito de unificar el centro de decisión y mando de la rama ejecutiva que reúne las más importantes facultades administrativas y políticas del gobierno federal.

La forma de elección prescrita en la ley fundamental para el cargo de Presidente de la República —universal y directa— le da a este funcionario de la federación el carácter único de ser elegible por la totalidad de la ciudadanía del país. En consecuencia, las elecciones presidenciales se convierten en el acontecimiento político más importante, constituyendo la oportunidad más relevante para que los distintos sectores de la opinión pública expresen su sentir sobre los grandes problemas nacionales, regionales y locales, y es también en esta oportunidad cuando los candidatos presidenciales entran en contacto directo y exhaustivo con la coyuntura y perspectivas políticas, económicas y sociales de la nación. El procedimiento electoral directo para el cargo presidencial es determinante para hacer del Presidente de la República el funcionario público más conocido y con mayor legitimidad democrática de nuestro sistema político.

El sistema mexicano es puramente presidencialista. El jefe del ejecutivo federal es, al mismo tiempo, jefe del Estado y jefe del gobierno. La dirección política del gobierno federal es determinada libremente por el Presidente, con independencia del poder legislativo: los colaboradores del Presidente no son propiamente titulares del poder ejecutivo, sino auxiliares dependientes de su único titular, que es el Presidente, quien tiene las más amplias facultades constitucionales para nombrar y remover libremente a sus más inmediatos colaboradores: secretarios del despacho, jefes de departamentos administrativos y procuradores generales de la República y del Distrito y Territorios Federales. El Presidente es políticamente independiente ante el Congreso de la Unión: esto es, no tiene que sujetarse a su opinión para imprimir a su gobierno

las directrices que juzgue convenientes; la duración del cargo presidencial está fijada en la Constitución y no depende del apoyo del poder legislativo; el nombramiento y remoción de sus colaboradores inmediatos citados no están sujetos a la voluntad del legislativo. Ciertamente existen en la Constitución algunas instituciones que dan la apariencia de tener determinadas reminiscencias parlamentarias —el refrendo, el Consejo de Ministros del artículo 29, el informe anual del Presidente ante las cámaras, la obligación de los secretarios de informar ante las mismas, etcétera; sin embargo, la normación constitucional de dichas instituciones nos lleva a la conclusión de que ninguna de ellas le resta en nada al sistema presidencial su más absoluta pureza.

El Presidente mexicano posee importantes facultades para participar en el proceso legislativo. Tiene, en primer lugar, el derecho de iniciativa, el cual ha ejercido ampliamente bajo la Constitución vigente: puede afirmarse, sin exageración, que aproximadamente el 90 por ciento de la legislación federal actual es obra de la iniciativa presidencial. Ello no sólo obedece a la fuerza constitucional y política del poder ejecutivo en nuestro país, sino a la tendencia universal que está determinada por la creciente prolijidad y la complejidad de la legislación contemporánea, sobre todo en aspectos económicos, que surgen de una mayor intervención del poder público en la vida social de las comunidades. Los administradores y los técnicos al servicio del poder ejecutivo en todos los países, por su cotidiano contacto con las materias sobre las cuales se legisla, están por lo general más capacitados que los miembros del poder legislativo para sugerir la forma concreta de las iniciativas correspondientes o para dar forma a las decisiones políticas del mismo poder ejecutivo. De ninguna manera queremos con esto implicar que la función de las Asambleas legislativas, por ello, necesariamente está en decadencia; su composición pluralista de los diversos sectores sociales y políticos de la comunidad los capacita para ejercer la suprema función de criticar, discutir y sancionar o modificar las iniciativas del gobierno.

En nuestro sistema constitucional el Presidente tiene el derecho de veto; esto es, el de hacer observaciones a las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, obligando con ello a una repetición del proceso legislativo. Las observaciones del ejecutivo pueden ser superadas por la votación de los dos tercios de los legisladores. Tal derecho, dentro de la práctica de nuestro sistema constitucional, no se ha ejercido en forma importante.

El Presidente, finalmente, tiene la facultad de promulgar las leyes, lo cual incluye la facultad de publicarlas, requisito indispensable para su obligatoriedad. No tiene el Congreso, en nuestro sistema constitucional federal, la atribución de ordenar directamente la publicación de las leyes.

Con posterioridad al momento propiamente legislativo, el Presidente de la República tiene la facultad de reglamentar las leyes, atribución que mate-

rialmente es también de carácter legislativo y que condiciona en buena parte la aplicación de la ley misma.

No podemos dejar de mencionar dentro de las facultades legislativas del ejecutivo mexicano, las facultades extraordinarias para legislar que puede ejercer en los casos de emergencia nacional, en los términos del artículo 29 de la Constitución; en materia económica, de acuerdo con el artículo 131 de la propia ley fundamental, y en materia de salubridad, de acuerdo con el artículo 73, fracción xvi. No hay que olvidar, en este aspecto, que todavía bajo la vigencia de la Constitución actual, el ejecutivo federal recurrió a la viciosa práctica de las facultades extraordinarias para legislar en cualquier materia y sin mediar casos de emergencia, hasta que la reforma de 1938, para corregir una jurisprudencia equivocada que había tolerado esta desviación constitucional, limitó el uso de tales facultades a los casos indicados.

El Presidente de la República tiene también importantes facultades de intervención en la integración y funcionamiento del poder judicial. Nombra a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con la ratificación del Senado y de la Cámara de Diputados, respectivamente. Tiene también la facultad de nombramiento de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, que son sujetos a la ratificación del Senado, y su intervención es también decisiva en la integración de los tribunales laborales. Tiene asimismo el Presidente importantes facultades en materia de licencias, renunciaciones y remociones del poder judicial federal y del Distrito y Territorios Federales.

Ya dentro de la rama ejecutiva del gobierno federal es obvio que el Presidente es el jefe de la administración pública. A ella la maneja con el auxilio de sus secretarios y jefes de departamento. De manera directa o indirecta, el jefe del ejecutivo controla también los nombramientos y el funcionamiento general del amplio sector público dependiente del gobierno federal. Los grandes lineamientos de cada una de las ramas de la administración pública federal, y del sector paraestatal, y aun la decisión de los asuntos más importantes de la marcha cotidiana de cada uno de los sectores, son dictados y adoptados por el propio Presidente de la República, ya que es él el responsable de la rama ejecutiva del gobierno de la federación.

En su calidad de jefe del Estado mexicano, el Presidente de la República es el órgano exclusivo de las relaciones internacionales del país. Es a él quien corresponde dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la ratificación del Senado, pero no a su consejo, como sucede en el sistema norteamericano. El Presidente nombra también a los embajadores y a los altos funcionarios del servicio diplomático; dichos nombramientos, para su perfeccionamiento, requieren la ratificación senatorial.

De acuerdo con los mandatos constitucionales, el Presidente de la República es el jefe supremo de las fuerzas armadas de la nación. Puede disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior del país. Para los mismos objetivos puede disponer de la Guardia Nacional; pero ello con el consentimiento del Senado, en su calidad de cámara representativa del elemento federal en el Congreso de la Unión. También con autorización del Senado, el Presidente puede disponer la salida de tropas nacionales del país, y autorizar el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y el estacionamiento de escuadras de otras potencias en aguas mexicanas. Los altos jefes de las fuerzas armadas son nombrados por el Presidente de la República, con ratificación del Senado.

Tiene el Presidente de la República bajo su dependencia al Ministerio Público Federal, que es el órgano encargado de ejercitar la acción penal tratándose de asuntos del fuero federal. Esta misma relación de dependencia existe con relación al Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales. En cierta forma, pues, el ejercicio de la acción penal, en las esferas indicadas, está bajo el control del poder ejecutivo federal.

Los mandatos de reforma social expresados en la Constitución de 1917 demandaron una acción firme y unificada en los procesos agrarios. Por ello, se erigió al Presidente de la República en su suprema autoridad agraria, haciéndolo responsable de llevar el programa social de la Revolución consignado en la Carta de Querétaro.

La rama ejecutiva ha sido, tradicionalmente, la más poderosa del gobierno mexicano. Esta situación obedece a razones históricas y sociales profundas y no puede explicarse de manera simplista.

