

elaboración de mejores iniciativas y a su análisis y trámite más detenido.

8. El estudio de la planeación legislativa en el marco de las relaciones entre los dos poderes políticos hace ver, como lo ha manifestado recientemente el Presidente de la Gran Comisión del H. Senado, que México se halla en una etapa más que de creación de instituciones, de perfeccionamiento y revaluación de las que nos ha dotado nuestra vida política y nuestro desarrollo constitucional.



LAS REFORMAS DEMOLITORIAS DE LA CONSTITUCION

RAMÓN SÁNCHEZ MEDAL

El individuo y el poder público son los dos grandes temas de nuestra Constitución y a ellos están dedicadas las dos partes en que se encuentra dividida. En la primera parte, a manera de postulados indiscutibles, se enumeran, definen y delimitan las garantías del individuo y de ahí su nombre de *parte dogmática* de la Constitución. A su vez, en la segunda parte se divide, se organiza y se fijan las atribuciones del poder público y de ahí también su nombre de *parte orgánica* de la Constitución. Esta bipolar estructura de la Constitución tiene la primordial finalidad de mantener a la autoridad del poder público dentro de los límites del derecho y hacer así posible la libertad del individuo en la sociedad, al igual que la misión fundamental del Derecho civil en su acepción amplia es mantener la libertad del individuo dentro de los límites del derecho y hacer así posible la autoridad del poder público en la sociedad.

Esta concepción panorámica del orden jurídico total había sido ya proclamada en una bella metáfora por el eminente constitucionalista Manuel Herrera y Lasso:

"El Derecho Constitucional —decía— representa dentro de la vida social la recia estructura que sostiene y unifica el organismo —«*nerva et ossa*»—; pero el torrente circulatorio, la corriente perenne de la vida, está regulada por el Derecho civil."

De acuerdo con esta visión dualista del orden jurídico, que conjuga y coordina la libertad y la autoridad, las demás ramas del Derecho vienen a ser derivaciones y aplicaciones, o del Derecho Constitucional o del Derecho Civil en su sentido amplio.

En este doble marco jurídico ha de desarrollarse la actuación del individuo y la actuación del poder público para que exista un verdadero *Estado de Derecho*, pero sin que esta doble necesidad equivalga a mantener indefinidamente una misma situación estática no susceptible de modificación alguna.

Es aquí donde surge la cuestión fundamental para determinar cuáles son los cambios que pueden introducirse en el Derecho y qué otros cambios no pueden adoptarse en el mismo.

Este problema del cambio ha cobrado extraordinaria gravedad en estos últimos tiempos en que se ha propagado en el mundo *la manía de legislar*.

Uno de los grandes tratadistas de Derecho Civil de mayor renombre actualmente en Francia, Jean Carbonnier, señala que "hay gentes que están

locas de Derecho o a quienes el Derecho vuelve locas" y que "si existen hombres que tienen delirio de legislar, hay otros que deliran y que, por añadidura, legislan".

Para convencerse de esta observación, expresa que hay que estudiar "algunas fichas de hospital" y a continuación analiza varios casos de la historia. "Entre las testas coronadas, escribe este autor, se encuentran ejemplos de *manía legislativa*. Todo el mundo conoce el trágico destino de Maximiliano el efímero Emperador de México. Menos conocida es, sin embargo, la locura que lo devoraba, probablemente desde la época en que sólo era archiduque austriaco. Legislador introvertido y reprimido estaba predispuesto a sucumbir a la tentación del poder no por sed de autoridad, sino por la pasión morbosa de legislar. En el escaso tiempo en que tuvo algo parecido a un gobierno, compuso siete volúmenes de textos legislativos. Sobre el papel abolió el peonaje, semiesclavitud que sólo muy lentamente pudo extirparse de las costumbres mexicanas. Reorganizó la enseñanza de punta a cabo, tomando como modelo las universidades alemanas. Un abismo, sin embargo, separaba a aquéllas de su realización práctica.

"Es claro que al autor le era completamente indiferente esta realización práctica. Su interés se centraba únicamente en la ley como fenómeno abstracto. Su obra maestra fue la legislación sobre la marina. Sólo que México no tenía marina." (Jean Carbonnier, *Derecho Flexible*, Traducción, Tecnos, Madrid, 1974, págs. 297 a 300).

La cita anterior de Carbonnier se publicó apenas unos años antes del gobierno de los últimos Presidentes que hemos tenido en México y por ello, no pudo su autor aprovechar para sus observaciones la asombrosa sobreproducción legislativa en toda clase de campos y de materias de nuestros recientes gobernantes, sólo la del fugaz emperador Maximiliano de Habsburgo, a pesar de que un material más fecundo que éste se encuentra en la legislación proliferante de don Luis Echeverría a quien Augusto Gómez Villanueva llamó con emoción "*el Presidente Legislador*" y, más aún, de don José López Portillo a quien otro panegirista más inspirado glorificó con el nombre de "*el Licurgo mexicano*".

Pero por encima de esta desorbitada vorágine de cambios legislativos, es indudable que deben existir principios de tal solidez y trascendencia que no puedan ser modificados, debiendo considerarse como el más importante la salvaguarda de la libertad del individuo, de acuerdo con la sabia sentencia romana "*hominis causa jus constitutum esse*", todo el derecho ha sido instituido para beneficio del hombre.

A este respecto, Venustiano Carranza en su convocatoria de 14 de septiembre de 1916 para la reunión del Congreso Constituyente que aprobó la Constitución de Querétaro de 1917, señaló con toda claridad lo siguiente:

"Siendo el objeto de todo gobierno *el amparo y protección del individuo*, o sea de las diversas unidades de que se compone el agregado social, es incuestionable que el primer requisito que debe llenar la Constitución Política tiene que ser la protección otorgada, con cuanta precisión y claridad sea

dable, a *la libertad humana*, en todas las manifestaciones que de ella deriven de una manera directa y necesaria, como constitutivos de la personalidad del hombre".

Asimismo, en el dictamen de la Comisión de Constitución sobre el artículo 10. de la misma, Comisión que presidía el General Francisco J. Múgica, se expresó también que: "el pueblo reconoce *los derechos naturales del hombre*, y por eso encomienda al poder público que los proteja, como que son *la base de las instituciones sociales*".

El postulado ineludible de reconocer y de garantizar en sus diversas manifestaciones la libertad del individuo, que constituyen *los derechos humanos* de nuestros días, pero sin perjuicio de introducir las adecuaciones y las enmiendas que las nuevas necesidades ameriten en la sociedad, plantea el problema del procedimiento y de los límites para la reforma de la Constitución de 1917.

Esta doble cuestión fue prevista y resuelta en dos artículos de nuestra Ley Fundamental.

En el artículo 135 se crea y se organiza el "*poder revisor*" de la Constitución, a base del voto favorable de dos tercios de los miembros del Congreso de la Unión y de la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

A su vez en el artículo 136 se proclama *la inviolabilidad de la Constitución* y rotundamente se establece que *los principios sancionados en ella*, que no son sino las "*decisiones políticas fundamentales*", no podrán dejar de observarse en ningún caso, ni siquiera a causa de una rebelión o de cualquier trastorno público, o sea, que ni mucho menos, con mayor razón, por el voto fragmentado y disperso de asambleas parciales como lo son las dos Cámaras del Congreso de la Unión y las 31 Legislaturas de los Estados.

Durante el presente siglo sólo un Congreso Constituyente ha habido en México, la Asamblea Nacional que por el mencionado Decreto de 14 de septiembre de 1916 convocó Venustiano Carranza en su carácter de jefe principal de la revolución entonces triunfante y cuya Asamblea se reunió en la ciudad de Querétaro y estuvo sesionando del 10. de diciembre de 1916 hasta el 31 de enero de 1917.

Dicha Asamblea tuvo el carácter de Congreso Constituyente por muy variados motivos.

