

La Constitución Política

Mario de la Cueva

La Constitución de 5 de febrero de 1917 es la culminación de un drama histórico, cuyos orígenes se remontan a la Guerra de Independencia, teniendo como escenario la lucha de un pueblo por conquistar la libertad de sus hombres, por realizar un mínimo de justicia social en las relaciones humanas y por asegurar un régimen de derecho en la vida social. Estos tres rasgos característicos de nuestra historia constitucional principiaron a dibujarse en el pensamiento de los libertadores, constituyendo las ideas-fuerza de las tres grandes luchas sociales, la Guerra de Independencia, la revolución liberal de Ayutla y la revolución social de 1910, mismas que dieron a la nación mexicana sus tres constituciones fundamentales: la de 4 de octubre de 1824, la de 5 de febrero de 1857 y la que surgió del movimiento revolucionario de 1910. Las tres luchas sociales y las tres constituciones integran unidad y continuidad históricas: todas ellas son hijas de los mismos ideales, que pueden resumirse en unas pocas palabras: devolver al hombre americano su dignidad y restituirle en el goce de esta tierra suya, hecha para la libertad y el trabajo. Las tres constituciones nacieron en condiciones semejantes, como resultado de tres luchas sociales victoriosas en contra del despotismo y de la injusticia y representan el esfuerzo de las clases desposeídas de nuestro pueblo para dar realidad al pensamiento democrático y social.

A la consumación de la Independencia y particularmente después de la caída del imperio de Iturbide, se plantearon al país los grandes problemas nacionales. No era posible que aquellas graves cuestiones se resolvieran en un solo acto ni por una sola generación, pero en aquel año de 1823 se fijaron el curso y las metas de nuestra historia: el siglo XIX mexicano es una de las más concretas demostraciones de la legitimidad del pensamiento

Sumario

Antecedentes en la Guerra	
de Independencia	265
Los primeros años de vida independiente	268
Federalismo y centralismo	271
La Constitución liberal	280
La época revolucionaria	281
El Congreso Constituyente	286
Particularidades de la Constitución	290
Lo social en la Constitución	292
Las distintas Constituciones	296
Conclusiones	302

hegeliano, pues, en efecto, los hombres de la Generación de la Independencia se alistaron en los ejércitos y en los grupos políticos que defendían y representaban a las dos clases sociales antagónicas en que se encontraba dividida la sociedad colonial: en el plano superior se hallaban situadas las fuerzas conservadoras, que pretendían continuar en el México independiente la vida de la sociedad jerarquizada del Virreinato; en el plano inferior se encontraban los hombres que formaban al pueblo, las clases desposeídas de la población que pugnaban por la democratización de la vida social, por la igualdad y libertad de todos los seres humanos y por la justicia social. Nuestras tres constituciones —1824, 1857 y 1917— se mantienen dentro del cuadro de la dialéctica hegeliana: son tres peldaños en la marcha del pueblo y de sus ideales, constituyendo otros tantos ensayos de síntesis histórica, de soluciones parciales a los grandes problemas nacionales; cada una se esforzó en dar satisfacción a las necesidades de su tiempo, pero todas ellas estuvieron limitadas por los factores reales de poder que han estorbado y continúan estorbando el progreso y la elevación de los niveles de vida de la población mexicana.

Las constituciones son la ley fundamental de cada sociedad y la base del orden jurídico: ellas determinan la forma del Estado, la estructura, atribuciones y límites de actividad de los Poderes públicos, los derechos y deberes de la sociedad y de los hombres y las reglas para la solución de los grandes problemas nacionales. En su parte orgánica, las tres constituciones mexicanas representan la unidad de pensamiento de un pueblo y un esfuerzo continuado para consolidar la estructura democrática de la nación y otorgar al Estado una forma federal que asegure la libertad política de todos los hombres y de todas las regiones del territorio nacional; en este aspecto, el sistema democrático, representativo y federal, ratificado en la Asamblea Constituyente de Querétaro de 1917, resulta inexplicable sin los antecedentes de 1857, pero la Constitución del medio siglo no podría entenderse sin la Ley Fundamental de 1824. La lucha por la fijación de los derechos y deberes de la sociedad y de los hombres y por la determinación de los principios destinados a resolver los grandes problemas nacionales constituye el fondo de nuestro drama histórico, pues esas normas y principios son los elementos que penetran en la entraña de las clases para modificar la estructura de la sociedad: la declaración de derechos, deberes y principios es relativamente pobre en la Constitución de 1824, pero debe tenerse en cuenta que las fuerzas sociales y económicas que venían de la Colonia no aceptaron ninguna restricción a sus privilegios; en 1857, se llenó la Constitución con el pensamiento individualista y liberal de la Generación de la Reforma y la Asamblea Constituyente de 1917 ofreció al mundo la primera declaración constitucional de derechos sociales. Pero esta manifestación de la justicia social del siglo XX no podría explicarse sin el conocimiento de las luchas y de los afanes de nuestros antepasados.

Cada una de las tres constituciones es un producto de su tiempo y se halla encuadrada dentro de una determinada filosofía política y jurídica pero las diferencias que por este concepto se pueden encontrar no afectan su unidad ni su continuidad históricas.

Antecedentes en la Guerra de Independencia

La Guerra de Independencia de México se singulariza entre todas las otras guerras libertarias del mundo hispanoamericano por la idea de revolución social que se encuentra en su origen y la acompaña hasta el momento en que los criollos, comandados por Agustín de Iturbide, arrebataron la lucha al pueblo y se decidieron a consumir la separación de España. La idea de la independencia era común a las distintas clases sociales de la Colonia, con la sola excepción de los gobernantes, de los españoles peninsulares y del alto clero español; y es igualmente cierto que el anhelo libertario estaba hondamente arraigado en los criollos, propietarios, comerciantes y bajo clero de la Nueva España, capas sociales postergadas y limitadas en su actividad y desarrollo en beneficio de la industria, del comercio y del control político de la Metrópoli. Pero cuando Hidalgo inició la Guerra de Independencia, las castas desheredadas, que eran la parte más numerosa de la población, la sintieron como cosa suya, pensando que separarse de España era el paso primero e indispensable para su liberación social; y en efecto, los componentes de las castas ingresaron en el ejército libertador, convirtiendo la Guerra de Independencia en una lucha de clases. El sentido de revolución social de la lucha emprendida por el cura de Dolores se reveló desde el primer momento, con el decreto del 10 de diciembre de 1810, que proclamó la absoluta liberación de los esclavos y la supresión del tributo, signo infamante de la pertenencia a las castas. Igualmente importante fue el decreto de restitución de tierras a los naturales, de 5 del mismo mes de diciembre, pues en él se ordenó “se devolvieran a las comunidades de naturales las tierras que les pertenecían y que se habían dado en arrendamiento a diversas personas”. Es bien conocido el hecho ‘de que los conservadores, muchos años después de consumada la Independencia, continuaron reprochando a Hidalgo el carácter clasista que imprimió a la Guerra de Independencia; tal es la opinión expresada entre otros escritores y políticos por Lucas Alamán.

El sentido social de la Guerra de Independencia se acentuó en la figura de José María Morelos y Pavón. El ilustre capitán provenía de las capas desposeídas de la población y su acción y su pensamiento se dirigieron siempre a remediar la miseria social: las tierras de América no podrían continuar siendo la fuente de un régimen de opresión y de miseria sobre los hombres nacidos en ellas. Morelos es el gran visionario de la idea de justicia social; igualdad del hombre americano, sin distinción de raza o mestizaje; supresión de la miseria; reparto de la tierra y entrega de las respectivas parcelas a los campesinos; división de las grandes propiedades y aplicación de las pequeñas fracciones a los pobres. La historia de México ha recogido justicieramente el nombre del defensor de Cuautla como uno de los precursores, el más ilustre, de nuestras revoluciones agrarias.

La época de Morelos se engrandeció con el primer intento nacional para dotar a México de una Constitución: el héroe, enamorado de la libertad, reconoció que la nación que estaba naciendo necesitaba una ley constitucional, porque los pueblos no deben ser gobernados por los hombres, sino por las leyes y porque el poder militar no debe prevalecer sobre el poder civil. Pero Morelos quería la Constitución de un

pueblo libre, definitivamente separado de España y de ahí que devolviera el Proyecto de Constitución redactado por Rayón y por la Junta de Zitácuaro diciendo que “se quitase la máscara a la independencia, cesando de tomar el nombre de Fernando VII”. En la sesión inaugural del Congreso de Anáhuac se leyeron los veintitrés puntos constitucionales preparados por Morelos para la organización política de la nación; los principios contenidos en esos Sentimientos de la Nación confirmaron el pensamiento y la acción del soldado independentista: México debía ser declarado país libre de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía; proscripción de la esclavitud; la soberanía dimanar inmediatamente del pueblo; las leyes generales debían comprender a todos los hombres, sin excepción de cuerpos privilegiados; todos los empleos gubernamentales deberían otorgarse a mexicanos. El punto 11 contenía una bella declaración de fe liberal y la condenación de los gobiernos tiránicos; el punto 12 era la ratificación de la idea de justicia social que animaba al movimiento de independencia: “Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.”

La Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, obra del Congreso Constituyente convocado por Morelos, es de un valor histórico inestimable no tanto por la vigencia que haya podido tener, que fue bien poca, pues las tropas insurgentes no llegaron nunca a dominar el inmenso territorio nacional, sino porque representa, según dijimos líneas arriba, la primera manifestación de fe constitucional de la Nación mexicana y porque contiene una de las más puras y generosas expresiones del pensamiento individualista y liberal de los siglos XVIII y XIX: en cada una de las líneas de la primera parte de la Constitución, cuyo título es: *Principios o elementos constitucionales*, aparecen la figura del “Solitario de Ginebra” y las ideas desarrolladas en el *Contrato social*. De aquella ley puede decirse que era el alma romántica de un pueblo en busca de su libertad y de la dignidad humana: la idea del contrato social como fundamento de toda vida comunitaria; la doctrina la soberanía del pueblo, imprescriptible, inajenable e indivisible y la consecuente facultad del pueblo para establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo o abolirlo cuando lo requiera su felicidad; y la idea de 105 derechos del hombre, igualdad, seguridad, propiedad y libertad, objeto de la institución de los gobiernos y fin único de las asociaciones políticas; finalmente, la célebre declaración en materia internacional: “Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza. El pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.”

La segunda parte de la Constitución se ocupaba de la forma de gobierno: Morelos era hombre del pueblo y no creía ni en la legitimidad ni en el valor de los reyes; México sería un país republicano. Por otra parte, los hombres de la Generación de la Independencia habían padecido el yugo del despotismo y de ahí su esfuerzo por restringir las facultades del Poder Ejecutivo y fortificar al Poder Legislativo: el rasgo más notable de

la Constitución en cuanto a la estructura de los poderes estatales consiste en la creación de un Poder Ejecutivo pluripersonal, caso único en nuestra historia constitucional.

Morelos cayó vencido y murió fusilado el 22 de diciembre de 1815. Vicente Guerrero recogió la herencia, manteniendo el fuego de la independencia, pero no tuvo el genio de los primeros caudillos. En el año de 1821 transigió con Iturbide y entregó a los criollos el mérito de consumar la Independencia.

Cuando se restableció la vigencia de la Constitución de 1812 y las leyes y disposiciones de las Cortes españolas revelaron el grado de penetración del pensamiento individualista y liberal, y cuando el ejército virreinal había reducido la magnitud de la Guerra de Independencia a las tropas que en el sur del territorio de la Nueva España mandaba el general Vicente Guerrero, los criollos y el clero, amenazado este último por el liberalismo de las Cortes madrileñas, juzgaron llegado el momento de consumar la Independencia. Pero los criollos, el clero y el ejército eran las clases privilegiadas de la población, y si bien querían la separación de España para gobernar directamente al país, mantener sus privilegios y ser los dueños de su destino, no admitían ningún cambio en las estructuras sociales, ni estaban dispuestos a ceder ante el pueblo. Iturbide, que consumó entre nosotros el primer gran golpe militar, escribió en el Plan de Iguala que “para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición, los emperadores serían Fernando VII y en sus casos, los de su dinastía o de otra reinante”; en estos términos, las clases privilegiadas de la Colonia se enfrentaban al pensamiento expresado por Morelos en los *Sentimientos de la Nación* y mantenían el símbolo del absolutismo despótico. En la cláusula tercera del Tratado de Córdoba, Iturbide modificó la redacción del Plan de Iguala, dejando en libertad a las cortes del imperio para designar libremente al monarca, en el caso de que los infantes españoles no aceptaran la corona; la historia no ha aclarado suficientemente si desde entonces tuvo Iturbide la visión y la ambición del imperio.

En aplicación del Tratado de Córdoba, la Junta Provisional Gubernativa nombró a la Regencia del imperio y ésta convocó a elecciones de Cortes Constituyentes. En el libro *Ensayo histórico sobre las revoluciones de Nueva España*, Lorenzo de Zavala explicó que en aquella asamblea se dibujaron tres tendencias: el Partido Borbonista, “nombre que se daba al de los señores Fagoaga, Tagle, Odoardo, Mangino y otros notables”, se había apoderado de las influencias de la asamblea. El segundo grupo estaba formado por los iturbidistas y se apoyaba en un número importante de los oficiales y generales que militaron en el ejército que consumó la Independencia: Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y José Antonio de Echávarri, entre otros. El Partido Republicano se integró con los hombres que mantuvieron vivo el pensamiento independentista de Hidalgo y de Morelos, los enamorados de la auténtica libertad de la nación, grupo que se transformaría poco tiempo después en la tendencia que denominó el doctor Mora el Partido del Progreso; en sus filas se encontraron los nombres que en grado mayor o menor compartían el pensamiento individualista y liberal: Miguel Ramos Arizpe, Ignacio Godoy, Francisco García, Manuel Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farías, Prisciliano Sánchez; Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria eran sus más puros jefes militares.

Los borbonistas entraron en pugna con Iturbide, presidente de la Regencia, y aun le trataron descortésmente en la sesión de 3 de abril de 1822. Pero al recibirse la noticia de que las Cortes españolas habían desconocido la legitimidad del Tratado de Córdoba, los generales y oficiales afectos a Iturbide obligaron al Congreso a que lo proclamara emperador.

Aquella farsa imperial era un imposible político, pues los imperios son creaciones de la historia o del genio, mas no de la mediocridad. Pero el drama, que en verdad lo fue, pues terminó con el fusilamiento del caudillo, sirvió para probar a la nación naciente y a sus provincias que un gobierno central era un peligro para la democracia y para la libertad. Como todos los errores políticos, provocó una fuerte reacción que fortificó al Partido Republicano y despertó el sentimiento de las provincias en favor del sistema federal.

