

Bibliografía latinoamericana anotada

Dr. León Cortiñas Peláez

CARRILLO FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública, ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed. de la 1a. ed., de 1939, entonces titulada La defensas jurídica de los particulares frente a la administración en México, 1972, 327 pp.*

La obra doctrinal del autor es tan clásica y perdura como la presencia misma de éste en el servicio civil mexicano. En efecto, desde los tiempos iniciales de la Revolución institucionalizada, en 1929, las contribuciones del maestro CARRILLO FLORES no han cesado de enriquecer a la jurisdicción y a la administración mexicanas.

01. El autor de esta obra clásica, cuya reedición evocamos, nació y murió en la ciudad de México (1909-86). Cursó sus estudios en la Universidad Nacional Autónoma, llegando a ser profesor de derecho administrativo y luego decano de la Facultad de Derecho, así como miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad conforme a la ley de 1945, de cuya comisión redactora fue presidente. Asesor de don Eduardo SUÁREZ en la Secretaría de Hacienda desde la presidencia del general Lázaro CÁRDENAS DEL RÍO, ha fungido como Magistrado fundador del Tribunal Fiscal de la Federación, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Secretario de Relaciones Exteriores, embajador sucesivamente en Washington y Moscú, director general del Fondo de Cultura Económica, rector del Instituto Tecnológico Autónomo de México, diputado federal, director general del sistema del Banco de Comercio S. A, con motivo de su nacionalización, etc.; por designación de Kurt Waldheim, Secretario General de la O.N.U., fue Secretario General de la Conferencia Mundial de Población; es doctor *honoris causa* de varias universidades, entre ellas la angloamericana de Harvard; en octubre de 1983, con humildad y lucidez insólitas,

honró durante cuatro horas al Taller de Derecho Público (U.N.A.M. Acatlán), con una *Exposición crítica sobre la obra del maestro Antonio Carrillo Flores*.

02. De la numerosa producción científica de Antonio CARRILLO FLORES pueden señalarse los siguientes trabajos: "La jurisprudencia de la Suprema Corte en materia de súplica", en *La justicia*, febrero de 1931; "Las atribuciones constitucionales del Estado en materia económica", en *Revista de la Escuela Nacional de Economía* de la U.N.A.M., 1942; "El Ejecutivo y las leyes inconstitucionales", en *Revista de la Facultad de Jurisprudencia*, U.N.A.M., 1942; prólogo a la traducción castellana de Charles E. HUGHES, *La Suprema Corte de los Estados Unidos* y Fondo de Cultura Económica, 1946 y 1971; *El sistema monetario mexicano*, 1946; *La economía y los derechos del hombre en la Constitución mexicana*, 1952; "Las ideas acerca del desarrollo económico en el proceso de la Revolución mexicana", en *México; 50 años de Revolución* (México y la cultura), Secretaría de Educación Pública, 1961; "La Suprema Corte en el proceso de las reformas sociales mexicanas", en *Revista de la facultad de derecho de México*, 1964; *Cooperación financiera internacional*, 1966; Contribución respecto de la fundación del Tribunal Fiscal de la Federación, *XXX aniversario del Tribunal*, No. extraordinario de la Revista del Tribunal, 1966; *Homenajes y Testimonios*, 1967; *La defensa de los derechos del hombre en la coyuntura del México actual*, 1971; *México y el tercer mundo*, 1971; "El proceso administrativo en la Constitución mexicana", en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, 1972; *¿Qué son los derechos del hombre?*, 1973; *Prólogo a las Instituciones de derecho financiero*, de Mario PUGLIESE, 1976; *Prólogo a las Lecciones de derecho administrativo*, de Teodosio LARES, 1978; *La*

Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos, 1981; "La responsabilidad del Estado en la Unión Soviética", en el tomo V de Tribunal Fiscal de la Federación: cuarenta y cinco años al servicio de México, 1982.

I

1.1. La presente edición se abre con un prólogo sobre *Derecho administrativo y ciencia de la administración pública: deslinde y reto*, al que sigue la medular *Advertencia* de la edición de 1939.

El plan y el contenido del volumen permanecen in cambiados, de acuerdo al capitulado, que puede sintetizarse así: I. La administración pública en el Estado moderno (pp. 33 46); II. El crecimiento de la administración (pp. 47 60); III. Posibles situaciones del particular frente a la administración (pp. 61 72); IV. El acto administrativo y los artículos 14 y 17 constitucionales (pp. 73 88); V El procedimiento administrativo y el silencio de la administración (pp. 89 104); VI. Los recursos administrativos (pp. 105 120); VII. La invalidez de los actos administrativos y el artículo 16 constitucional (pp. 121 140); VIII, Doctrina sobre lo contencioso administrativo, en particular en Estados Unidos (pp. 141 156); IX. El sistema judicial mexicano: La organización judicial posible en una federación (pp. 157 166); X. Historia del sistema mexicano (pp. 179 190); XII. La reparación patrimonial al particular (pp. 191 206); XIII. El amparo en materia administrativa hasta 1929 (pp. 191 206); XIII. El amparo administrativo a partir de 1929 y el derecho comparado: delimitación de competencias y no jurisdicciones subsidiarias (pp. 219 232); XV. Crítica del amparo como medio de impugnación de los actos de la administración pública (pp. 233 250); XVI. Necesidad de proyectar la organización judicial en México, independientemente del juicio de amparo (pp. 251 265).

1.2 A estos desarrollos de 1939 los actualizan seis pequeños trabajos (pp. 267 368), respectivamente sobre: I. El procedimiento y el proceso administrativo después de 1939; II. El amparo como ideal, como teoría y como realidad; III. La Suprema Corte mexicana como poder y como tribunal; IV. Anteproyecto de iniciativa de reformas constitucionales de diciembre de 1940; V. Iniciativa de reformas constitucionales de diciembre de 1944; y, finalmente, unas páginas de Recapitulación y reflexiones finales.

Lectura y relecturas de este libro, como las de toda obra clásica, recorren tantos subtemas como páginas, y sería imposible detenernos en los detalles y hasta en temas capitales cuyo debate engendraría de por sí monografías autónomas. Nos limitaremos seguidamente a presentar algunas reflexiones, para indicar así al lector solamente aquellos puntos aislados que más nos han concernido en la presente edición.

II

2.1 Estamos ante una auténtica *tesis*, que nuestro autor va haciendo progresar serena pero firmemente, con una erudición sobria, pero que no descuida ni los antecedentes históricos ni el balance en derecho comparado de las instituciones analizadas.

2.2 En verdad, a riesgo de ser arbitrario en la síntesis, nos parece que la "almendra" es la siguiente:

Primero: la administración pública, en sí misma y en sus conflictos con los particulares, requiere un régimen jurídico exorbitante, caracterizado por las notas de ejecutoriedad (pp. 77, 278 279) y de presunción de legitimidad del acto administrativo (p. 75), cuya discrecionalidad puede empero ser controlada por jueces idóneos, merced a las variantes francesa (p. 137) y angloamericana (p. 135) del desvío de poder.

Segundo: La interpretación mexicana de la separación de poderes, en su versión angloamericana, *no excluye* ni en su teoría ni en la historia de las instituciones comparadas *la posibilidad de cuerpos especializados, ajenos al Poder Judicial, para el juzgamiento de los actos administrativos*, cuya especialidad permitirá precisamente un conocimiento, más técnico y más justo, de las peculiaridades de la administración pública moderna (pp. 144 147, 177,261).

Tercero: La desvirtuación histórica de la fórmula de Mariano OTERO (1847), que no contemplaba el amparo judicial y que se refería inicialmente, en la versión primigenia del juicio de amparo a ciertas intervenciones brutales (p. 226) del Poder Público, nos ha llevado en México a una creciente *desmesura en la utilización del juicio constitucional de garantías, convirtiéndolo en una casación civil en la forma y en un "contencioso administrativo" poco apto para este propósito*, todo ello con grave descuido de la idoneidad exigible en un tribunal de justicia (pp. 290, 292,318).

Cuarto: Es menester un esfuerzo que, "sin pausa y sin prisa", revise los textos constitucionales y la legislación procesal relativos al Poder Judicial, de manera de *conservar todo lo bueno de nuestras tradiciones* para atender así a nuestras peculiares necesidades, pero que aproveche las enseñanzas del derecho comparado y las construcciones de los jóvenes juristas mexicanos (pp. 304 305), entre los cuales se exalta, justicieramente, la contribución de Héctor HX ZAMUDIO (pp. 285,318).

2.3 *Al cabo:* la tradición y el cariño indudables con que el pueblo mexicano mira la institución del amparo, conciente o inconcientemente, obran sobre todos los defensores del amparo con su desmesurada extensión actual. No se advierte que *si el amparo no se modifica para reducir su órbita de acción a aquello en que pensaron sus creadores y en lo que seguramente es eficaz y valioso, el juicio*, en su conjunto, *peligra*. Sólo podrá lograrse una reforma eficaz si se reflexiona acerca de lo que se propusieron lograr los legisladores

mexicanos, al crear el amparo, y se compara ese propósito con lo que, a través de este juicio, se pretende realizar ahora. En otras palabras: la legislación y la jurisprudencia se han formado a través del esfuerzo de lograr *un imposible término medio entre el propósito de conservar un procedimiento sencillo, no técnico y eficaz, y la necesidad de reconocer un mínimo de exigencias técnicas*, cuando este juicio ya no es remedio contra los atentados más brutales del poder público, sino mero procedimiento de examen de la legalidad de sentencias u otros actos del Estado (pp. 252 253).

Seguidamente intentaremos, a partir de esta perspectiva global, la puesta de manifiesto de ciertos elementos que la subtienden y que la proyectan, hacia el pasado y el futuro, respectivamente.

III

3.1 Para el Maestro Antonio CARRILLO FLORES, la administración pública es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política (p. 10). *La administrativa suele ser una junción menos vinculada al derecho que la jurisdiccional*, pues tanto la política como la técnica están presentes, con sus propios datos y exigencias, en las más importantes decisiones y actos concretos a través de los cuales el Poder Público busca la satisfacción de las necesidades sociales. Refutando las posturas formalistas de los autores de la Escuela de Viena, cuyo pensamiento no tolera un examen detenido (pp. 34 37), CARRILLO FLORES ve en la administración pública un fenómeno complejo, a cuya integración concurren elementos jurídicos, políticos y técnicos (p. 47).

3.2 Ahora bien, esos elementos en la administración pública abstencionista del siglo XIX son radicalmente otros, y más numerosos, en la administración pública intervencionista del siglo XX (pp. 47 60). Nuestro autor visualiza este parteaguas de dos maneras distintas: frente a la iniciativa privada y frente a las otras dos funciones capitales del Poder Público, es decir, la legislación y la jurisdicción (p. 48).

En primer lugar, aun en los estados que han conservado la estructura política liberal, el contenido de su actividad de hoy ya no responde a las ideas de ayer pues, inclusive en los países cuna del capitalismo liberal como Inglaterra y Estados Unidos del Norte, estamos ante una constante intervención del Poder Público a través de sus agencias, de sus burócratas, en la vida de los particulares, y ello es así porque *el ideario de la supuesta coincidencia entre el interés privado y el interés público*, válido para un mundo preindustrial, pronto resultó inadecuado ante las "dependencias" de la era industrial, que llevaron a la asunción por el Poder Público de nuevos cometidos para dirigir los objetivos de las fuerzas económicas que las invenciones habían descubierto y para controlar los nuevos "poderes" que

surgieron de la riqueza que esas fuerzas habían creado (pp. 54 55).