En primer lugar, los Diputados que formaron parte de ella, se reunieron en un mismo sitio, en el entonces Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, para estudiar, discutir y aprobar juntos todos ellos y no en forma dispersa, los diversos preceptos de la nueva Ley Fundamental del país.

Aunque en el seno de dicha asamblea se enfrentaron y chocaron dos tendencias opuestas bien definidas, el sector radical alentado por el General Alvaro Obregón y compuesto principalmente por recientes combatientes en los campos de batalla y encabezado por Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Esteban Vaca Calderón y Juan de Dios Bojórquez, y el ala moderada adicta a Venustiano Carranza que representaban los abogados José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas y Fernando Lizardi y el ingeniero Félix F. Palavicini; sin embargo, se conservó el carácter *unitario e indivisible* de la

asamblea para que al fragor de las deliberaciones conjuntas se forjara el voto mayoritario en cada decisión, y no hubo, por tanto, fragmentación del Congreso en varios subgrupos o asambleas parciales que comprometieran de antemano el voto de sus integrantes al margen de la Asamblea General y antes de los debates de todos los congresistas.

A este respecto, es oportuno mencionar que aun dentro del régimen de las sociedades mercantiles se ha considerado con razón que es contraria a la libertad de voto la existencia de los llamados "*sindicatos de accionistas*", que prejuzgan y prefabrican el voto de sus miembros en conciliábulos parciales, sin haber conocido ni podido tomar en cuenta las deliberaciones posteriores de todo los demás socios.

Por falta evidente de este primer carácter unitario e indivisible, no puede llamarse asamblea o congreso constituyente a la dispersa y fragmentada actuación del *poder revisor* de la Constitución previsto en el artículo 135 de su texto, porque primero delibera y vota una de las Cámaras del Congreso de la Unión, después hace lo mismo la otra de ellas, y en seguida se disgrega lo aprobado en cada una de las mismas, para que deliberen y voten por separado cada una de las 31 Legislaturas locales de los Estados de la República, de tal manera que el mencionado *poder revisor* de la Constitución resulta carente de unidad e indivisibilidad, y es sólo la yuxtaposición de lo acordado por separado en treinta y tres subgrupos o miniasambleas en cuyo seno sólo se toman en cuenta las opiniones vertidas por sus respectivos integrantes.

En segundo término, la asamblea que sesionó en Querétaro a lo largo del último mes de 1916 y del primer mes de 1917, no se atuvo ni se sujetó a ninguna norma para su integración y funcionamiento, porque expresa y deliberadamente hizo a un lado el artículo 127 de la entonces vigente Constitución de 1857 que instituía el *poder revisor* de ésta y proclamó en su lugar que su único fundamento era la soberana e ilimitada voluntad del pueblo para ejercer su facultad constituyente por otros procedimientos.

Por ausencia de este segundo requisito, no puede tampoco llamarse poder constituyente al *poder revisor* de la Constitución instituido en su artículo 135, porque para la integración y actuación del mismo tiene que sujetarse por fuerza a dicho precepto fundamental y de ahí que su nombre y su esencia sea ni más ni menos que un poder *constituido* por dicho artículo 135 de la Constitución y *nunca una asamblea independiente y soberana en cuanto a la forma de constituirse* como lo fue, en cambio, el Congreso que se reunió en Querétaro a fines de 1916 y principios de 1917 y que actuó en estado de naturaleza, sin estar vinculado a formas jurídicas, ni a procedimientos pre-existentes.

En tercer lugar, la única razón de ser y el verdadero motivo que tuvo el Decreto de 14 de septiembre de 1916 de Venustiano Carranza como primer jefe de la revolución para convocar a un congreso constituyente, fue llevar a cabo varios cambios en algunas de las "*decisiones políticas fundamentales*" de la Constitución de 1857, cambios que pueden reducirse a tres en razón de su importancia.

El abandono de la concepción individualista y clásica de la Constitución de 1857, para incorporar y reconocer los *derechos sociales* de los campesinos y de los obreros en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, como lo destaca don Miguel de la Madrid Hurtado en su estudio "*El Congreso Constituyente de 1916-1917*" publicado en la colección "*Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*" (Tomo II, págs. 595 a 620).

Asimismo, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, mediante diversas cortapisas impuestas a las sesiones del Congreso de la Unión y la consolidación del veto del Presidente de la República en el proceso de elaboración de las leyes, y posteriormente la facultad concedida al mismo para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo puso de manifiesto don Felipe Tena Ramírez a propósito de la "*Evolución del Derecho Mexicano (1912-1942)*" en el capítulo "*Derecho Constitucional*" (Tomo I, págs. 19 a 44, Editorial Jus, México, 1943), donde analiza la influencia que sobre el particular tuvo en el Constituyente de Querétaro el pensamiento de don Emilio Rabasa a través de su obra "*La Constitución y la Dictadura*".

Y al lado de estos dos cambios, el más debatido fue sin duda el que se encuentra en los artículos 3o., 24, 27 y 130 de la Constitución de 1917, mediante los cuales se implantó el laicismo obligatorio en todas las escuelas primarias del país, se proclamó la libertad de conciencia, y se privó de toda clase de derechos a las entidades religiosas y a sus ministros.

Por último, el Congreso Constituyente de Querétaro no sólo no actuó con sujeción a ninguna norma jurídica, sino que tampoco se inclinó *de hecho* a las pretensiones a veces autoritarias de Venustiano Carranza, encargado a la sazón del Poder Ejecutivo Federal, puesto que dicho Congreso cambió radicalmente algunos de los preceptos del proyecto de Constitución que bajo la supervisión y por instrucciones del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista habían redactado los abogados José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas.

Esta independencia de criterio y de todo sometimiento a otra voluntad que no fuera la de los propios constituyentes, se manifestó, sobre todo, a propósito del artículo 3o. dedicado a la educación.

Venustiano Carranza tuvo el propósito de impedir que se aboliera en nuestro país la libertad de enseñanza, evitando que el laicismo obligatorio, ya existente para las escuelas oficiales, se impusiera también para las escuelas particulares. La razón fundamental de su oposición en esta materia, era que consideraba que en un país como México, carente de suficientes establecimientos de cultura, debía promoverse ampliamente la apertura del mayor número posible de centros docentes, sin importar el carácter o investidura de quienes lo hicieran, para difundir así las luces en todo el territorio nacional.

De acuerdo con tales intenciones, propuso Carranza en su proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente de Querétaro, que el artículo 3o. quedara redactado así: "Habrá plena libertad de enseñanza; será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la

enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos". Como se ve, mantenía Carranza, por un lado, la libertad de enseñanza consagrada por la primera parte del artículo 3o. de la Constitución de 1857; y, por otro lado también, reiteraba la prohibición de instrucción religiosa en todas las escuelas oficiales del país, introducida en 1874 durante el régimen del Presidente Lerdo de Tejada.

Para apoyar la aprobación de semejante proyecto del artículo 3o. constitucional y comprometer con su presencia a los Diputados constituyentes a que no lo modificaran, Carranza hizo lo que no pensaba hacer con los demás preceptos constitucionales proyectados por él. Anunció al Congreso Constituyente la mañana del 13 de diciembre de 1916 que tendría "la satisfacción de concurrir cuando se trate de discutir el artículo 3o. del referido proyecto"; y asistió al efecto a las deliberaciones respectivas que tuvieron lugar desde la tarde de ese mismo día hasta la noche del 16 del propio mes de diciembre. Sin embargo, su mencionada proposición pareció inadmisibles a la mayoría de Diputados constituyentes, alentados en su jacobinismo principalmente por Francisco J. Múgica, y fue al fin rechazado el mencionado proyecto por el voto de una mayoría de noventa y nueve contra cincuenta y ocho diputados, para quedar redactado así en definitiva el mencionado artículo 3o. constitucional:

"La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria."