Desde los tiempos del virreinato, los mexicanos han estado acostumbrados a ver en el jefe del gobierno al hombre más poderoso del país. En los primeros años de nuestra vida independiente, la Presidencia estuvo ocupada, habitualmente, por caudillos militares, que ejercieron el poder arbitraria y dictatorialmente; ello no dignificó la Presidencia, pero continuó la tendencia virreinal en el poder ejecutivo.

La rama ejecutiva ha sido, tradicionalmente, la más poderosa del gobierno contra la dictadura. Esto explica porqué la Constitución de 1857 intentó restarle poder al Presidente de la República y fortalecer al Congreso, aunque el resultado estuvo distante del propósito enunciado. Sin embargo, la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa obligaron al Presidente Juárez a ejercer su encargo investido de un gran poder y a iniciar las reformas constitucionales que, realizadas más tarde por Lerdo, reforzaron la posición constitucional de la Presidencia. Con Juárez, la Presidencia se convirtió en un liderato ideológico y moral, que consolidó el ideario liberal reformista y reafirmó la independencia nacional.

Después, Porfirio Díaz convirtió la Presidencia en una dictadura virtual, si bien respetó formalmente la vigencia de la Constitución de 1857. El régimen de Díaz fue constructivo en algunos aspectos, pero retardó la evolución democrática en el país, agravó la injusta repartición de la riqueza, sobre todo en el campo, y toleró una excesiva dependencia del exterior en actividades económicas básicas.

Emilio Rabasa, en su obra *La Constitución y la Dictadura* siguiendo la argumentación de Justo Sierra, criticó duramente a la Constitución de 1857 por haber inclinado el equilibrio constitucional en favor del Congreso, obligando, de esta manera, a que el Presidente escogiera el camino de la dictadura, ya que la Constitución dificultaba el ejercicio eficaz del poder. Rabasa pedía el fortalecimiento constitucional de la Presidencia y la limitación de las facultades del Congreso.

La Constitución de 1917 fortaleció al poder ejecutivo. La razón fundamental fue auspiciar un gobierno fuerte y efectivo para llevar adelante la obra de la Revolución. En determinados aspectos se nota la influencia de Rabasa, aunque esta inspiración se ha exagerado.

Un fenómeno importantísimo para comprender la realidad del sistema político mexicano y el papel de la Presidencia de la República es la organización del Partido de la Revolución Mexicana en 1929. Este organismo agrupó a las diversas facciones revolucionarias y a las fuerzas mayoritarias del país con el propósito de defender y realizar los objetivos de la Revolución. Desde entonces, este partido domina la vida política nacional, y aunque ha sido objeto de diversos ajustes de estructura y estilo, continúa apoyando las directrices ideológicas básicas de la Revolución Mexicana. No obstante que este partido tiene sus jefes propios, reconoce como su líder máximo al Presidente de la República en ejercicio. Esto le agrega una investidura del poder adicional al individuo que ocupa la Presidencia, lo cual influye definitivamente en la práctica del sistema constitucional y en el proceso político.

Esta situación ha erigido al Presidente de la República en el foco central de la vida política mexicana. El partido dominante provee de la mayoría de los miembros del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados y de los gobernadores de éstos, así como de los órganos municipales. Dentro del partido dominante están las centrales campesinas, obreras y populares o de clase media más importantes del país. Habitualmente, los altos funcionarios de las administraciones federal y locales; los dirigentes de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como los funcionarios judiciales, militan también en dicho partido político.

De esta manera, el Presidente de la República es constitucionalmente jefe del Estado y jefe del gobierno; políticamente, es el jefe del partido dominante en el país y el árbitro de los diversos intereses que, organizados o no, presionan al poder público para obtener de éste actitudes y medidas benéficas para

cada sector. Ello determina no sólo su función de gran líder nacional, sino de árbitro de los diversos intereses, de todo tipo, de la sociedad mexicana. Difícil, extremadamente complicado y agobiante es este cargo, en donde el talento de su titular debe combinar y ponderar las distintas funciones que a este cargo atribuyen el régimen constitucional, el proceso político y el estilo de vida mismo de la sociedad mexicana.

Dejaríamos incompleta esta esquemática descripción del régimen presidencialista mexicano contemporáneo si no destacáramos como uno de sus elementos esenciales la prohibición constitucional absoluta de la reelección. Es bien distinto el presidencialismo del porfiriato con reelección indefinida, que degeneró en una dictadura patriarcal y a la larga absoluta, del presidencialismo revolucionario con no-reelección, que al mismo tiempo que auspicia la unidad y la eficacia en la autoridad permite la capilaridad política, y con ello la renovación de la clase dirigente y la posibilidad de cambios de importancia en el enfoque de los problemas nacionales y en la estrategia para resolverlos. Después de amenazado este principio revolucionario fundamental por la contrarreforma obregonista de 1927, ha quedado definitivamente plasmado en la Constitución al restaurarse mediante la reforma de 1933. Desde entonces, los intentos por tocar la no-reelección presidencial en la Constitución se han estrellado rotundamente contra la opinión pública.

La Presidencia de la República es, como afirmábamos al principiar estas notas, la pieza fundamental del sistema de gobierno de México. De esta manera, si debiéramos caracterizar sintéticamente al régimen político mexicano, sin duda señalaríamos como sus elementos esenciales y paralelos nuestro acentuado presidencialismo y el régimen del partido dominante.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN *

SUMARIO: I. CONTENIDO DE LAS REFORMAS PROPUESTAS. II. DEBATES PARLAMENTARIOS Y REACCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA. III. CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS EN LA PROBLEMÁTICA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 1. La representación política en nuestro sistema constitucional. 2. Representación mayoritaria y representación proporcional. 3. Caracteres del sistema propuesto. 4. Nuevas responsabilidades para los legisladores electos y los partidos políticos. 5. Recepción formal de los partidos políticos en el derecho constitucional mexicano. IV. COMENTARIOS FINALES.

I. Contenido de las reformas propuestas

El 21 de diciembre de 1962 el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que implica importantes modificaciones a nuestro sistema constitucional en materia de régimen representativo.

La iniciativa correspondiente propone una nueva redacción al artículo 54 —que se refiere a la elección de diputados— y una adición al 63, que señala nuevas responsabilidades para los diputados y senadores electos y para los partidos políticos.

El vigente artículo 54 constitucional establece que “la elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral”. La redacción propuesta por el proyecto dice así:

Artículo 54. La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

I. Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acredite, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;

II. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa

* Publicado en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XIII, núm. 50, abril-junio de 1963, México, D. F., pp. 337-357.

en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;

III. Éstos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo Partido, en todo el país;

IV. Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección, y

V. Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

El artículo 63 constitucional vigente reza de la siguiente manera:

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de Senadores, de las dos terceras partes, y en la de Diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hicieren se entenderá, por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hicieren, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones. Se entiende que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes. Si no hubiere quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entretanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

La adición propuesta es la siguiente:

.....
.....

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desem-

pañar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

El Congreso de la Unión, como primera instancia del poder revisor de la Constitución, aprobó unánimemente el proyecto de reformas del ejecutivo federal, en medio de un ambiente de beneplácito de la opinión pública frente a las modificaciones que aquél pretende introducir en nuestro régimen representativo. La Cámara de Diputados —Cámara de origen en esta ocasión— aprobó formalmente la iniciativa en su sesión del 26 de diciembre de 1962, después de que el dictamen de sus Comisiones unidas Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación, de 23 del mismo mes, se había adherido al proyecto del ejecutivo. La Comisión Segunda de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores emitió también dictamen favorable a los términos del proyecto aprobado por la colegisladora y la Asamblea produjo su resolución unánime el 29 del mismo mes de diciembre. En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 135 constitucional, el proyecto de reformas y adiciones fue turnado a las Legislaturas de los Estados para su consideración y votación.