Los primeros años de vida independiente

El Congreso Constituyente, restaurado en virtud del Plan de Casa Mata, quedó colocado frente a un grave problema: había sido convocado por el decreto de 17 de noviembre de 1821 de la Junta Provisional Gubernativa “para que levantara el precioso edificio de la independencia sobre los sólidos fundamentos del Plan de Iguala y del Tratado de Córdoba”, pero los acontecimientos ocurridos en España y en México le obligaron a declarar la nulidad de la coronación de Agustín de Iturbide y a desconocer la legitimidad del Tratado, pues “jamás hubo derecho para sujetar a la nación mexicana a ninguna ley ni tratado, sino por sí misma o por sus representantes nombrados, según el derecho público de las naciones libres” (*Diario de las sesiones del Congreso Constituyente*, tomo IV, sesión de 8 de abril de 1823). La decisión de 8 de abril equivalía a la declaración de que el Congreso no había sido “nombrado según el derecho público de las naciones libres” y, en consecuencia, carecía de la facultad de ejercer la función constituyente y aun de gobernar al país. Así lo entendió y decidió un número importante de las provincias del supuesto imperio, cuando hicieron saber al Congreso que únicamente lo reconocían como Congreso convocante: en el periódico *Águila mexicana* de los días 5 y 6 de mayo de 1823 se publicó una representación de las provincias de Michoacán, San Luis Potosí, Querétaro, Guadalajara, Zacatecas, Guanajuato y Oaxaca, sosteniendo que el nombramiento de los diputados constituyentes descansaba en un título precario y que el cambio en las condiciones del país exigía la convocatoria a un nuevo Congreso; una representación aún más enérgica fue presentada por la diputación de Puebla. Así nació la necesidad de convocar a un segundo Congreso Constituyente, libremente elegido por un pueblo que estaba resuelto a hacer uso de su soberanía, tal como habla sido entendida y declarada en los artículos segundo a quinto de la Constitución de Apatzingán.

El federalismo mexicano es un producto natural de la dialéctica de la historia: al gobierno central, fuente del absolutismo y del despotismo, las provincias mexicanas opusieron las ideas de libertad política, gobierno propio (*self-government*) y federación; el federalismo fue una síntesis histórica entre el sentimiento nacional que quería la

unidad del pueblo y el amor a la libertad, que anhelaba un gobierno propio y fundado en los principios de la democracia. Nuestro federalismo no nació en los debates del segundo Congreso Constituyente, pues la forma federal del Estado ya había sido decidida y adoptada por el pueblo de las provincias; los diputados constituyentes se limitaron a llevar a la Asamblea la voluntad de los electores.

Miguel Ramos Arizpe fue el autor del Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, documento que contenía las bases del sistema federal y que fue aprobado por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824. Pues bien, las ideas de gobierno descentralizado y de gobierno propio germinaron en el pensamiento de Ramos Arizpe tiempo antes, como resultado del estudio que emprendió respecto de las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales de la región norte de la Nueva España y fueron expuestas por el diputado coahuilense cuando concurrió a las Cortes Constituyentes de España de 1811: en la sesión de 7 de noviembre presentó una “Memoria sobre las provincias internas de oriente”, sosteniendo “ser de absoluta necesidad si se han de remediar los males, establecer dentro de ellas un gobierno superior y común, tanto para lo Ejecutivo como para lo Judicial”; ese gobierno debería componerse de una Junta Superior Gubernativa de siete personas designadas por las cuatro provincias internas de oriente y de un Tribunal Superior de Apelaciones; la idea de un gobierno descentralizado y propio para las provincias es, pues, bastante anterior a las relaciones entre Ramos Arizpe y Austin y a la época en que aquél recibió de éste el Proyecto de Constitución Federal.

Por otra parte, la Constitución de 1812, en el capítulo II del título VI (Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales), dispuso que el gobierno de las provincias, peninsulares y de ultramar, quedaría a cargo de un jefe superior, nombrado por el rey y de una diputación provincial destinada a “promover su prosperidad”, e integrada por siete personas, designadas en elección indirecta. El sistema adoptado por la Constitución de 1812 rompió la unidad política y administrativa de la Nueva España y enseñó a las provincias las posibilidades y perspectivas del gobierno propio. Al promulgarse la Constitución principiaron a instalarse las diputaciones provinciales, siendo la primera la de Mérida, elegida el 15 de marzo de 1813; siguieron las de Nueva Galicia, provincias internas de oriente y México. Juan O’Donojú portaba el decreto de las Cortes para que se organizaran en todas las intendencias de la Nueva España. Después de la Independencia, en noviembre de 1822, funcionaban dieciocho diputaciones: Sonora y Sinaloa, Chihuahua y Durango, Coahuila, Nuevo León y Tejas, Nuevo Santander, San Luis Potosí, Zacatecas, Guadalajara, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, México, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Yucatán y Nuevo México. En los meses del imperio de Iturbide, las diputaciones provinciales recogieron los anhelos de las provincias en favor de la libertad y de un gobierno propio y se convirtieron en focos de la conspiración en contra del usurpador. A la caída del antiguo soldado realista, las diputaciones iniciaron un fuerte movimiento en favor de una organización federativa y obligaron al Congreso restaurado a que se pronunciara en ese sentido. (Voto por la forma federal de 12 de junio de 1823.)

Es igualmente cierto que la forma de gobierno de los Estados Unidos del Norte ejerció una influencia real sobre el pensamiento político de aquella hora: Europa, con las solas excepciones de Inglaterra y Suiza y quizá de los países escandinavos, vivía sumida en las sombras del absolutismo impuesto por la Santa Alianza. Pero Inglaterra carecía de una constitución escrita y debido a esa circunstancia difícilmente hubiera podido ser la fuente de inspiración de nuestros constituyentes; el estudio de las instituciones políticas suizas nos habría también llevado al federalismo; en cuanto a los países escandinavos, eran un mundo remoto y desconocido. Los Estados Unidos del Norte aparecieron como el ejemplo de una Constitución dirigida al respeto de los derechos y de las libertades humanas y a la creación de un autogobierno. El Partido Conservador, sin embargo, ocultó el proceso histórico y pretendió hacernos creer que un proyecto de constitución entregado por Austin a Ramos Arizpe y la influencia de Poinsett, uno y otra limitados a cierto grupo de diputados, habían determinado, como por arte de magia, la transformación de la conciencia nacional.

En el segundo Congreso Constituyente, solamente los viejos republicanos pensaron y actuaron de buena fe; conscientes de su misión histórica, apoyaron la actitud de las provincias y se inclinaron en favor del sistema federal. De los otros dos grupos políticos, los borbonistas patrocinaron la idea de una república central, confiando en que sería el preámbulo para un nuevo intento monárquico y porque dentro de ella les era más fácil conservar sus antiguos privilegios, en tanto los iturbidistas se unieron a los federalistas, con la esperanza de que el caos político que creían habría de precipitarse, propiciara el regreso de su caudillo. Por una de tantas ironías del destino, Fray Servando Teresa de Mier, Carlos M. Bustamante y José María Becerra se unieron para defender la tesis de los borbonistas: Fray Servando pronunció un elocuente discurso, en el que, después de vaticinar una multitud de males que habría de padecer la República si se adoptaba el sistema federal, acuñó la frase que repetirían continuamente los conservadores: “En los Estados Unidos, la federación sirvió para unir lo desunido, en tanto entre nosotros servirá para desunir lo unido.” El partido del pueblo opuso a la elocuencia de Fray Servando las voces autorizadas de Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala, Prisciliano Sánchez, Juan Cayetano Portugal, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón y Francisco García, entre otros muchos personajes ilustres.

La Constitución de 1824 fue un efecto normal de las difíciles circunstancias que acompañaron a su nacimiento: las constituciones son la expresión normativa de las fuerzas sociales, económicas y políticas en cada comunidad humana; son, según la fórmula de Fernando La Salle, “la combinación normativa de los factores reales de poder”. En una sociedad con tan hondas diferencias sociales, económicas y culturales, como era la nueva Nación mexicana, su Constitución tuvo que ser una transacción provisional, una especie de compás de espera y de preparación de las fuerzas para la toma del poder: esos factores de poder eran, de un lado, el pueblo, representado por los diputados republicanos integrantes del Partido del Progreso, y en el extremo opuesto las clases privilegiadas, la Iglesia y el ejército, que desde entonces principió a reclamar en la vida política un puesto que no le pertenece.

Al choque de las fuerzas políticas debe agregarse la falta de preparación de la Generación de la Independencia respecto de la ciencia del gobierno y de su ejercicio, pues los hombres que vivieron en la Nueva España fueron todos gobernados y ninguno gobernante. Esa falta de experiencia explica los defectos técnicos de la Constitución.

Las conquistas principales del Partido del Progreso fueron tres: la adopción de la forma republicana de gobierno; el reconocimiento de los principios del constitucionalismo individualista y liberal, soberanía del pueblo, gobierno representativo, anuncio de la protección a los derechos del hombre y separación de poderes; la tercera de las conquistas fue el sistema federal. Pero el Partido del Progreso no pudo ir más allá: conquistó una forma de vida política que abría las puertas a la democracia y a la libertad, pero quedaron vivas las contradicciones sociales y económicas de la Colonia.

No fue posible resolver la cuestión relativa a las relaciones entre la Iglesia y el Estado, asunto extraordinariamente grave por la gran fuerza económica del clero mexicano: la Regencia e Iturbide se inclinaron ante el poderío de la Iglesia y el Constituyente de 1824 no se decidió, como lo hizo el Congreso de la Gran Colombia por ley de 28 de julio de 1824, a declarar que la República sustituía al rey en el ejercicio del patronato indiano. La Constitución conservó los monopolios y privilegios de que disfrutaba la Iglesia y se limitó a facultar al Congreso federal para “arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación”. A partir de ese momento se hizo inevitable el conflicto entre la Iglesia, potencia internacional aliada a las clases conservadoras de la Nación, y el Estado, representante de los intereses del pueblo: la guerra fría se inició en el mismo periodo presidencial de Guadalupe Victoria, primero de la República y tuvo su brote violento durante el desarrollo de la campaña electoral para la segunda presidencia; después, llenaría de sangre las páginas de nuestra historia y conduciría a la Prerreforma, a la Revolución de Ayutla, a la Constitución de 1857, a la guerra de Reforma y al llamado Imperio de Maximiliano. Por otra parte, el pensamiento de Morelos y los problemas de la justicia social no pudieron siquiera discutirse: la lucha en torno a la forma del Estado y a las relaciones Estado-Iglesia ocuparon toda la atención del Congreso, pero debe decirse, en abono de la actitud de los representantes del pueblo, que la cuestión de la tierra no podía abordarse sin antes destruir la propiedad de la Iglesia.

Contemplada a la distancia de casi siglo y medio, la Constitución de 1824 se nos presenta como un mínimo constitucional, pero, al mismo tiempo, como el máximo que pudo obtenerse en la lucha de las clases sociales; de ella perduran el afán por la democracia y la libertad de los hombres y la idea del Estado federal, entendido como la forma política más adecuada para hacer triunfar el pensamiento democrático. Desde este punto de vista, las Constituciones de 1857 y 1917 no hicieron sino ratificar la decisión política fundamental de la Generación de la Independencia a favor del federalismo.

Federalismo y centralismo

El periodo comprendido entre las dos Constituciones del siglo XIX obedece al movimiento de un péndulo, que oscila de los liberales a los conservadores, para regresar

después a los primeros y continuar su movimiento rítmico, hasta finalizar con la tragedia del Cerro de las Campanas: la presidencia de Vicente Guerrero, resultado del Motín de la Acordada, era un triunfo provisional de los liberales, pero menos de un año después, el péndulo histórico sancionó la traición de Bustamante.

La Constitución de 1824 no pudo detener el juego dialéctico de la historia: el pueblo de México y el Partido Liberal se ahogaban dentro de la estructura colonial de la sociedad que hacía del federalismo un ordenamiento puramente formal, y los conservadores encontraban en los gobiernos de los estados y en los principios individualistas y liberales una amenaza que tarde o temprano podría destruir sus privilegios. A las varias contradicciones entre las fuerzas sociales y económicas y a la lucha de los partidos políticos, se agregó el poderío creciente del ejército, corporación que necesariamente escala los primeros planos del poder en los periodos de agitación revolucionaria: el general Santa Anna, que no es el autor del caos político nacional como erróneamente ha sostenido una literatura superficial, supo aprovechar las pugnas existentes y, asido al péndulo de la historia, osciló de los liberales a los conservadores; cuando ninguno de los grupos políticos podía continuar en su alianza, creó la dictadura personalista del Plan del Hospicio.

Los más importantes acontecimientos político-jurídicos de la sociedad fluctuante, según la elegante denominación de Jesús Reyes Heróles, precedentes valiosísimos para el periodo de la Constitución de 1857 y de la Reforma, fueron los siguientes: la Prerreforma de José María Luis Mora y de Valentín Gómez Farías, el retorno a la Constitución de 1824 y la llamada Acta de Reformas, de 18 de mayo de 1847, introductora en la Federación del juicio de amparo (*sic*). El ya citado Plan del Hospicio de 20 de octubre de 1852 fue el postrer intento del Partido Conservador para imponer su dominio y abrió el camino para la última recaída en el centralismo y en la dictadura despótica de Santa Anna; el primer gabinete de Santa Anna, dice el Padre Cuevas en su *Historia de la nación mexicana*, era “típicamente conservador”: Lucas Alamán en Relaciones, Antonio Haro y Tamariz en Hacienda, el general Tornel en Guerra y Teodosio Lares en el Ministerio de Justicia; muerto Lucas Alamán, los conservadores abandonaron poco a poco al dictador.

Las guerras de independencia son una condición ineludible para que los pueblos nuevos puedan organizar su vida y penetrar y realizarse en la historia: la guerra de Hidalgo y de Morelos tuvo ese carácter, fue una lucha por la libertad de un pueblo oprimido por una nación extranjera y por una monarquía despótica. La Revolución de Ayutla fue un segundo paso, una lucha por la libertad del hombre, oprimido dentro de la nación por potencias suprahumanas y por clases sociales privilegiadas.

La Revolución de Ayutla y la Constitución de 5 de febrero de 1857 están en el corazón de nuestra historia. Dice Albert Camus en *L'homme révolté* que “la conciencia nace con la rebelión”; y ésa es la misión que cumplió la lucha de mediados del siglo XIX; fue la rebelión del mexicano contra la sociedad que le rodeaba, contra un pasado y una realidad injustos, contra los factores de poder que explotaban al país en su provecho, fue la adquisición de la conciencia política del hombre, su afirmación como ciudadano libre de una sociedad que había nacido para la libertad, la negación de los derechos

propios de las potencias sociales y de los gobernantes para organizar y dirigir al país, sin que valieran los argumentos del origen divino o histórico del poder, pues el único poder legítimo es el que los hombres crean: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”, dijeron los constituyentes en el artículo 39 de la Constitución. En la Revolución de Ayutla se dieron cuenta los hombres de que constituían un pueblo libre, pero que no hacían uso de su libertad; se decidieron entonces a romper sus cadenas y a marchar por el sendero de la dignidad.