Como dato curioso que pone de manifiesto el celo de los diputados constituyentes de substraerse *de hecho* a toda clase de instrucciones o directivas, por nimias que éstas fueran, cabe mencionar que en la junta preparatoria del 27 de noviembre de 1916, discutieron y decidieron no acatar la prohibición reglamentaria de fumar en el desarrollo de las sesiones del Congreso que se iban a iniciar.

En claro contraste con esta actitud de absoluta independencia del Congreso Constituyente de 1917 frente al Ejecutivo Federal, puede constatar que el *poder revisor* de la Constitución previsto en el artículo 135 de ella, que ha reformado su texto original más de 300 veces en 83 de sus 136 artículos, no se ha sustraído de hecho a la voluntad de los Presidentes de la República, quienes han sido de ordinario los autores de las respectivas iniciativas de esas múltiples reformas desde las primeras en el año de 1921 hasta las últimas en el año de 1983.

Para entender el significado de esta larga cadena de reformas es muy útil acudir al Derecho civil donde se encuentra la figura del "*contrato de adhesión*" a que se refiere el artículo 63 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Llámanse "*contratos de adhesión*" a aquellos en que una sola de las partes elabora el clausulado total de ellos y la otra parte, sin entrar a discutir ni modificar tales estipulaciones, se concreta a aceptarlas.

En esta moderna figura contractual podría inspirarse el Derecho Constitucional Mexicano para calificar como verdaderas *leyes de adhesión* por parte del *poder revisor* de la Constitución a las citadas reformas a la Constitución, en las cuales la iniciativa correspondiente de los Presidentes de la República ha sido aprobada sin mayor discusión ni importantes retoques por las dos Cámaras del Congreso de la Unión y por las Legislaturas de los Estados.

El artículo 127 de la Constitución de 1857 estableció el poder revisor de ella, en una forma idéntica a la del artículo 135 de la Constitución de 1917.

Ahora bien, si el mencionado *poder revisor* previsto en el artículo 127 de la Constitución de 1857 hubiera tenido facultades bastantes para cambiar algunas de las *decisiones políticas fundamentales* de esa misma Constitución, no hubiera sido necesario que Venustiano Carranza convocara al Congreso Constituyente de 1917, ni que éste se hubiera reunido para hacerlo en la ciudad de Querétaro, sino que habría bastado que dicho *poder revisor* se hubiera integrado y hubiera actuado a través del voto de las dos Cámaras del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, cosa que no se hizo, lo cual confirma que tampoco el *poder revisor* establecido en el artículo 135 de la Constitución tiene facultades para cambiar de ésta las decisiones políticas fundamentales.

No se me escapa el carácter puramente doctrinario de esta observación, porque en el terreno de los hechos, ciertamente no hubo elecciones populares de los llamados "Diputados constituyentes" en los escasos dos meses comprendidos de mediados de septiembre a mediados de noviembre de 1916, sino escueta designación superior en favor de cabecillas o de líderes de entre las huestes carrancistas que eran a la sazón uno de los distintos bandos en lucha por el poder en medio de una guerra civil.

En suma, el *poder revisor* de la Constitución que instituye el artículo 135 de ella, no es por ningún concepto un poder constituyente, porque dicho *poder revisor* no es una asamblea nacional, unitaria e indivisible, sino una serie de subasambleas parciales, o sea es sólo la resultante de la actuación por separado de cada una de las dos Cámaras del Congreso de la Unión y de las 31 Legislaturas de los Estados; no es tampoco una asamblea que se constituya como ella lo decida, sino ajustándose siempre a la forma y al procedimiento que le marca imperativamente el artículo 135 de la Constitución; no es asimismo un *poder autárquico de derecho*, porque debe respetar las "*decisiones políticas fundamentales*", es decir, los principios sancionados en la propia Constitución de acuerdo con el artículo 136 de la misma; y finalmente no ha sido *de hecho* un poder autárquico, dada la sumisión que históricamente ha asumido frente a las iniciativas formuladas por el Presidente de la República para la reforma de la Constitución.

Si por las cuatro evidentes razones antes indicadas no puede llamarse *poder constituyente* al *poder revisor* de la Constitución previsto en el artícu-

lo 135, menos aún puede llamársele un *poder permanente*, ya que la integración y funcionamiento del mismo no es continuo, sino esporádico. Históricamente se ha constituido sólo de cuando en cuando, es decir, cuando el Presidente de la República ha presentado iniciativas para reformar la Constitución. Puede al respecto afirmarse que desde 1917 hasta ahora se ha integrado y funcionado 87 veces, o sea otras tantas veces en que se ha reformado la Constitución, no habiéndose integrado ni funcionado en los intervalos entre una y otra de tales reformas. Sería disparatado, por ejemplo, afirmar que la asamblea de una sociedad anónima es un órgano permanente, como también resulta un verdadero disparate afirmar que el poder revisor de la Constitución es un *poder permanente*.

En conclusión, el *poder revisor* de la Constitución que prevé el artículo 135 de ella, no es un *poder constituyente permanente*, puesto que no es ni poder constituyente ni tampoco poder permanente, y, en cambio, el Congreso convocado por Venustiano Carranza el 14 de septiembre de 1916 y que sesionó en el entonces Teatro Iturbide del 1º de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917, fue en verdad un poder constituyente que al aprobar la Constitución de Querétaro de 5 de febrero de 1917 se disolvió y dejó de existir. Llamar "*Constituyente Permanente*" al Poder Revisor de la Constitución no es una simple equivocación de nombres. Significa en México abogar, consciente o inconscientemente, por una dictadura. No la dictadura de las dos Cámaras y de las 31 Legislaturas de los Estados en unánime adhesión a las iniciativas del Ejecutivo, sino la dictadura del autor único y absoluto de tales iniciativas.

Ahora bien, no obstante las irrestrictas y omnímodas facultades que el Constituyente de 1917 tuvo en sus sesenta y siete sesiones por espacio de dos meses, se abstuvo de arrasar con todas las "*decisiones políticas fundamentales*" de la Constitución de 1857 y respetó sobre todo, entre ellas, para no citar otras, a ésta de trascendental importancia: la prohibición general de monopolios de Estado contenida en el artículo 28 de su texto, para hacer así posible la libertad de industria y de comercio.

Con todo, lo que la Asamblea de Querétaro reunida en 1917 no hizo con las más importantes "*decisiones políticas fundamentales*" de la Constitución de 1857, lo ha venido haciendo, sin facultades, a través de los años el mencionado "*poder revisor*" de la Constitución previsto en el citado artículo 135, según se pone de manifiesto a continuación.

El 15 de enero de 1927 se reformó el artículo 83 de la Constitución para permitir nada menos que la reelección del Presidente de la República, a pesar de que el principio de la "*no reelección*" había sido el postulado político de mayor importancia que esgrimió la revolución de 1910. Afortunadamente, vino poco después la contrarreforma, el 29 de abril de 1933, para proscribir de nuevo la reelección del Ejecutivo Federal, sólo por el temor de que volviera a repetirse en el futuro el magnicidio de La Bombilla.

Asimismo, el 9 de enero de 1934 se suprimió en la fracción XIV del artículo 27 Constitucional el juicio de amparo para negar a los particulares que pudieran defenderse de las resoluciones de dotación o de ampliación de

ejidos, y a su vez el 12 de diciembre de 1934 se abolió también en la fracción IV del artículo 30. constitucional el juicio de amparo contra las resoluciones que revocaran o denegaran a los particulares las autorizaciones del Estado para impartir enseñanza en diversos grados, haciendo, por tanto, que prevaleciera como única norma obligatoria en el Estado mexicano, no la Constitución de 1917, sino la omnímoda e ilimitada voluntad de los gobernantes en turno.

Sobre este tema, hubo después sólo una contrarreforma parcial, el 18 de enero de 1947 en lo que respecta a la materia agraria, para permitir a los pequeños propietarios de predios agrícolas o ganaderos en explotación y con certificado de inafectabilidad, el acceso al juicio de amparo para la defensa de sus derechos.