Podemos sistematizar los puntos básicos de la reforma de la siguiente manera:

1. *Subsiste, como sistema predominante de integración de la Cámara de Diputados, la elección mayoritaria uninominal* en los distintos distritos electorales. Tal como disponen los artículos 52 y 57 constitucionales, se elegirá un diputado propietario y un suplente por cada doscientos mil habitantes o por una fracción que exceda de cien mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio, pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados y la de un Territorio cuya población fuese menor de un diputado propietario, con la suplencia respectiva. Los diputados electos mediante este procedimiento serán pues los que obtengan la mayoría respectiva en la votación de los distritos electorales (en la actualidad 178). Podemos calificar a éstos como *diputados de base*.

2. Los partidos políticos que no obtengan por el sistema mayoritario diputaciones *de base*, pero si alcanzan el 2.5% de la votación total en las elecciones respectivas, tendrán derecho a una representación mínima de cinco *diputados de partido*; por cada 0.5% adicional de la votación, los partidos tienen derecho a un diputado más, pero con un límite máximo de veinte. Si un partido político obtiene por el sistema de votación mayoritaria algunas diputaciones

de base, en número menor de veinte, tiene derecho a llegar a este número completándolo con *diputados de partido*, sin que se deduzcan, para estos efectos, los votos de los candidatos del partido que hubiesen obtenido mayoría. Los partidos que obtengan veinte o más *diputados de base*, no tienen derecho a *diputados de partido*; los que no obtengan cuando menos el 2.5% de la votación total, ni triunfos en las votaciones distritales, no tendrán representación alguna.

3. La designación de los *diputados de partido* se hará conforme al orden que resulte, dentro del propio partido, de los porcentajes de votación obtenidos por los candidatos, y no conforme a la decisión de preferencia de los propios partidos.

4. Sólo tienen derecho a obtener *diputados de partido* los partidos políticos nacionales que tengan una antigüedad de registro de cuando menos un año de anterioridad a la fecha de las elecciones correspondientes.

5. Se finca responsabilidad y se prevén sanciones para los legisladores electos que no se presenten, sin causa justificada a juicio de las Cámaras, dentro de los plazos constitucionales a desempeñar sus cargos, así como para los partidos políticos nacionales que acuerden que sus miembros que resulten electos no se presenten a desempeñar sus funciones, no obstante haberlos postulado.

II. *Debates parlamentarios y reacción de la opinión pública*

Los debates que produjo la iniciativa en las Cámaras federales reflejaron las distintas reacciones que provocó la iniciativa de reformas en la opinión pública mexicana, y, sobre todo, en la de los diversos partidos políticos. Es de llamar la atención que alrededor de este cambio constitucional el aplauso fue unánime, si bien ciertas opiniones presentaron alguna divergencia.

El Partido Revolucionario Institucional, del cual surgieron las reformas, ya que éstas fueron propuestas por el Presidente de la República, que es miembro de aquél y su jefe virtual, expresó su opinión en la Cámara de Diputados por conducto del diputado Jesús Reyes Heróles, quien puntualizó los siguientes aspectos básicos: a) Estas reformas deben verse encuadradas dentro de la política de desarrollo integral que emana de los principios de la Revolución Mexicana; es ésta una iniciativa destinada a acelerar la evolución política mexicana, para que ésta marche acompasada con el progreso económico y social del país; b) Los cambios no implican representación proporcional, solución fácil en apariencia, pero difícilmente compatible con nuestra realidad política y con principios estructurales de nuestro sistema constitucional; Reyes Heróles expresó serias críticas a la representación proporcional; c) Se trata de facilitar la corresponsabilidad gubernamental de

las minorías, de encauzar las actividades políticas dentro de los partidos políticos, evitando, a la vez, que éstos se dispersen en una situación pluralista que poco favor haría a la estabilidad política que disfruta nuestro país, y que es el factor que más ha contribuido a nuestro desarrollo económico, o bien que redundaría en perjuicio de la eficacia gubernamental; *d*) Las adiciones al artículo 63 reafirman la responsabilidad de los electos frente a sus electores; no puede aceptarse la retirada estratégica pero irresponsable de las obligaciones derivadas de la elección; *e*) Se mantiene la autocalificación de las elecciones como método propio de la representación democrática; *f*) Se abre un nuevo ciclo en el curso de la Revolución Mexicana; ésta, dotada de experiencia, doctrina e instituciones, favorece ahora una oposición orgánica; el régimen revolucionario demanda el funcionamiento de quienes lo apoyan, al igual de quienes responsablemente se le opongan; se fortalecen los partidos políticos, minando la existencia misma de los grupos de presión que pretenden usurpar funciones que corresponden a aquéllos.

La diputación del Partido (de) Acción Nacional, por conducto de Carlos Chavira Becerra, presentó sus puntos de vista, afirmando que la iniciativa de reformas reviste una importancia innegable para el desarrollo de la vida política nacional. Dos aspectos puntualizó el diputado Chavira: *a*) Se incluyen los partidos políticos en el texto constitucional mexicano por primera vez, con lo que se reconoce expresamente la función política de la oposición dentro de nuestro régimen democrático; se alienta el interés de la ciudadanía por el ejercicio de los derechos políticos y el diálogo de los diversos grupos políticos del país; *b*) Las reformas constitucionales requerirán, como complemento, una adecuada reforma a la Ley Federal Electoral que abarque el establecimiento de un padrón electoral permanente y auténtico, sistemas eficaces de identificación del ciudadano y del votante, organismos electorales integrados con mayor participación de todos los partidos, recursos eficaces y efectivos en materia electoral y un sistema de calificación de elecciones que garantice la imparcialidad en la calificación. Chavira, al anunciar el voto favorable de su partido a la iniciativa de reformas, expresó su deseo de que el nuevo sistema de representación trascienda pronto a la vida política de los Estados.

El diputado Manuel Stephens García, del Partido Popular Socialista, se adhirió a la reforma, excepto en cierto punto que señalaremos después, y propuso reformas y supresiones a otros textos constitucionales. Stephens recordó que su partido, desde 1948, viene luchando por el establecimiento del sistema de representación proporcional en la integración de las Cámaras federales, de las Legislaturas de los Estados y de los Ayuntamientos, y, en general, por el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano; para el Partido Popular Socialista, los partidos representan y defienden los intereses de las diversas clases sociales, por lo que el sistema de representación que

más se acomoda a la representación y lucha congresionales de las clases es el proporcional, ya que el principio mayoritario, además de su falsedad política teórica por suponer que existe homogeneidad de intereses entre los votantes, se convierte muchas veces en un sistema de minorías. Stephens criticó el aserto de la exposición de motivos de la iniciativa de que los diputados, además de ser legisladores, deben ser expositores y gestores de los problemas de sus distritos electorales; para él, esa práctica debe desaparecer, porque los diputados deben ser, conforme a los principios políticos democrático-burgueses emanados de la Revolución de 1789, representantes de todo el pueblo y no sólo de una fracción del pueblo. El Partido Popular Socialista se adhirió a la iniciativa de reformas, pero con las siguientes salvedades: a) Los diputados de partido deberían ser acreditados en el orden en que figuren en las listas elaboradas por los propios partidos; y b) Deben establecerse dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, cada uno de tres meses de duración. Además, el diputado socialista criticó la prohibición de la reelección inmediata para los legisladores federales, que contiene nuestra Constitución federal.

Las intervenciones producidas en la Cámara de Senadores fueron hechas por los senadores Caritino Maldonado, Rafael Moreno Valle, Eliseo Aragón Rebolledo y Antonio Mena Brito, todos ellos del Partido Revolucionario Institucional; coincidieron en subrayar la importancia de la reforma y de sus efectos en la vida de los partidos políticos nacionales, en el fortalecimiento del poder legislativo federal y, en suma, en todos los aspectos de la vida política del país.

La opinión de los partidos políticos, vertida ya por conducto de sus representantes en las Cámaras federales, fue ratificada por declaraciones de sus dirigentes en similares términos a los ya expuestos anteriormente. El Partido Nacionalista Mexicano, que no tiene representante en el Congreso federal actualmente, se pronunció en favor de las reformas, aunque anunció que seguirá luchando por un régimen de representación proporcional pura. Sólo el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana se mostró pesimista frente a las reformas, negando que el sistema propuesto alcance, en definitiva, resultados favorables a una verdadera democracia.