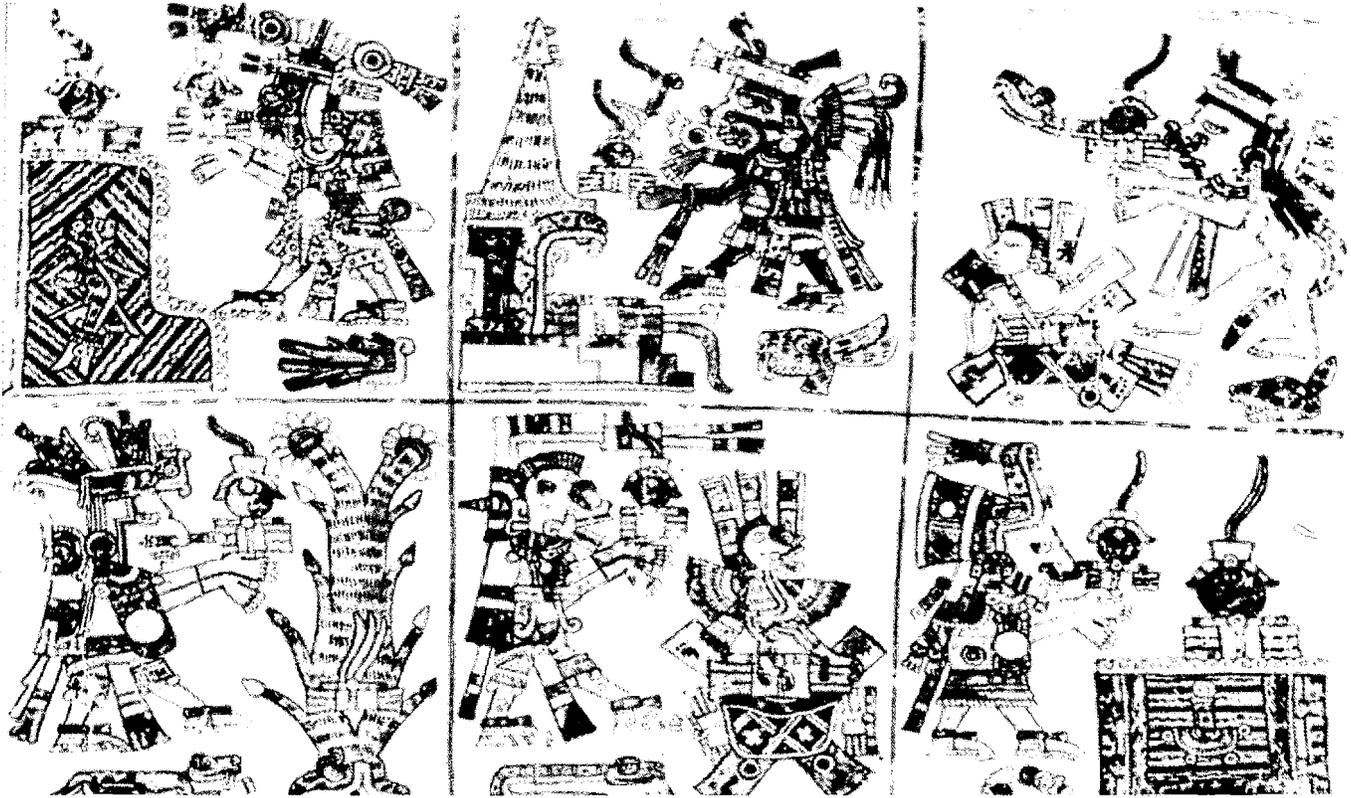
En segundo lugar, un examen somero de la realidad contemporánea nos convence de que se está operando una progresiva invasión de la administración sobre los poderes Legislativo y Judicial. En efecto, el Poder Público actúa cada vez más a través de "agencias administrativas" y no a través de la voluntad expresada por el Congreso; por otra parte, *ha nacido una multitud de organismos y agencias federales que no se anticiparon en 1917, contra los cuales el particular no puede hacer valer los medios de defensa con que cuenta*, conforme a la legislación mexicana, respecto de las autoridades administrativas, por lo cual este crecimiento multiforme de la administración constituye un obstáculo para la defensa jurídica de los particulares, cada vez más difícil de superar (pp. 56 60).

3.3. En esta última relación, entre la jurisdicción y los recursos administrativos tradicionales, por una parte, y los actos impugnables por la otra, *tiende a gestarse*, en forma muy imperfecta, un apartamiento de la concepción doctrinal clásica: para ésta, acciones jurisdiccionales y recursos administrativos requerían un acto de autoridad mientras que, en derecho positivo mexicano, ya hay casos de recursos administrativos (el "recurso jerárquico impropio" de la doctrina italiana) en que la decisión atacada no es un acto administrativo, porque no es un acto de autoridad, pero sí puede ser un "comportamiento", de una de las "entidades de nuevo tipo", que causa agravio a los derechos del particular (p. 109). A este respecto, el autor sostiene, con lucidez, que en una reestructuración de la justicia administrativa debería exigirse la cobertura de estas forméis de acción estatal de nuevo tipo y que no siempre corresponden ya al concepto tradicional del acto de autoridad o de imperio: no hay razón para que la justicia administrativa no llegue a los organismos estatales o semi-estatales que se están creando cuando la lesión, que pueden producir en los derechos de los particulares, no encuentre remedio eficaz mediante recursos ante la administración misma (pp. 261 262). Ante poderes de hecho mucho mayores que los que corresponden a ciertas autoridades en sentido estricto, parece ser cada vez menos adecuada la distinción entre actos de autoridad y actos de particulares y deberían de buscarse caminos específicos para salvaguardar las atribuciones de las autoridades estatales o municipales y los derechos de los particulares (pp. 357 358).

IV

4.1. Vemos pues que la expansión de los cometidos del Poder Público en función administrativa plantea una revisión necesaria de la jurisdicción, en sus aspectos orgánicos como funcionales.

Mérito singular de este libro es hacer sabido evitar un planteamiento maniqueo de la cuestión. Como surge de lo antes expuesto, para CARRILLO FLORES el amparo en su concepción primigenia es conciliable con el



perfeccionamiento técnico generado por una justicia administrativa impartida por cuerpos especializados, eventual mente ajenos al Poder Judicial. Se trata, no de contraponerlos sino de reservar el amparo, como coraza protectora contra las brutalidades primitivas del Poder Público, en cuanto juicio estricto de garantías constitucionales, claramente distinguido de la protección de la legalidad administrativa, que estaría reservada a los tribunales especializados (p. 226).

4.2 El amparo ideado por OTERO se convirtió en una realidad totalmente distinta. Para comprenderlo, basta recordar que su inspirador básico, Alexis de TOCQUEVILLE en el capítulo VI de su *La democracia en América*, al describir y exaltar el control angloamericano de la constitucionalidad de las leyes, no se ocupó de los casos en que la defensa de los derechos humanos no requiere el ataque a una ley, sino simplemente a la acción arbitraria de una autoridad ejecutiva; menos aún dijo el publicista francés que, para controlar unos jueces a otros, se necesitase un juicio constitucional (pp. 288 289). Por eso, Mariano OTERO *definió con acierto el amparo en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, como un procedimiento de defensa de los derechos humanos contra los poderes Legislativo y Ejecutivo, no contra el Poder Judicial*, y no ciertamente porque los jueces no puedan cometer arbitrariedades y atentados, sino porque los recursos judiciales deben ser suficientes para corregirlos (pp. 289 290).

La sabia limitación desapareció formalmente en 1857 y fueron vanos los esfuerzos tardíos realizados para su restablecimiento en 1917. Sin embargo, Ponciano ARRIAGA en la Comisión del Constituyente de 1856 57, en una verdadera paráfrasis del capítulo VI de TOCQUEVILLE, expuso que *el peligro mayor para los derechos del Hombre estaba en "la tiranía de los legisladores"*, cuya autoridad era indispensable limitar "mediante un juicio pacífico y tranquilo y (...) una sentencia que, si bien deje sin efecto en aquel caso la ley de que se apela, no ultraje ni deprima al poder soberano de que ha nacido, sino que lo obligue por medios indirectos a revocarla por el ejercicio de su propia autoridad" (p. 290).

De todo ello, deduce el autor que *para la teoría originaria y única auténtica del amparo, éste es un procedimiento de defensa de los derechos del Hombre y del funcionamiento del sistema federal en contra de la tiranía legislativa y de la arbitrariedad de las autoridades ejecutivas, a través de la acción judicial*. En este sentido, la iniciativa de febrero de 1852, obra de Urbano FONSECA, se proponía reglamentar el artículo 25 del Acta de Reformas, con un artículo 3º que decía así:

"El recurso tiene lugar en todo caso en que por el poder legislativo de la Unión, por el Presidente de la República, por la legislatura de cualquier estado o por su poder ejecutivo, fuere violado alguno de los

derechos que otorgan o garantizan a los habitantes de la República, la Constitución Federal, el Acta de Reformas y las leyes generales de la Federación".

4.3 *Urbano FONSECA*, a quien reproducen íntegramente José María LOZANO e Ignacio VALLARTA, respetuoso de la limitación contenida en el Acta de Reformas, *no veía en el amparo el recurso de unos jueces contra otros jueces, pero ni siquiera, y esto es capital destacarlo, consideraba que el amparo de urgencia, cuya reglamentación se proponía fuese el camino para objetar la legalidad de las decisiones administrativas*. Así lo dice el artículo 15 que promete una ley distinta para la protección de los particulares en los negocios contencioso administrativos (pp. 291 216).

Por desgracia, este pensamiento de FONSECA que al igual que su contemporáneo Teodosio LARES, en las *Lecciones* de 1851 y en la Ley de 25 de mayo de 1853 *con claridad advirtió la necesidad de reconocer la particularidad de lo contencioso administrativo*, se pierde más tarde. *Los autores se limitan a repetir que en México no existe lo contencioso administrativo y que lo sustituye el amparo, pero no se preocupan por hacer un examen sistemático, ni de las exigencias de un buen contencioso ni de la capacidad del amparo para hacerles frente* (p. 216). Reveladora es a este respecto la obra de Moreno CORA, quien dedica varios capítulos al amparo administrativo, pero no para un desarrollo sistemático sino para relatar los casos más interesantes e informarnos de la negativa de la Corte respecto al agotamiento previo de las reclamaciones ante la autoridad gubernativa, antes de acudir al amparo (pp. 216 217).