Con todo, hasta el día de hoy subsiste inexplicablemente en el texto del artículo 30. constitucional la supresión del juicio de amparo en materia educativa en abierta contradicción con la "*decisión política fundamental*" de las Constituciones de 1857 y de 1917 de someter al control de la Ley Fundamental los actos de todas las autoridades del país a través del juicio de amparo, razón por la cual es de recordar ahora que en el Seminario sobre Derechos Humanos organizado en esta capital por las Naciones Unidas, el entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación don Mariano Azuela declaró el 18 de agosto de 1961, ante el asombro de los Delegados internacionales a ese evento, lo siguiente:

"El artículo 30. constitucional no es sino la intromisión de la dictadura en el campo de la enseñanza. En México se vive bajo un régimen precario de libertad de enseñanza. No se puede establecer una escuela primaria sino con autorización oficial que se otorga al capricho de la autoridad y debe ajustarse a los programas oficiales del Gobierno, el que reserva su derecho de clausurarla, sin que sirva el juicio de amparo como remedio para impedirlo. En opinión de varios autores, entre ellos el Dr. Luis Garrido de renombre internacional, estas disposiciones son contrarias a la voluntad del pueblo mexicano por injustas."

Finalmente, el 17 de noviembre de 1982 mediante una primera reforma al artículo 28 constitucional, se creó el monopolio estatal de la Banca y con él se suprimió de hecho la correlativa libertad de comercio e industria consagrada en el hoy artículo 50. constitucional, y, después, el 3 de febrero de 1983 a virtud de una segunda reforma al mismo artículo 28 de la Constitución, se fingió respetar de palabra la prohibición general de monopolios, pero en realidad se abrieron las puertas a toda clase de monopolios de Estado, aboliendo para ello el *régimen de facultades expresas* e invistiendo al Congreso de la Unión de una irrestricta facultad en blanco que puede llenarla a su soberano arbitrio y crear de esta manera cuantos monopolios estatales quiera con la consiguiente supresión absoluta de la libre concurrencia. Es esto, en efecto, lo que en verdad significa la llamada "*rectoría económica del Estado*", merced a la cual puede el Estado reservarse "*de manera exclusiva*" las áreas estratégicas "*que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión*". Así desaparece por completo la limitación termi-

nante y expresa que en materia de monopolios de Estado quiso establecer la Asamblea Constituyente de 1917, al permitir, sólo por vía de excepción, únicamente los cinco monopolios de Estado que señalaba el original artículo 28 Constitucional.

Es hoy día de gran actualidad y trascendencia examinar el tema de los monopolios de Estado, dado que este asunto fue realmente el contenido de una de las *decisiones políticas fundamentales* del Constituyente de 1917, como lo precisaron con toda claridad, tanto Venustiano Carranza en el discurso de apertura del Congreso Constituyente de Querétaro, al proponer su proyecto de Constitución, como Francisco J. Múgica al razonar la comisión presidida por él, su dictamen sobre el artículo 28 del mencionado proyecto.

“Con estas reformas al artículo 27, dijo entonces Carranza, con la que se consulta para el artículo 28 a fin de *combatir eficazmente los monopolios* y asegurar en todos los ramos de la actividad humana la libre concurrencia, la que es indispensable para asegurar la vida y el desarrollo de los pueblos. . . con todas estas reformas, repito, espera fundamentalmente el gobierno de mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales.”

“La prohibición relativa a todo lo que significa monopolio, agregó a su vez Múgica, comprende que esto es *odioso* en un país como el nuestro en el que debe dejarse *el mayor campo de libertad posible al comercio y a la industria* y, solamente como medida de orden para garantizar debidamente los derechos tanto de las personas como de la Nación misma, se reserva a ésta los relativos a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía y a los autores y artistas el privilegio de reproducir sus obras por determinado tiempo. . .”

Fue así como en esta materia concordaron plenamente la convocatoria del Constituyente y el vocero mayoritario de este último, en consonancia con el siguiente precepto de dicha convocatoria:

“Artículo 11. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, concurrirá al acto solemne de la instalación del Congreso Constituyente y en él presentará el proyecto de *Constitución Reformada*, pronunciando un discurso en que *delineará el carácter de las reformas y su verdadero espíritu.*”

Sobre este mismo artículo 28 de la Constitución de 1917, resulta muy oportuno y útil su comparación con el también artículo 28 de la Constitución de 1857 que establecía lo siguiente:

“Artículo 28. No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptúanse únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, concede la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.”

También aquí son de recordar las palabras de Guillermo Prieto que pronunciara el 14 de agosto de 1856, al debatirse en el Congreso Constituyente de ese año, el texto del precepto de referencia. “*La cuestión de monopolios,*

dijo entonces, *es tan grave* que, para librar al pueblo de vejaciones fiscales, *debe ser resuelta por la Constitución*”, con lo cual puso de manifiesto que el problema relativo a los monopolios de Estado era ya desde entonces una cuestión de tanta importancia que, por tratarse de una “*decisión política fundamental*”, debía quedar reservada siempre a un Congreso Constituyente, y no delegarse siquiera al *poder revisor* de la Constitución, como se procedió sin facultades en la citada reforma de 17 de noviembre de 1982 al artículo 28 constitucional que creó el monopolio estatal de la banca, ni mucho menos para dejarse al arbitrio del Congreso de la Unión, como se hizo indebidamente en la reforma de 3 de febrero de 1983 que creó la llamada “*rectoría económica del Estado*”.

Como puede comprobarse a continuación, el artículo 28 de la Constitución de 1917 reiteró substancialmente la anterior disposición fundamental de 1857 en los términos siguientes:

“Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos *no habrá monopolios* ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos ni prohibiciones a título de protección a la industria; *exceptuándose únicamente* los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se conceda a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorgan a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora. . .”

La diferencia en la parte que interesa consiste en que la Constitución de 1917 agregó a los dos únicos monopolios de Estado que admitió la Constitución de 1857 otros tres más, a saber: dos monopolios de Estado que los adelantos técnicos introdujeron, a saber, el de los telégrafos y el de radiotelegrafía, y el otro monopolio, que se hizo necesario implantar para poner orden a la anarquía que reinaba antes de la Revolución por la multiplicidad de papel moneda que lanzaban entonces a la circulación los diversos bancos privados existentes a la sazón, creándose en su lugar el monopolio de la emisión de billetes por un solo banco controlado por el Estado.

No obstan, por tanto, dichas adiciones para que continúen siendo oportunos y vigentes los sabios comentarios sobre el artículo 28 de 1857 de José María Lozano en su clásico “*Tratado de los Derechos del Hombre*”.

“Puedese definir el monopolio, diciendo que consiste en el derecho exclusivo que alguno pretende haber adquirido para vender, o fabricar determinadas mercancías o efectos. Este derecho puede fundarse en la ley o en la concesión de la autoridad pública. En ambos casos lo prohíbe nuestro artículo; y en consecuencia, de ninguna manera es legalmente posible. *Establecida en el artículo 4o. la libertad que todo hombre tiene para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode y para aprovecharse sus productos, era consecuente, natural y preciso de esta garantía la que consagra el artículo 28. No es un efecto compatible con aquella libertad la existencia de monopolios concedida por la ley o por la autoridad pública. . .* prohíbe

también nuestro artículo los estancos, es decir, el monopolio ejercido, no por los particulares sino por el Fisco. *En esta materia el gobierno colonial nos dejó abundantes precedentes que sólo lenta y trabajosamente han ido desapareciendo de nuestras leyes al par que las instituciones se han ido mejorando, haciéndose práctico el principio de libertad humana.* El tabaco, la sal, la nieve, los naipes y otros varios artículos estuvieron por mucho tiempo estancados; sólo el gobierno podía especular en ellos y era un delito contravenir a la prohibición. Ha sido obra de mucho tiempo desterrar definitivamente de nuestras leyes estos abusos y es curioso observar la lucha entre las tradiciones antiguas y la libertad naciente. Tomando, por ejemplo, el tabaco, nuestra legislación patria nos presenta frecuentes y repetidas vicisitudes. . . En el día los intereses creados a la sombra bienhechora de la libertad, hacen de hecho imposible el restablecimiento de este estanco: nuestra Constitución en el artículo 28 que examinamos y en el artículo 4o. con que tan íntimamente se relaciona, elevan a aquella imposibilidad de hecho a la categoría de una imposibilidad legal" (José María Lozano, *Tratado de los Derechos del Hombre*, México, 1876, págs. 392 a 396).