Podemos afirmar que las manifestaciones producidas en torno de las reformas comentadas por diversos exponentes de la opinión pública fueron favorables. Los editorialistas de la prensa diaria y las revistas del país aplaudieron el cambio en nuestro sistema representativo e hicieron notar los saludables efectos que producirían en el desarrollo de la democracia mexicana.

En lo general, es prudente subrayar, la opinión pública acogió con aplauso la iniciativa de reformas. Así por ejemplo, el editorial del día 24 de diciembre del periódico *Excelsior*, afirmó:

Perfeccionar nuestros sistemas electorales y parlamentarios, estableciendo las adiciones y los cambios necesarios para asegurar una efectiva representación popular, de variados matices, en el poder legislativo, es, sin duda, el propósito que persigue la iniciativa de la ley electoral enviada por el Ejecutivo de la Unión a la Cámara de Diputados.

El Universal comentó:

... Este es un hecho que manifiesta un paso definitivo en la evolución política de México y el afianzamiento del espíritu del gobierno...

La revista *Política*, que usualmente ha recogido la crítica de extrema izquierda del actual gobierno, expresó en su editorial de 1º de enero de 1963:

Imposible regatear el aplauso a la reforma al sistema electoral que promovió el Poder Ejecutivo y aprobó ya la Cámara de Diputados...

La revista *Siempre* resumió la actitud predominante:

Desde que la Revolución tomó el poder, se han adoptado medidas de gran arrastre popular en diversos campos de nuestra vida pública; pero nunca se había dado el caso de unanimidad absoluta de que no hubiera censuras ni disgustos en ningún sector.¹

Es curioso observar que hubo voces contradictorias en cuanto a prever qué partido político resultará más beneficiado con las reformas: mientras que *Excelsior* (Dic. 27 de 1962) afirmó que sería el Popular Socialista, otros comentaristas pronosticaron que el nuevo sistema era más propicio para el de Acción Nacional.²

III. Consecuencias de las reformas en la problemática del derecho constitucional mexicano

El proyecto de reformas objeto de estos breves comentarios, que al ser aprobado por las Legislaturas de los Estados, antes de que termine el año de 1963 se integrará al texto constitucional originando la necesidad de reformas básicas en la Ley Federal Electoral, implica consecuencias de importancia fundamental en la problemática de nuestro derecho constitucional y, en general, en la vida política mexicana. Por lo que se refiere al aspecto meramente constitucional es evidente que las reformas en trámite generan modi-

¹ Número 498, enero 9 de 1963, México, D. F.

² En este sentido Narciso Bassols Batalla, en: *El Día*, de 29 de diciembre de 1962 y Vicente Fuentes Díaz, en: *El Día*, de 31 de diciembre de 1962.

ficaciones conceptuales en nuestro régimen representativo —en particular y por ahora en el sistema de representación de la Cámara de Diputados federal— e introducen como tema formal y obligado de nuestra disciplina los partidos políticos.

1. *La representación política en nuestro sistema constitucional*

Uno de los principios estructurales de nuestro régimen constitucional es el de la representación política. Este principio, que tiene como presupuesto el de la soberanía popular, consiste en la afirmación de que todos los poderes constituidos no obran en virtud de un derecho propio de autoridad, sino tan sólo en tanto son representantes de la nación.

El concepto de régimen representativo es uno de los más debatidos de la ciencia política y del derecho constitucional, por más que es una técnica de ejercicio del poder de la cual, como dice Carl Schmitt, ningún Estado puede prescindir: no hay Estado sin representación.³

El fenómeno de la representación política ha escapado de consideraciones puramente normativas. Es, siguiendo también a Schmitt, más que un procedimiento; es algo existencial. “Representar es hacer perceptible y actualizar un ser imperceptible mediante un ser de presencia pública.”⁴ En el mismo sentido, Leibholz afirma que representar significa hacer presente y operante algo que no está realmente presente ni es, por consiguiente, actuante.⁵

No es pues este tema, como a veces la doctrina lo ha pretendido, susceptible de ser encuadrado dentro de moldes jurídicos rígidos, y menos dentro de los conceptos jusprivatistas tradicionales. La representación política es, ante todo, un principio de carácter instrumental para hacer posible el ejercicio de la democracia moderna en unidades políticas densamente pobladas y asentadas en extensos territorios. Esto, naturalmente, no pretende negar que este principio instrumental sea susceptible de ser positivizado en regímenes normativos concretos; pero nos interesa también dejar claro que como técnica instrumental de ejercicio del poder político, el sistema representativo es susceptible de revestir distintos matices de acuerdo con la realidad a la cual se va a aplicar. Los esquemas concretos de la representación política no son rígidos ni inmutables; son esencialmente relativos.

³ No hay, pues, Estado sin representación, porque no hay ningún Estado sin forma política, y a la forma le corresponde esencialmente la representación. *Cfr. Teoría de la constitución*; trad. de Francisco Ayala, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1934, p. 239.

⁴ Schmitt, *op. cit.*, p. 241.

⁵ Citado por Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*; 3a. ed., Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1953, p. 173.

Dentro de la trayectoria de nuestro derecho constitucional federal, el régimen representativo es una constante en los principios políticos fundamentales que lo informan. Como tónica predominante, ha operado bajo el sistema electoral mayoritario, reconociendo en este punto la influencia de la doctrina constitucional clásica, cuya concepción de la soberanía popular como potestad indivisible y atributo de la voluntad general, no sujeta a parcelamientos, sino exigente de la unidad en su expresión, reclama un sistema representativo lo más unitarizado posible.

Sin embargo, es conveniente apuntar que el sistema mayoritario se vio afectado en la Constitución federal mexicana de 1824 cuando, al crear la vicepresidencia como cargo autónomo, estableció que la persona que obtuviera el mayor número de votos, después del designado presidente por los electores nombrados por las Legislaturas de los Estados, ocuparía dicho cargo. El sistema resultó perjudicial, pues como anota Felipe Tena Ramírez, el jefe de la nación tenía frente a sí como inmediato sucesor a su adversario en los comicios, quien en no pocas ocasiones fue el centro de las maniobras en contra de aquél, y el jefe de la oposición dentro del propio gobierno.⁶ Los resultados del binomio Santa Anna-Gómez Farías en 1833 y 1847 dejaron en el país una amarga experiencia de este ensayo de “representación proporcional” aplicada al poder ejecutivo federal.

Tal como se desprende de los textos constitucionales, y en particular de los de 1857 y 1917, todos los poderes constituidos, tanto los federales como los locales, son representantes del pueblo mexicano. Como ha sucedido en otros sistemas, se ha considerado, no obstante, que los órganos representativos por excelencia son las Asambleas legislativas, y dentro del Congreso de la Unión se ha atribuido a la Cámara de Diputados la representación popular, en tanto que a la de Senadores, siguiendo la técnica bicamarista federal, se la reconoce como Asamblea representativa de las entidades que forman la federación.

El sistema electoral para la elección de diputados federales en el sistema vigente es directo y uninominal, esto es que para cada distrito electoral hay una diputación que elegir (con su respectiva suplencia), resultando designado el candidato que obtenga la mayoría de la votación correspondiente.

Dada la configuración de nuestro régimen de partidos políticos, sobre todo a partir de la aparición en 1929 del partido que agrupa a las fuerzas mayoritarias de la Revolución, antes dispersas, la integración de la Cámara de Diputados y de la de Senadores se ha originado, fundamentalmente, en las candidaturas de este partido que, como hecho difícil de negar, ha conservado el apoyo de las mayorías populares. La iniciativa de reformas constitucionales reconoce esta realidad. La Cámara de Diputados actual, por ejemplo, de 178 curules, sólo está integrada con seis diputados de partidos opositores.

⁶ Cfr. *Derecho constitucional mexicano*; 3a. ed., México, Porrúa, 1955. p. 449.