4.4 Un enunciado de *las causas* de orden jurídico, *que explican el abandono de la teoría original de OTERO*, comprendería las siguientes:

1) *La inexperiencia de nuestros jueces* acerca de lo que el sistema federal significa en la órbita judicial;

2) *La tradición centralista* varias veces secular, acerca de que los asuntos de mayor trascendencia llegasen, en la época colonial, a Madrid primero y posteriormente a la ciudad de México;

3) *El olvido de la concepción original*, reivindicada empero por el artículo 8º de la Ley de 1869 de que el amparo era un sistema para proteger contra las arbitrariedades de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y no uno más en la larga lista de recursos judiciales que heredamos de la Colonia. Cabe apuntar que esta última causa de degeneración institucional *quiso atacarse por la Ley de 18(9, apenas restaurada por Juárez la República, mediante una fórmula expresa y general de improcedencia del amparo en asuntos judiciales*. La Corte se apresuró a declarar el texto inconstitucional y el Congreso respondió a ese error con otro mayor: el enjuicimiento de los magistrados, en una controversia que terminó de manera confusa (pp. 292 293). De todos modos, la salvadora restricción del amparo

primigenio se perdió y éste se convirtió en el procedimiento, excesivamente ambicioso, para la defensa general de la legalidad, que hoy pretende seguir siendo.

V

5.1 Los comentarios tradicionales de este gran libro se han ocupado, primordialmente, de la respuesta institucional concreta de CARRILLO FLORES a la "anarquía jurídica" (p. 207) generada por la extensión y complicación excesivas del amparo, una vez fracasadas las tentativas constituyentes, doctrinales y legislativas del siglo XIX, que venimos de recordar, y que tendieron a salvaguardarlo para la misión básica que hoy reivindica nuestro autor para el juicio de garantías constitucionales: *la urgencia de vigorizar la eficacia del amparo, como instrumento titular de los derechos humanos básicos* (p. 296).

5.2 Ello es obviamente decisivo, pero nos ha parecido útil intentar en estas líneas un camino diverso: Sin perjuicio de bosquejar la visión global de la obra (*supra*, apartado II) que nos lleva naturalmente a una reorganización sistemática de procedimientos y procesos contencioso administrativos (pp. 140, 143 155, 235 243, 297, 359), detenernos en *el señalamiento de la desvirtuación del amparo que, de protección de las garantías constitucionales ha devenido un procedimiento "omncomprensivo", en el cual se desdibujan y hasta pierden las exigencias de buena justicia de los administrados y de la administración*. Éstos, razonablemente, pretenden un procedimiento justo e independiente (p. 197), cuyo rigor técnico les permita satisfacer con equidad y equilibrio las necesidades del interés privado y del interés público (p. 198).

Por todo ello, con resolución no exenta de extrema prudencia, nos dice el Maestro:

"Me parece que dado el carácter residual que ahora tiene el juicio de amparo como sistema de control de la legalidad, *el único camino de su regeneración está en que, progresivamente, se vayan estructurando y regulando los procedimientos específicos relativos a funciones de control de la legalidad* que aquél ha tenido que desempeñar, simplemente, porque no existían tales sistemas o procedimientos" (p. 296).

5.3 Como decíamos al terminar, *supra*, en el apartado I, y como es evidente ante la simple formulación de estos razonamientos, nos encontramos ante un libro capital, cuyo autor ha sido bien calificado de "la doctrina más ilustre" (cfr. Arturo GONZÁLEZ COSÍO, *El Poder Público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, Porrúa S.A., 2a. ed., 1982).

Estos comentarios simplemente pretenden apuntar la plena vigencia de su obra y de su concepción jurídica de la justicia. Para quienes desean el perfeccionamiento

de nuestras instituciones administrativas va este recordatorio.

MADRID HURTADO, Miguel de la, *El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857*, tesis profesional, ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed., 1982, *Introducción* de José GAMAS TORRUCO, XL + 155 pp.

El autor, discípulo (p. 3) de los maestros mexicanos Mario de la CUEVA y Jesús REYES HEROLES, presentó este ejemplar documento como tesis de grado para optar a la licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1957, coincidiendo con el centenario de la Constitución liberal del 5 de febrero de 1857, la cual motivara a su maestro Mario de la CUEVA a la publicación de una de las obras colectivas más valiosas en el derecho público comparado de esta segunda mitad del siglo xx. Nos referimos a la formalmente registrada como de Mario de la CUEVA, coordinador, *El constitucionalismo a mediados del siglo xix*, publicaciones de la Facultad de Derecho, México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2 vols., 1652 pp., 1957, cuyo colofón nos presenta textualmente a estos volúmenes como *Homenaje de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. a la Constitución de 5 de febrero de 1857, en su primer centenario* (pp. 785 y 1651). Cabe señalar que en el segundo de estos volúmenes se contiene, en las págs. 1217 1336, una de las aportaciones científicas más rigurosas que ha ofrecido la doctrina constitucional mexicana desde la Independencia: del propio don Mario, su contribución titulada *La Constitución de 5 de febrero de 1857 (Sus antecedentes históricos y doctrinales. El Congreso Constituyente de 1856 1857. Los principios fundamentales de la Constitución)*.

Tal es el marco magisterial y discipular, histórico político y de compromiso con la búsqueda del "futuro posible" (lo *futurible*), a partir de las más progresistas raíces del pasado institucional mexicano en el que procede situar la lectura crítica de este volumen, cuya inspiración es igualmente inseparable de otra aportación monumental de sus mentores, la trilogía de Jesús REYES HEROLES titulada *El liberalismo mexicano*, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 3 vols., 434 + 473 + 685 pp., 1957 1958.

El profesor Miguel de la MADRID, docente en dicha Facultad desde 1958 y titular definitivo desde 1963 en la cátedra de derecho constitucional, fue ya en 1963 sinodal en el concurso de oposición de la U.N.A.M. para derecho constitucional y derecho administrativo, secretario de la Comisión dictaminadora de profesores de carrera (1964), e impartió un curso de preparación para profesores de derecho civil I (1965) en la misma Facultad, a su regreso del postgrado sobre administración

pública, que realizara en la Universidad angloamericana de Harvard (1964). Complementariamente, en 1965, la Dirección de la Facultad de Derecho le solicitó la redacción del prólogo al tomo II del libro de derecho constitucional de Bernard SCH WARZ, sobre *Los poderes del gobierno*.

En efecto, para esas fechas el autor del libro aquí recensionado había iniciado la serie de medulares publicaciones científicas que esta tesis precursora anunciaba. Así, entre otros, sus trabajos sobre "La soberanía popular en el constitucionalismo mexicano y las ideas de Rousseau" (en *Presencia de Rousseau*, ciudad de México: U.N.A.M., publicaciones de la Coordinación de Humanidades, 1962, pp. 327 366); "División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán" (en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, ibidem*, 1964, pp. 503 527); "Economía y derecho" (en *El Foro*, No. 14, 1969, pp. 47 69); a los cuales seguirían, señaladamente, sus reflexiones "Programación de la vivienda" (en la obra colectiva *Asentamientos humanos; urbanismo y vivienda*, ciudad de México: Porrúa e Infonavit, 1977, pp. 59 66) y "Algunas cuestiones sobre la regulación de la empresa pública en los Estados Unidos Mexicanos" (en la 2a. ed. de sus *Estudios de derecho constitucional*, ciudad de México: Porrúa, 1980, pp. 35 57, recopilación esta última que ha alcanzado otras dos ediciones desde entonces). Con posterioridad, nuestro autor, absorbido por las preocupaciones de la función pública que por sus conocimientos y carácter fue llamado a desempeñar se valdría empero de ésta, particularmente desde la Secretaría de Programación y Presupuesto, para impulsar algunas publicaciones fundamentales sobre la historia de la Administración de Indias (de Juan de SOLÓRZANOY PEREYRA, *Política indiana*, ciudad de México: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Presentación* de Miguel de la MADRID HURTADO, 2 vols., 1979, facsimilar de Madrid: MDCCLXXVI), sobre *Planeación para el desarrollo*, (ciudad de México: Secretaría de Programación y Presupuesto/Fondo de Cultura Económica, 1981) y *sobrecrecías jurídicas de la planeación en México* (prólogo de Miguel de la MADRID HURTADO, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1981).

I

El plan del libro que ahora nos ocupa tiende a investigar la intervención del Estado en la vida económica de los pueblos, a partir del contexto y del texto de la Constitución liberal mexicana de 1857. Para el autor, no es sólo un estudio doctrinal sino de historia jurídica y económica. Dos capítulos dogmáticos sobre *El concepto de Constitución* y sobre *Estado moderno, liberalismo y Constitución* (págs. 7 12 y 23 37), brindan el marco teórico para los capítulos tercero (*Breve esquema de la trayectoria del constitucionalismo mexicano hasta 1857*) y cuarto (*Bosquejo de la situación económica de México en sus treinta y cinco años primeros de vida independiente*);

respectivamente en las pp. 39 61 y 63 99. Ello conduce a los dos capítulos finales, respectivamente sobre el meollo del *pensamiento* investigado (pp. 101 148) y las conclusiones (pp. 149 155). Dada su riqueza y actualidad, nos limitaremos a una síntesis de la aportación histórica jurídica que nos brinda Miguel de la MADRID en estos dos últimos capítulos.

Las brillantes discusiones del Constituyente liberal de 1856 57 reflejaron en su pensamiento socio económico para nuestro autor las ideas de la época, todavía fuertemente dominadas por el pensamiento liberal clásico, encarnado en los liberales moderados; ello sin perjuicio de *la manifestación precursora del liberalismo avanzado* protagonizado por *los liberales puros*, quienes *legaron a nuestra tradición constituyente algunas de sus páginas más originales*.

Dada la relevancia de estos debates en la consolidación del constitucionalismo social mexicano, hace el autor particular referencia a esas posturas precursoras, por lo que la presente reseña prestará atención a los subtemas siguientes: tendencias y dilemas del Constituyente (II), el debate sobre la propiedad (III), libertad de comercio e industria (IV), la cuestión de los trabajadores (V) y un balance de las principales disyuntivas y aportaciones (VI).

II

2.1 El Plan de Ayutla, indudable antecesor del movimiento constitucionalista de 1856, tanto en lo político como en lo social, y consecuentemente en lo económico, siguió los moldes formularios que se estilaban por aquel entonces.

En verdad, sólo fue una protesta contra la dictadura santaannista y el requerimiento popular de la restauración de las instituciones republicanas; su pensamiento económico y social fue escaso e insignificante, síntoma ello de la preponderancia marcada que se le dio al problema de la organización política de la Nación.

Sin embargo, el pensamiento social del liberalismo mexicano estaba va detrás del movimiento. El maestro TENA RAMIREZ afirma que en la vaguedad de los términos del Plan de Ayutla Acapulco se dejaba la puerta abierta al pensamiento reformista de los liberales. Además de la libertad de cultos, la limitación de los fueros, la exclusión del clero de la política y la secularización del Poder Público mexicano, *se buscaba también la nacionalización de los bienes eclesiásticos*’ *la expedición de una ley agraria que repartiera los grandes latifundios entre la población campesina* (pp, 102 105).

2.2 Las proposiciones del liberalismo avanzado, planteadas por los liberales puros, pusieron de manifiesto el dilema del Constituyente, ya desde los mismos trabajos de la Comisión de Constitución.

En efecto, se trataba de escoger entre el constitucionalismo clásico estructuración de los poderes públicos, delimitación de los cometidos del Poder Público y de sus facultades respectivas, libertades del Hombre y el constitucionalismo social, que recoge dichas materias tradicionales pero integrándolas con la realidad social en todos sus factores, principalmente en los económicos.

En este sentido, *el discurso de Ponciano ARRIAGA*, presidente de la Comisión y su miembro informante, nos revela que seguramente *se propusieron* por los liberales diversas *disposiciones de tipo social que vinieran a limitar el derecho absoluto de propiedad que ejercían los latifundistas*, con frecuentes perjuicios para las clases jornaleras y, en particular, para las del campo.