De todo lo que acaba de exponerse, resultan evidentes estas conclusiones:

a) Que Venustiano Carranza, en su mensaje de 1o. de diciembre de 1916, reconoció a manera de exposición de motivos del artículo 28 de la Constitución de 1917, que en nuestro país "debe dejarse el mayor campo de libertad posible al comercio y a la industria", y que hay que "asegurar en todos los ramos de la actividad humana la libre concurrencia, la que es indispensable para asegurar la vida y el desarrollo de los pueblos".

b) Que en el dictamen relativo al mismo artículo 28 de la Comisión presidida por Francisco J. Múgica, se convocó con toda firmeza y decisión a "combatir eficazmente los monopolios", porque "todo lo que significa monopolio es odioso en un país como el nuestro".

c) Que en el texto del propio artículo 28 se remarcó hasta con pleonasmo que no habría más de los cinco monopolios de Estado admitidos en ese precepto, usando para ello una redundante expresión: "exceptuándose únicamente", con lo cual se quiso cerrar la posibilidad de que en el futuro se implantara un nuevo monopolio de Estado.

d) Que tanto para el Congreso Constituyente de 1857, como para el de 1917, tuvo el rango indiscutible de "decisión política fundamental" la prohibición general de monopolios de Estado y la prohibición especial de crear nuevas excepciones a aquella prohibición general.

Este carácter de "decisión política fundamental" del artículo 28 de la Constitución de 1917, no es un mero calificativo de honor. Su verdadero significado y alcance se encuentran en la más autorizada doctrina nacional y extranjera.

Fue autor de tan feliz expresión, en el año de 1914, el tratadista alemán Karl Schmitt, quien al igual que su coterráneo Karl Loewenstein, proclamaba que en toda Constitución hay principios y pronunciamientos establecidos por el originario poder constituyente que no pueden alterarse, ni mucho menos suprimirse por el poder revisor o reformador de la Constitu-

ción. Se trata de aquellas "disposiciones intangibles" que actúan como "límites de la reforma constitucional" y que "se producen por la inmunidad de que gozan ciertos valores ideológicos fundamentales, implícitos, inmanentes o inherentes a una Constitución".

Asimismo, en la reciente obra sobre "Derecho Constitucional Comparado" del tratadista italiano Vergottini que se elaboró en 1981 teniendo a la vista las Constituciones de casi todos los países del mundo, se llega a la conclusión de que las variaciones o modificaciones a toda Constitución siempre deben reconocer "la permanencia del núcleo esencial de la Constitución modificada", puesto que "toda Constitución, rígida o flexible, tiene límites en cuanto a su modificación", y estos límites pueden ser también implícitos y substanciales, en cuanto que ningún ordenamiento, mientras subsista, puede consentir en la supresión de aquellas instituciones esenciales para su propia supervivencia (Giuseppe de Vergottini, "Diritto Costituzionale Comparato", Padova, CEDAM, 1981, pp. 102 y 107 y 108).

Tres grandes constitucionalistas mexicanos se anticiparon a sustentar y a fundar el mismo pensamiento en nuestra patria.

En su famoso voto particular de 1847 que sirvió para reimplantar en México el régimen federal, advirtió Mariano Otero:

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

Años después, el que fuera Diputado constituyente en 1857, José María Castillo Velasco, escribiría en 1871:

"Pero las adiciones y reformas no podrán nunca ser para limitar o destruir los derechos del hombre ni los derechos de la sociedad, ni la soberanía del pueblo y las consecuencias de ella. Y nunca podrán ser de otra manera, porque esos derechos y la soberanía del pueblo son naturales, proceden de la naturaleza del hombre, son condiciones indispensables de su vida y de su desarrollo: porque la libertad y el derecho no son concesiones de la ley, ni del gobernante, sino verdades eternas e inmutables que el gobernante y la ley deben respetar siempre, proclamar siempre y siempre también defender y asegurar" (José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1871, pág. 251).

Finalmente, ya en este siglo, publicó en 1912 Emilio Rabasa su primera edición de "La Constitución y la Dictadura", donde sostuvo que el poder reformador de la Constitución podía efectuar adiciones y reformas al texto constitucional, pero no la destrucción constitucional de la Constitución, porque esto sería contrario al sentido común y al antes mencionado artículo 127, hoy 135, de la Constitución (*La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la Organización Política de México*, México, Tip. de "Revista de Revistas" 1912, pág. 320).

Aún ahora, ya durante la vigencia de la Constitución de 1917, destacados tratadistas de la materia han seguido en México la misma línea de pensamiento.

Don Felipe Tena Ramírez, a pesar de ser el más decidido defensor del llamado "Constituyente Permanente", acabó al fin por adherirse a la tesis en cuestión con esta frase que aplicó al *poder revisor* de la Constitución:

"Por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia, con tal de que subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una Constitución" (Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, 19a. edición, Porrúa, México, 1983, pág. 58).

En otras palabras, sólo cambió este ilustre autor el nombre de "*decisiones políticas fundamentales*" por el de "principios históricos esenciales".

Innegable supresión de uno de esos "*principios históricos esenciales*" o "*decisiones políticas fundamentales*" de la Constitución de 1917, lo fue la reforma del 17 de noviembre de 1982 al artículo 28 de ella que creó el nuevo monopolio estatal de la banca, reforma que como lo reconoce expresamente el mismo don Felipe Tena Ramírez suprimió "el más que centenario principio de la prohibición de monopolios de Estado como regla general, con excepción única y exclusiva en materia bancaria la tocante al banco de emisión".

Más claro y directo sobre este tema fue, sin duda, Mario de la Cueva en su mencionada obra póstuma, al analizar la competencia del poder reformador o revisor de la Constitución:

"La tesis de la ilimitabilidad de sus atribuciones rompe el principio de la seguridad jurídica y el sistema del control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, pues si el poder reformador puede hacerlo todo, si puede suprimir o cambiar los principios fundamentales de la Constitución, podría suprimir nuestro juicio de amparo y la jerarquía de las normas consignada en el artículo 133. . .

"El poder reformador puede adicionar o reformar los preceptos que consignan los derechos humanos individuales y sociales, pero lo que no puede hacer es *derogarlos totalmente, ni podría tampoco nulificarlos a pretexto de adiciones o reformas. Pero será la Suprema Corte de Justicia quien deba decidir en cada ocasión sobre la legitimidad de sus actos*" (Mario de la Cueva, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, 1982, pp. 172 y 173).

Sin embargo, con este último sueño se fue su autor a la tumba, ya que con motivo de la creación del monopolio estatal de la banca, un Tribunal Colegiado de Circuito, cuya resolución se negó a revisar y a contradecir el Pleno de la Suprema Corte en la indecorosa sesión del 22 de noviembre de 1983, concedió un extraño "*derecho de asilo*", aquel que obtenían los delinquentes que lograban refugiarse en los monasterios de la Edad Media, en favor de toda clase de reformas a la Constitución, porque una vez que cualquier reforma lograba aposentarse en el texto de la Constitución, gozaba ella de una sagrada inmunidad y se convertía en intocable como la Constitución misma, razón por la cual los tribunales federales deberían sin más,

abstenerse de entrar a examinar la constitucionalidad de toda clase de reformas, aún de las reformas destructoras de garantías individuales y de las reformas demolitorias de otras decisiones políticas fundamentales. Fue así como la Corte se negó injustificadamente a conocer y resolver el primer amparo que se ha presentado en México contra una reforma demolitoria de la Constitución, que *suprimió de nuestro derecho* la garantía individual de prohibición de nuevos monopolios de Estado y que *suprimió de hecho* la correlativa garantía individual de libertad de industria y de comercio.