Cuando el dictador Santa Anna abandonó la capital de la República, el general Antonio Haro y Tamariz pretendió canalizar el triunfo en favor de las fuerzas conservadoras, pero las tropas revolucionarias impusieron al general Juan Álvarez como jefe de la Revolución, encargado del Poder Ejecutivo: el 16 de septiembre de 1855, los generales Haro y Tamariz y Manuel Doblado firmaron los Convenios de Lagos, aceptaron el Plan de Ayutla y la presidencia interina de Juan Álvarez. El gabinete presidencial se integró con cuatro miembros del Partido Liberal: Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto y Benito Juárez, y con dos personas pertenecientes al grupo liberal de los moderados: Ignacio Comonfort y Miguel Arrijoja. Durante los dos meses siguientes, la situación del país amenazaba devenir caótica: algunos gobiernos de los estados, principalmente el general Vidaurri en Nuevo León y Coahuila, formaban oposición al gobierno central; el gabinete presidencial no funcionó en su totalidad y menos pudo llegar, dada su heterogeneidad, a definir un programa unitario de acción; el Partido Conservador, auspiciado y respaldado por el clero, conspiraba en contra del gobierno, sobre todo después de la promulgación de la Ley Juárez para la administración de justicia, que restringió los fueros eclesiástico y militar; y aun llegó a hablarse públicamente de una nueva revolución que restituyera la vigencia de la Constitución de 1824 y respetara la posición de la Iglesia. El general Álvarez, hombre de patriotismo ejemplar, alegó el mal estado de su salud para renunciar a la presidencia, convencido tal vez de que no era la persona destinada a superar la crisis política nacional, quedando en su lugar Ignacio Comonfort. En el manifiesto que publicó al abandonar la Presidencia de la República a consecuencia del golpe de estado que dio desconociendo a la Constitución, explicó Comonfort que compartiendo el pensamiento del Partido Liberal y convencido de la necesidad de la Reforma, consideró, no obstante, un crimen actuar con la violencia que exigían los radicales, por lo que prefirió procurar un equilibrio entre los partidos y fuerzas políticos, que permitiera la transformación paulatina de la vida social, cultural y económica del país. Comonfort no se dio o no quiso darse cuenta de que el equilibrio entre el pueblo y las clases, y cuerpos privilegiados tan sólo puede mantenerse por la fuerza y la dictadura; y tampoco vio o no quiso ver que los dos grupos en pugna le miraban con desconfianza y se preparaban para la que habría de ser guerra a vida o muerte.

Dos días después de la inauguración de las sesiones del Congreso Constituyente, Marcelino Castañeda, uno de los más fogosos y brillantes diputados conservadores, decidió medir las fuerzas de los partidos políticos, a cuyo efecto propuso el retorno a la Constitución de 1824; el grupo conservador se decidió en aquella sesión por la Constitución contra la que había combatido desde los años de la Independencia; en 1856-1857 aparentaba transigir con el sistema federal de gobierno, apasionadamente

criticado por el ideólogo conservador Lucas Alamán, pero la maniobra de Castañeda, de haber triunfado, habría permitido a las clases conservadoras mantener íntegramente el monopolio religioso en favor de la Iglesia católica y salvar sus privilegios y propiedades. El 25 de febrero de 1856, el Congreso, por mayoría de 40 votos contra 39, desechó la proposición de Castañeda, pero el resultado de la votación dio a conocer la nivelación de las fuerzas y reveló los peligros a que estaba expuesto el programa del Partido Liberal.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 es el choque de fuerzas y partidos políticos más grande de nuestra historia y es una de las justas parlamentarias más brillantes del siglo XIX. Leyendo los debates recogidos por Zarco se descubre un indudable paralelismo entre la Revolución Francesa de 1789 y la Revolución de Ayutla: en una y otra, los hombres querían el reconocimiento incondicionado de su cualidad de personas y la garantía social de los principios de igualdad y libertad. Las dos revoluciones fueron esencialmente individualistas y de ahí que el problema central de sus respectivas Asambleas Constituyentes consistiera en la declaración de los derechos naturales del hombre y del ciudadano: en el artículo primero de la Constitución, los diputados constituyentes, por una gran mayoría de votos, se declararon partidarios de la doctrina clásica de los derechos naturales del hombre, anteriores y superiores a la sociedad y al Estado: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.” El Partido Conservador dejó correr el precepto; sabía que los moderados estaban de acuerdo con el enunciado general de la doctrina de los derechos del hombre y, no queriendo exponerse a una derrota, reservó sus energías para la discusión de las libertades concretas.

Uno tras otro fueron aflorando en los debates de la Asamblea los derechos del hombre: la ratificación de los decretos de Hidalgo prohibiendo la esclavitud y declarando libre a todo ser humano que pisara el territorio nacional; la libre expresión de las ideas; los oradores del Partido Liberal: Zarco, Cendejas, Prieto y Félix Romero, defendieron apasionadamente la irrestricta libertad de imprenta y la supresión de todas sus restricciones; la libertad de enseñanza, cuestión que reveló la grandeza y generosidad del pensamiento del grupo liberal: en oposición a García Granados, que “temía mucho a los jesuitas y al clero, que temía que en lugar de dar una educación católica dieran una educación fanática”, lo que insinuaba la vigilancia del Estado, Ramírez y Mata respondieron diciendo que “si el Partido Liberal ha de ser consecuente con sus principios, tiene el deber de quitar toda traba a la enseñanza, pues si todo hombre tiene derecho de hablar para emitir su pensamiento, todo hombre tiene también el derecho de enseñar y de escuchar a los que enseñan”; la seguridad jurídica; la no retroactividad de la ley; el debido proceso legal; la exacta aplicación de la ley penal; las garantías del acusado; las libertades de trabajo, de industria y de profesión; el respeto a las propiedades; la prohibición de los monopolios; las libertades de reunión y asociación; la libertad de tránsito; el derecho de petición; etcétera.

El 29 de julio de 1856 se puso a discusión el artículo 15 del Proyecto, relativo a la libertad de cultos: los discursos de los oradores conservadores y liberales demostra-

ron que las tendencias y los propósitos de los dos partidos eran totalmente irreconciliables. Los conservadores, con gran talento, sostuvieron que el artículo 15 no podía ni debía ocuparse de la libertad de conciencia, porque ésta pertenece a la intimidad del hombre y porque el derecho no tenía siquiera que asomarse a su recinto; el debate se refería exclusivamente a la cuestión del culto, como conjunto de actos y ceremonias para tributar homenaje a Dios, lo que constituía una actividad social y externa; apoyados en esta distinción, pretendieron mantener la intolerancia religiosa y el monopolio del culto en beneficio de la Iglesia católica; hablaron en nombre de la tradición y de la unidad religiosa del pueblo e invocaron la doctrina de la soberanía nacional para afirmar que la mayoría de los hombres y mujeres era católica y no quería, ni toleraría el ejercicio de un culto distinto. Los liberales, por labios de Francisco Zarco, propusieron que “la República garantizara el libre ejercicio de todos los cultos”; en su turno, hablaron en nombre de la libertad y de la dignidad humanas y de los derechos del hombre, fuente y finalidad suprema de las asociaciones políticas; sostuvieron que la conciencia es libre y no podía ser coaccionada y que de este principio, aceptado por el Partido Conservador en el debate, derivaba el derecho del hombre para adorar a su Dios de acuerdo con su conciencia, sin otro límite que el idéntico derecho de los demás y el respeto a la moral y a las buenas costumbres; recordaron que la libertad de conciencia era el mensaje del Cristianismo y que la tolerancia formaba parte de su esencia; y concluyeron afirmando que la libertad de cultos era una reconquista de la civilización. Los partidos políticos sabían que detrás de aquellos argumentos se jugaban el porvenir de México, la estructuración igualitaria o jerarquizada de la vida social, la persistencia de los privilegios, la influencia política de una potencia supranacional como es la Iglesia católica, el monopolio de la propiedad inmueble, el fuero eclesiástico, la tiranía de las conciencias y el control de la enseñanza y del estado civil de las personas. La Comisión de Constitución comprendió que aquel debate era una declaración de guerra y realizó un esfuerzo formidable por encontrar una fórmula transaccional: no se podrían expedir leyes o disposiciones impidiendo el ejercicio de cualquier culto, pero la Nación, en consideración a su tradición y a su realidad católicas, protegería a esta religión por leyes justas y prudentes. Los conservadores y los radicales del grupo liberal rechazaron la transacción: en la sesión de 5 de agosto, por 65 votos contra 44, se declaró “sin lugar a votar”. El 26 de enero de 1857, la Comisión de Constitución pidió permiso para retirar definitivamente el artículo 15, solicitud que se aprobó por 57 votos contra 22. Fue en ese momento cuando Arriaga propuso se adicionara la Constitución con el artículo 123, a fin de determinar que “corresponde exclusivamente a los Poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”. Así concluyó el debate parlamentario, que habría de continuarse en la lucha armada de la guerra de Reforma y en el imperio de Maximiliano.

La *Declaración de los derechos del hombre* comprende una segunda parte, integrada con lo que se ha denominado los derechos políticos o derechos del ciudadano: la democracia es esencia y es forma de vida; en su primer aspecto, democracia quiere decir libertad del hombre frente a los poderes políticos y sociales; en su segunda parte, democracia significa el idéntico derecho de todos los hombres a concurrir a la estructuración

y a la actividad del Estado; aquélla es la finalidad suprema, ésta es la garantía de su realización. Los derechos del ciudadano tienen como base la función electoral activa y pasiva y quedaron consignados en el artículo 35; el precepto reconoció el derecho de todos los ciudadanos a votar y ser votados para todos los cargos públicos de elección popular. En la sesión de 1 de septiembre, la Comisión presentó el proyecto de artículo, señalando entre los requisitos para ser considerado ciudadano “saber leer y escribir”; el diputado Peña y Ramírez se declaró en contra de dicho requisito, “porque no le parece conforme con los principios democráticos y porque las clases indigentes y menesterosas no son culpables de no saber leer y escribir, sino los gobiernos, que con tanto descuido han visto la instrucción pública”. La Comisión retiró el requisito, lo que dio por resultado que la Asamblea, ratificando el pensamiento libertario de Morelos, reconociera en toda su amplitud la idea del sufragio universal.

La concepción democrática de la Generación de la Reforma se completó con la idea de la soberanía; el Congreso continuó la tradición de la Constitución de Apatzingán y adoptó las ideas expresadas por el Partido del Progreso en la Constitución de 1824, para decir, en el artículo 39, que “la soberanía —según explicó el conde de Toreno en las Cortes de Cádiz— reside esencial y originariamente en el pueblo, el que tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Y en el artículo 40 y también en armonía con aquella Carta Fundamental, la Asamblea Constituyente se decidió por la democracia representativa y por la forma republicana de gobierno.

En la sesión de 9 de septiembre se presentó el dictamen sobre la forma federal del Estado. En la Exposición de motivos del Proyecto de Constitución, la Comisión se remitió una vez más a la Carta de 1824, reproduciendo los párrafos del discurso que acompañó a su promulgación, para justificar después la conservación del sistema:

¿Qué prestigios podía tener en la actualidad una constitución central, ni qué bienes habla de dar al país este funesto sistema de gobierno, que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias? Se quejan los pueblos y con sobrada justicia, de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo se fraguaron en el centro de la República; de que en el tiempo de las administraciones centrales no han tenido más que fuertes y múltiples gabelas, sin recibir en cambio ninguna protección o beneficios... Los pueblos se imaginan que en el foco donde se agitan las ambiciones de los partidos, donde se mueven los resortes de la intriga y la inmoralidad, donde se ha llegado a perder la fe en los destinos de la patria, y donde por otra parte están reunidos y coligados los intereses del monopolio y del privilegio y las vanidades del lujo, conspirando contra las ideas y costumbres sencillas y republicanas, es imposible que nadie se ocupe de pensar seriamente en la verdadera situación del país... Cuando los pueblos han sentido y conocido todo esto, hubiera sido de nuestra parte un error craso retroceder a las maléficas combinaciones del centralismo, que no dejó para México sino huellas de despotismo, recuerdos de odio, semillas de discordia.

Solamente el diputado Manuel Buenrostro intentó oponerse a la adopción del sistema federal, aconsejando se retirara el artículo para discutirlo después de que se

presentara el nuevo dictamen sobre el artículo 15; pero en una segunda intervención y ante la frialdad del Congreso, desistió de su propósito. Tampoco en esa ocasión quiso el Partido Conservador empeñarse en una batalla, pues sabía que los moderados votarían en favor de la forma federal del Estado.

Los diputados del medio siglo XIX leyeron cuidadosamente *La democracia en América* de Alexis de Tocqueville, y de acuerdo con él aceptaron la doctrina de la co-soberanía para explicar la naturaleza del Estado federal. Con ese conocimiento pudieron corregir los errores cometidos en la Constitución de 1824: consignaron la identidad de principios —gobierno republicano, democrático y representativo— para la estructuración de los Poderes federales y locales; introdujeron el artículo 127, determinando que la competencia de origen correspondería a los estados, en tanto los Poderes federales tendrían únicamente las facultades expresamente concedidas en la Constitución; señalaron los actos prohibidos a los estados; establecieron los casos en que debería actuar la garantía federal; organizaron un sistema para dirimir los conflictos de los estados entre sí y con la Federación; y crearon un procedimiento especial para reformar las normas constitucionales, haciendo intervenir al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales. Los autores del Proyecto de Constitución se vieron colocados ante un grave dilema: las dictaduras de Bustamante y de Santa Anna demostraron al país lo peligroso de un Poder Ejecutivo excesivamente fuerte; pero el sistema de la Constitución de 1824, inspirado por la Constitución gaditana, adolecía también de graves defectos: España era una monarquía y la persona del rey era inviolable y sagrada, pero el presidente de la República, de conformidad con los artículos 38 y 107, podía ser acusado ante cualquiera de las Cámaras por “delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo”; esta diferencia explica que el intento de parlamentarismo, que en la ley española acompañaba a la inviolabilidad de la persona del rey, agravara la condición del Ejecutivo mexicano. Para remediar estos inconvenientes, los constituyentes de 1856-1857 adoptaron el sistema llamado presidencial, pero procuraron reducir y limitar las facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo; los Poderes Legislativo y Ejecutivo serían independientes, teniendo cada uno expresa y claramente señaladas sus facultades y atribuciones, pero debían colaborar en los términos de la ley para el mejor cumplimiento de los fines estatales.

Se ha criticado severamente a la Generación de la Reforma, acusándola por haber creado una especie de dictadura legal del Poder Legislativo, lo que habría impedido el normal funcionamiento de las instituciones, pero se pasa por alto el hecho de que en la Constitución de 1857, el Poder Ejecutivo resultó considerablemente reforzado en comparación con su antepasado de 1824: en la primera de nuestras constituciones, el presidente de la República era elegido por las legislaturas locales, en tanto en 1857 la elección se hacía por el pueblo, de lo que resultaba que el presidente fuera absolutamente independiente de los otros Poderes respecto de su origen y que, en razón de su elección por el pueblo, estuviera respaldado por la mayoría de los ciudadanos. En las sesiones de la Asamblea se recordó que la vicepresidencia de la República había sido

una fuente permanente de intrigas y que de ella había salido la traición de Bustamante y el asesinato de Guerrero; aquel trágico recuerdo decidió al Congreso a suprimir la vicepresidencia, reforzando así la posición del presidente. Por otra parte, la responsabilidad de los secretarios de Estado por los actos contrarios a la Constitución o a las leyes desapareció en la Constitución de 1857, salvo, naturalmente, los casos de delitos oficiales o comunes. Es cierto que el juicio político se desarrollaba ante la Cámara única, la de Diputados, a la que correspondía resolver sobre la culpabilidad del presidente y que la intervención de la Suprema Corte de Justicia se limitaba a imponer la pena fijada en las leyes, pero el juicio político provenía de la Constitución de 1824 y tenía como antepasado la Constitución de los Estados Unidos del Norte. Es igualmente cierto que la misma Cámara de Diputados estaba facultada para crear y suprimir empleos públicos y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, pero este precepto provenía también de la Carta de 1824, la que a su vez lo tomó de la Constitución española.

Entre las críticas más severas al sistema de la Constitución se encuentra la relativa a la cuestión del veto presidencial en la formación de las leyes: de conformidad con el artículo 70, terminada la discusión de un proyecto de ley y antes de su votación, se remitía al presidente para que formulara las observaciones que juzgare oportunas; recibido de nueva cuenta el proyecto en la Cámara, se procedía a la discusión de las observaciones presidenciales, si las hubo, y en caso contrario a la votación. Pero el veto presidencial, que según la Constitución norteamericana exigía una segunda votación de dos tercios del total de los votos del Congreso (la interpretación posterior se inclina por una votación de dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras), permitía al presidente, aliado a una minoría de 34 por ciento, detener la marcha del Poder Legislativo; en esas condiciones, el veto equivalía a dejar las leyes en manos del Poder Ejecutivo, solución contraria al principio de la división de poderes.