Estas proposiciones reformistas de tipo socio económico plantearon a la Comisión, en toda su claridad, el dilema de elaborar una Constitución de tipo tradicional, de acuerdo con los principios rutinarios del constitucionalismo clásico, o bien de incorporar en los textos constitucionales algunas disposiciones que coadyuvaran a la resolución de los problemas sociales del país.

En esa postura, preguntaba don Ponciano ARRIAGA:

"¿Debería proponer [la Comisión], una Constitución puramente política sin considerar en el fondo los males profundos de nuestro estado social, *sin acometer ninguna de las radicales reformas que la triste situación del pueblo mexicano reclama como necesarias y aún urgentes?* ¿Debía entonces limitarse a formar un compendio de bases genéricas, en que, circunscritas las facultades de los poderes generales, quedase libre, expedita la esfera de las autoridades locales en lo concerniente y en todo lo que interesa la vida y el progreso del país?" (p. 106 107).

2.3. *El ilustre presidente de la Comisión repite las quejas del pueblo mexicano, amagado por un estado de pobreza anacrónico.*

Así, confesaba que las leyes del país no habían hecha nada por mejorar la suerte de las clases laboriosas, subyugadas por la falta de recursos, el monopolio y las expoliaciones de los capitalistas. Al respecto, decía ARRIAGA (p. 107) que:

"Nuestras Leyes, en efecto, muy poco o nada han hecho a favor de los ciudadanos pobres o trabajadores, Los artesanos y los operarios del campo no tienen elementos para ejercer su industria, carecen de capitales y de materias, están subyugados por el monopolio, luchan con rivalidad y competencias invencibles y *son en realidad tristes máquinas de producción para el provecho y ganancia de los gruesos capitalistas*. Merecen que nuestras leyes recuerden alguna vez que son hombres libres, ciudadanos de la República, miembros de la misma familia" (cursivas nuestras).

En definitiva, algunos de los miembros de la Comisión se mostraron conocedores del problema social y económico de la época; no eran simples doctrinarios que pensaban que con tan sólo plasmar en una Constitución las reglas del ejercicio del Poder Público y consagrar un catálogo de derechos del Hombre, era suficiente para integrar a la Nación. Para los voceros del liberalismo avanzado, *sería ilusorio declarar* a todos los habitantes de la República ciudadanos con goce de *las libertades humanas, si las condiciones económicas impedían el disfrute concreto de la libertad.*

2.4 A la presentación del proyecto, ARRIAGA, con un dejo de decepción, comunicó al Constituyente que las ideas reformistas no tuvieron en lo general buena acogida en la mayoría de la Comisión.

Integrada su mayoría por el elemento moderado, por los que a cada innovación oponían el famoso "*no es tiempo*", la Comisión rechazó las medidas más trascendentes de los avanzados, como lo eran la reglamentación social del derecho de propiedad y la creación de un derecho protector de las clases laborantes.

2.5 A pesar de las proposiciones de los avanzados, en lo general el proyecto no contenía ninguna medida radical para la solución del problema socio económico del país, mas no por esto las discusiones del Congreso dejaron de referirse al problema y tocar, en varias ocasiones, las materias económicas.

De esta indiferencia, ante las propuestas de los liberales puros, daba cuenta el mismo ARRIAGA (p. 109):

"Pero en lo general, *fueron desechadas todas las conducentes a definir y fijar el derecho de propiedad, o procurar de un modo indirecto la división de los inmensos terrenos que se encuentran hoy acumulados en poder de muy pocos poseedores, a corregir los infinitos abusos que se han introducido y practican todos los días invocando aquel sagrado e inviolable derecho, y a poner en actividad la riqueza industrial y agrícola del país, estancada y reducida a monopolios insoportables, mientras que tantos pueblos y ciudadanos laboriosos están condenados a ser meros instrumentos pasivos de producción en provecho exclusivo del capitalista sin que ellos gocen y disfruten más que de una parte muy ínfima del fruto de su trabajo o a vivir en la ociosidad o en la impotencia porque carecen de capital y medios para ejercer su industria*" (cursivas nuestras).

III

El tema central y sintomático, que mejor permite según nuestro autor la comprensión del sistema socioeconómico del Constituyente liberal, es indudablemente el problema de la propiedad.

Las medidas que proponían los innovadores referíanse principalmente a una reglamentación del derecho de propiedad, para evitar el abuso de los propietarios, y hasta seguramente se planteó la posibilidad de atacar, aunque fuera "indirectamente", al latifundismo.

En este sentido, destaca el profesor M. de la MADRID HURTADO: el voto particular de CASTILLO VELASCO, las ideas de ARRIAGA, el proyecto de ley sobre propiedad presentado por Isidoro OLVERA y el artículo 17 del proyecto, correspondiente al cuarto constitucional de 1857; para concluir la presentación de este debate, con un balance de los textos finalmente aprobados.

3.1 CASTILLO VELASCO que más tarde escribiría *sus Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, requirió a los constituyentes en su voto particular, que no se limitasen a las fórmulas de una organización meramente política, sino que la adaptasen a las necesidades sociales del país.

Pugnando así por el advenimiento del constitucionalismo social, el profesor CASTILLO VELASCO señaló que de nada serviría consignar en el Código fundamental las más amplias libertades, si una gran mayoría de la población ni producía ni consumía, y carecía de los medios más elementales para la subsistencia, y si los pueblos habrían de seguir:

"...sin terrenos para el uso común, si han de continuar agobiados por la miseria, si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de tierra..."

Para remediar el deplorable estado de miseria de los indios y el pauperismo que ahoga también a la clase media, no había otro camino en su concepto que repartir la propiedad, porque:

"...por más que se tema a las cuestiones de propiedad, es preciso confesar que en ellas se encuentra la resolución de todos nuestros problemas sociales" (p. 111).

CASTILLO VELASCO hizo hincapié, más de una vez, en la necesidad de una mejor distribución de la propiedad territorial, como solución básica de nuestros problemas sociales y económicos; proponiendo concretamente al Congreso:

Primero: El aseguramiento, a todo pueblo, de los terrenos suficientes para el uso común de los vecinos;

Segundo: El reconocimiento del derecho, de todo ciudadano que careciera de trabajo, para adquirir un espacio de tierra, cuyo cultivo le proporcionara la subsistencia.

Según estas ideas, los estados de la Federación adquirirían con sus recursos los terrenos necesarios para el uso común, y para la dotación de propiedad particular se dispondría de los terrenos baldíos y de las propiedades de cofradías, y aún los estados comprarían tierras a particulares para tal objeto.

3.2. Primer presidente del Congreso Constituyente (1856 1857), al cual su prestigio nacional lo había elegido diputado por varios distritos de ocho entidades de la República, Ponciano ARRIAGA fue el redactor principal del proyecto de Constitución.

Su memorable *Voto particular sobre la propiedad*, objetó la injusta distribución de la tierra y el mal uso que los latifundistas hacían de ella, manteniendo sin cultivar grandes extensiones, con el consecuente retraso para el desarrollo del país.

Su empuje visionario, aunado a su prudencia, evitaron que el movimiento de reformas se viera frustrado, con la simple restauración de la Constitución de 1824. El ilustre potosino postulaba una sociedad de pequeños propietarios prósperos y de hacendados productivos; se pronunciaba también contra el militarismo y sostenía precursoramente, la igualdad jurídica de la mujer (pp. 112 118).

De su talentosa obra constituyente recuerda el autor su aportación genérica respecto del abuso del derecho de propiedad, su lucidez respecto de la vida material de los pueblos, su exhortación tendente a la armonía entre realidad y principios, su distinción entre la propiedad y los perjuicios de la acumulación, su definición de la propiedad como función social y su requerimiento de una urgente reglamentación de la propiedad territorial, que lo ubica como precursor de nuestro agrarismo.

3.2.1 *El problema para ARRIAGA estaba en el gran latifundismo*, en el abuso que del derecho de propiedad hacían los ricos en perjuicio de los jornaleros del campo; en suma, en la *“monstruosa división de la propiedad territorial”*.

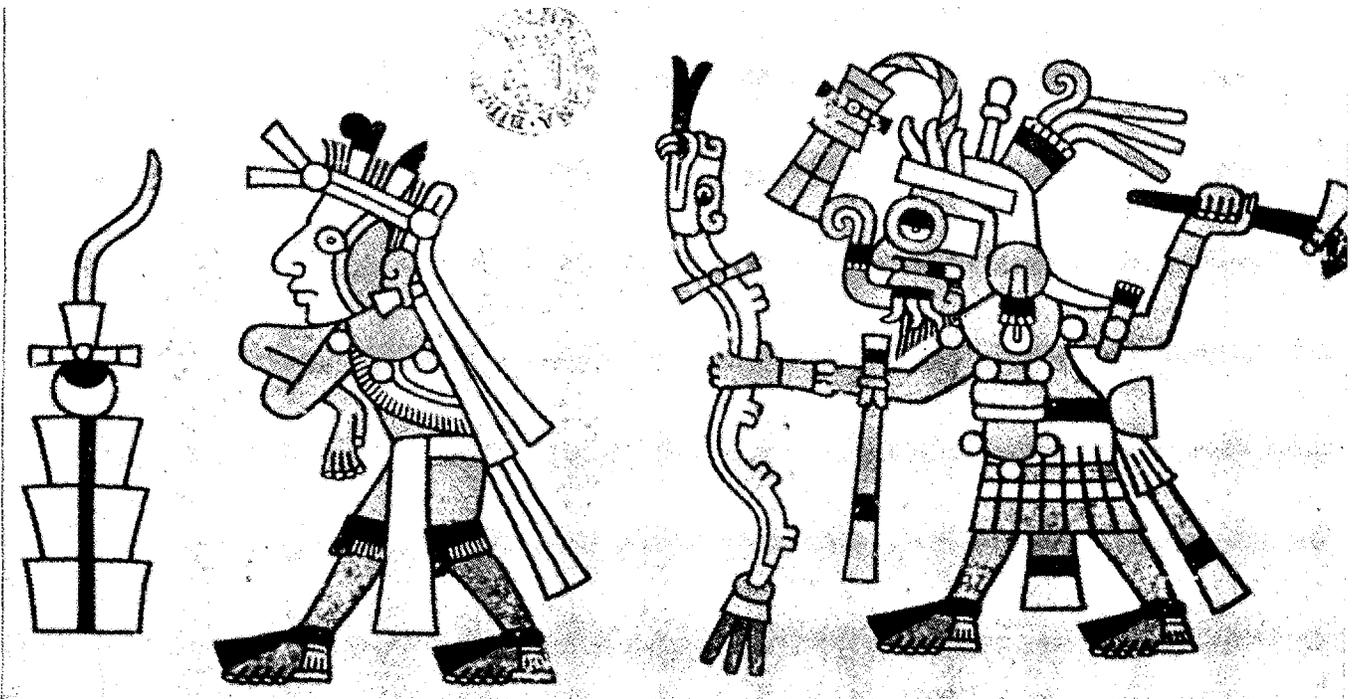
En su voto particular, reitera la necesidad de que la legislación se aboque a la resolución del problema social, manifestando que:

“... ese pueblo no puede ser libre ni republicano, y mucho menos venturoso por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad”.