Este fenómeno ha desviado los cauces institucionales del juego político mexicano, el cual se ha venido desarrollando con frecuencia al margen de las instituciones congresionales; las opiniones de la oposición sobre cuestiones políticas, y en general sobre los grandes problemas nacionales, se han oído a menudo en ámbitos ajenos al Parlamento mexicano y aun fuera de los partidos políticos, desahogándose en la prensa no partidista, en asociaciones sindicales, en grupos de presión de intereses empresariales, etcétera, cuando no han quedado enclaustradas en discusiones académicas o en charlas particulares. Este fenómeno había venido desfigurando la fisonomía connatural a nuestro régimen constitucional y amenazaba con cerrar conductos institucionales a la expresión de las distintas opiniones en el debate público. Si bien es cierto que la opinión mayoritaria, en sus diferentes matices, ha tenido en nuestro país un esquema apropiado para llevar adelante la solución de los problemas nacionales dentro de un marco gubernamental de estabilidad y eficacia, permitiendo al mismo tiempo la discusión y la crítica dentro del propio grupo mayoritario, es cierto también que en la nación se sentía ya la necesidad de volver más dinámico el juego de la discusión pública, no sólo para fomentar la persistencia de esa misma estabilidad, sino para reencauzar institucionalmente dentro de nuestro régimen político la confrontación de opiniones, reconociendo que las actitudes opositoras, ejercidas con responsabilidad y dentro de los marcos legales, son un elemento de apoyo y corresponsabilidad con las labores del gobierno.

2. *Representación mayoritaria y representación proporcional*

Desde hace años, varios partidos minoritarios habían estado reclamando para México el establecimiento de un sistema de representación proporcional, no sólo en el Congreso de la Unión, sino aun en las Legislaturas locales y en los órganos municipales.

Recientemente, el profesor universitario Andrés Serra Rojas afirmaba:

El sistema de elección mayoritaria es un sistema atrasado carente de unidad ciudadana y de fuerza representativa... El sistema mayoritario es anticuado y aun en los países que lo practican resulta o de un régimen autoritario que elimina en esta forma a las opiniones discrepantes o fuerzas que se le opongan, o de un mecanismo atrasado e inoperante que encubre la mistificación del proceso electoral.⁷

Recordemos que las críticas a la representación mayoritaria surgieron desde el siglo pasado y que la polémica entre mayoritaristas y proporcionalistas no

⁷ *El sistema de representación proporcional en México*, México, Instituciones Políticas Mexicanas, 1962.

está aún cerrada. Reyes Heróles nos habla de que los primeros proyectos se deben a Víctor Considerant en 1834.⁸ Sin embargo, la primera experiencia importante del sistema proporcional fue la ley danesa de 2 de octubre de 1855, debida al influjo del ministro Andrae. Thomas Hare, jurista inglés, fue otro de los grandes promotores del sistema proporcionalista; John Stuart Mill, ferviente partidario del sistema, afirmó que era esencial para las democracias que las minorías estuviesen representadas:

Hombre por hombre, la minoría debería estar representada tan cabalmente como la mayoría. Sin esto, no hay igualdad en el gobierno, sino desigualdad y privilegio: una parte del pueblo gobierna al resto y existe una porción del mismo a la que se le niega la parte de influencia que le corresponde en su derecho a la representación.⁹

El sistema D'Hondt, aplicado en Bélgica, y el Hagenbach-Bischoff, junto con el de Hare, fueron los progenitores de una serie interminable de sistemas específicos de representación proporcional.

Los distintos métodos proporcionalistas, como señala Maurice Duverger, tienen subyacente una concepción sociológica de la representación política: buscar un método de escrutinio que asegure una coincidencia rigurosa entre la repartición de los sufragios populares y la de los asientos parlamentarios o, como también el ilustre publicista contemporáneo lo da a entender, se intenta que los cuerpos representativos se asemejen a una fotografía del cuerpo electoral.¹⁰

Lo cierto es que en muchos de los países europeos la representación proporcional ha ido cobrando arraigo. En lo que va del siglo la han adoptado Bélgica, Suecia, Países Bajos, Noruega, Dinamarca, Suiza, Alemania (bajo la Constitución de Weimar), Italia, Francia y la República Federal Alemana.

Sin embargo, y a pesar de su aparente atracción, la representación proporcional ha sido tan apasionadamente criticada como postulada. Se ha llegado a decir que el proporcionalismo lesiona los principios tradicionales del constitucionalismo clásico: la soberanía, en cuanto fracciona la voluntad general, y el sistema representativo mismo, porque implica formas de democracia directa, como afirma Carré de Malberg.¹¹ Orlando, al referirse al sistema proporcional implantado en Italia entre 1919 y 1922, lo calificaba de la más anárquica y más nefasta de todas las formas de gobierno que recuerda la historia; su efecto fue romper la unidad del pueblo y hacer imposible una mayoría compacta y homogénea en la Asamblea Representativa.¹² Luis Sán-

⁸ Cfr. *Curso de teoría del Estado*, versión taquigráfica, México, 1962.

⁹ *Le gouvernement représentatif*, Paris, 1865.

¹⁰ Cfr. *Institutions politiques et droit constitutionnel*; 6e. ed., Paris, PUF, 1962.

¹¹ Cfr. *Teoría general del Estado*; trad. de José Lion Depitre, México, FCE, 1948.

¹² Citado por Adolfo Posada, *Tratado de derecho político*; 2a. ed., Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1915, t. II, p. 464.

ches Agesta, refiriéndose a este sistema, expresa que no es fácilmente comprendido por el elector medio, quien no sabe en definitiva qué se hará con su voto en las complicadas operaciones matemáticas en que se le depura; aumenta, dice, la peligrosa omnipotencia de los partidos políticos, multiplicándolos, con el grave daño que este fraccionamiento supone siempre en la mecánica del gobierno; a primera vista, concluye el distinguido profesor español, seduce por el ingenio de sus combinaciones, pero históricamente puede comprobarse que normalmente su instauración ha precedido a las más graves crisis políticas.¹³ García Pelayo recalca el riesgo implícito de la representación proporcional del fraccionamiento del país en una serie de grupos, con lo que se disminuye el mínimo de voluntad común, que es el supuesto funcional de la democracia.¹⁴ Harold J. Laski apunta que el sistema proporcionalista exige grandes circunscripciones y aumenta la influencia de los profesionales de la política; impide la relación entre representante y electores; debilita al gobierno; multiplica la abstracción y la vaguedad; facilita las tendencias disgregantes y disminuye el sentido de responsabilidad de los gobernantes.¹⁵

3. Caracteres del sistema propuesto

Las reformas constitucionales propuestas se mueven dentro de los principios políticos fundamentales del constitucionalismo mexicano, y obedecen a una secuencia de progreso democrático de nuestra comunidad. Se trata, como la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente lo advierte, de consolidar la estabilidad política orgánica de que México disfruta, mediante una mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, y en particular de las minoritarias.

La iniciativa denota la decisión de no llegar a la representación proporcional, sino de conservar como base sólida del sistema electoral el principio de la mayoría. En efecto, el nuevo sistema, en varios de sus aspectos, implica la preocupación por las críticas doctrinales a la representación proporcional, y aun dentro del sistema, que sigue siendo básicamente mayoritario, se observa la preocupación de evitar incurrir en los riesgos de aquel sistema. Se trata, en efecto, de un régimen de representación mayoritaria suplementado con algunas técnicas de representación proporcional, y mejor diríamos, de representación minoritaria. Ciertamente se toma una proporción de la votación total —el 2.5%— para determinar qué partidos políticos deben estar representados en la Cámara de Diputados, bajo este sistema, y un porcentaje

¹³ Cfr. *Lecciones de derecho político*; 5a. ed., Granada, Prieto, 1954, p. 423.

¹⁴ Cfr., *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 189.

¹⁵ Cfr. *El Estado moderno, sus instituciones políticas y sociales*; trad. prólogo y notas de Teodoro González García, Barcelona, Bosch, 1932, t. II, p. 28.

también —el 0.5%— para precisar el número de *diputados de partido*, desde cinco hasta un tope máximo de veinte, que incluye los *diputados de base* que obtengan los partidos por el sistema electoral mayoritario. Pero desde luego el elemento principal que impide al sistema ser proporcional es el tope máximo de los *diputados de partido* y el hecho de que en caso de que un partido obtenga veinte o más *diputados de base* no se beneficia con el sistema de representación minoritaria. Así pues, en el supuesto de que los partidos obtuvieran todos una representación *de base* de más de veinte diputados, el sistema cesaría automáticamente de operar, rigiendo entonces el sistema mayoritario puro y simple.