Los tres poderes federales se organizaron dentro del más puro espíritu democrático: el presidente, los diputados y los ministros de la Suprema Corte de Justicia serían designados por el pueblo, en elección indirecta; así se garantizaba no solamente la separación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sino además y principalmente, la independencia del Poder Judicial. No es posible desconocer que la elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por el pueblo ofrece algunos inconvenientes, pues los somete a las fluctuaciones de los partidos políticos, pero juzgado el sistema en su época y con la serenidad que proporciona la distancia, nos parece que fue de una gran sabiduría: si el presidente del Alto Tribunal de Justicia hubiera sido designado por el presidente de la República o aun por el Congreso, probablemente no habría disfrutado del respaldo popular que tuvo Juárez después del infortunado golpe de estado de Ignacio Comonfort.

Otra de las críticas que se hicieron a la Constitución de 1857 se relaciona con la existencia del Senado: la Comisión de Constitución depositó el Poder Legislativo en una Cámara única, a la que dio el nombre de “Congreso de la Unión”; en su voto particular, Isidoro Olvera propuso la creación del Senado. El Partido Liberal, demostrando una vez

más la pureza de sus intenciones, se dividió entre defensores y enemigos del Senado. En la sesión de 10 de septiembre, Zarco hizo una brillante defensa de la institución, pero triunfaron los argumentos de José Antonio Gamboa, Cendejas e Ignacio Ramírez, partidarios de la concepción individualista y mayoritaria de la democracia; los opositores al Senado afirmaron que una segunda Cámara integrada con representantes de los estados contrariaba la esencia de la democracia, pues permitía que un número mayoritario de estados, pero minoritario en cuanto al volumen de la población total del país, detuviera el ejercicio de la soberanía nacional; reconocieron que el Senado pertenecía a las instituciones tradicionales del sistema federal, pero declararon que la voluntad mayoritaria del pueblo es la suprema ley y que ninguna institución puede contrariarla.

La defensa de los derechos del hombre y el control de la constitucionalidad de las leyes y actos de los poderes públicos poseían una extensa tradición en nuestro derecho, si bien casi nunca funcionaron regularmente: esos principios están unidos a los nombres de Otero y de Rejón y encontraron su primera expresión federal en el Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847; sus artículos 22 y 23 otorgaron al Congreso de la Unión la facultad de declarar la nulidad de las leyes de las legislaturas estatales cuando fueran contrarias a la Constitución y, a la inversa, las legislaturas locales podían, por mayoría de votos y con intervención de la Suprema Corte de Justicia, declarar la nulidad de las leyes del Congreso federal. Pero la gran aportación del Acta de Reformas es el reconocimiento que hizo, por primera vez en el derecho federal positivo, del juicio de amparo, que ha llegado a ser una de las más bellas instituciones jurídicas de todos los tiempos: infortunadamente, el Acta de Reformas no contenía la enumeración concreta de las libertades garantizadas a los hombres, razón por la cual no pudo el juicio de amparo producir todos sus benéficos efectos. El Congreso de 1856-1857 rechazó la idea del control político de la constitucionalidad de las leyes: temieron los diputados constituyentes las indudables fricciones que podrían producirse entre los Poderes federales y estatales y decidieron evitar el riesgo. En cambio, reconocieron la grandeza del juicio de amparo, cuya necesidad era aún mayor que en 1847, habida cuenta de la amplitud de la *declaración de los derechos del hombre* de la nueva Constitución: su fundamento primero se encuentra en la idea misma de los derechos del hombre, “base y objeto de las instituciones sociales”, según el artículo primero de la Carta Magna de 1857; todas las leyes y autoridades, según el precepto acabado de citar, estaban obligados a respetarlos y protegerlos, por lo que, si eran violados, debía disfrutar la persona agraviada de un procedimiento expedito y eficaz para imponer su respeto. El juicio de amparo, tal como fue concebido en la Asamblea del siglo XIX, pertenece a la esencia misma de los principios democráticos: ellos quieren que la libertad y la dignidad humanas se coloquen sobre la arbitrariedad y el capricho de los gobernantes y de ahí que se otorgue, a la persona lesionada en sus intereses por una ley inconstitucional, la facultad de imponer a los gobernantes el respeto de la Constitución y, con ella, el respeto de la voluntad del pueblo. Finalmente, el juicio de amparo es una demostración de fe en la majestad de los jueces, por desgracia no siempre confirmada en nuestra historia: a ellos corresponde detener la arbitrariedad y el despotismo y hacer triunfar la idea de los derechos del hombre.

La Constitución liberal

El 15 de diciembre de 1856, el Papa Pío IX pronunció una alocución condenando los actos del gobierno de México; era una declaración de guerra y una invitación a los católicos mexicanos para oponerse a las leyes que suprimieran los privilegios de la Iglesia; pero el Congreso Constituyente, consciente de su misión histórica, concluyó sus trabajos y promulgó la Constitución. Después del 5 de febrero, el clero católico predicó en las iglesias de la República que era un código contrario a la religión católica y amenazó con la pena de excomunión a los funcionarios y empleados públicos que prestaran el juramento de “guardar y hacer guardar la Constitución y leyes que de ella emanen”. El 17 de marzo, el gobierno expidió un decreto declarando que todos los funcionarios y empleados públicos estaban obligados a prestar el juramento; algunos de ellos se negaron a jurar, por lo que quedaron separados de sus cargos. En el semanario *La Cruz*, de 28 de mayo, apareció un artículo sosteniendo que cuando la potestad civil ordena algo contrario al juicio de la autoridad eclesiástica, los católicos no deben obedecer, pues antes que a los hombres se debe obedecer a Dios. En numerosos folletos y en editoriales y artículos periodísticos se hizo la crítica de la Constitución y se invitó al pueblo a la desobediencia; en varios de esos documentos se señaló el derecho de los hombres a rebelarse contra una constitución contraria a los principios católicos. Según es suficientemente sabido, la propaganda y la agitación provocada en el país doblegaron el espíritu del presidente Comonfort, conduciéndole a la lamentable alianza con Zuloaga, a secundar el Plan de Tacubaya y a dar el golpe de estado que desencadenó la Guerra de Reforma.

En los años de la guerra se dictaron las Leyes de Reforma, complemento de la Constitución y cristalización de los ideales del Partido Liberal: separación de la Iglesia y del Estado, condensada en la fórmula de la ley de 12 de julio de 1859: “Habrà perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos”; rompimiento de las relaciones diplomáticas con la Santa Sede y desconocimiento de ésta como poder político; nacionalización de los bienes de la Iglesia, cuyo efecto inmediato fue la supresión de su poder económico, base del poder político; reconocimiento de las libertades de conciencia y de culto como parte de los derechos del hombre; asunción por el Estado de la función jurisdiccional en toda su plenitud y supresión del fuero eclesiástico; supresión también de los privilegios de que disfrutaban los sacerdotes católicos; secularización del estado civil de las personas y creación del registro civil; transformación del matrimonio en un acto civil; supresión de las órdenes de religiosos regulares; secularización de cementerios, hospitales y establecimientos de beneficencia.

Cuando regresó la tranquilidad al país, en 1873, bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, los principios esenciales de las Leyes de Reforma se elevaron a preceptos constitucionales, quedando colocados como adiciones constitucionales a renglón seguido del artículo 28.

La Constitución de 1857, que pertenece al tipo de las constituciones político-formales, proporcionó las bases para una democracia individualista y liberal. Pero el camino de la democracia está cubierto de espinas y de peligros y al recorrerlo se desbordaron

nuevamente las pasiones políticas de los hombres y las fuerzas económicas se impusieron otra vez a la justicia y a la libertad: la burguesía que rodeó al gobierno del general Díaz, particularmente después del ascenso al Ministerio de Gobernación de su suegro, Manuel Romero Rubio, no supo o no quiso —parece más bien lo segundo— procurar el progreso general del país y de sus clases sociales; sostuvo, como lo continúa afirmando en la actualidad nuestro ostentoso capitalismo, que el progreso de México era el progreso de ella.

En la nueva estructuración económica del país, la burguesía repitió muchas de las lacras que venían de la Colonia y de la primera mitad del siglo XIX; la nacionalización de los bienes de la Iglesia no benefició a las clases campesinas, perdiéndose así las voces de Morelos, Arriaga, Castillo Velasco y de Olvera; en una aplicación inhumana de los principios liberales, las comunidades rurales fueron despojadas de sus tierras, quedando reducidos los hombres a la condición de peones de hacienda, situación que difería bien poco del siervo medieval. La ejecución de los programas de obras públicas —encomiables por todos conceptos— y los pródromos de la industrialización no produjeron sino en escala mínima la elevación de los niveles de vida de las clases trabajadoras: en 1906 estallaron dos movimientos huelguísticos, uno en la región minera de Cananea y el segundo en las fábricas de hilados y tejidos de Atlixco. El gobierno del presidente Díaz, el Partido Científico y la burguesía mexicana se vieron colocados ante su última oportunidad histórica, pero en lugar de aprovecharla iniciando una política de reformas sociales que hubiera permitido el ingreso de los campesinos y del proletariado a la vida nacional, ahogaron en sangre los movimientos de huelga y ratificaron su intención de continuar gobernando al país en calidad de propietarios-dictadores.

La época revolucionaria

Dice Georges Burdeau que “una revolución es la sustitución de una vieja idea de la justicia y del derecho por una nueva”. Así fue la Revolución de 1910: lucha de un pueblo explotado durante cuatro siglos por los conquistadores, por los encomenderos, por los criollos y los españoles, por los hacendados de la era del general Díaz y por la burguesía nacional y extranjera, dueña actualmente del poderío económico; lucha por un nuevo derecho y por una justicia mínima para las relaciones sociales. Sin duda, los objetivos y los ideales de esa primera revolución social del siglo XIX no eran plenamente nuevos, pues en el fondo de ellos, según creemos se desprende de lo que llevamos expuesto, late el pensamiento de Morelos y de los liberales de mediados del siglo XIX. Pero en 1910 la idea de un derecho nuevo y de una justicia nueva, que habría de ser social y sustituir a las viejas concepciones individualistas, devino el objetivo fundamental de la lucha: el problema inmediato de 1810 era asegurar la independencia de la nación frente a España y los posibles aspirantes al trono de Anáhuac; en 1857, la pugna Estado-Iglesia y la conquista de los derechos del hombre y del ciudadano dominaron el panorama político y relegaron a un segundo plano el reconocimiento de la justicia social. La Revolución de 1910 planteó como exigencia imperativa el derecho

de todos los hombres a participar en los beneficios de la vida comunitaria, a conducir una existencia humana, justa y digna, y a la consecuente creación de un mundo político y jurídico nuevo.

El 1 de julio de 1906, los hermanos Flores Magón, los hermanos Sarabia, Antonio I. Villarreal y algunas otras personas lanzaron el Manifiesto del Partido Liberal, haciendo una crítica acerba y penetrante del gobierno dictatorial del presidente Díaz: pusieron de relieve que la instrucción pública favorecía únicamente a las clases privilegiadas y a un reducido sector de la clase media, que el progreso del país no había traído beneficios a los campesinos y a los trabajadores, que unos y otros vivían en condiciones infrahumanas y que era urgente una reorganización gubernamental que permitiera regresar al sendero de la democracia y contribuyera a la creación de un derecho nuevo para los problemas del campo y de la industria. A la miseria de los campesinos y de los trabajadores debe agregarse la circunstancia de que el gobierno del presidente Díaz, como todas las dictaduras, había llegado a constituir una oligarquía cerrada, en la que no se podía penetrar sino mediante un servilismo incondicional: una parte considerable de la burguesía nacional y la clase media, que había adquirido conciencia de la dignidad humana, principiaron a sublevarse contra su condición de gobernados sin redención y se sumaron al descontento del pueblo.

El año de 1908 tuvo una importancia particular: por razones que la historia no ha podido descifrar, el presidente Díaz concedió una entrevista al periodista norteamericano Creelman y en ella expresó que,

había recibido el poder de manos de un ejército victorioso, en una época en la que el pueblo no estaba preparado para el ejercicio de la democracia, que las condiciones históricas habían variado, que el pueblo se encontraba ahora en aptitud de decidir respecto de su futuro gobierno, que vería con agrado se formara un partido de oposición, que al concluir el periodo presidencial 1904-1910 alcanzaría la edad de ochenta años y que, cualquiera que fuese la opinión de sus partidarios, se retiraría del poder.

Aquellas declaraciones fueron la sentencia de muerte del régimen, porque los dictadores no pueden jugar con el fuego de la democracia.

En los meses finales de 1908 y en los años de 1909 y 1910 se gestó la tercera de nuestras grandes revoluciones: varias fracciones del porfirismo pretendieron recoger las palabras del caudillo, pero ninguna se atrevió a proponer el principio de la no-reelección, conformándose con luchar por la vicepresidencia de la República. En un cierto momento, pareció que Bernardo Reyes podría canalizar el descontento nacional, pero la indecisión del general jalisciense acabó con muchas de las ilusiones de la juventud de entonces.

A fines de 1908 surgió la figura egregia de Francisco I. Madero. Su ensayo *La sucesión presidencial*, no obstante sus deficiencias, sirvió de punto de apoyo para la formación, en el mes de mayo de 1909, del Club Antirreeleccionista: en la convención de 15 de abril de 1910, los antirreeleccionistas, en cuyas filas figuraron los hermanos Vázquez Gómez, el periodista Filomeno Mata, el maestro José Vasconcelos, Félix Palavicini y el

jurista Toribio Esquivel Obregón, entre otras personas, supieron canalizar el descontento y la miseria populares del campo y de las fábricas y, después de postular la candidatura de Madero para la presidencia de la República, iniciaron la batalla de la democracia.

Los acontecimientos posteriores son suficientemente conocidos y no es éste el lugar adecuado para relatarlos en detalle: el 5 de octubre de 1910 publicó Madero el Plan de San Luis Potosí, declarando la nulidad de las elecciones generales e invitando al pueblo para que tomara las armas y coadyudara al derrocamiento de la dictadura. Hasta aquellos momentos, la agitación política y los programas de los partidos habían tenido como finalidad esencial y única poner término al gobierno del presidente Díaz y restablecer la vigencia de los principios democráticos de la Constitución de 1857; vagamente se habló en la Convención antirreeleccionista de dictar leyes protectoras del trabajo. Pero al redactar el Plan de San Luis, Madero habló del despojo de que fueron víctimas las comunidades rurales y señaló como uno de los objetivos de la Revolución la restitución de las tierras, sin indemnización para los despojantes: el párrafo del Plan de San Luis es el origen de nuestra revolución social, sirvió para despertar de su sueño a los guerreros del sur y encontró en Emiliano Zapata un jefe y un luchador infatigable. La Revolución se extendió por todo el territorio nacional y el general Díaz se vio obligado a renunciar; pero antes de abandonar el poder logró que sus representantes firmaran con Madero los Tratados de Ciudad Juárez: en ellos, y a cambio de las renunciaciones del general Díaz y del vicepresidente Ramón Corral y de la promesa de que los jefes de la Revolución designarían a algunos de los secretarios de Estado y a varios gobernadores, los representantes de la Revolución aceptaron la presidencia interina del ministro de Relaciones De la Barra y el licenciamiento de las tropas revolucionarias. Vinieron después la elección de Madero y Pino Suárez para la presidencia y vicepresidencia de la República y el incumplimiento del Plan de San Luis. Fue entonces cuando el generalísimo Morelos revivió en la figura de Zapata: el Plan de Ayala, de 28 de noviembre de 1911, reproducción agigantada del pensamiento del caudillo independentista, condensó en las palabras “tierra y libertad” el sentido profundo y verdadero de la Revolución Mexicana. La sangre vertida en los campos de batalla no debería servir para un simple cambio de gobernantes, sino para liberar al pueblo y devolver a los hombres su dignidad. Más tarde, la asonada de Félix Díaz y de Bernardo Reyes, la traición de Huerta y de Blanquet, el asesinato de Madero y Pino Suárez y la farsa en la transmisión del Poder Ejecutivo colocaron al pueblo enfrente de un nuevo dictador.