3.2.2 La rica experiencia de este combativo abogado que integrara el selecto núcleo de los exiliados mexicanos en Nueva Orleans lo convenció de que no era posible la práctica de un gobierno popular y republicano con *“un pueblo hambriento, desnudo y miserable”*.

En consecuencia, era preciso que la reforma fuera auténtica y verdadera. Para ello, era menester que ella atacara de lleno los problemas de la vida material de los pueblos, para así convertirse en *“un nuevo código del mecanismo económico de la sociedad futura”*.

3.2.3 La postura radical de ARRIAGA parece, por momentos, una encarnación mexicana de los pensadores



socialistas europeos que, como Fernando LASSALLE, rechazaban "las apariencias normativas" que enmarcaran "las realidades extranormativas", constitutivas de la verdadera esencia sociológica de los "factores del poder".

Oponiendo así "la Constitución real" a "la Constitución ficticia", ARRIAGA habla, pues con un lenguaje contemporáneo y muy avanzado, al preguntarse *para qué se establecía el principio de la soberanía popular, si no se intentaba la solución de los problemas reales de la sociedad.*

Para el tenaz adversario del santaannismo, realidad y principios debían armonizarse, y era necesario conformar la situación económica del país con las nuevas ideas del orden político. Era menester superar la brecha existente entre el poder formal y el poder real, y pugnar por hacer coincidir la soberanía real con la soberanía nacional organizada por la Constitución. De lo contrario,

"...mientras que en las regiones de una política puramente ideal o teórica los hombres públicos piensan en organizar cámaras, en dividir poderes, en señalar facultades y atribuciones, en promediar y deslindar soberanías; *otros hombres más grandes se rien de todo esto, porque saben que son dueños de la sociedad, que el verdadero poder está en sus manos, que son ellos los que ejercen la real soberanía* " (cursivas nuestras) (pp, 113 114).

3.2.4. El panorama económico de la colonia novo hispana no había cambiado con el movimiento de Independencia: seguía basándose en la servidumbre, en los monopolios, en los estancos y en los privilegios; la tierra seguía concentrada en pocas manos y la riqueza no circulaba.

Para abocarse a la reforma económica que proclamaba, el profesor de la MADRID nos recuerda que ARRIAGA propuso, como medida central, la reglamentación de la propiedad para evitar sus abusos.

Sin embargo, no por esto se mostró enemigo del derecho de propiedad, pues solamente pretendió la abolición de los privilegios antiguos para que el ejercicio de este derecho no dañase a la sociedad. Aceptó, virtual pero claramente, la raíz de una propiedad preexistente al ordenamiento jurídico, pues no consintió siquiera el principio *"de que la propiedad es una creación de la ley civil"*. Por el contrario, la tesis más acertada le pareció la que atribuye naturaleza constitutiva a la ocupación primitiva, pero atenuada por la exigencia del trabajo y la producción, para la confirmación y desarrollo de ese derecho.

Ahora bien, una vez fijado este concepto originario de propiedad, es menester preceptuar que engendra deberes para sus titulares, por lo que debe ser en consecuencia un derecho limitado, que impida su abusivo ejercicio.

ARRIAGA mismo elaboró una definición, según la cual

"El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión teniendo los requisitos legales; pero *no se declara, confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción* ".

Pero, enseguida, limitaba el derecho diciendo:

"La acumulación en poder de una o pocas personas de grandes posesiones territoriales sin trabajo, sin cultivo, ni producción, perjudica al bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático" (p. 115).

3.2.5. En la limitación que acabamos de transcribir, se encuentra definida la propiedad como función social.

Ahora bien, la aportación de ARRIAGA no se limitó a un simple enfoque más o menos abstracto, sino que profundizó en proposiciones concretas, que perfilaron un régimen estatutario del derecho de propiedad.

En sus ideas no se notó un ataque de fondo al derecho de propiedad en sí, sino tan sólo a los efectos antieconómicos de su concentración y a los abusos que de él hacían los grandes propietarios, en perjuicio de los trabajadores del campo. No se trataba de una abolición sino de una racionalización del derecho, atendiendo a las exigencias del bien común y a los imperativos constitucionales de un Estado republicano y democrático. *El liberalismo avanzado pugnaba por las limitaciones al derecho absoluto y por la generalización de la propiedad*, porque sólo así se emprendería la reforma que esperaba el país y podrían establecerse efectivamente las teorías políticas que sustentaban los liberales puros.

Concretamente, el vocero del constitucionalismo social quería que los grandes terratenientes, *"para ser reconocidos ante las leyes del país como perfectos propietarios* deslindaran, acotaran y cultivaran sus territorios; sin cumplir esta obligación, no podrían reclamar los daños causados por los transeúntes o por el ganado ajeno, ni podrían cobrar por los pastos, montes y aguas, o por los productos del campo. Proponía que, si en el plazo de un año no cumplían los propietarios con la obligación del cercado y permanecían sin cultivar los terrenos, *causarían en favor del erario federal una contribución tal que, al irse capitalizando, pagaría el precio del terreno, adjudicándose entonces a la hacienda federal.* Las fincas rústicas de una extensión mayor de quince leguas cuadradas, si en el plazo de dos años no estuvieren cultivadas, deslindadas y cercadas, se declararían baldías y se rematarían al mejor postor. Los nuevos propietarios no podrían adquirir extensiones de más de quince leguas cuadradas, y *tendrían la obligación* de deslindarlas, cultivarlas y cercarlas, dentro del año siguiente, *so pena de perder todos sus derechos.*

Complementariamente, se añadían disposiciones tributarias, civiles y administrativas, convergentes con las anteriores.

En lo tributario, se eximía de contribuciones a los contratos que recayeran sobre propiedades menores de quince leguas cuadradas, pero, en cambio, al que quisiera adquirir o acumular una extensión mayor de

esta superficie, se le imponía una tributación federal de veinticinco al millar.

En lo civil, su proposición séptima declaraba abolidas las vinculaciones, las mejoras de tercio y quinto, los legados testamentarios y las sustituciones que consistieran en bienes raíces y que, excediendo de quince leguas cuadradas, se hicieran en favor de una sola persona.

En lo administrativo, se prohibían las adjudicaciones de terrenos a corporaciones religiosas, cofradías o instituciones de manos muertas.

3.2.6 La proposición octava, de *Ponciano ARRIAGA*, nos lo pone de manifiesto *como precursor de la reforma agraria*:

"Siempre que en la vecindad o cercanía de cualquier finca rústica existiesen rancherías, congregaciones o pueblos que, a juicio de la administración federal, carezcan de terrenos suficientes para pastos, montes o cultivos, la administración tendrá el deber de proporcionar los suficientes, indemnizando previamente al propietario legítimo, y repartiendo, entre los vecinos o familias de la congregación o pueblos, solares o suertes de tierra a censo enfiteúutico o de la manera más propia para que el erario recobre el justo importe de la indemnización" (pp. 116 117).

Nuestro constituyente pretendía que, cuando dentro de cualquier finca rústica estuviere abandonada alguna explotación o riqueza conocida, o se descubriera y denunciara cualquiera otra extraordinaria, los tribunales federales podrían adjudicársela a los descubridores y denunciadores, previa indemnización al dueño del terreno.

Estas proposiciones eran completadas con disposiciones de carácter, principalmente administrativo, tributario y laboral.

En lo administrativo, los propietarios rurales ya no podrían prohibir el paso de puentes, vías y calzadas, ni imponer contribuciones, así como tampoco coartar la libertad de comercio y la honesta industria, dentro de sus posesiones.

En lo tributario, concordantemente con su propuesta estatutaria para el régimen de la propiedad, se proponía la exención fiscal por diez años, a los campesinos con una propiedad de valor menor de cincuenta pesos.

En lo laboral, finalmente, y para combatir los abusos de los hacendados, estableció que el salario de los peones y jornaleros debería ser pagado precisamente en efectivo, y que ningún particular podría reclamar sus derechos ni castigar faltas o delitos, si no era por medio de la autoridad judicial.

3.2.6 *En resumen, para ARRIAGA, el interés general impone deberes y limitaciones al derecho de propiedad*. Para nuestro notable constituyente, en efecto, la propiedad territorial requería de una urgente reglamentación, para reformar el estado económico de la sociedad mexicana.

La solución de nuestro problema económico social era un derecho de propiedad debidamente reglamentado y limitado, extendiendo sus beneficios a la mayoría de la población. No se *trataba* de la abolición, sino *de la mayor difusión de la propiedad*.

ARRIAGA, viendo en nuestro país las funestas consecuencias de un ejercicio irrestricto del derecho de propiedad, no sólo mal organizado, sino también pésimamente distribuido, pensó en la solución de tal problema, imponiéndole al derecho deberes y limitaciones en función del bien de la colectividad.

3.3. *Más radical aún que Castillo Velasco y Amaga, fue el médico Isidoro OLVERA*, también integrante del grupo avanzado dentro de la Comisión de Constitución, en cuya intensa actividad como diputado constituyente se destacara su redacción de los casos en que deben atribuirse facultades extraordinarias al Ejecutivo.

A pesar de su radicalismo, el constituyente capitalino siguió en sus métodos a sus compañeros del ala radical, al tratar de reducir la gran propiedad concentrada y al imponer limitaciones al derecho de propiedad; su propuesta se distingue empero porque *hizo especial hincapié en el problema de la usurpación de terrenos de los pueblos*.

Su proyecto, de "Ley orgánica que arregla la propiedad territorial en toda la República", en la exposición de motivos, lanza cáusticos ataques al derecho de propiedad. *La historia de la pobreza*, según Olvera, es el proceso por el cual los más de los hombres perdieron el patrimonio de la tierra:

"...La mala fe y el dolo inventaron para legitimar la usurpación ciertas fórmulas violentas que, reunidas, llegaron a formar parte de lo que hoy se llama derecho civil y derecho de gentes" (p. 118).

La violencia autorizada, como primer título de propiedad, vino a complementarse después con la usura, la perfidia y el frío cálculo. El origen de la propiedad, como el de la esclavitud es para OLVERA la inhumanidad. También concluye con que la legítima y justa propiedad es aquella que se adquiere como fruto directo del trabajo, y que consiste, por lo general, en bienes mobiliarios.

El proyecto de OLVERA contenía diversas limitaciones al derecho de propiedad, de las cuales sobresalen cuatro planteamientos fundamentales (pp. 119 120):

Primero: La prohibición para todo propietario que poseyera más de diez leguas cuadradas de labor, o veinte de dehesa de adquirir nuevos terrenos en el Estado o Territorio en que estuviera ubicada la primera propiedad;

Segundo: Una regla precursora de la política contemporánea de asentamientos humanos, tendente a la desconcentración territorial del centro del país: ella consistía en la imposición de *una contribución* del dos por ciento *sobre el exceso* de las diez leguas cuadradas, *para los propietarios de la "mesa central"*;

Tercero: La prohibición de la negativa de los propietarios a dar agua potable y leña, para el consumo doméstico de los pueblos;

Cuarto: La revisión de la legalidad de los títulos de propiedad en toda la República.

3.4. Seguramente, entre las ideas de los progresistas que se infiltraron en el proyecto de Constitución, estuvo la que orientó la redacción del artículo 17. Este decía:

"La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto no puede ser coartada por la ley ni por la autoridad, ni por los particulares a *título de propietarios...*" (cursivas nuestras).