Hace un siglo tuvo lugar un parecido incidente en la historia del tradicional sometimiento de los demás Poderes a la voluntad, expresa o adivinada, del Ejecutivo Federal.

Discutióse entonces en el Congreso el monto de la Deuda Inglesa y ante la pretensión del Ministerio de Hacienda del Presidente Manuel González, para que a todo trance se aprobara un proyecto en el que no sólo se inflaba la cuantía de tal adeudo, sino que se autorizaba la disposición de un sustancioso excedente de varios millones de libras esterlinas para "gastos y comisiones", se opuso con irrefutables argumentos una minoría de Diputados que encabezaba el poeta Díaz Mirón.

Sucumbió entonces esa independiente minoría bajo el triste lema que hizo famoso al Presidente González: "*contra razones, votos*"; al igual que ahora en el mencionado Pleno de la Corte los irrefutables argumentos de los Ministros Alfonso López Aparicio y Atanasio González Martínez sucumbieron también al golpe del viejo lema Gonzaliano: "*contra razones, votos*".

La expresada resolución del Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa que dio motivo a la revisión que se negó a tramitar primero el Presidente de la Corte y después el referido Pleno de la misma, invocó la existencia del llamado "*Constituyente Permanente*" y afirmó que "el juicio de amparo constituye un medio de defensa, el más eficaz, de nuestra Constitución Política, por lo cual resulta absurdo y contra toda lógica jurídica que se pretenda utilizar ese medio de defensa para impugnar, y en su caso destruir, la Constitución, *de la cual forma parte la adición* señalada como acto reclamado".

A través de esta renovada fidelidad al dogma oficial del "*Constituyente Permanente*" pretendieron nuestros Tribunales Federales dejar manos libres al Poder Revisor para que haga mangas y capirotos de la Constitución de Querétaro, y sólo hicieron la salvedad de que la destrucción y aniquilación de la Constitución se lleve a cabo con apego al procedimiento formal que ella misma establece en su artículo 135, como si a un condenado a muerte se le concediera a manera de última gracia que escogiera él mismo el procedimiento o el arma para victimarlo. Pero aún este último reducto concedido por gracia a la Constitución de Querétaro ha sido ya asaltado y destruido por la hidra insaciable del "*Constituyente Permanente*", porque con apego al propio artículo 135 y conforme a la última reforma de 1983 al artículo 28, se ha facultado al Congreso de la Unión para crear en lo futuro cuantos monopolios de Estado estime convenientes, lo que significa que ya no se quedó el llamado "*Constituyente Permanente*" con la facultad de ser él el

único y exclusivo facultado para reformar la Constitución de Querétaro, sino que traspasó dicha facultad al Congreso de la Unión para que éste, ya sin apego alguno al artículo 135, reforme el artículo 28 de la Constitución de Querétaro cuantas veces quiera, creando más y más monopolios de Estado sin limitación alguna.

El argumento de que cualquier reforma a la Constitución con sujeción al procedimiento formal del artículo 135, hace que tal reforma sea ya parte integrante de la propia Constitución, y no pueda la Constitución ir contra ella misma, es un razonamiento mutilante e insostenible.

Es mutilante, como lo hace notar el tratadista Mario de la Cueva, al señalar que quienes apelan sólo al artículo 135 de la Constitución, para preconizar la omnipotencia del Poder Revisor de la Constitución, desconocen que existe también el artículo 136 de la Constitución que declara inviolable a ésta y que prohíbe de manera terminante y sin excepción alguna, la destrucción o aniquilamiento de los principios sancionados en la propia Constitución, que no son otros sino las "*decisiones políticas fundamentales*" tantas veces invocadas.

"Los constitucionalistas de nuestro siglo —dice De la Cueva— han olvidado la existencia del artículo 128, título octavo de la Constitución de 1857, que llevaba por rubro: De la inviolabilidad de la Constitución, y que pasó a ser el artículo 136 del título noveno de la Constitución de Querétaro. Y el olvido es grave, porque ahí se expresó con máxima claridad el sentimiento de la Asamblea Constituyente del siglo anterior, y porque creemos que contiene una manifestación expresa de la concepción limitacionista" (Obra citada, pág. 171)

Es, además, insostenible, porque de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución podría destruirse el propio artículo 135, como ya ocurrió de hecho con la reforma de febrero de 1983 al artículo 28 de la Constitución, ya que mediante esta reforma ya no se seguirá en el futuro el procedimiento del artículo 135 de la Constitución para reformar a ésta, puesto que el solo Congreso de la Unión, sin necesidad de la mayoría calificada del voto de dos tercios de sus miembros y sin el concurso de las Legislaturas de los Estados, es el órgano único que puede reformar a su arbitrio la Constitución de Querétaro en lo tocante al original artículo 28 de la misma.

A los testimonios doctrinales anteriores, es muy oportuno y significativo agregar el que proviene del entonces catedrático universitario y hoy Presidente de la República, cuando en su monografía sobre "*El Congreso Constituyente de 1916-1917*" invoca varias veces, llamándolas por su específico e inconfundible nombre, la existencia de "*decisiones políticas fundamentales*" en nuestro Derecho Constitucional Mexicano.

La interposición y el infundado desechamiento del primer amparo contra una reforma a la Constitución, provocó una interesante polémica entre dos estudiosos del Derecho Constitucional.

Porfirio Piña en su artículo "*La Reforma de la Constitución*" (págs. 389 y 390, de la Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 7, Número 7, México, 1983) sostiene que el primer tope o barrera

infranqueable ante la cual debe detenerse toda reforma a la Constitución, vienen a ser los derechos del hombre, las garantías individuales, ya que "estos derechos constituyen un mínimo que puede ampliarse; pero nunca disminuirse. . . abatir esos derechos, en beneficio de las llamadas garantías sociales, no tiene razón de ser si atendemos a que el grupo organizado sólo es tal frente a los que no lo integran, porque dentro del grupo el valor protegido sigue siendo el individuo, la persona sujeto del derecho", y agrega que "la apreciación de los límites de la potestad reformadora, corresponde hacerla, más que a la doctrina, a aquel poder que tiene por función crear el derecho del caso concreto: el poder judicial, en la sentencia del amparo contra la reforma que se estime inconstitucional", y termina haciendo notar que "no puede aceptarse que un amparo contra una reforma de ese tipo sea un amparo contra la propia Constitución, porque una reforma no integra la Constitución sino hasta que es definitiva; y no es tal mientras puede ser impugnada en amparo porque no ha transcurrido el término para interponerlo y, hecho esto, mientras el amparo no sea resuelto".

En contra del criterio anterior, Elisur Arteaga Nava en su estudio sobre "*Las Reformas Constitucionales*" (en la misma Revista, págs. 403 y 404) sostiene que, "el constituyente mexicano se ha inclinado por el punto de vista de que el supremo poder nacional establecido en la Constitución como competente para hacer modificaciones a la misma, lo puede hacer sin limitación alguna", y arguye que "negar tal posibilidad, al no existir otra vía, sólo quedarían dos alternativas: la inamovilidad o la violencia; ninguna de ellas va con un sistema jurídico serio.— El único límite a la actividad reformadora que se obtiene del 135 es que la carta magna responda en términos generales a las relaciones de poder que existen, de otra manera es rebasada o desconocida".