El 19 de febrero de 1918, inmediatamente después de la Decena Trágica, la legislatura del Estado de Coahuila desconoció a Huerta como presidente interino de la República y autorizó al gobernador para “armar fuerzas y coadyuvar al mantenimiento del orden constitucional”. El decreto de la legislatura fue una feliz aplicación de la idea del Estado de derecho y de los principios federativos: todos los poderes públicos, federales y locales, encuentran su base y toman su origen en la Constitución, debiendo actuar siempre dentro de ella, de tal manera que la persona o personas que asumen el poder o actúan al margen o en contra de la Constitución, pierden su legitimidad; si el fenómeno ocurre en una entidad federativa, corresponde a la Federación reintegrarla a la vida constitucional, pero si la ruptura de la Constitución acontece en los poderes

federales, compete a los poderes locales combatir la usurpación y restablecer el orden constitucional. La actitud de la legislatura y la conducta posterior de Carranza eran, en consecuencia, impecables: la lucha que emprendían y a la que habrían de invitar a todos los gobiernos de los estados, tendría como finalidad restablecer la vigencia de la Constitución de 1857 y, en su oportunidad, reconstruir los poderes federales. El 27 de marzo siguiente, un grupo de jefes y oficiales publicó el Plan de Guadalupe: ratificó la actitud del gobierno de Coahuila, dio al ejército que se formaba el nombre de Constitucionalista, reconoció a Carranza como comandante supremo de las tropas revolucionarias y resolvió que al ocuparse la ciudad de México, quien en ese momento fuera el jefe de la Revolución se haría cargo interinamente del Poder Ejecutivo federal y convocaría a elecciones generales. El 18 de abril, Carranza se adhirió al Plan de Guadalupe.

La Revolución Constitucionalista se transformó rápidamente en una auténtica lucha de clases, pero lo fue en un grado más puro y avanzado que durante la Guerra de Independencia o en la Revolución de Ayutla: los hombres y los grupos humanos que se sumaron al movimiento de Carranza llevaban el firme propósito de realizar la idea de la justicia social. Sin duda, la lucha principió en Coahuila para derrocar a un tirano, pero el pueblo adquirió bien pronto la convicción de que la simple lucha contra los dictadores era estéril y que Huerta era tan sólo la máscara que cubría el viejo régimen burgués; al combatir al dictador, el pueblo luchó por destruir el absolutismo de la burguesía, proponiéndose crear un régimen social más justo; en esta ocasión, el pueblo no permitiría que le escamotearan el triunfo, ni aceptaría que, con el pretexto de resolver una crisis política, se aplazara la adopción de un nuevo derecho. Fue así como aquella revolución se convirtió en la primera revolución social del siglo XX.

En este periodo de la lucha, la figura de Zapata se erigió en la antorcha de la nueva idea de la justicia y del derecho: una y otro dejarían de ser principios estáticos destinados a proteger las pertenencias de la burguesía y se convertirían en fuerzas vivas, en fuerzas creadoras de una democracia social al servicio del hombre. El Plan de Ayala era la reivindicación del derecho de la Nación mexicana para utilizar su tierra en beneficio de quien la cultivaba: nadie tiene el derecho de extraer una renta de la tierra; solamente aquél que siembra y cultiva con sus manos la semilla, adquiere el derecho de hacer suyos los frutos de la tierra. El Plan de Ayala es el enterramiento de la idea romana de la propiedad y de la doctrina del siglo XVIII que se empeñó en hacer de la propiedad un derecho natural del hombre, idéntico a las libertades del espíritu. En carta de 7 de abril de 1913, Zapata dice a Pascual Orozco, emisario de Huerta ante él: “Yo pertenezco, señor, a una raza tradicional que jamás ha degenerado ni ha podido traicionar las convicciones de una colectividad, y las de su propia conciencia; prefiero la muerte de Espartaco acribillado a heridas en medio de su libertad... Quiero morir siendo esclavo de los principios, no de los hombres.” Y en otra carta de 11 del mismo abril, escribió al mismo Huerta: “La paz sólo puede restablecerse teniendo por base la justicia, por palanca y sostén, la libertad y el derecho, y por cúpula de ese edificio, la reforma y el bienestar social.” Y debe recordarse, por su valor simbólico, el primer reparto de tierras, efectuado por Lucio Blanco en Tamaulipas el 1 de septiembre de 1913.

El 15 de julio de 1914 abandonó Huerta el poder. Los acontecimientos que se desarrollaron posteriormente han sido descritos muchas veces y han recibido las más variadas interpretaciones: las fuerzas revolucionarias se dividieron en dos grupos, dirigidos respectivamente por Carranza y Villa; la división persistió hasta la célebre batalla de Celaya, ganada por el general Obregón al Centauro del Norte. Pero durante ese tiempo se extendió rápidamente por todo el país la idea de crear una legislación social: en varios estados de la República los jefes militares y gobernadores provisionales expedieron diversas disposiciones sobre salario mínimo, jornada de trabajo y descanso semanal, culminando en el mismo año de 1914 con las leyes del trabajo de Jalisco y Veracruz. En el puerto de Veracruz, Carranza comprendió que el movimiento constitucionalista contra Huerta se había transformado en una revolución social y que era indispensable dar satisfacción a los anhelos del pueblo: el 12 de diciembre de 1914 publicó el famoso decreto reformativo del Plan de Guadalupe, atribuyéndose la facultad de dictar

todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país... leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; revisión de los Códigos civil, penal y de comercio.

La primera disposición dictada por Carranza es el decreto de 29 de diciembre de 1914, introduciendo el divorcio en la legislación civil; era el complemento de las Leyes de Reforma. Pero la disposición fundamental, base de la posterior evolución histórica de México y del contenido de la futura Constitución de 5 de febrero de 1917, es la ley de 6 de enero de 1915 que ordena la restitución y la dotación de tierras a las poblaciones campesinas.

En el artículo V del decreto reformativo del Plan de Guadalupe dispuso Carranza que “el encargado del Poder Ejecutivo sometería al Congreso de la Unión las leyes y disposiciones que hubiere dictado, a fin de que fueran estudiadas, ratificadas, reformadas o elevadas a preceptos constitucionales”. Pero el 14 de septiembre de 1916, el jefe de la Revolución resolvió convocar a un Congreso Constituyente extraordinario; para justificar la medida, en la Exposición de Motivos de la convocatoria expresó que “si bien la Constitución de 1857 consignó en su artículo 127 el procedimiento para su reforma, dicha norma no era ni podía ser un obstáculo para que el pueblo hiciera uso del derecho contenido en el artículo 39 de la misma Constitución, pues el pueblo, titular esencial y originario de la soberanía, conserva el inalienable derecho de alterar o modificar, en cualquier tiempo, la forma de su gobierno”. En diferentes épocas, algunos juristas han sostenido que la convicción del Congreso Constituyente extraordinario implicó la ruptura del orden constitucional y la destrucción de la legitimidad de un movimiento que en todo momento se propuso el restablecimiento de la Constitución de 1857. Si se analiza el decreto de convocación a la luz de los principios de la teoría

pura del derecho, según fueron expuestos por la escuela vienesa, resultará que careció de validez formal. Pero Carranza tuvo conciencia de esa circunstancia y, conociéndola, planteó en toda su amplitud y belleza el problema de la legitimidad de una revolución realizada por el pueblo en ejercicio de su soberanía. Las dos tesis son excluyentes, pero en tanto la primera pretende que el pueblo actúe siempre en la forma prevista en el derecho preestablecido, la segunda tiene un sentido más hondamente democrático; el pueblo puede, en ejercicio de su soberanía, romper el derecho preexistente y crear libremente uno nuevo; la revolución constitucionalista precisó así el sentido del artículo 39 de la Constitución de 1857, idéntico al precepto vigente en nuestros días.

El Congreso Constituyente

El Congreso Constituyente de Querétaro se benefició con cierta característica que le distingue de las Asambleas de 1824 y 1857: estas últimas fueron una pugna colosal de factores reales de poder, representados por los diversos partidos políticos que se formaron en aquellas dos etapas de nuestra historia. Así y para presentar un ejemplo, el grupo liberal de mediados de siglo se encontró frecuentemente en minoría y no pudo hacer prevalecer algunas de sus principales ideas; tuvo necesidad de triunfar en una guerra posterior a la Constitución para imponer, en toda su amplitud, la idea de los derechos del hombre y la laicización de la vida civil. Ciertamente, después de que Huerta abandonó el poder, las fuerzas revolucionarias, según explicamos con anterioridad, se escindieron en dos grupos, pero la fracción carrancista se impuso rápidamente. En esas condiciones, la Asamblea de 1917 pudo integrarse con los representantes de un grupo revolucionario doblemente victorioso. En 1857, los partidos liberal y conservador sostenían principios e ideas esencialmente distintos, en tanto en 1917 la Revolución triunfante defendía un programa unitario, el mismo que se había venido definiendo con la Ley de 6 de enero de 1915 y con las medidas de protección al trabajo dictadas por los gobiernos de los estados. Sin embargo, la unidad de los hombres nunca será perfecta: en la Asamblea queretana se revelaron distintas tendencias, y si bien ninguna de ellas pretendió modificar los principios e ideas generales de la Revolución, sí se intentó mantener la Constitución dentro de los lineamientos de su antecesora, dejando al Congreso de la Unión y a la legislación ordinaria el cuidado de dictar las leyes reclamadas por el pueblo en los campos de batalla. Esta posición, que infortunadamente partió del Proyecto mismo de Constitución elaborado por Carranza, fue rota al discutirse el problema de la libertad de trabajo y quedó definitivamente sepultada cuando la Asamblea se ocupó del derecho de propiedad. En aquellos memorables debates, según notaremos posteriormente, surgió la nueva idea del derecho constitucional y de sus funciones.

Los teóricos y profesores de derecho constitucional dividen el contenido de las constituciones en dos grandes partes, llamadas dogmática y orgánica: la primera es la parte central y fundamental, el corazón y el alma de las constituciones. Sirve para definir los derechos y deberes de los hombres y de los grupos sociales, sus relaciones

con los poderes públicos, las finalidades de la organización estatal y los principios generales y determinantes de la acción política que deberán desarrollar los Poderes públicos; la parte dogmática de una Constitución comprende los ideales de justicia, la idea del derecho, las aspiraciones y los propósitos del pueblo y de sus hombres; de ella puede decirse que es la objetivación del espíritu del pueblo en cada uno de los momentos de su historia. La parte orgánica determina la forma del Estado y la estructura, atribuciones y límites a la actividad de los órganos estatales.

Pues bien, las partes orgánica y dogmática de una Constitución se encuentran entre sí en la relación entre continente y contenido, entre medio y fin: la organización de los Poderes públicos es el medio que permite asegurar o a través del cual pretende el pueblo asegurar la efectividad de sus ideales jurídicos y políticos. Como consecuencia de lo expuesto, se puede agregar que la parte orgánica de una Constitución es la forma dentro de la cual se desenvuelve la vida del pueblo, en tanto que la parte dogmática determina el estilo interno de vida del pueblo y de sus hombres; de lo que a su vez puede concluirse que para juzgar de la naturaleza íntima y de los caracteres esenciales de una Constitución, debe atenderse principalmente a su aspecto dogmático. Se explica así que la preocupación primera y más grave de las Asambleas Constituyentes haya sido la fijación del núcleo constitucional: la Revolución francesa del siglo XVIII se propuso, en primer término, fijar los derechos y deberes de los hombres y de ese propósito nació la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789; posteriormente y para asegurar su eficacia, la Asamblea Nacional votó la Constitución de 1791. En nuestro Congreso Constituyente de los años de la Reforma ocurrió el mismo fenómeno: los grandes debates, según relatamos en un párrafo anterior, giraron en torno a la *Declaración de los derechos del hombre*; cuando concluyó la discusión, el Partido Conservador dejó hacer a los liberales y, convencido de que no podía imponer sus ideas, se preparó para la lucha armada. También en 1917, la más grande de las batallas parlamentarias tuvo lugar a propósito de los derechos del hombre: de ella salió la nueva y primera declaración de derechos sociales de la historia, que habría de transformar la esencia del derecho constitucional y que daría a la Constitución ese sentido individualista y social, mediante el cual los constituyentes de Querétaro quisieron garantizar la libertad humana y asegurar la realización de un mínimo de justicia social.

Cuando se reunió el Congreso Constituyente, ya se habían escuchado las voces de los corifeos de la dictadura sosteniendo que el régimen democrático que se había creado en la Constitución de 1857 era inaplicable a la vida mexicana, por lo que debían introducirse en él reformas fundamentales: la Generación de la Reforma habría sido una pléyade de hombres románticos, enamorados de una idea, pero desconocedores de los presupuestos indispensables para la organización de un país. El Proyecto de Constitución preparado por Carranza y los diputados constituyentes en las sesiones de Querétaro, no obstante la persistencia de la crítica, ratificaron su fe en la democracia: sin duda, la democracia no había sido una realidad entre nosotros, pero era la ilusión y la esperanza del pueblo, era el ideal por cuyo encanto habían luchado los hombres desde la primera de sus constituciones, en el Congreso de Anáhuac de 1814, cuando el

generalísimo Morelos señaló la ruta de la libertad; el pueblo de México vivía enamorado de la idea de la democracia y había pasado un siglo contemplándola, como el héroe de Piasecki, “el enamorado de la Osa Mayor”. Habría sido una enorme inconsecuencia desconocer nuestra historia, pues se obligaría a los hombres a iniciar una revolución más. Con apoyo en las consideraciones que anteceden, el Congreso Constituyente confirmó su fe en una democracia individualista y social, mayoritaria e igualitaria. El artículo 39 hizo descansar el edificio constitucional en el principio de la soberanía del pueblo: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de él.” Soberanía quiere decir libertad del pueblo y de sus hombres, o según la fórmula que creemos se desprende de la enseñanza de quien fuera ilustre director de nuestra Facultad de Derecho, José María del Castillo Velasco, “la soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los hombres”. La doctrina de la soberanía significa, además, que es el pueblo el titular del Poder Constituyente, que es él quien se organiza libremente y que únicamente al pueblo corresponde formular su Constitución, sea directamente, bien por conducto de sus representantes; todo acto que desconozca o impida el ejercicio de esta facultad es un atentado a los derechos de la nación. Quiere decir también la idea de soberanía que la fuente única de las atribuciones de los gobernantes es la voluntad del pueblo expresada en su Constitución y que los actos contrarios o que vayan más allá de lo preceptuado en la Ley Fundamental son arbitrarios y despóticos.