En su última frase, "*a título de propietarios*" se puede encontrar toda una doctrina social. Se trataba de *impedir que se abusara de la propiedad en perjuicio de la libertad de trabajo*; el artículo 17 condicionaba el derecho de propiedad a la libertad de trabajo (pp. 120 121).

3.4.1 La Comisión quería

"...evitar los abusos contra la libertad de comercio y de industria que en sus territorios cometen arbitrariamente los propietarios".

Guillermo PRIETO sostuvo que se trataba de proteger a las clases trabajadoras, de evitar los monopolios y de asegurar la libertad de industria. En definitiva, según ARRIAGA, la Comisión quería *que la propiedad no se convirtiera en título de autoridad*. Por lo demás, el diputado AMPUDIA hizo ver al Congreso la obligación que tenía que velar por las clases desvalidas, protegiéndolas de los abusos de los propietarios.

3.4.2 *El conservador pensamiento económico y la retardataria argumentación jurídico formal dominantes en el Constituyente están contenidos decisivamente en la intervención del abogado jalisciense I. VALLARTA.*

Vallarta coincide con la crítica a los abusos que entraña el proyectado artículo 17; lo impugna empero porque su formación jurídica liberal rígidamente clásica le hace sentir que tal precepto es ajeno a un texto constitucional, pues éste no puede remediar los males de la situación económica, cuestiones que deben dejar su solución a la economía política.

De acuerdo con la técnica y los principios constitucionales imperantes a mediados del siglo xix, una Constitución es el establecimiento de los derechos individuales y la organización de los poderes públicos. *La cuestión social es ajena a una Constitución típicamente liberal:*

"A menos que queramos formar una constitución defectuosa por la aglomeración de extrañas materias, no concibo cómo pueden hacerse lugar en nuestro código fundamental tales puntos".

VALLARTA conoce y describe los males que aquejan a la sociedad mexicana, se percata de la influencia de la

riqueza en la sociedad, reprueba el trato dispensado por los propietarios a sus dependientes, comprende la limitación que tiene una Constitución para resolver los problemas de un pueblo, y se pregunta:

"¿en el estado actual económico de los pueblos, es posible llegar a cortar de raíz los abusos de que con justicia nos estamos quejando?".

No es parco en el planteamiento del problema y en algunos de los métodos para superarlo, pero deja evasivamente la respuesta a los publicistas, que deben responder "si creen posible que las constituciones pueden curar tan graves males".

Ahora bien, después de adherirse expresamente al principio económico liberal de "dejar pasar, dejar hacer", la impugnación adjetiva del célebre amparista deviene sustantiva y nos lleva al fondo muy conservador, por debajo de su pretendido "tecnicismo" de sus ideas sociales. En efecto, en párrafo que Miguel de la MADRID califica de decisivo, afirmó el legista de Jalisco (p. 123):

"...nuestra Constitución debe limitarse sólo a proclamar la libertad de trabajo, *no descender a pormenores eficaces para impedir aquellos abusos de que nos quejábamos...porque* sobre ser ajeno de una Constitución descender a formar reglamentos, en tan delicada materia *puede, sin querer, herir de muerte a la propiedad*, y la sociedad que atenta contra la propiedad se suicida" (énfasis nuestro).

3.4.3 José María LAFRAGUA objetó el artículo proyectado, por tres razones:

Primera: Las cargas inequitativas que se imponían al propietario;

Segunda: El ejercicio del derecho legítimo de propiedad no debería ser confundido con el abuso de los propietarios;

Tercera: La vaguedad del artículo daba a entender que la ocupación de la propiedad ajena podía ser honesta en ciertas ocasiones (p, 124, en nota).

3.4.4 Las objeciones de LAFRAGUA llevaron nuevamente el artículo, de la Asamblea a la Comisión.

Posteriormente, ésta redactó un nuevo artículo, ya sin la peligrosa frase y limitándose a proclamar la libertad de trabajo, con el texto que pasa a ser el artículo 4º. de la Carta liberal:

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

De esta manera, quedó desechada una de las disposiciones que hubiera venido a limitar el derecho de

propiedad y a proteger, en cierta manera, los intereses de las clases trabajadoras (p. 124).

3.5. *Balance de los textos finalmente aprobados.* Comprensible en el marco de la época del Estado abstencionista, el autor señala que la postura del Constituyente recibe su tónica de VALLARIA, tiende a conceder una amplia tutela a la propiedad, explica ciertas consecuencias económicas y sociales del último tercio de nuestro siglo XIX e implica el rechazo de la tradición jurídica mexicana (pp. 129 132).

3.5.1 Fueron en vano las proposiciones del liberalismo avanzado.

Prevaleció seguramente, entre nuestros constituyentes, la tónica del discurso de VALLARTA, al rechazar la redacción del artículo 17 del proyecto.

En verdad, se temía un ataque a un derecho considerado sagrado e inviolable, argumentándose que no era propio de una Constitución reglamentarlo detalladamente; por el contrario, se postulaba su simple reconocimiento como derecho natural del Hombre, y la inclusión de sus normas protectoras al lado de las otras libertades humanas.

De este modo, se impuso el criterio de los propietarios cuando salieron a defender sus intereses contra el "jacobinismo" de los progresistas, invocando las rancias teorías del jusnaturalismo.

3.5.2 De conformidad con el jusnaturalismo, la propiedad fue catalogada como derecho natural humano, indispensable a la vida integral del individuo y merecedora de la máxima tutela jurídica.

En este sentido, se reconoció al Hombre la plena libertad para aprovechar los frutos de su trabajo (art. 4º); se protegió a la propiedad con la garantía de legalidad (art. 16); se incluyó la confiscación de bienes entre las penas prohibidas (art. 22); se garantizó a los propietarios contra las arbitrariedades de la milicia (art. 26); y, finalmente, el artículo 27 preceptuó claramente:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y *previa* indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse" (cursiva nuestra).

3.5.3 Con semejante sistema de protección para la propiedad individual, *al igual que en las naciones donde el liberalismo económico se había apoderado del liberalismo político para ponerlo a su servicio*, los posteriores fenómenos económicos fueron influidos decisivamente.

En efecto, y a no dudarlo, *este concepto de propiedad* que adoptó nuestra Constitución, desechando las teorías sociales del liberalismo mexicano, avanzado, *llevó a la polarización de la economía*, en el advenimiento de

nuestro rudimentario capitalismo de finales del siglo XIX y principios del XX; a la agudización del problema del latifundismo y a la avalancha de inversiones extranjeras que, sin una reglamentación adecuada, se apoderaron de nuestra naciente riqueza industrial.

3.5.4. El enfrentamiento del liberalismo social avanzado con las posturas formalistas del liberalismo tradicional, derivó, para el profesor M. de la MADRID HURTADO, en dos definiciones de nuestro derecho público: por una parte, la adopción definitiva del principio de la esterilidad de los bienes concentrados en mano muerta al consignarse, en la segunda parte del artículo 27 de la Constitución, la incapacidad de las corporaciones civiles y religiosas para adquirir y administrar bienes raíces; por otra parte, la proclamación de las excelencias de la propiedad individual.

De esta manera, se había dado fiel y cabal cumplimiento al programa del partido liberal de 1833. Esta continuidad del ideario forjado desde los tiempos de GÓMEZ FARÍAS, tuvo sin embargo una insuficiencia mayor, que amerita ser señalada aquí.

En efecto, con dicho cumplimiento, *la Constitución* del liberalismo rechazó, quizás sin quererlo, *la tradición jurídica mexicana de las tierras poseídas en comunidad, por los pueblos*. Coadyuvó así a la destrucción de los ejidos, sentando las bases para el incremento del latifundismo, que consumaran después las leyes de nacionalización, de baldíos y de colonización.

IV

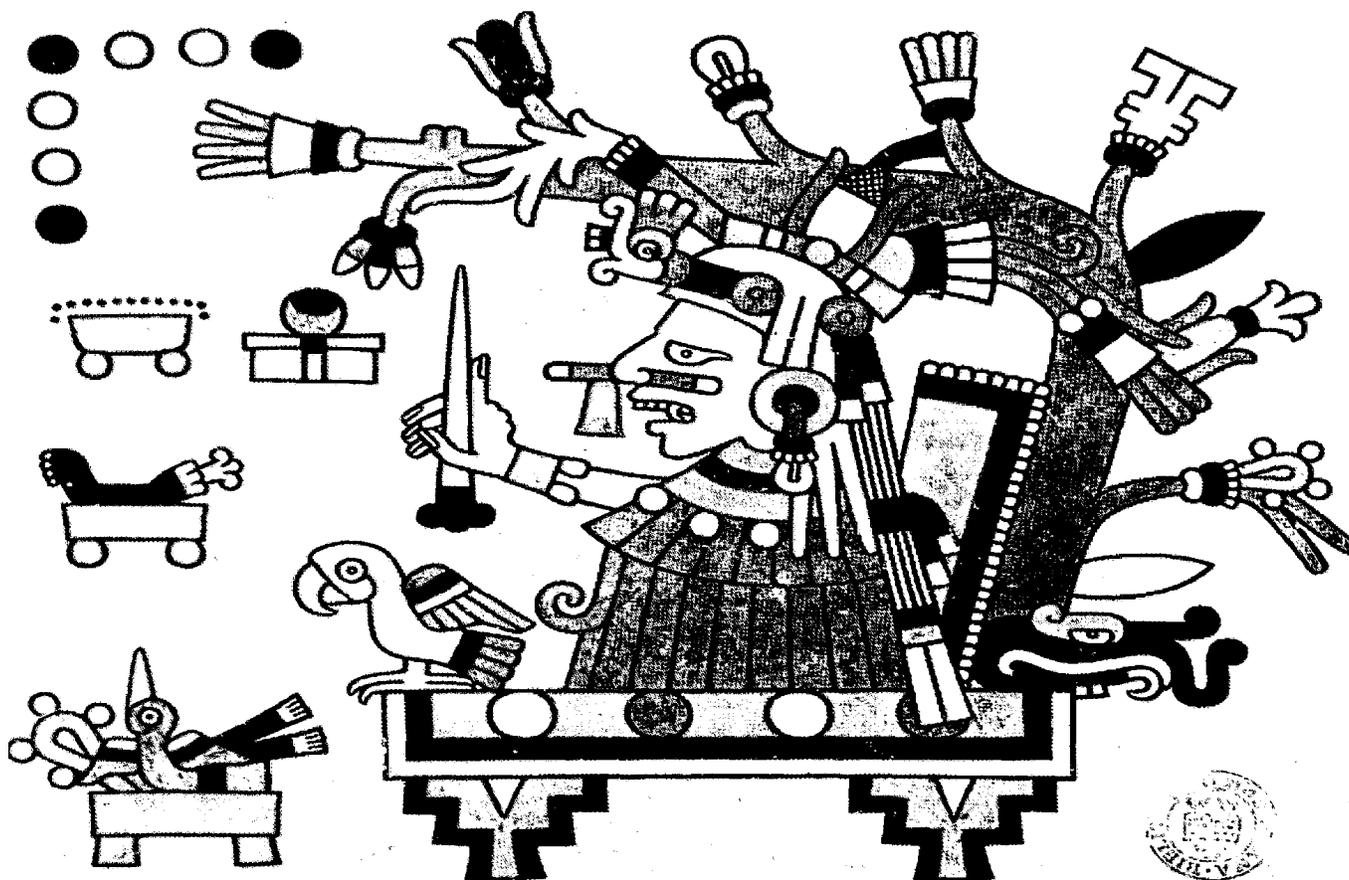
Al lado de la adopción de la idea de la propiedad, como derecho natural del Hombre, es el tema de *la libertad de industria y comercio una de las apoyaturas capitales de la concepción económica liberal* en la Constitución de 1857.