Por otra parte, la iniciativa reconoce como uno de los motivos que le llevó a eludir la representación proporcional, la supresión que ésta normalmente implica del sistema de diputaciones por circunscripción territorial; la comunidad residente en cada distrito electoral —dijo la iniciativa— no tiene representantes en el Congreso sólo para discutir leyes, sino que, conforme a las viejas prácticas mexicanas, el diputado es también un expositor de las necesidades y problemas de su distrito y un gestor obligado del pueblo que lo eligió. En este aspecto, es cierto, la iniciativa se aparta sustancialmente de la doctrina clásica de la representación que sostiene que el diputado, una vez electo, no es representante sólo de su distrito electoral, sino de toda la nación; según estas ideas, que surgieron de los constituyentes franceses de finales del siglo xviii, y particularmente de Sieyès, los representantes designados no son mandatarios de sus electores, sino representantes legales de toda la nación; la nación entera quiere por sus representantes. Sin embargo, la doctrina apunta desde hace tiempo la irrealidad de esta ficción, y nuestros mismos textos constitucionales no admiten en toda su pureza la doctrina demoliberal de la representación política. La institución de la suplencia, como lo hace notar Tena Ramírez,¹⁶ no se ajusta a la doctrina clásica de la representación política, ya que si los diputados son representantes de toda la nación, ¿qué objeto tiene que la falta de uno tenga que ser suplida, si en el cuerpo general de la Cámara está representada plenamente la voluntad nacional? Por otra parte, si bien la base general de las elecciones son circunscripciones formadas por doscientos mil habitantes o fracción que pase de cien mil, la Constitución mexicana exige que la representación de los Estados en la Cámara no sea en ningún caso menor de dos diputados y la de un Territorio, de uno. Es pues evidente que la intención del constituyente fue dotar de representación ante la diputación federal a todas las entidades federativas, como tales, independientemente de su población. La afirmación, pues, de que los diputados son representantes de la nación, está reducida por los propios textos constitucionales mexicanos.

¹⁶ *Cfr., op. cit., supra* nota 6, p. 290.

Se puede deducir que otra de las críticas al proporcionalismo que la iniciativa recogió, fue la que advierte la peligrosa proliferación y omnipotencia que es frecuente adquieran los partidos políticos bajo este sistema. Para impedir la multiplicación de organizaciones ocasionales al calor de la oportunidad electoral, el sistema propuesto exige que, para tener derecho a diputados *de partido*, la organización interesada esté registrada como partido político nacional con una antigüedad mínima de un año a la fecha de las elecciones correspondientes. Para cuidar la eficacia práctica del principio de la soberanía popular en el proceso electoral, y dejar la decisión definitiva al electorado, se establece que la designación de los diputados *de partido* no será dejada al arbitrio de los partidos; sino que serán declarados electos, en orden de preferencia, los candidatos que, no habiendo alcanzado la mayoría, hayan logrado el más alto porcentaje de sufragio en relación con otros miembros del mismo partido. Con esto, dice la iniciativa, se trata de evitar la creación, o al menos la sanción legal, podríamos decir, de castas privilegiadas dentro de los partidos, que serían las que decidieran la designación específica de los diputados designados en el sistema de representación minoritaria. Con esta disposición se busca, pues, evitar una mayor mediatización de la voluntad del electorado.

En conclusión, podemos decir, nuestro sistema de representación se verá afectado con cambios conceptuales sobre el mismo que relativizan el principio antes absoluto de la elección mayoritaria, ya que se busca, dentro de la realidad política nacional, abrir la posibilidad de que las minorías tengan un mayor acceso a los cuerpos representativos. Sin embargo, la relativización del sistema mayoritario no llega a la adopción del proporcionalismo, ya que las minorías tienen una limitación en su acceso a la representación por las vías propias de este sistema.

Es importante tomar en cuenta que el sistema propuesto sólo se limita a la Diputación federal y no se hace extensivo a la Cámara de Senadores. La razón que lo impide es el principio del equilibrio y la igualdad de los Estados en la Cámara que los representa, principio que es la explicación estructural de nuestro sistema bicameral.

La modificación conceptual de nuestro régimen representativo, que afirma la conveniencia de dar acceso a las minorías a los cuerpos representativos, y que es la base de la reforma constitucional propuesta, se aplica por ahora sólo a la Cámara de Diputados federal; pero la idea, ya planteada, quizá no tarde en hacerse extensiva a la esfera de los gobiernos locales, dada la influencia predominante que tiene el constitucionalismo federal sobre las ordenaciones constitucionales de nuestras entidades federativas.

Dentro de estos breves comentarios sobre los efectos que las reformas constitucionales en trámite producen en nuestro sistema representativo, conviene señalar que la versión propuesta del artículo 54 de la Constitución, en su

fracción V, establece que tendrán igual categoría los diputados de mayoría (*o de base*, como los hemos calificado) y los *de partido*, teniendo igualdad de derechos y obligaciones y siendo ambos representantes de la nación. No obstante la igualdad formal consignada, será inevitable la vinculación de los diputados a sus partidos y a sus circunscripciones territoriales correspondientes, como la práctica lo ha demostrado en México y en todas partes.

4. *Nuevas responsabilidades para los legisladores electos y los partidos políticos*

Las adiciones propuestas al artículo 63 constitucional vienen a incorporar expresamente, dentro de la situación legal de los legisladores electos, la obligación de cumplir con el primer deber que impone la elección popular: comparecer a la Cámara relativa a desempeñar el cargo.

Se dio el caso reciente en la Legislatura pasada que, celebradas las elecciones, un partido político dio órdenes a sus diputados electos de no presentarse a ejercer su cargo. Un buen número de ellos siguió las instrucciones de su partido y no comparecieron a la Cámara de Diputados. Los rebeldes fueron expulsados de su partido. Con estas medidas de estrategia electoral se interrumpe el normal desarrollo de las funciones constitucionales, prevaleciendo las decisiones de los partidos políticos sobre las obligaciones naturales de los representantes electos.

El texto propuesto como adición al artículo 63 finca, pues, la responsabilidad relativa, y remite a la ley reglamentaria el establecimiento de las sanciones aplicables, tanto para los remisos de las Cámaras, como para los partidos políticos que motivaren tales omisiones. Tal adición era técnicamente necesaria, pues el problema no hubiera podido reglamentarse en la ley sin la base constitucional suficiente y específica, ya que tratándose en nuestro concepto de una responsabilidad de tipo oficial de los legisladores, la previsión correlativa debe estar dentro del propio texto constitucional. Si el legislador ordinario llegare a considerar que la falta en cuestión amerita la privación del cargo, deberá tomarse en cuenta la necesidad de seguir el juicio especial de naturaleza política que prevén los artículos 108 y 11 de la Constitución, y el juicio que sobre el particular emitan las Cámaras acerca de la justificación o injustificación de la renuncia que prevé la adición, será uno de los presupuestos de la acusación correspondiente.

5. *Recepción formal de los partidos políticos en el derecho constitucional mexicano*

Ciertamente uno de los efectos a la vista de las reformas objeto de nuestra atención será, al incorporarse éstas al texto constitucional, la incorporación

de los partidos políticos a la temática formal de nuestro derecho constitucional.

Lo anterior no quiere decir que dentro de nuestra ley fundamental no hay base para el encuadramiento jurídico de los partidos políticos. El artículo 9º de la Constitución garantiza, entre otros derechos, las libertades de reunión y asociación pacíficas que tienen los ciudadanos de la República para tomar parte en los asuntos políticos del país, y el artículo 35 constitucional, en su fracción III, ratifica tales derechos como prerrogativa del ciudadano. Creemos que con dicho fundamento el legislador ordinario reglamentó en la Ley Federal Electoral vigente, de 3 de diciembre de 1951, en su capítulo III, la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, a los cuales define como "asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales y de orientación política" (artículo 27). Los partidos registrados tienen, dentro del esquema legal, el carácter de auxiliares de los organismos electorales en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral.