Nuestra fórmula constitucional de la soberanía, unida al artículo 16 —precepto que dispone que nadie puede ser privado o molestado en sus derechos sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente—, es una de las más bellas concreciones de la idea de Estado de derecho: según el pensamiento democrático puro, la Constitución, obra del pueblo y ejercicio inmediato de su soberanía, es la fuente única de los poderes públicos, su norma organizadora y, en consecuencia, es independiente y superior a ellos. El efecto inmediato de esta manera de entender las ideas de soberanía y Estado de derecho consiste en que los poderes públicos y las autoridades están subordinados a la Constitución, sin que puedan realizar acto alguno para el que no estén expresamente autorizados por la Ley Fundamental o por las normas que de ella deriven. Los gobernantes, conforme a la hermosa frase del viejo maestro de la Universidad de Burdeos, León Duguit, “carecen de un derecho propio de mando, teniendo en cambio el deber de actuar de acuerdo con los mandatos constitucionales en beneficio del pueblo”; los gobernantes, para usar las palabras famosas de Federico el Grande, “son los primeros servidores de su pueblo”, pero no según los dictados de su conciencia, sino en cumplimiento de la voluntad constitucional del pueblo.

Todas las autoridades están subordinadas a la Constitución, pero este principio necesita una mayor explicación, pues en un Estado federal existe un orden jurídico doble: todas las autoridades están sometidas a la Constitución federal y no pueden realizar acto alguno que la contradiga, pero en tanto las autoridades federales encuentran en la misma ley federal la fuente y el límite de sus atribuciones, las autoridades locales están además subordinadas a las respectivas Constituciones particulares de los estados; en consecuencia, no es suficiente que algún acto no esté atribuido a la Federación ni prohibido a los estados, pues es necesario que el pueblo de cada entidad federativa

determine las atribuciones locales de los gobernantes en su Constitución particular. De esta manera, la idea del Estado de derecho se conservó entre nosotros en toda su integridad: ningún gobernante, federal o local, puede actuar sin estar constitucionalmente autorizado por su pueblo.

Para garantizar las ideas de soberanía y Estado de derecho, base de nuestra organización política, la Constitución de 1917 es una Constitución escrita y rígida: fue elaborada y expedida por una Asamblea Constituyente, representación inmediata y directa del pueblo y no puede ser reformada sino por un órgano, distinto de los Poderes ordinarios del Estado, y mediante procedimientos especiales. Durante mucho tiempo, los profesores de derecho constitucional y los juristas en general han especulado largamente en torno a la naturaleza del poder revisor de la Constitución, pero no han encontrado una solución satisfactoria. Nos parece que en la doctrina kelseniana se puede buscar la respuesta a tan importante cuestión: el Estado federal es un orden jurídico total, que comprende dos órdenes jurídicos parciales, correspondiendo uno a los poderes públicos centrales y otro, que a su vez se compone de muchos órdenes jurídicos iguales, es el perteneciente a los poderes locales. El error de las diversas teorías y opiniones sobre el sistema federal consiste, según el jefe de la escuela vienesa, en haber identificado el orden total del Estado federal con el orden parcial de los Poderes públicos centrales. Si se alcanza la distinción propuesta por el autor de la teoría pura del derecho, la cual, por lo demás, es susceptible de muy variadas e importantes aplicaciones, resulta fácil descubrir la naturaleza del poder revisor de la Constitución: dicho poder no forma parte ni puede ser identificado con ninguno de los órdenes jurídicos parciales, ni siquiera con el orden de los poderes centrales: el poder revisor de la Constitución pertenece al orden total del Estado federal y, en consecuencia, está colocado, de la misma manera que la Constitución, sobre todos los poderes tanto centrales como locales; es un poder supraestatal, órgano cuya naturaleza es análoga a la que corresponde a las asambleas constituyentes, si bien está subordinado a ellas, pues su estructura y sus formas de actuación dependen de la Asamblea creadora de la Constitución.

En íntima unidad con las ideas que acabamos de exponer, y en armonía también con la Constitución de 1857, nuestra Ley Fundamental reconoció la idea de la democracia representativa como la base para la actuación de los gobernantes, pero éstos, según la definición clásica de Georges Berliá, nunca deberán ser considerados como “los representantes soberanos de la Nación”, sino tan sólo como “los representantes de la Nación soberana”.

Dentro del propósito de completar su concepción democrática, la Asamblea Constituyente reconoció que el ejercicio de la soberanía corresponde por igual a todos los hombres y, en consecuencia, confirmó el principio defendido por la Generación de la Reforma, en el sentido de otorgar a todos los ciudadanos el derecho activo y pasivo de voto. No es posible desdeñar algunos inconvenientes del sufragio universal, pero no es siquiera imaginable que exista algún sistema electoral perfecto. Los constituyentes de 1917 tenían la experiencia de nuestra historia y sabían que cualquier diferenciación o jerarquía que introdujeran entre los ciudadanos sería contraria a las aspiraciones del

pueblo: la idea del sufragio universal es la que, por lo menos hasta el momento presente, responde mejor a la irreductible naturaleza de la persona humana y es también, según creemos, la única que parece compatible con el principio de la igualdad natural de todos los hombres.

Si se analizan serenamente las consideraciones que anteceden, se llega a la conclusión de que los diputados constituyentes de 1917 confirmaron, por lo que respecta a la estructura de la democracia, la concepción individualista de la misma: el hombre y, en consecuencia, la mayoría de ellos, son la fuente única y necesaria del poder.

El pensamiento contemporáneo afirma uniforme y categóricamente que la separación entre el Estado y las Iglesias y religiones es una de las bases esenciales de la libertad de los hombres y de la democracia. Considerada en este aspecto, la democracia moderna es radicalmente distinta a la democracia antigua y a la sociedad medieval: la democracia ateniense y la romana envolvían la vida ética, religiosa y cultural del hombre, en tanto la democracia nuestra quiere ser la garantía de la libertad humana ante el Estado, las Iglesias y religiones, las fuerzas y potencias sociales y económicas y los otros hombres; nuestra democracia de personas libres. Éste era el pensamiento de los liberales de la Generación de la Reforma, cuando Zarco defendió las libertades de conciencia y de culto y Ramírez la de los hombres frente a los dueños de haciendas y de factorías. En armonía con este pensamiento, el Congreso Constituyente de la Revolución constitucionalista ratificó las decisiones adoptadas por su antepasado de 1857 y recogió las bases contenidas en las Leyes de Reforma: los artículos 3º, 5º, 24, 27, fracción II y 130, constituyen la unidad reguladora de la separación y relaciones entre el Estado y las Iglesias y religiones. Los diputados constituyentes recordaron la historia del siglo XIX, las guerras desencadenadas por el poderío de la Iglesia católica y del clero, la necesidad de acudir en ayuda y defensa de las clases desposeídas de la Nación y la urgencia de resolver definitivamente el problema, recordando a los hombres que en las relaciones civiles y políticas la patria y el bienestar del pueblo constituyen los valores supremos: apoyados en estas consideraciones, declararon nuevamente la separación entre el Estado y la Iglesia y las libertades de conciencia y de culto; en la redacción concreta de los textos constitucionales, los constituyentes de la Revolución se apoyaron en las Leyes de Reforma, en las modificaciones de 1873 y en la ley reglamentaria de 14 de diciembre de 1874.

Particularidades de la Constitución

El Capítulo I de la Constitución se promulgó bajo el rubro “De las garantías individuales” y el artículo 1º cambió la redacción del precepto similar de 1857: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...” Los intérpretes y escritores se han esforzado en la búsqueda de la idea que pudo servir de base a la modificación, y no han faltado algunas voces que se remitan a la filosofía positivista de la época para sostener que las disposiciones constitucionales de 1917 rechazaron la doctrina de los derechos naturales del hombre, sustituyéndola

por la tesis que afirma que las libertades de los hombres son derechos otorgados por el orden jurídico positivo: las Constituciones son obra de los pueblos y de sus hombres; son éstos, en consecuencia, quienes determinan cuáles serán sus libertades y sus derechos dentro del orden jurídico que crean. Una Constitución no vive por sí, sino que es el pueblo y sus hombres quienes le dan vida, creándola y viviéndola. Por tanto y dentro de un sistema democrático, la solución es siempre la misma, independientemente de que se acepte la concepción filosófico-naturalista de los derechos del hombre o la doctrina sociológico-positivista: las libertades y derechos de la persona humana son creaciones históricas de los hombres, consignados por ellos mismos en sus constituciones. Por otra parte, no es posible afirmar que el Congreso Constituyente hubiera rechazado la idea de los derechos naturales del hombre; en el dictamen sobre el artículo 1º, la Comisión respectiva expresó: “La Comisión es de parecer que debe aprobarse el artículo, que contiene dos principios capitales cuya enunciación debe justamente preceder a la enumeración de los derechos que el pueblo reconoce como naturales del hombre, y por esto encomienda al Poder público que los proteja de una manera especial, como que son la base de las instituciones sociales.” La Declaración de derechos del Proyecto de Constitución era paralela a la de 1857; su finalidad primordial era la misma: afirmación de las libertades humanas fundamentales. Contenía, claro está, importantes modificaciones y adiciones a los viejos textos, algunas de ellas de positiva trascendencia, pero las ideas base de la declaración, en cierta medida, eran las mismas que se esgrimieron en el siglo XIX: la libertad personal y la prohibición de la esclavitud; la libre emisión del pensamiento y la consecuente libertad de imprenta; la libertad de tránsito y la de portación de armas; el derecho de petición; las libertades de reunión y asociación; las libertades de conciencia y de culto; la seguridad jurídica y el principio de la irretroactividad de las leyes; la exigencia del debido proceso legal; las garantías del acusado; etcétera, eran los mismos derechos y libertades declarados en la Revolución francesa y recogidos por la conciencia universal y por los soldados de la Revolución de Ayutla. Algunas de las más importantes variantes son: el artículo 7º suprimió el juicio por jurados para los delitos de imprenta, quedando la cuestión reservada a la legislación ordinaria; el artículo 10 precisó algunas de las principales armas prohibidas a los particulares; el artículo 14, según es sabido por todos los juristas, modificó la redacción del principio de la no retroactividad de las leyes y agregó dos párrafos a su antepasado, señalando la manera de cubrir las lagunas legales y fijando las reglas para la interpretación y aplicación de las leyes civiles y penales; el artículo 16 precisó los casos en que está permitido practicar visitas domiciliarias y los requisitos que deben satisfacerse; el artículo 20 amplió y determinó claramente las garantías de los acusados en los juicios penales; el artículo 21 otorgó al Ministerio Público la titularidad de la acción penal. Sin embargo, estas modificaciones y otras que pueden encontrarse no modificaron la esencia de los derechos y los fundamentos de las libertades.

El primer gran apartamiento respecto del pensamiento viejo se presentó en la cuestión relativa a la enseñanza: el proyecto de artículo 3º declaraba en su párrafo primero la libertad de la enseñanza, pero agregaba que “sería laica la que se impartiera

en los establecimientos oficiales”; la reforma propuesta por Carranza no era una novedad, pues se encontraba en el artículo 4º de la ley de 14 de diciembre de 1874 y se practicaba en todas las escuelas públicas. Los diputados revolucionarios analizaron nuevamente la cuestión, recordaron los debates del siglo pasado y llegaron a la conclusión de que la libertad absoluta que reconoció la Constitución de 1857 entregaba a la niñez en manos del clero: en el dictamen de la Comisión se adicionó el Proyecto de Carranza, a fin de que la enseñanza primaria impartida por particulares se ajustara al mismo principio y se previno que el Estado ejercería la necesaria vigilancia. Queriendo fundar la nueva disposición, los miembros de la Comisión dijeron que “el clero aparece en la historia como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades; su doctrina ha sido y es: los intereses de la Iglesia antes que los intereses de la patria”. En el mismo dictamen, la Comisión precisó su idea del laicismo: “La Comisión entiende por enseñanza laica la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que trasmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico.” El artículo 3º fue reformado en el año de 1934; en esa época se habló de “educación socialista”, de combatir el fanatismo y de crear en los jóvenes una concepción racional y exacta del universo”; la incompatibilidad entre los principios democráticos que reclaman la libertad del espíritu y la reforma de 1934 condujeron a una segunda modificación, realizada durante el gobierno del presidente Ávila Camacho. El problema de la enseñanza no está resuelto: la clase media alta y la burguesía industrial han propiciado la creación de escuelas particulares, la mayoría de ellas dirigidas por el clero católico; en esas escuelas se viola abiertamente el mandato constitucional. Nos parece escuchar nuevamente las palabras de Ramírez y de Mata: la respuesta a la enseñanza confesional está en la organización de buenas escuelas públicas, con un profesorado adecuadamente preparado y bien pagado; para enseñar es preciso disfrutar de la alegría de vivir; únicamente aquel que es tratado por la sociedad como persona está en aptitud de enseñar a la niñez y a la juventud a ser personas

Lo social en la Constitución

La Revolución Constitucionalista dejó de ser un movimiento puramente político y se transformó en una revolución social: su nueva idea del derecho y de la justicia no se refería a la forma del Estado ni a la manera de estructurar los poderes públicos, menos aún al simple cambio de gobernantes, sino a los grandes problemas de la economía, de la propiedad y del trabajo. Cuando se dio lectura al Proyecto de Constitución, los diputados de la Revolución se miraron perplejos los unos a los otros, por la pobreza de las nuevas disposiciones y porque no daba satisfacción a ninguna de las promesas revolucionarias: el artículo 27 se limitaba a hablar de los ejidos que “se restituyeran o dieran a los pueblos conforme a las leyes”, y la fracción X del artículo 73 autorizaba al Poder Legislativo federal para “legislar en toda la República sobre trabajo”. El artículo 28, en su primera parte, declaraba que en “la República Mexicana no habría monopolios ni estancos, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protec-

ción a la industria”: la fórmula traducía el viejo pensamiento de la economía clásica, si bien en su parte segunda facultaba al Estado para dictar las leyes necesarias para perseguir “los acaparamientos de productos de consumo necesario, los actos encaminados a evitar la libre concurrencia, los acuerdos o combinaciones que se propusieran suprimir la competencia entre industriales o comerciantes y exigir precios exagerados a los productos que fabricaran o vendieran y, en general, toda acción que pudiera constituir una ventaja exclusiva con perjuicio del público en general o de determinada clase social”.

Los diputados de la Revolución no aceptaron la idea del Estado-espectador ni la tesis del dejar hacer y dejar pasar absolutos. Este principio de la no intervención del Estado en la vida económica y social, que proviene del pensamiento de la escuela económica liberal y de las exigencias de la burguesía, principiaba a perder su prestigio en Europa y aun en los Estados Unidos del Norte y había producido graves males al país, auspiciando una organización estatal insensible e indiferente a la miseria y al dolor de los hombres. Las palabras proféticas del Nigromante se habían escuchado en todo el territorio nacional: “Sabios economistas liberales —dijo dirigiéndose a la Comisión—, en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero del fruto de su trabajo.” Recordaron en esos momentos los diputados de la Revolución que las reformas al Plan de Guadalupe ofrecieron a los trabajadores y a los campesinos las leyes sociales necesarias y adecuadas para suprimir la miseria del pueblo y se dieron cuenta de que no podían traicionar una vez más a sus representados; pasaron ante sus ojos, como en un documental cinematográfico, las leyes dictadas por el propio Carranza para restituir y dotar de tierras a los pueblos y las leyes y disposiciones varias expedidas por los gobernadores para introducir un mínimo de justicia social en las relaciones de trabajo; y Victoria revivió las “Cinco Hermanas” de Yucatán, incluida la célebre Ley del Trabajo, y releyó la *Reconstrucción de México*, de Salvador Alvarado. Comprendió entonces la Generación de la Reforma Agraria y del Trabajo que la convocación del Congreso Constituyente tenía una finalidad más alta que la simple reforma de la estructura de los poderes públicos.