Esta gaseosa fórmula de que toda reforma debe responder "*en términos generales a las relaciones de poder que existen*" constituye una velada referencia y un disimulado acatamiento a las "*decisiones políticas fundamentales*", puesto que el mismo autor sostiene que si el grupo gobernante en alguna modificación "no corresponde a las relaciones de poder que se dan en determinado momento, puede suceder o que se haga un derecho ideal que es desconocido repetidamente o propicia intranquilidad y violencia.— Que se toquen o no los derechos individuales más que depender de prohibiciones jurídicas, dependerá de la posibilidad de descontento o violencia que pudiera propiciar".

Frases como éstas constituyen el reconocimiento de que una reforma atentatoria de los derechos individuales incuba una revolución o prepara una rebelión, la cual puede evitarse precisamente a través del control de la constitucionalidad de la reforma por medio del juicio de amparo.

Por último, hace notar este autor que "en México, al igual que en los Estados Unidos, el poder judicial ha declinado el tener que pronunciarse respecto de una reforma política; ha evitado convertirse en supremo poder conservador. Propiciaría un enfrentamiento directo en el que el judicial carecería de sustento político. No podría hacer efectiva su determinación".

Inconsistente resulta este argumento, pues en toda sentencia de amparo que concede al quejoso la protección de la Justicia Federal, se produce un inocuo enfrentamiento directo entre el poder judicial y aquellos poderes que como autoridades responsables han emitido el acto reclamado, y esto mismo puede ocurrir también sin temor alguno en el caso de las reformas constitucionales demolicionarias de garantías individuales, pues como lo admite el propio Elisur Arteaga Nava, carece de unidad orgánica el poder reformador de la Constitución, ya que "los autores del artículo 135 han ocurrido a órganos constituidos, que se atienen, salvo disposición expresa en contrario, a los principios generales que regulan su funcionamiento". No cabe aquí, por tanto, la reminiscencia del Supremo Poder Conservador aplicado al poder judicial que mediante una sentencia de amparo se limita a proteger a un determinado quejoso en el caso especial planteado por él, sino la reminiscencia a "*Su Alteza Serenísima*" aplicada con toda exactitud al Ejecutivo Federal que sin límites de ninguna especie y sin control de ninguna naturaleza puede obtener toda clase de reformas a la Constitución.

El esclarecimiento de la naturaleza y de las facultades del "*poder revisor*" de la Constitución, *constituido* en la forma del artículo 135, y expresamente *limitado* por no estar facultado para cambiar los *principios inviolables* de ella según el artículo 136, no es un bizantismo jurídico, ni un tema meramente académico de interés exclusivo para los especialistas de la materia.

Se está en presencia, por el contrario, de una cuestión vital para la subsistencia de la propia Constitución y para la existencia de un verdadero *Estado de Derecho*.

En la sesión solemne de clausura del Congreso Constituyente de Querétaro el día 31 de enero de 1917, se pronunciaron los 414 Diputados constituyentes por voz de Venustiano Carranza y de Hilario Medina para que se respetara *la estabilidad de la Constitución* que acababa de ser aprobada y *su duración fuera defendida por todos*.

En efecto, al recibir el texto de la Constitución recién aprobado y antes de protestar el cumplimiento de la misma, Venustiano Carranza expresó la convicción que tenía de que sería una realidad y no una quimera *la permanencia de los principios fundamentales* contenidos en ese Código Político.

"Sean cuales fueren —dijo entonces— los defectos que por deficiencia o exceso pudiera tener la obra a que dais cima en estos momentos, hay en ella *una prenda que asegurará su estabilidad*, ya que siendo la expresión genuina de necesidades seculares y correspondiendo a los deseos ingentes de la Nación, no se verá en lo sucesivo como un sueño de difícil e imposible realización, sino algo que es fácil de entrar en sus usos y costumbres nacionales."

Y a su vez, en el discurso de contestación a las palabras anteriores, arengó a todos los diputados constituyentes y a nombre de ellos, Hilario Medina en los términos siguientes:

"Señores diputados, que esa obra viva, que esa obra *perdure*, que esa obra sea *duradera*, que *se haga vieja*; que esa obra *la defendamos todos* y cada uno de nosotros."

En contra de este unánime voto de Venustiano Carranza y de todos los Diputados Constituyentes de Querétaro, la obra que dejaron ha sido erosionada de manera constante e ininterrumpida mediante una cadena de numerosas y substanciales modificaciones.

Al efecto, sólo durante los primeros cuatro años, de 1917 a 1921, estuvo adormecido el poder revisor de la Constitución y se abstuvo de tocar a ésta, pero a partir de 1921 tuvo un activísimo despertar, porque en el periodo comprendido de 1921 a 1983 se integró 87 veces y de ellas fueron nada menos que 14 veces en el fecundo periodo de 1977 a 1983, para llegar a reformar 83 de sus artículos en un número total de más de 300 textos.

Así las cosas, bien puede aplicarse a la Constitución de México el calificativo de "*Constitución nominal*" a que se refiere el tratadista alemán Loewenstein:

"El carácter normativo de una Constitución, dice este autor, no debe ser tomado como un hecho dado y sobreentendido, sino que cada caso deberá ser confirmado por la práctica. Una Constitución podrá ser jurídicamente válida pero si la dinámica del proceso político no se adapta a sus normas, la Constitución carece de realidad existencial. En este caso, cabe calificar a dicha Constitución de *nominal*" (obra citada, pág. 218).

La más palpable y reciente demostración de que la Constitución de 1917 ha sido para nuestros gobernantes sólo una *Constitución nominal* o de *puro nombre* nos la ofrecen las dos últimas reformas al artículo 28 constitucional.

Un día después de que el Presidente José López Portillo había expedido el Decreto expropiatorio de la banca, anunció con asombroso cinismo en su residencia de Los Pinos a los principales banqueros afectados, que para impedir que dicho Decreto pudiera ser revocado o anulado, procedería a reformar la Constitución y fue así como el 17 de noviembre de 1982 se cumplió su ominosa amenaza y obtuvo con inaudita celeridad y sin dificultad alguna, la primera reforma al artículo 28 constitucional para erigir como sexto monopolio de Estado el de la banca y del crédito.

Don Felipe Tena Ramírez, a pesar de su adhesión al "Constituyente Permanente", dedica los más duros comentarios a semejante atropello del Presidente López Portillo, expresando al efecto que no estaba éste autorizado "en manera alguna a otorgar tratamiento despectivo a un precepto de rango constitucional que como el artículo 28, es acreedor por lo menos a los funerales en cierto modo solemnes, previstos para la alteración de todo precepto de la Ley Suprema por el artículo 135 de la misma", agregando que dicho Presidente no pudo reformar el día 1º de septiembre de 1982 al citado artículo 28 constitucional, "pero bajo su personal autoridad y dentro de la trascendental zona de la ejecución, dispuso y llevó a cabo simultáneamente la supresión de la banca privada concesionada y la incorporación total de la materia respectiva al monopolio del Estado. Fue desconocido así en la práctica, aunque permaneció admonitorio e impotente en lo alto de la Constitución, el más que centenario principio de la prohibición de los monopolios de Estado como regla general, con excepción única y exclusiva en materia bancaria la tocante al banco de emisión. . . Fue un agravio solemne, ocu-

rrido en las circunstancias antes descritas, que vulneró irreparablemente la norma que desde su supremacía inaccesible confiere a México, dentro de la comunidad internacional, la dignidad de un Estado de derecho" (obra citada, pág. 635).

Cuando el General Obregón quiso sustraerse a la Constitución de Querétaro, primero obtuvo la reforma del artículo 83 de ella y hasta después impuso su reelección para Presidente de la República; cuando el licenciado López Portillo quiso sustraerse a la Constitución de Querétaro, siguió un procedimiento inverso al del General Obregón, primero confiscó los bancos privados en medio de una desencadenada tormenta de anatemas y después impuso la reforma al artículo 28 constitucional para declarar al Estado propietario único, exclusivo y para siempre de todos los bancos.

¡Ningún Presidente había hecho mayor befa y escarnio de la Constitución de Querétaro que la que hizo el Presidente López Portillo en el año de 1982!