Nuestro autor expone sucesivamente el texto constitucional, la actitud de nuestros economistas liberales contra la política proteccionista, los temperamentos de VALLARTA a la absoluta libertad mercantil, la distinción entre monopolios de derecho y de hecho; y los vaivenes generados por las alcabalas en su eventual abolición (pp. 139 146).

4.1. Reiterando la filosofía económica del Constituyente de 1856 57, el art. 28 de la Constitución liberal preceptuó:

"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, conceda la Ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora".

4.2 Los liberales en materia económica, sobre todo en lo relativo a libre cambio, no siempre habían conservado la ortodoxia de la doctrina liberal clásica.



Sin embargo, cabe recordar su oposición a la política proteccionista que siguiera el Poder Público, alegando la protección a la industria nacional. Por esto, y para ellos, el proteccionismo se identificaba con el favoritismo, de los poderosos en turno, a los intereses privilegiados; y con el encarecimiento de los artículos de primera necesidad, en perjuicio de las clases económicas débiles.

4.3. En la antes citada discusión, sobre el art. 17 del proyecto, VALLARTA hizo alusión al problema de la libertad mercantil, expresándose en parte por una vigencia amplia de la libertad, para luego matizar restrictivamente su postura.

En defensa enfática de la libertad mercantil, sostuvo el abogado jalisciense:

"No quiero tampoco trabas, ni reglamentos, ni aduanas ni guardas para el comercio. La saludable y nunca bien sentida influencia de la libertad es asaz bienhechora en la producción de la riqueza, ya sea vista bajo su efecto político, ya se le considere también bajo su faz económica".

Sin embargo, en otro párrafo del mismo discurso, consideraba VALLARTA como *un error el establecimiento*

de la absoluta libertad mercantil, "sin miramiento para nuestra industria, sin consideración a nuestro estado económico".

En efecto, después de hacer una exposición de las implicaciones de la implantación de una libertad mercantil irrestricta, concluyó que, aunque partidario en la teoría de la absoluta libertad de comercio exterior, no podía sostener en la tribuna parlamentaria tales ideas, porque esto equivaldría a *destruir nuestra hacienda en bancarota, y a decretar la ruina de nuestra incipiente industria*

4.4. Cuando se puso a discusión el futuro artículo 28 de la Constitución, se reiteraron los argumentos de VALLARTA; en lo general, el texto fue admitido sin grandes oposiciones.

En particular, José María MATA defendió el artículo de sus escasos opositores, diciendo que contenía "el gran principio económico que ha de salvar al país y que lo ha de poner en el camino de su prosperidad". Al respecto, el constituyente jalapeño formuló una aclaración reveladora de la pureza de su credo liberal: que los monopolios de que se ocupaba el artículo eran sólo los de derecho y no los de hecho. Se trata, en efecto, de una clara expresión de *la ideología liberal* que consignaba este precepto, al adoptar *la teoría de la libre concurrencia*

y la prohibición al Estado de intervenir en el fenómeno económico.

4.5 El art. 72 fracc. IX de la Constitución de 1857 establece que:

"El congreso tiene facultad:

"IX. (...) para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado á Estado, se establezcan restricciones onerosas".

La libertad de comercio interior era así unánimemente aceptada por nuestros constituyentes, cuyo objetivo principal en esta materia fue la abolición de las alcabalas. Estas eran la resultante de un proteccionismo interestadual que derivaba en frecuentes guerras de impuestos entre las diferentes entidades de la República, en perjuicio de la circulación de la riqueza nacional.

En otros términos, se luchaba por la desaparición de las barreras que aún subsistían en el comercio de Estado a Estado: no se quería en esta materia la decidida intervención del Poder Público en la regulación de la vida comercial, sino tan sólo el aseguramiento por parte del Estado federal de la libertad necesaria, sin las trabas tradicionales que ahogaban nuestro movimiento comercial.

Había pues, nos comenta el autor, un movimiento decidido en favor de la abolición de las alcabalas y de las aduanas interiores, en toda la República: este movimiento logró una adición a la Constitución en ese sentido y para ello derrotó, inclusive, un dictamen contrario de la Comisión de Constitución. Reformas constitucionales difirieron empero por tres veces, hasta 1886, dicha abolición, quizá porque se temía que dada la rutinaria pobreza en que se encontraba el erario federal, éste vería mermados sus ya escasos ingresos.

V

Los problemas relativos a la constitucionalización de las "cabezas de capítulo" del derecho laboral y de la seguridad social terminan por marcar la neta diferencia entre la postura del constitucionalismo liberal, del siglo XIX, y el constitucionalismo social nacido de la Revolución mexicana.

Al respecto, el autor formula algunos apuntamientos respecto: de la situación socioeconómica de la época; de la autolimitación constitucional sustentada por VALLARTA, en oposición con el solidarismo precursor de Ignacio RAMIREZ; del pensamiento tradicionalista y conservador, en técnica constitucional; del contraste entre libertad abstracta y libertad concreta; y de la confusión vallartiana de la libertad de industria con la protección al trabajo (pp. 133 138).

5.1. La urbanización y la industrialización mexicanas no se desarrollarían intensamente sino en el siglo XX, por lo cual los problemas laborales fueron considerados,

casi exclusivamente, en el marco de la sociedad rural. Por ello, las referencias de nuestros constituyentes liberales al problema laboral fueron hechas en relación a los jornaleros del campo.

La industria no representaba un ramo de la importancia de la agricultura o de la minería; *no existía un proletariado industrial con conciencia de clase, y mucho menos con organización asociativa*, por lo que tal grupo social no pudo de ninguna manera influir en las deliberaciones de la Asamblea Constituyente.

Por estas circunstancias se explica en parte la relativa indiferencia, aunque respetuosa, de los constituyentes liberales por las teorías del socialismo utópico, del que se mostraron indudablemente informados.

5.2 El dictamen de la Comisión y los votos de los liberales avanzados invitaron a los constituyentes a dictar medidas en favor de los trabajadores; pero *la Constitución no contuvo reglas propiamente protectoras de los trabajadores*.

Siguiendo una técnica liberal rigurosamente clásica, el Constituyente se limitó, como quería VALLARTA, a proclamar la libertad de trabajo, en abstracto, prescindiendo de toda disposición tuitiva concreta.

Por esta razón, don Ignacio RAMIREZ, el sobresaliente jurista guanajuatense, al examinar el proyecto de Constitución, señaló que éste revelaba la adopción de las más flamantes teorías políticas

"pero, al mismo tiempo, un olvido inconcebible de las necesidades positivas de nuestra patria".

Por ello, el *Voltaire de México*, como le llamaban sus contemporáneos por sus amplios conocimientos y su concepción revolucionaria del saber, exclamó:

"El más grave cargo que hago a la Comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros"... (que) ..." el grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas".

Contrastando con el clasicismo de VALLARTA, *El Nigromante* proclamó el derecho de los trabajadores a la participación en las utilidades y a un salario que garantizara su subsistencia; y, finalmente, en un giro justificativo de la autoridad en tanto que servicio, en el que parece resonar la doctrina administrativa del servicio público, que sería gloria en el primer cuarto de siglo xx del decano León DUGUIT, concluyó que la Constitución debía fundarse en el privilegio de los débiles,

"para que el poder público no sea más que la beneficencia organizada" (p. 135).

5.3 La corriente clásica se oponía sistemáticamente a las innovaciones propuestas por los liberales avanzados.

Este pensamiento tradicionalista y conservador, en técnica constitucional, encarnado en las posturas de VALLARTA, insistía en la autolimitación indicada.

En efecto, para el entonces futuro presidente de la Suprema Corte, la Constitución no podía sino limitarse a contener

"disposiciones preceptivas, mandatos imperativos, sin formular principios teóricos o abstractos, ni verdades científicas"

Cabe tener aquí por reproducidos los argumentos de VALLARTA, respecto de los límites formales de una Constitución típicamente liberal, a la cual la cuestión social es ajena *supra*, p. 3.4.2.).

5.4 *La doctrina* constitucional del siglo XX rechazaría la abstracción normativista de las libertades formales, exigiendo su realización empírica mediante libertades concretas. Pero, para llegar a ello, las ideas y la técnica del constitucionalismo social tendrían que superar en mucho el horizonte del Estado liberal, forjado y consolidado por el Constituyente de 1856 57.

En esta materia laboral, la Constitución proclamó la abolición de la esclavitud formal (art 2.º); desechó la protección jurídica de los trabajadores, propuesta en el art. 17 del proyecto originario, y se limitó a proclamar la libertad de trabajo (art. 4.º), contentándose con atacar y abolir implícitamente la organización gremial que aun subsistía a mediados del siglo XIX; y, finalmente, estableció el requisito del libre consentimiento y de la justa retribución, para la prestación de servicios personales (art 5.º).

En conclusión, la libertad formal de trabajo quedó así establecida sobre las falsas bases de una desigualdad económica, que hacían quimérica la libertad de contratación (p. 136).

5.5 El artículo 32 de la Constitución de 1857, preceptuaba en su segunda parte:

"...Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando á los que se distinguan en cualquier ciencia ó arte, estimulando al trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios".

La débil orientación laboralista de esta disposición no dejó de suscitar en el congreso, según el autor, *el clásico temor* de la mayoría antiproteccionista, a *pesar de los términos* ciertamente *inofensivos del texto* (p. 137).

Si el texto hubiera prescindido de las modalidades expresadas mediante oración "gerundiva", limitándose al imperativo que lo inicia, hubiere indudablemente favorecido a los trabajadores; pero al seguir el artículo indicando esas modalidades de mejoría de los trabajadores, restringió el precepto a la promoción de una política puramente estimulativa y de instrucción, alejándose del espíritu francamente proteccionista de las clases débiles, que deseaban los liberales avanzados.

Como ha señalado el maestro Mario de la CUEVA, en el Constituyente de 1857 estuvo a punto de nacer el

derecho del trabajo, al discutirse el artículo 4º, relativo a la libertad de industria y trabajo. VALLARTA se mostró conocedor de los males del tiempo y habló de la necesidad de acudir en auxilio de las clases laborantes; pero *una vez más "prisionero del derecho"* como lo ha denominado el maestro Jesús REYES HEROLÉS , cuando todo hacía pensar que iba a concluir en la necesidad de constitucionalizar los fundamentos del derecho laboral, semejante al que se preparaba en Alemania, *confundió el problema de la libertad de industria con el de la protección al trabajo* (p. 138).

La libertad de industria había sido adoptada inclinadamente en los artículo 4º y 28. Se creyó que la ingerencia del Poder Público en el proceso de la producción, aunque fuera parcialmente y sólo para proteger el factor humano, hubiera lesionado la libertad de industria y comercio, que fue el anhelo típico del Constituyente en materia económica. Pero, además, que habría lesionado "de paso" como dijera VALLARTA el derecho de propiedad, que tan minuciosamente se trató de proteger en la Constitución liberal.