Dentro de ese espíritu, las diputaciones de Veracruz y Yucatán propusieron las primeras reformas: sugirió la primera se adicionase al artículo 5º con algunas medidas de protección al trabajo, en tanto la diputación de Yucatán creía indispensable reformar el artículo 13, a fin de que pudieran crearse tribunales de arbitraje, cuya misión consistiría en elaborar la legislación futura y resolver los conflictos obrero-patronales. En la sesión de 26 de diciembre se presentó el dictamen de la Comisión; era también de una gran pobreza; fue en esos momentos cuando la Asamblea de Querétaro volvió a ser el torrente incontenible de la Revolución, produciéndose el fenómeno que explica Marx en la introducción a la Crítica de la economía política: las fuerzas sociales y económicas, que ya no podían vivir dentro de los moldes estrechos del viejo derecho de propiedad y de la empresa-feudo, rompieron los diques y crearon una nueva idea de la justicia social y un concepto propio del derecho constitucional y de la misión que corresponde desarrollar al Estado. En los debates de la Asamblea chocaron el concepto político-formal tradicional de constitución y la vida real de los hombres del pueblo; y

ahí se enterró la concepción individualista y liberal del Estado, quedando sustituida por una idea más noble y más humana: el Estado es la organización creada por un pueblo para realizar sus ideales de justicia para todos los hombres. Fueron débiles las voces del pasado y quedaron aniquiladas por las palabras históricas de Victoria: “Es verdaderamente sensible que al 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!” Con una rapidez de vértigo afloraron las medidas concretas de protección al trabajo, hasta integrar un todo, que llegó a ser la primera declaración de derechos sociales de la historia. La grandeza de la acción del Congreso Constituyente de 1917 radica en la circunstancia de que la solución adoptada en la Carta de Querétaro creando los nuevos derechos sociales del hombre es una doctrina propia, que no deriva de ningún pensamiento o modelo extranjeros, sino que es, como diría Georges Burdeau, una nueva idea del derecho, surgida de la historia y de la vida de un pueblo y de sus luchas por la libertad de los hombres y por la justicia social.

En la Constitución de 1917 se hizo presente el proletariado como una clase social y como factor real de poder; la historia de sus luchas se remonta a los principios de la vida comunitaria, pero nunca se había logrado que se reconocieran y garantizaran sus derechos, ni había alcanzado la categoría de un factor real de poder dentro de la Constitución y del Estado; en 1789 y en 1848, los trabajadores de Francia lucharon por el reconocimiento de sus derechos, pero no lograron penetrar en la Constitución, la que continuó siendo el palacio de la nobleza y de la burguesía; en 1917, la Constitución fue también la casa del proletariado. La elevación de la clase trabajadora a elemento constitutivo de la nueva Constitución produjo una primera e importantísima consecuencia: la Declaración de derechos significó la decisión de los trabajadores mexicanos para que los hombres fueran tratados por los demás como personas: el individualismo, y ése es su enorme mérito, reclamó la libertad del individuo en contra de los poderes públicos y de las Iglesias y religiones, pero la escuela económica liberal lo entregó aislado a los demás hombres y a las fuerzas económicas; la nueva Declaración de derechos exigió que cada hombre, particularmente los trabajadores, fuese tratado por los demás como persona; desde este punto de vista, la Declaración de derechos de 1917 significó el tránsito del individualismo al personalismo. La serie de efectos producidos por la nueva valoración de la persona humana es de una longitud incalculable: desde la época de los Césares romanos, los sistemas jurídicos consideraban que el trabajo humano era una cosa que se encontraba en el comercio y que podía ser objeto de contratación; el contrato de trabajo del hombre fue contemplado en forma análoga a la relación jurídica que se crea entre dos personas para tomar en arrendamiento un animal o un esclavo: la declaración mexicana destruyó la tradición y, al restituir al hombre su categoría de persona, hizo imposible se le sujetara a las normas que rigen a los contratos; la relación de trabajo perdió así su vieja naturaleza contractual y se transformó en una institución destinada a proteger a los trabajadores. Todavía queremos relevar una consecuencia más, de alta trascendencia para la vida posterior del derecho: los romanos dividieron al derecho en público y privado y los juristas del siglo XIX, en armonía con

la concepción individualista y liberal del Estado, hicieron un tabú de aquella diferenciación; el viejo derecho constitucional, parte principalísima del derecho público, se refería íntegramente al Estado, pues aun en su tercera parte, los derechos del hombre constituían limitaciones a la actividad de los poderes públicos y los derechos del ciudadano tenían por objeto determinar su participación en la integración de los órganos estatales; las relaciones entre los particulares se regían por el derecho privado, cuyo principio esencial era la autonomía de la voluntad; la explotación de que fueron víctimas los trabajadores dentro de aquel falso sistema fue la causa real de la revolución mundial del proletariado; pues bien, la Declaración de derechos de Querétaro forjó una idea nueva y dio un contenido también nuevo al derecho constitucional: la protección al trabajo, como dirían los romanos, devino cosa del pueblo y dejó de ser un simple asunto entre particulares; de esta manera, el derecho constitucional ya no es solamente, según la clásica definición del profesor tapatío Mariano Coronado, la norma que “fija la forma del Estado, la organización y atribuciones de los poderes públicos y las garantías que aseguran los derechos del hombre y del ciudadano”, sino que se convirtió en el derecho de “la cosa del pueblo”; en el futuro el derecho constitucional serviría para regular las relaciones de trabajo, a fin de que los hombres recibieran el tratamiento que corresponde a la persona humana.

La Declaración de 1917 es la nueva idea del derecho y de la justicia emanada de la Revolución; es una idea que encierra una de las más grandes transformaciones jurídicas de la historia: es los nuevos derechos del hombre, cuya fórmula esencial podría ser la siguiente: el hombre que entrega su energía de trabajo al reino de la economía tiene derecho a que la sociedad le garantice un tratamiento y una existencia dignos. De ahí que se haya podido afirmar que nuestra Declaración de derechos es el nuevo derecho natural: brotó de la vida y de los hombres que cayeron en defensa de su ideal y su propósito es la vida, asegurando a cada trabajador su derecho natural a la existencia, pero no a una existencia animal, que fue el régimen impuesto por la burguesía, sino a una existencia de persona humana.

Los debates sobre el artículo 123 sentenciaron a muerte al proyecto de artículo 27: la Revolución había sido obra de los campesinos y los principios del Plan de Ayala formaban parte del alma del pueblo mexicano; sin duda, las cuestiones relativas a los trabajadores de la industria y del comercio poseían una importancia grande, pero el problema de la tierra era la cuestión social por excelencia: varios millones de seres humanos esperaban en el campo la respuesta a sus luchas, a sus sacrificios y a sus anhelos; tenían siglos de aguardar el triunfo de sus ideales y el retorno a las tierras de que habían sido inhumanamente despojados; esperaban, según el espíritu de su raza, confiando una vez más en la justicia. Los hombres que rodeaban a Carranza, los que habían preparado la ley de 6 de enero de 1915, entendieron que la Revolución quería un mundo mejor y más digno para las poblaciones tradicionales y autóctonas de América; se dieron cuenta de que era indispensable, para liberar al hombre, sepultar el último vestigio de la dominación española, a la gran hacienda y a la servidumbre en que vivían los hombres y decidieron revisar cuidadosamente el problema y proponer al Congreso una nueva y radical solución: Pastor Rouaix, José Natividad Macías, autor

este último del proyecto final del artículo 123, José Lugo y Andrés Molina Enríquez, entre otras varias personas, entregaron al Congreso, el 24 de enero de 1917, el nuevo proyecto del artículo 27; fue aprobado en la sesión permanente de los días 29 a 31 del mismo mes de enero.

El artículo 27 es el antecedente histórico y el complemento del artículo 123, pero en ocasión de éste nació la idea de *la Declaración de derechos sociales*. El artículo 27, por su parte, es otra de las grandes transformaciones sociales y jurídicas de la Revolución: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional —dice su párrafo primero— corresponde originariamente a la Nación.” Los juristas se esforzaron en la demostración de que el artículo 27 se limitó a reproducir la tesis española del dominio radical de la corona sobre las tierras de América, cuyo fundamento era la *Bula inter caetera*, dada por el papa Alejandro VI en 1493. Y es verdad que formalmente se puede conducir hasta ese año el fundamento de la Declaración mexicana, pero la idea de los monarcas españoles y el propósito del Congreso Constituyente son plenamente distintos: los reyes de España adujeron aquella doctrina para reforzar su poder absoluto en las tierras de América, en tanto los congresistas de 1917 la postularon para destruir el poder absoluto de la burguesía territorial y para entregar las tierras a los campesinos; entre las dos posturas, existe la misma diferencia que se da entre el absolutismo y la libertad.

Los artículos 27 y 123 contienen el pensamiento social de la nueva Constitución, son lo propio de ella, lo que determina su originalidad, atribuyéndole la cúspide de nuestra historia constitucional: en ellos alcanzó su realización el pensamiento social que se gestó en la Guerra de Independencia y luchó a mediados de siglo con la postura individualista y liberal. No queremos decir que la historia esté cerrada: los artículos 27 y 123 fueron el ideal social de un siglo, pero nacieron y lucharon dentro de un mundo que está a su vez en transformación; tampoco desaparecerán en el futuro, pues en ellos hay algo eterno, que los coloca por encima de las doctrinas y de los sistemas políticos: el trabajo es un valor fundamental y ha de prestarse siempre en condiciones que aseguren a los hombres dignidad y bienestar.

Las distintas Constituciones

Las entidades federativas, Coahuila en primer término, e inmediatamente después Sonora, iniciaron la rebelión en contra de Victoriano Huerta, principiando el movimiento para regresar al régimen constitucional federal de 1857. El hecho tiene una alta trascendencia histórica, pues reprodujo, naturalmente en circunstancias diversas, la lucha de las diputaciones provinciales en contra del imperio de Iturbide. Los hombres que venían de la Revolución Constitucionalista no podían traicionar a sus estados, ni proponer su destrucción, ni sustituirlos por los departamentos de las Siete Leyes de 1836.

En el informe que rindió Carranza al Congreso se quejó con cierta amargura de que el sistema federal no hubiera funcionado normalmente entre nosotros, pues, decía, “ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la Federación de los estados

que forman la República, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior; ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras excepciones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque 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”. La comisión que presidió el maestro Machorro Narváez recordó brevemente en su dictamen los argumentos esgrimidos en contra del sistema federal por el Partido Conservador y los refutó con la historia y con la idea de la libertad, para concluir proponiendo se ratificaran los principios de la Revolución de Ayutla.

En la estructura del sistema federal se observan algunas variantes respecto de 1857: la Generación de la Reforma rechazó la ideal del Senado, porque era opuesta a una democracia individualista y mayoritaria; cuando Juárez regresó a la capital de la República en 1867, convocó a elecciones generales para integrar los poderes públicos y propuso que en el mismo acto electoral el pueblo decidiese si era de autorizarse al Congreso para que, sin ajustarse al procedimiento ordinario de reformas a la Constitución, se modificara la estructura del Poder Legislativo, creando el Senado; el presidente no logró su propósito, pero en 1874, Sebastián Lerdo de Tejada obtuvo que se reformara la Constitución. El Constituyente de 1917 no discutió la cuestión y ratificó unánimemente la división del Poder Legislativo en dos Cámaras.

Una segunda variante se relaciona con el problema municipal: su historia es larga y entre nosotros se remonta al movimiento mismo de la llegada de Cortés a las tierras veracruzanas. Las constituciones de 1824 y 1857 nada dijeron sobre él, pues los hombres de aquellas dos épocas juzgaron que el problema era asunto interno de los estados, por lo que era a éstos a los que correspondía decidir respecto de su existencia y organización; y en efecto, las Constituciones locales de los dos periodos de nuestra historia federal organizaron al municipio y le reconocieron diversas atribuciones y derechos. El municipio es una comunidad natural determinada por razones geográficas, históricas y económicas; desde tiempo inmemorial se le reconoce como una de las formas más completas de autogobierno y como una manifestación de la libertad democrática. Al ponerse a discusión el artículo 5º el diputado López Lira solicitó de la Comisión se adicionase el precepto con un párrafo reconociendo la existencia y los derechos del municipio, pero el maestro Machorro Narváez respondió que la cuestión quedaría resuelta en el artículo 115, que se ocuparía de los principios para la organización de los estados. En el dictamen respectivo, la Comisión se expresó elocuentemente:

La diferencia más importante, y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política de los estados y, por ende, del país... Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años puede hacerlos víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión estima que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida, y su independencia, condición de su eficacia.

Si bien es cierto que la Constitución federal se adentró en el régimen interior de los estados, lo hizo para garantizar la libertad.

Los constituyentes de Querétaro ratificaron la doctrina que atribuye a los estados la competencia de origen y determina expresamente las atribuciones delegadas a la Federación. Pero la determinación de estas facultades resultó más amplia en el Congreso de 1917, iniciándose así la tendencia que está reduciendo cada vez más el radio de actividad de los estados: el artículo 27 comprende una de las primeras y sobresalientes atribuciones nuevas de los Poderes federales; el régimen de la propiedad, el subsuelo y el aprovechamiento y uso de las aguas quedaron definitivamente incluidos en la esfera de su competencia. El artículo 28 fuente de la intervención del Estado en la vida económica, permitió también a los poderes federales ampliar considerablemente su actividad. En contraste con las disposiciones citadas, al discutirse el problema del trabajo, resolvieron los diputados constituyentes que las leyes necesarias para la aplicación del artículo 123 se dictarían por los Poderes locales. En el mismo artículo 28 y en el 73 se encuentran las nuevas atribuciones de la Federación, entre ellas: el banco único de emisión, las cuestiones relativas a migración y salubridad, el establecimiento de escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, bibliotecas, observatorios y demás institutos de cultura superior. La tendencia a la ampliación de las atribuciones de los poderes centrales ha sido la consecuencia necesaria de las nuevas exigencias nacionales e internacionales, sin que sea un fenómeno exclusivo de nuestra organización política: el célebre juez norteamericano John Marshall, en la sentencia de 7 de marzo de 1819 —*McCulloch vs. Maryland*— dio una interpretación amplísima a la cláusula de la Constitución de su país que se ocupa de las facultades implícitas; desde esa fecha, las posibilidades de acción del gobierno federal crecieron considerablemente.

Las constituciones de 1824 y 1857 proclamaron la idea del sufragio universal, pero contenían el sistema de elección indirecta. En el Constituyente de mediados del siglo XIX se discutió apasionadamente en torno a su legitimidad y conveniencia: Zarco y Ramírez defendieron la elección directa de los diputados, el presidente de la República y los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y Arriaga se mostró partidario de sus ideas, pero Olvera ganó la votación sosteniendo que la elección directa sería únicamente posible en el futuro, cuando la población mexicana fuese más homogénea. Uno de los objetivos de la Revolución de 1910 era dar satisfacción a los anhelos del pueblo en favor de la elección directa de sus gobernantes: el 22 de mayo de 1912, durante la presidencia de Francisco I. Madero, se reformó la Constitución. El Congreso Constituyente de Querétaro confirmó las ideas del presidente mártir; otra vez se hizo sentir la doctrina, esencialmente democrática, de Paulino Machorro Narváez: el principio de la elección directa era la consecuencia natural y necesaria de una revolución victoriosa; ella había demostrado la razón que asistía en 1857 a los opositores de la elección directa: esta solución, explicó Ramírez en el debate del siglo pasado, desnaturaliza la doctrina de la soberanía del pueblo, pues dentro de aquel sistema no es el pueblo quien, en ejercicio de su soberanía, designa a sus representantes, sino terceras personas, pudiendo nombrar a quien no cuente con la simpatía del pueblo.