La Ley Federal Electoral señala los requisitos de constitución de los partidos políticos nacionales y el contenido mínimo de sus estatutos; señala la estructuración de sus órganos fundamentales y exige el registro de los partidos ante la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal. Registrados, los partidos tienen personalidad jurídica propia. Sólo tienen derecho a intervenir en las elecciones correspondientes las agrupaciones que constituidas conforme a la ley hayan obtenido su registro, por lo menos un año antes de la fecha de aquéllas. Los partidos políticos nacionales son los únicos sujetos que gozan del derecho a registrar candidaturas para cargos federales de elección popular.

En México, pues, los partidos políticos tienen un estatuto jurídico específico. Pero, hasta en tanto las reformas en trámite formen parte de nuestra ley suprema, no han tenido un reconocimiento expreso dentro de la Constitución mexicana. Éste es otro de los aciertos de las enmiendas constitucionales que hemos comentado: el reconocimiento explícito de la importancia que dentro de nuestro régimen constitucional tienen la presencia y actividad de los partidos políticos.

En efecto, se ha señalado reiteradamente que la democracia moderna no es comprensible sin la presencia y actuación de los partidos políticos, que son organizaciones que constituyen un mecanismo indispensable para lograr el interés y la colaboración del pueblo en los problemas de la nación. Finer señala los siguientes efectos positivos de un régimen de partidos: a) constituyen un lazo de unión de los problemas nacionales; b) interesan al ciudadano ordinario en la política, combatiendo su natural apatía; c) son un sistema de educación para el pueblo, al presentarle en forma simple las complejidades de la realidad política, social y económica del país; d) fijan un

orden de prioridad en las necesidades sociales, legislativas y administrativas; e) son el medio donde se forman, educan y consagran los líderes y futuros jefes de la nación; f) son corresponsables de la dirección del país, impulsando sus ideales políticos, sociales y económicos.¹⁷

Aun en los regímenes políticos que no se mueven dentro de los moldes de la democracia demoliberal, la institución del partido único muestra cómo la organización política contemporánea requiere una entidad partidista. Claro está que su función difiere de la que llenan los partidos en los regímenes multipartidistas: como señala Maurice Duverger,

el partido único tiene por objeto formar nuevas élites, crear una clase dirigente nueva, reunir y formar a los jefes políticos aptos para organizar el país... Los principales jefes políticos, administrativos y económicos son sacados del partido... el partido establece contacto directo y permanente entre el gobierno y el país... El partido da al gobierno la opinión del pueblo; da a comprender al pueblo las decisiones del gobierno.¹⁸

Es cierto que la doctrina ha hecho advertencias en el sentido de que el régimen de partidos implica serios riesgos para la democracia. Tocqueville profetizaba que los partidos son un mal inherente a los gobiernos libres. Se señala, entre otras cosas, que es una tendencia fatal de los partidos la concentración oligárquica de su dirección, que ellos ejercen virtual y hasta legalmente el monopolio de la presentación de candidaturas de las elecciones, absorbiendo prácticamente al electorado —como dice Bidart Campos—,¹⁹ que se convierten a veces en instrumentos de los grupos de presión que los financian, que dislocan el funcionamiento del esquema constitucional, en fin, que no siempre sobreponen el interés general al suyo particular.

Ante estas críticas, cabe considerar con Duverger que un régimen sin partidos asegura la eternización de las élites dirigentes, por nacimiento, dinero y función, y que en realidad la amenaza para la democracia no consiste en el régimen de partidos mismos, sino en la naturaleza militar, religiosa y totalitaria que revisten a veces.²⁰ Más bien creemos necesario que los riesgos naturales del régimen de partidos sean previstos y prevenidos por una adecuada regulación jurídica de los mismos, procurando que cumplan las funciones positivas que realizan en favor de un desarrollo democrático sano, y evitando las actitudes que lo perjudiquen.

La recepción formal y explícita de los partidos políticos en el texto constitucional mexicano ratifica con el nuevo sistema de representación el régimen

¹⁷ *Theory and Practice of Modern Government*; 2d. ed., New York, Henry Holt and Co., 1950, pp. 219 y ss.

¹⁸ *Los partidos políticos*; trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, FCE, 1957, pp. 282-283.

¹⁹ *Derecho político*, Madrid, Aguilar, 1963, p. 492.

²⁰ *Cfr., op. cit., supra nota 18*, pp. 449-450.

legal pluripartidista en que hemos vivido. Señalar vías de acceso eficaces a las minorías políticas organizadas en partidos es muestra irrefutable de ello. Bajo el supuesto del pluripartidismo, pero señalando el inconveniente de su excesiva proliferación, el texto fundamental quiere dotar de un marco institucional adecuado al desarrollo actual de la democracia mexicana, en su aspecto político.

Corresponderá ahora al legislador federal reglamentar adecuadamente, bajo esta nueva perspectiva, a los partidos mexicanos.

Lo que sí cabe esperar es que el nuevo sistema representativo impulse a los partidos políticos mexicanos a una nueva etapa de sus actividades. Aunque aparentemente las reformas tienden a favorecer específicamente a los partidos minoritarios, el nuevo juego político mexicano que pensamos habrá de producirse representa también para ellos una perspectiva de riesgo y responsabilidades. Si bien se auspicia un instrumento eficaz de crítica al gobierno, este mecanismo servirá también para canalizar en la más alta tribuna del país la crítica a los partidos opositores. La oposición responsable y seria no es tarea fácil; los partidos que la sostengan deberán, en este nuevo ciclo de la política mexicana, ser conscientes de la responsabilidad que implica su actitud.

Lo valedero para todos los partidos, pensamos nosotros, es que un nuevo panorama se abre para ellos. Los cambios en el sistema electoral necesariamente tendrán repercusiones dentro y entre los partidos.

Es posible prever que los partidos políticos actuales que representan una auténtica y considerable corriente de opinión sobre los problemas nacionales, han de verse fortalecidos. Por el contrario, los que no han podido arraigarse como organizaciones con un mínimo de fuerza y representación, parecen estar destinados a diluirse.

Otro de los fenómenos que se pueden prever como resultado del fortalecimiento de los partidos políticos representativos, y de su mayor acceso al Parlamento, es la despolitización de los grupos de presión, que habían venido adoptando en los tiempos recientes actitudes francamente usurpadoras de los partidos, ante la relativa inoperancia de los mismos en ciertos problemas. No creemos que estos grupos, fenómeno inevitable de la sociedad contemporánea, desaparezcan totalmente; seguirán existiendo y actuando como fuerzas profesionales, económicas y sociales, organizadas, que pretenden influir para que el poder público afecte lo menos posible sus intereses particulares, y para intentar modelar la opinión pública en su favor. Lo que sí probablemente suceda es que se circunscriban a su ámbito particular en la medida que los problemas generales se traten adecuadamente por los conductos institucionales que refuerzan las reformas en trámite y, en este sentido, no tengan ya la coyuntura para actuar como entidades interesadas en problemas que por su carácter general, y eminentemente político, son la competencia propia de los partidos.

IV. *Comentarios finales*

Se ha subrayado suficientemente que la predicción es un método eminentemente falible tratándose de fenómenos sociales. Sin embargo, no podemos dejar de apuntar, como corolario de este limitado ensayo, las perspectivas que se vislumbran en la vida constitucional y política mexicana como consecuencias de las reformas a nuestro sistema representativo.

Es evidente que el nuevo sistema electoral propuesto para la Cámara de Diputados federal ha de generar fatalmente una serie de efectos, por ahora inexactamente previsibles, en la vida pública mexicana. Desde luego, consideramos que las reformas mencionadas constituyen la medida más seria y trascendente que se ha adoptado en México en materia de instituciones políticas, desde la consolidación de la prohibición constitucional absoluta para la reelección del Presidente de la República. Son estas modificaciones constitucionales un esquema que promueve una nueva etapa en el desarrollo político-mexicano, que habrá de operar como un precipitador de insospechados efectos en los distintos planos del fenómeno social.