Por otra parte, cuando nuestros constituyentes de 1857 y de 1917 aprobaron el respectivo artículo 28 de una y otra Carta Magna y condenaron y prohibieron como principio general todos los monopolios, se refirieron precisa y directamente a los monopolios de Estado, a los cuales en Querétaro calificó Carranza de contrarios a la libre concurrencia y rechazó Múgica por odiosos en un país como el nuestro "en el que debe dejarse el mayor campo de libertad posible al comercio y a la industria".

Por ello, el artículo 28 aparece dentro del capítulo de "*garantías individuales*", es decir, dentro de los límites impuestos por la Constitución al poder público, para hacer así posible la libertad de industria y de comercio y la libre concurrencia garantizada en el hoy artículo 5º, antes artículo 4º de la Constitución. Justamente también por este único motivo, al establecerse las excepciones a la citada prohibición general de monopolios, se mencionaron dos monopolios de Estado en la Constitución de 1857, el de correos y el de acuñación de moneda, y tres más monopolios de Estado en la Constitución de 1917, el de telégrafos, el de radiotelefonía y el de emisión de billetes por un solo Banco controlado por el Estado.

Con el fin de abolir la prohibición general de monopolios de Estado contenida en el artículo 28 Constitucional, Vicente Lombardo Toledano y su Partido Popular Socialista presentaron una tajante iniciativa el 5 de octubre de 1965 para que lisa y llanamente se derogara dicho precepto fundamental y a ello se opusieron con razón los demás miembros de la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión mediante dictamen de 18 de diciembre de 1965 de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos que suscribieron representantes del Partido Revolucionario Institucional, como Alfonso Martínez Domínguez y Gonzalo Martínez Corvalá, y también por el Partido Acción Nacional el licenciado Miguel Estrada Iturbide.

Con todo, sólo hubo de esperar hasta el año de 1983 para llevar a cabo una supresión ya no escueta y directa, sino sofisticada del mismo artículo 28 constitucional.

Al efecto, mediante una segunda reforma, el 3 de febrero de 1983, se reitera en un primer párrafo del nuevo precepto la prohibición y la condena de los Constituyentes de 1857 y de 1917 con esta declaración solemne: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios", pero a continuación, en un cuarto párrafo, se establece completamente lo contrario y se proclama que "*No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco. . . y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión*".

En pocas palabras, la nueva fórmula es el razonamiento siguiente: quedan estrictamente prohibidos los monopolios; pero como los monopolios de Estado no son monopolios; luego no están prohibidos los monopolios de Estado y pueden multiplicarse sin límites. Este singular raciocinio bien podría equipararse a este otro: en la República Mexicana queda terminantemente prohibida la reelección; pero como la reelección del Presidente no es reelección, sino solo renovación del cargo de Presidente; luego la reelección del Presidente está permitida cuantas veces éste lo quiera. Así paralelamente podría reformarse ahora otra vez el artículo 83, ya no en la forma directa y escueta como lo hizo el General Obregón, sino de una manera sofisticada para dar nacimiento a la "*rectoría política del Presidente*" y se repetiría la historia de los Presidentes que en el pasado se perpetuaron en el poder, como don Benito Juárez hasta que la muerte le salió al paso o como don Porfirio Díaz hasta que una revolución le hizo dimitir.

Asimismo, con la mencionada reforma de 1983 al artículo 28 constitucional se repite la historia y se retrocede a los atrasados tiempos de la Colonia donde proliferaron con abundancia los monopolios de la Corona y los numerosos estancos de que en 1876 hablaba José María Lozano en la cita antes transcrita.

Pero no fue éste el único ni el más grave enfrentamiento de esta segunda reforma en contra del texto original del artículo 28 constitucional. Además de negar que son monopolios los monopolios de Estado y que, por tanto, no son monopolios los cinco monopolios de Estado que eximió de la prohibición general de monopolios el Constituyente de Querétaro, agrega dicha reforma al final que tampoco son monopolios todos los monopolios de Estado que a su arbitrio llegue a establecer en el futuro, ya no el poder revisor de la Constitución, sino el solo Congreso de la Unión. Con esta coletilla final al artículo 28 constitucional se le convierte en una especie de "*cajón de sastre*" para que en él puedan caber en el futuro todos aquellos monopolios de Estado que el Congreso de la Unión amontone a su arbitrio, ejercitando para ello la facultad abierta que le deja en blanco el nuevo precepto.

A la vista de todo lo expuesto y a manera de conclusiones, puede afirmarse que la tendencia de los cambios que se han hecho hasta ahora a la Constitución de 1917, se reducen a las seis proposiciones siguientes:

Primero. Se ha mixtificado la naturaleza y las facultades del "poder revisor" de la Constitución, tratando de convertirlo infundadamente en un "poder constituyente", no sujeto a límites de ninguna especie.

Segundo. Se ha convertido a la Constitución de 1917 en un mero "proyecto de Constitución", menos afortunado que el que sometió Carranza a los Constituyentes de Querétaro, o, mejor dicho, se le ha reducido a una "Constitución nominal", por la enorme y frecuente cantidad de reformas que se han introducido a su texto y, sobre todo, a las "decisiones políticas fundamentales" del mismo.

Tercero. La enmienda de 3 de febrero de 1983 al artículo 28 constitucional, no fue una reforma *conservatoria*, que dejara subsistentes la garantía individual de prohibición general de monopolios de Estado y la correlativa garantía individual de libertad de comercio y de industria, sino que fue una reforma *demolitoria*, porque aniquiló e hizo desaparecer a una y otra de dichas garantías individuales.

Cuarto. El aglutinamiento del voto de los dos tercios de los miembros del Congreso de la Unión y de los votos de la mayoría de las 31 Legislaturas de los Estados que exigía para su reforma el artículo 135 de la Constitución, fue el único baluarte que los partidarios del "Constituyente Permanente" dejaron a la Constitución de Querétaro para la defensa de sus preceptos, pero este último y exclusivo reducto fue batido ya el 3 de febrero de 1983 por medio de la reforma al artículo 28 constitucional, que transformó el carácter originario y permanente de "Constitución rígida" que hasta entonces había tenido la Constitución de 1917, para convertirla ahora en una "Constitución flexible", al permitir que el solo Congreso de la Unión pueda establecer a su arbitrio toda clase de monopolios de Estado, hasta la extinción total de la libertad de industria y de comercio.

Quinto. Se ha transformado radicalmente el capítulo económico de la Constitución de 1917, que ya no es hoy día la expresión de un *Estado de derecho*, sino la expresión del *derecho del Estado*, por cuanto que éste no queda ya sujeto a un régimen de *facultades expresas*, ni encuentra límites infranqueables en *las desaparecidas garantías individuales*, a saber, la prohibición de monopolios y la correlativa libertad de industria y de comercio, sino que aparece dotado de un derecho absoluto e irrestricto en materia económica.

Sexto. Con las últimas reformas al artículo 28 constitucional se ha invertido el *orden natural* de la intervención del Estado en el campo de la economía. En lugar de que en principio tal intervención sea *supletoria* de la actuación de los particulares, a saber, cuando ésta falte o sea deficiente y con las solas salvedades de aquellas contadas y excepcionales materias que generen un enorme poder económico y que, por ello, deba reservarse al Estado; se ha dispuesto ahora que la actuación de los particulares en la economía sea puramente provisional o supletoria, es decir, sólo en tanto que el Estado no haya tomado posesión todavía de la totalidad de la actividad económica que por principio le corresponde a él en forma absoluta e irrestricta. Queda así el hombre al servicio del Estado y no el Estado al servicio del hombre.

Lo que no hicieron reunidos los Constituyentes de Querétaro en pleno vendaval revolucionario, lo hicieron los fragmentados integrantes del poder revisor en estos tiempos de renovación moral, "*quod non fecerunt barbari, fecerunt Barberini*".