La revolución maderista resolvió una segunda cuestión, de extraordinaria trascendencia para la vida nacional: la doctrina extranjera continúa discutiendo la legitimidad democrática del principio de la reelección de los gobernantes, particularmente en el caso del presidente de la República; sostienen sus defensores que, siendo el pueblo soberano, es a él a quién corresponde decidir si la conducta de un gobernante merece su reelección; prohibirla es impedir que el pueblo, en uso de su soberanía, continúe utilizando los servicios de quien leal y eficientemente cumplió su misión. Es posible que en teoría y en un mundo perfecto, los partidarios de la reelección de los gobernantes tengan razón, pero las soluciones políticas no deben ser un fruto de la razón pura, sino el resultado de la experiencia histórica y de la conveniencia y aptitudes de cada pueblo: parece indudable que los constituyentes de 1857, enamorados de la libertad y de la democracia y con una fe infinita en la capacidad electoral de nuestro pueblo, se dejaron dominar por la argumentación puramente teórica en favor de la reelección de los gobernantes y pasaron por alto que el poder tiende siempre al poder y que los gobernantes disponen de numerosos medios, lícitos a veces, pero frecuentemente ilícitos, para ejercer presión sobre los electores. Por otra parte, las más grandes inquietudes del pueblo mexicano después de la promulgación de la Constitución de 1857 derivaron, precisamente, de los intentos de los gobernantes por reelegirse; la Revolución de 1910 se inició como una protesta contra las llamadas reelecciones del presidente Díaz y a su triunfo hubo de dejar constancia constitucional de su propósito; la reforma de 27 de noviembre de 1911 prohibió en forma absoluta la reelección del presidente y únicamente permitió la elección del vicepresidente, con carácter de presidente, después de que transcurriera un periodo intermedio; el artículo 83 de la Constitución recogió el principio de la no reelección del presidente.

La Asamblea Constituyente de 1917 ratificó la fórmula de la división de los poderes estatales que surgió con los orígenes de nuestro derecho constitucional: su más remoto antepasado aparece en el artículo 12 de la Constitución de Apatzingán, habiendo adquirido su redacción definitiva en el artículo del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, de 31 de enero de 1824, parte integrante de la Constitución federal de ese mismo año; de ahí la tomaron los autores de la Constitución de 1857. Durante la Guerra de Reforma y en los años del Imperio de Maximiliano, el Congreso de la Unión, con apoyo en el artículo 29, aprobó la suspensión de los derechos del hombre y facultó “omnímodamente al Ejecutivo para que dictara cuantas providencias juzgara convenientes, sin más restricción que salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecido en la Constitución y los principios y Leyes de Reforma”. El presidente Juárez, con apoyo en la autorización del Congreso, emitió numerosas disposiciones, muchas de ellas de naturaleza materialmente legislativa. Al volver la paz a la República, discutieron los particulares ante la Suprema Corte de Justicia, en demanda de amparo, la legitimidad de las medidas adoptadas por el presidente.

Ezequiel Montes, ministro de aquel Alto Tribunal, sostuvo que el artículo 5º de la Constitución prohibía la reunión de dos o más de los poderes en una sola persona o que se depositara el Legislativo en un solo individuo, por lo que, concluía en su discurso, la autorización otorgada al presidente Juárez no pudo significar la facultad para dictar

actos materialmente legislativos. Algunos años más tarde, Ignacio Vallarta, presidente de la misma Suprema Corte de Justicia, sostuvo la tesis contraria, afirmando que el artículo 29 facultaba al Congreso de la Unión para conceder al presidente las atribuciones legislativas que fueran indispensables para hacer frente a la situación determinante de la suspensión de los derechos del hombre; la delegación de facultades legislativas, conforme a la tesis de Vallarta, era la única excepción a la norma general del artículo 5°. La doctrina del distinguido jurisconsulto abrió el camino para el sistema que posteriormente se introdujo y que se conoce en nuestra historia con el nombre de concesión de facultades legislativas extraordinarias al Ejecutivo: el Congreso de la Unión, aun sin existir el estado de suspensión de garantías, principió a autorizar al Ejecutivo para legislar en diversos ramos de la administración pública; así se dictó la mayoría de los códigos del siglo XIX. Carranza comprendió la falsedad de la situación y la negación del principio de la división de poderes; en su discurso ante el Congreso de Querétaro, insistió en la conveniencia de dar una solución definitiva al problema y propuso se aceptara la tesis de Vallarta. La historia no detiene su curso: el propio Carranza incurrió en el vicio que criticó en Manuel González y en Porfirio Díaz, solicitando del Congreso la concesión de facultades legislativas extraordinarias. Fue necesaria la adición de 12 de agosto de 1938 para que se aceptara, en forma que parece definitiva, la solución de Vallarta. Ahí concluyó uno de los grandes debates jurídicos de la Suprema Corte de Justicia.

El problema fundamental de la organización política de México dentro de la vigencia de la Constitución de 1857 fue la dictadura presidencial; en 1917 estuvieron presentes las figuras de los dos dictadores, Porfirio Díaz, soldado de la República, luchador contra el imperio, que acabó gobernando cruelmente en beneficio de la burguesía, pero que posee como cualidad relevante haber abandonado al país sin bienes de fortuna, y Victoriano Huerta, “de cuyas hazañas no quiero acordarme”. La resolución dada al problema por el Congreso de Querétaro está abierta al tribunal de la historia: la Constitución del medio siglo XIX adoptó el sistema presidencial de gobierno y otro tanto hicieron los diputados de la revolución agraria y social del siglo XX; en 1857 salió considerablemente reforzada la posición del presidente de la República y, sin embargo, según señalamos en un párrafo anterior, la Constitución de la Reforma fue duramente criticada: para decidir el debate, hubieran debido preguntarse los constituyentes de 1917, primeramente, si la crítica a la Constitución de 1857 —efectuado por quienes intentaron ver en la supuesta supremacía constitucional del Congreso la causa que obligó al presidente Díaz a pervertirlo y subordinarlo a su voluntad, a fin de poder gobernar— era correcta, esto es, si efectivamente las normas constitucionales fueron la causa real que condujo a la dictadura; y por otra parte, hubieran debido también preguntarse si la reforma a la Constitución era apta para evitar en el futuro la tentación de la dictadura. Nos parece que la respuesta había sido doblemente negativa: la vida institucional depende menos de las leyes, cuanto de la educación y de la preparación cívica del pueblo y de la grandeza de espíritu de los gobernantes y de las fuerzas armadas; creemos igualmente, como dijo Ramírez en 1857, que la “democracia será una ilusión mientras se prive a los trabajadores y a los campesinos del fruto de su trabajo”.

Durante el gobierno de Lerdo de Tejada se modificaron aquellas disposiciones constitucionales más fuertemente criticadas: se creó el Senado y se otorgó al Poder Ejecutivo un veto suspensivo en la formación de las leyes: si el presidente devolvía el proyecto de ley al Congreso, debían las Cámaras discutirlo una segunda vez y únicamente se consideraba aprobado en la segunda votación, si obtenía la mayoría absoluta de los votos de los miembros del Congreso.

El Constituyente de 1917 continuó el camino señalado por el presidente Lerdo de Tejada y, al ratificar el sistema presidencial de gobierno, reforzó nuevamente la posición del Poder Ejecutivo, aproximando nuestra organización a la norteamericana: en la cuestión del veto presidencial, modificó el Congreso la solución del siglo pasado, elevando la mayoría requerida para la segunda aprobación de la ley a las dos terceras partes de los diputados y senadores. En otra de las cuestiones que se criticaron más fuertemente a la Constitución de 1857, relacionada con la posibilidad del Ejecutivo de convocar a sesiones extraordinarias al Poder Legislativo, los diputados de Querétaro reformaron también los principios: la norma antigua subordinó la posibilidad de la convocación a la decisión de la comisión permanente; la fracción XI del artículo 89 de la Constitución vigente decía que “el presidente tenía facultad para convocar al Congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente”; también en este capítulo se siguió la solución norteamericana, pero conviene agregar que la reforma constitucional de 24 de noviembre de 1943 regresó al texto del siglo pasado.

En el discurso ante la Asamblea Constituyente, Carranza recordó la crítica, probablemente la más certera, que se formuló en contra de las normas de la vieja Constitución:

El Poder Legislativo, que por la naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación... Encaminadas a evitar ese mal, se proponen varias reformas, de las que la principal es quitar a la Cámara de Diputados la facultad de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas.

La reforma propuesta y aceptada por el Constituyente consistió en otorgar al Senado la facultad exclusiva de juzgar al titular del Poder Ejecutivo, previa acusación de la Cámara de Diputados.

El sistema presidencial mexicano encontró un refuerzo sumamente valioso en las reformas constitucionales introducidas en la época del presidente Madero y recogidas en 1857: la elección directa del presidente de la República le proporciona una fuerza excepcional, pues es el único funcionario federal que resulta designado por la mayoría del pueblo, en tanto los diputados y senadores son elegidos por regiones. El prestigio popular del presidente es, en consecuencia, superior al de los miembros del

Poder Legislativo. Queremos recordar que Francia, cuyo sentido democrático es indudable, solamente en dos ocasiones ha aceptado la elección directa del presidente de la República: en la época de Luis Bonaparte, ensayo que concluyó en otro imperio imposible, según la bella explicación de Georges Vedel, y en la Constitución del general Charles de Gaulle.

Un segundo apoyo para la posición del Poder Ejecutivo dentro de nuestro sistema presidencial radica en la reforma que otorgó al Ministerio Público la titularidad de la acción penal. Si se tiene en cuenta que la designación del procurador general de la República es un acto libre del presidente, se comprenderá que el ejercicio de la acción penal se encuentra en sus manos. No podemos analizar las reformas que se han introducido en la Constitución con posterioridad al año de 1917. Algún día habrá que preguntarse si México continúa viviendo un sistema presidencial.

Conclusiones

Los hombres que hicieron la Revolución demandaban un mínimo de justicia en la vida social y en las relaciones de trabajo; en los debates del Congreso Constituyente, recordaron los diputados del pueblo que la democracia requiere como base inmovible la independencia del Poder Judicial y el respeto público para sus miembros. Estas cualidades, que pertenecen a las mejores conquistas de la historia, cobraron una altura inconmensurable desde los años en que Rejón y Otero asignaron al Poder Judicial la noble misión de asegurar, a través de sus decisiones, la supremacía de la Constitución y el respeto de los derechos del hombre. En un discurso elocuente, José María Truchuelo afirmó que el nuevo Poder Judicial era un auténtico poder y que su independencia era condición esencial para el juego normal de las instituciones. La Constitución de 1857, según vimos antes, consignó la radical separación del Poder Judicial de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. El Proyecto de Constitución de Carranza rechazó aquella solución y propuso un sistema mixto, haciendo intervenir a los Poderes Legislativo y Ejecutivo en la designación de los jueces: el Congreso de la Unión propondría y discutiría libremente a los candidatos, pero haría saberlos nombres al presidente de la República, a fin de que éste pudiera hacer observaciones o proponer nuevos candidatos. En la sesión de 20 de enero de 1917, los diputados Truchuelo y Pastrana Jaimes insistieron en la doctrina de 1857, pero la palabra brillante de Hilario Medina, Machorro Narváez y Lizardi, entre otros diputados, se opuso a aquella vieja concepción democrática. Fue entonces cuando un grupo de diputados, en la sesión de 21 de enero, presentó una iniciativa que sirvió como fuente para la solución definitiva: las legislaturas locales propondrían cada una un candidato, eligiendo el Congreso en funciones de colegio electoral. Los diputados constituyentes aceptaron jubilosos la nueva postura: evitaba los inconvenientes atribuidos al sistema de la elección popular de los jueces y, a la vez, aseguraba la independencia del Poder Judicial, pues ni el Ejecutivo federal ni los Ejecutivos locales participaban en su designación. Por otra parte, este argumento ejerció gran influencia en el Congreso, la integración de la Suprema Corte de Justicia quedaba encomendada a las entidades federativas, lo que implicaba un fortalecimiento del sistema federal.

Tampoco los diputados de la Revolución creyeron conveniente adoptar el sistema de control político de la constitucionalidad de las leyes y decidieron conservar los principios fundamentales de nuestro juicio de amparo. En el discurso que pronunció ante el Congreso, Carranza puso de relieve que los regímenes dictatoriales no habían respetado los derechos del hombre, por lo que era urgente reorganizar la institución para hacerla más expedita y eficaz: el juicio de amparo, decía el primer jefe, forma parte de la vida de nuestro pueblo y es tal vez el único baluarte de la libertad en el que creen todavía los hombres. Estas consideraciones decidieron a Carranza a proponer la ampliación del juicio de amparo.

Dentro del sistema puro de la Constitución de 1857, el amparo servía para proteger a los hombres contra las violaciones a los derechos reconocidos en la respectiva Declaración; era el control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades, federales o locales. Pero el artículo 14, en el párrafo en que hablaba de la exacta aplicación de la ley, originó uno de los más hermosos y extraordinarios debates jurídicos nacionales: diversos abogados de las provincias acudieron en demanda de amparo ante los jueces de distrito y ante la Suprema Corte de Justicia, afirmando que la violación a las leyes ordinarias implicaba la violación del artículo 14; rechazada esta tendencia en los años en que Vallarta fue presidente del Tribunal, acabó imponiéndose en la jurisprudencia del siglo XIX: “Es inútil e imposible —aseguró Carranza en su informe— oponerse a esta transformación; los hombres que habitan en los más apartados rincones del territorio nacional confían en el juicio de amparo y en los jueces federales y no corresponde a una ley fundamental, como es la Constitución, destruir esta creencia y esta ilusión.” El juicio de amparo, control de la constitucionalidad en el siglo XIX, se enriqueció con lo que se denomina en nuestros días control de la legalidad.

La creencia y la ilusión del pueblo son reales. Pero para hacerlas efectivas urge devolver al Poder Judicial y a los jueces su dignidad y su independencia. Sería el mejor homenaje a la Constitución de Querétaro y a la Revolución que la produjo.

Quisiéramos decir una vez más, antes de concluir, que la esencia de una Constitución es su Declaración de derechos: ella determina el grado de la dignidad humana. En el curso de la historia nuestra se fue perfeccionando una idea: primeramente, la exigencia de la independencia frente a un pueblo, admirable por muchos conceptos, pero lejano y carente del sentido y del espíritu de la libertad que brota de la tierra, de la selva, de la llanura y de los ríos de nuestra América; después, la libertad del individuo delante del Estado y la supremacía de la Nación frente a la Iglesia; finalmente, la dignidad del hombre y su transformación de individuo en persona.

El problema de México es el cumplimiento generoso y tal vez la superación de sus tres preceptos fundamentales: el artículo 3º, para impartir instrucción a todos los hombres; el artículo 27, para entregar el campo a los campesinos, que son sus dueños, y el artículo 123, para hacer del trabajador una persona y un ciudadano.