Desde luego, al dotar a las minorías políticas de un acceso más flexible al Congreso federal, se avizora la reanimación del juego parlamentario y, por ende, de la vida política. Los caracteres que muy posiblemente adquiera el debate público reforzarán el interés de los ciudadanos en la actuación política, e impulsarán a los escépticos a tomar una más responsable participación en los partidos y en los procesos comiciales.

Los nuevos cauces de la crítica a los grupos gobernantes deberán operar como responsable medio de control y colaboración del eficaz desempeño de las labores legislativas, administrativas y judiciales. Se abre así la posibilidad de que el Congreso mexicano se encuadre dentro de la función moderna de los Parlamentos, que no sólo se limitan a las tareas puramente legislativas, sino que se erigen, en el cumplimiento de sus competencias constitucionales, en foro abierto de la opinión pública. Estas nuevas rutas parlamentarias, tomando en cuenta las experiencias recientes del Congreso de la Unión, producirán a la corta una seria revisión de los métodos de trabajo de las Cámaras. Un futuro Reglamento Interior del Congreso deberá institucionalizar y regular el trabajo de las comisiones parlamentarias, la consulta a sectores interesados, la indispensable asesoría técnica que requiere la creciente complejidad de las tareas legislativas, y, respecto a la representación institucional de las minorías, las formas bajo las que se canalizará su actividad, además de los debates de Asamblea.

El régimen político mexicano, que se generó en la Constitución revolucionaria de 1917 y que ha mostrado como cualidad especial su ductilidad para adaptarse a los requerimientos de la evolución nacional, adquiere ahora una nueva perspectiva. Dicho régimen ha impulsado un marcado crecimiento en

los aspectos económicos, sociales y culturales de nuestro desarrollo; hasta ahora, se había puesto el acento en estos renglones, en congruencia con el concepto integral de democracia que es sustento de nuestro régimen constitucional y político, y que ha recogido el artículo 3º de nuestra ley suprema al considerar la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Las reformas políticas que ahora se intentan reconocen implícitamente que habiéndose logrado ya un avance considerable en la creación y fortalecimiento de la infraestructura socio-económica de un régimen democrático más perfecto, es necesario dotar al país de los mecanismos políticos que, sin apresuramientos que podrían afectar el clima de estabilidad en que afortunadamente hemos vivido durante las últimas tres décadas, equilibren la estructura institucional con los demás aspectos de la vida social y patrocinen una aceleración en los aspectos políticos de nuestro desarrollo general.

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	5
-------------------------------	---

ECONOMÍA Y DERECHO

I. <i>Aspecto teórico del problema</i>	9
1. <i>La interpretación materialista de la historia</i>	10
2. <i>La tesis formalista de Rudolf Stammler</i>	13
3. <i>La interinfluencia de los factores</i>	14
II. <i>Sistema económico y orden jurídico</i>	15
III. <i>Constitución y régimen económico</i>	18
1. <i>Constitucionalismo clásico y constitucionalismo social</i>	18
2. <i>Clasificación institucional de los sistemas económicos</i>	22
3. <i>Régimen constitucional del sistema económico mexicano</i>	22
A) <i>Derecho de propiedad</i>	23
a) <i>La propiedad privada</i>	23
b) <i>La propiedad pública</i>	24
c) <i>La propiedad social</i>	25
B) <i>Servicios reservados al Estado</i>	25
C) <i>Las libertades económicas</i>	25
a) <i>Libertad de trabajo</i>	25
b) <i>Regulación constitucional de la relación de trabajo</i>	27
c) <i>La garantía de libre concurrencia y la intervención del Estado</i>	28

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

I. <i>Antecedentes</i>	31
II. <i>Convocatoria al Congreso Constituyente</i>	34
III. <i>El proyecto de Carranza</i>	36
IV. <i>Estado y religión</i>	39
1. <i>Libertad de enseñanza</i>	40
2. <i>Libertad religiosa</i>	43
3. <i>Relaciones Estado-Iglesia</i>	44

V. <i>La declaración constitucional de los derechos sociales</i>	46
VI. <i>La reforma agraria</i>	53
VII. <i>Los frutos del constituyente</i>	60

LA SOBERANÍA POPULAR EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO Y LAS IDEAS DE ROUSSEAU

I. <i>La aportación de J. J. Rousseau al concepto democrático de la soberanía</i>	63
II. <i>La eclosión de la idea de la soberanía popular en la vida política de México</i>	65
III. <i>Soberanía y revolución de independencia</i>	68
IV. <i>La idea de la soberanía popular en nuestros primeros textos constitucionales</i>	74
V. <i>La soberanía popular, apoyo de la lucha por un Estado democrático y liberal. Las constituciones centralistas</i>	77
VI. <i>La revolución liberal. La soberanía popular en la constitución de 1857</i>	79
VII. <i>La idea de la soberanía en los tratadistas de la constitución de 1857</i>	81
VIII. <i>La soberanía popular en la constitución revolucionaria</i>	85
IX. <i>La soberanía popular en el constitucionalismo mexicano</i>	88

DIVISIÓN DE PODERES Y FORMA DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

I. <i>Introducción</i>	93
II. <i>La división de poderes en las primeras etapas del constitucionalismo francés</i>	94
III. <i>La división de poderes en el constitucionalismo norteamericano</i>	98
IV. <i>La organización política de la Nueva España y la división de poderes. La constitución de Cádiz</i>	100
V. <i>División de poderes en Apatzingán</i>	102
1. <i>Los antecedentes mexicanos próximos</i>	103
A) <i>Los elementos constitucionales de Rayón</i>	104
B) <i>El Reglamento del Congreso</i>	105
C) <i>Los Sentimientos de la Nación</i>	106
2. <i>La constitución de Apatzingán</i>	107
A) <i>Soberanía y división de poderes</i>	107
B) <i>Titularidad de los poderes</i>	108
C) <i>Normas protectoras de la división de poderes</i>	109

ÍNDICE

167

D) <i>Atribución de poderes</i>	109
a) <i>El supremo congreso</i>	109
b) <i>Los otros poderes</i>	111
c) <i>La forma de gobierno</i>	112

LA DIVISIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES DE LA FEDERACIÓN MEXICANA

I. <i>La identidad de principios políticos fundamentales en el constitucionalismo mexicano federal y local</i>	115
II. <i>La doctrina de la división de poderes. La fórmula de Montesquieu. Críticas. Su aplicación práctica en los regímenes políticos. Tendencias actuales</i>	118
III. <i>La división de poderes en las entidades federativas del Estado mexicano</i>	124
1. <i>Formulación del principio</i>	124
2. <i>Las facultades extraordinarias</i>	125
3. <i>La titularidad de los poderes</i>	127
4. <i>Relatividad constitucional de la división de poderes</i>	130
A) <i>Temperamentos. Colaboración de poderes en una misma función</i>	131
B) <i>Excepciones. Facultades que materialmente no corresponden a la naturaleza del órgano competente</i>	133
C) <i>Facultades de revisión</i>	134
D) <i>Facultades de nombramiento y remoción</i>	134
IV. <i>Conclusiones</i>	134

NOTAS SOBRE EL PRESIDENCIALISMO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

<i>Una de las características</i>	139
---	-----

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN

I. <i>Contenido de las reformas propuestas</i>	145
II. <i>Debates parlamentarios y reacción de la opinión pública</i>	148
III. <i>Consecuencias de las reformas en la problemática del derecho constitucional mexicano</i>	151
1. <i>La representación política en nuestro sistema constitucional</i>	152
2. <i>Representación mayoritaria y representación proporcional</i>	154
3. <i>Caracteres del sistema propuesto</i>	156
4. <i>Nuevas responsabilidades para los legisladores electos y los partidos políticos</i>	159
5. <i>Recepción formal de los partidos políticos en el derecho constitucional mexicano</i>	159
IV. <i>Comentarios finales</i>	163

En la Imprenta Universitaria, bajo la dirección de Beatriz de la Fuente, se terminó la impresión de *Estudios de derecho constitucional*, el día 31 de mayo de 1977. Su composición se hizo en tipo Baskerville 11:12, 10:12, 10:11 y 8:9. La edición consta de 2 000 ejemplares