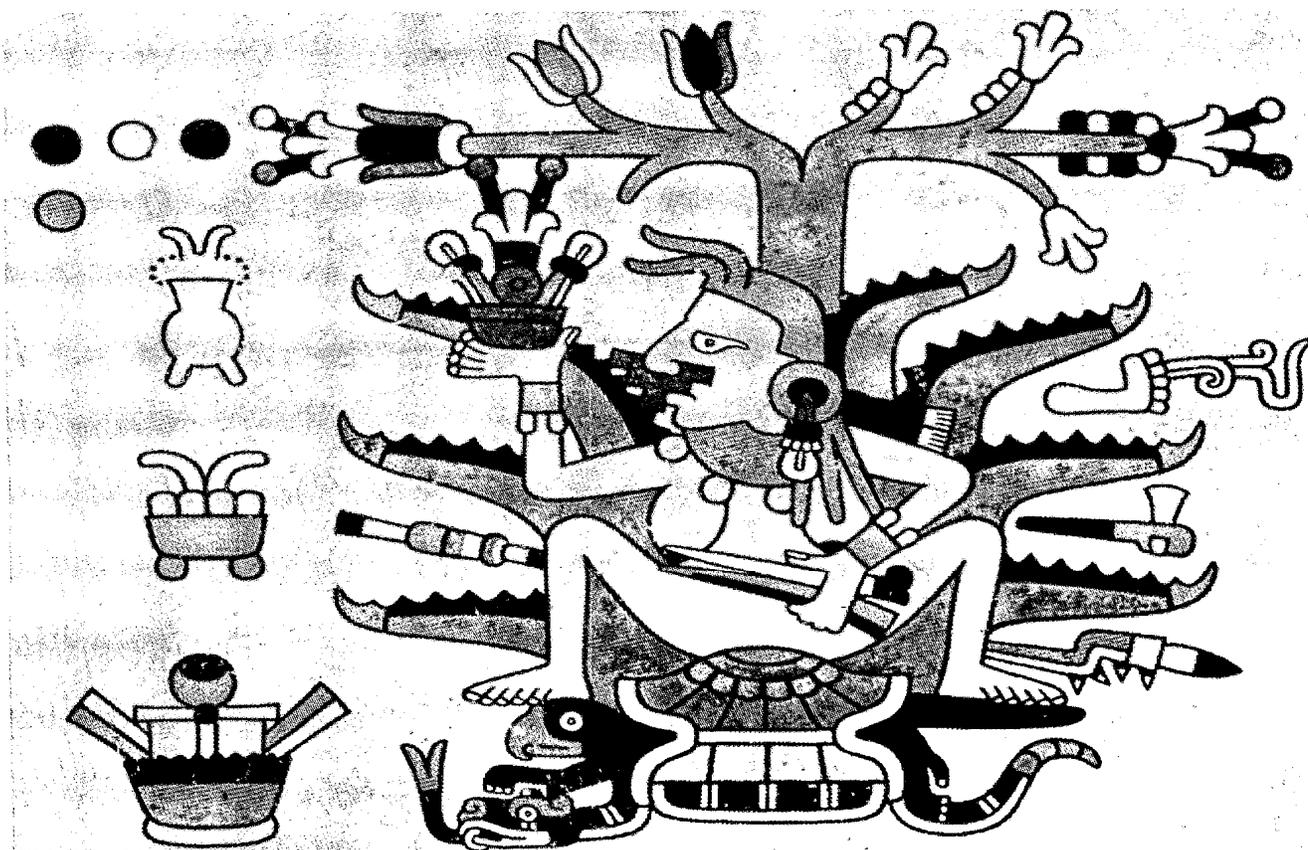
VI

La Constitución de 1857 no definió expresamente la propiedad como un "derecho sagrado e inviolable", como lo hiciera la Declaración de derechos del Hombre francesa de 1789. Al incluir empero las diversas garantías que quedaban constitucionalmente establecidas para su protección en la sección I de la Carta liberal, *siguió claramente los lineamientos del liberalismo europeo burgués y*, muy especialmente, *el modelo del constitucionalismo angloamericano*, bajo cuyo amparo habría de florecer el más potente capitalismo de la tierra, fruto directo del liberalismo económico.

El profesor M. de la MADRID HURTADO trata de visualizar seguidamente, las principales conclusiones que se derivan de la Constitución federal de 1857 relativas a la etapa liberal del sistema socioeconómico en el constitucionalismo federal mexicano.

Para ello, adoptando en buena medida el orden de los comentarios que anteceden, el autor expone sucesivamente los subtemas siguientes: la Constitución del Estado liberal burgués de derecho; las razones del rechazo del constitucionalismo social; las distinción entre la desamortización de los bienes corporativos y la propiedad de los particulares, en cuanto obstáculo al desarrollo; la confusión de la protección al trabajo con la libertad de industria; el libre comercio y la abolición del corporativismo, como bases de una nueva vida económica; para, finalmente, cerrar con una síntesis de puntos fundamentales (pp. 149 155).

6.1. *La Constitución mexicana de 1857*, en su pensamiento económico, *siguió los moldes* de las Constituciones europeas y angloamericana, *correspondientes al Estado liberal burgués de derecho*. Sus textos expresaron



la teoría de que las libertades económicas constituían una categoría específica de derechos naturales del Hombre y, por otro lado, *imperó en sus disposiciones la doctrina clásica liberal que enseñaba que las leyes del mundo económico eran de la misma categoría que las leyes del mundo físico*, fatales e inmutables, y que el interés individual era en estos campos el motor omnipotente para establecer el progreso y el equilibrio.

Cualquier ingerencia del Poder Público en el fenómeno de la producción no tan sólo hubiera resultado inútil, sino perjudicial. Una absoluta fe en la energía del individuo para procurarse a sí y a la comunidad el bien material, la adopción de la doctrina de las leyes naturales de la economía, la inclusión de las libertades económicas en el catálogo de derechos del Hombre, fue en lo general el pensamiento que informó los preceptos de contenido o relación económicos de nuestra Constitución liberal.

6.1.1. Mas estas tesis, enfatiza el autor, no fueron adoptadas sin discusión y sin argumentos en contrario. Hemos visto que en el seno de la Comisión de Constitución, *el pensamiento avanzado*, representado fundamentalmente por ARRIAGA, CASTILLO VELASCO y OLVERA, *planteó la posibilidad de instaurar un constitucionalismo social que viniera a romper los moldes rutinarios de nuestras anteriores Cartas fundamentales*. Se instó de esta manera a la Comisión a incorporar al proyecto que más tarde presentaría a la discusión de la

Asamblea Constituyente, preceptos que se abocaran no sólo a la integración política del Estado mexicano, sino que también se enfrentarían a los problemas de índole social y económica de una Nación en pleno proceso de Constitución.

6.1.2. Se pensó ante todo en resolver el problema de la tierra, en reglamentar y limitar el derecho de propiedad en función del bien de la comunidad y con el objeto de *proteger a los jornaleros del campo de los abusos que los propietarios cometían con el sólo título de la tenencia de la tierra*

En las discusiones que seguramente se verificaron en el seno de la Comisión, en los votos particulares de CASTILLO VELASCO y de ARRIAGA, y en la proposición de Isidoro OLVERA para una ley orgánica del derecho de propiedad, está resumido, como antes lo hemos afirmado, *el pensamiento avanzado y social que trató en la Asamblea Constituyente de hacer de nuestra ley fundamental una Constitución social*. Vimos también cómo la Comisión, en que preponderó por el número, que no por la calidad, el elemento moderado, se negó a aceptar las proposiciones de los progresistas, o, al menos, se negó a aceptarlas en su totalidad, por no decir que en su mayoría, y que sólo se aceptó, inicialmente, la redacción del artículo 17 del proyecto, que implicaba una subordinación del derecho de propiedad a la libertad de trabajo.

La Comisión, pues, y más tarde el Congreso, *impidieron el constitucionalismo social en 1857 y siguieron la rutina* de la técnica constitucional, al limitarse a organizar a los poderes públicos, a delimitar sus atribuciones, a consagrar la inviolabilidad de los derechos humanos, y, en materia económica, a garantizar como libertades humanas las libertades de la economía.

6.2. El Profesor M. de la MADRID HURTADO se pregunta:

¿Por qué, si en el seno del Constituyente de 1856 se planteó en toda su claridad la perspectiva de un constitucionalismo social, que se abocara a la resolución de los tremendos problemas sociales y económicos del país; si en los discursos de varios de nuestros diputados constituyentes se pintó con expresivas frases la situación misérrima de la mayor parte de nuestra población; si se pidieron leyes protectoras para los trabajadores; si se reconoció que de nada valdría una Constitución técnicamente elaborada si no se resolverían nuestros problemas sociales; por qué nuestros legisladores no hicieron caso de estas quejas y de estas iniciativas? (p. 151).

6.2.1 La primera razón habría sido, para el autor, la preocupación primaria que, del problema político, tuvieron nuestros constituyentes al elaborar la Constitución de 1857.

Treinta y cinco años de anarquía y desmoralización en nuestros poderes públicos *habían hecho concluir* a nuestros políticos y estadistas *que la solución* de todos los problemas nacionales *estaba en la estructuración adecuada del Estado* mexicano, en la realización de la democracia y la libertad, valores éstos sin los cuales de nada o poco valdría la Independencia conquistada en 1821.

Por eso, la tónica de la Constitución de 1857 fue darle una fuerza preponderante a la representación nacional y la adopción del sufragio universal, ambas medidas tendentes a la consumación de la democracia mexicana y, por otra parte, incorporar definitivamente al constitucionalismo mexicano los antecedentes mencionados sobre libertades del Hombre, reglamentando también el instrumento jurídico para hacerlas efectivas el juicio de amparo, medidas éstas que respondían al ideal liberal de libertad que iba unido al de la democracia.

El problema de la organización política privó sobre cualquier otro, y ésta fue la causa decisiva de que la situación económica y social quedara relegada a segundo plano.

6.2.2 La segunda causa de la omisión, en nuestra Constitución de 1857, de preceptos que se abocaran a los problemas económicos, habría sido, para el profesor M. de la MADRID, la doctrina clásica liberal, cuya influencia predominó en la Asamblea Constituyente.

La no intervención del Estado en materia económica fue una tesis que se vio sustentada por la idea hoy

demostrada falsa por la experiencia, especialmente la posterior a 1926 de que las leyes de la producción, la distribución y el consumo eran de carácter natural y que su juego debía dejarse al libre hacer de los individuos. QUESNAY, SMITH y SAY eran bastante conocidos por nuestros estudiosos, y en cambio el socialismo utópico poco influyó pues, aunque conocido, fue visto con indiferencia respetuosa por nuestros constituyentes. No se puede pensar tampoco que el socialismo científico hubiera sido dato de actualidad para nuestros economistas. La doctrina clásica liberal imperó en sus orientaciones económicas, y seguramente nuestros hombres de la época tuvieron en cuenta *la aversión del liberalismo clásico a la intervención decidida del Poder Público en el acontecer económico*.

Fue por estas razones que la Constitución de 1857 se limitó a proteger el derecho de propiedad, a proclamar la libertad de industria y trabajo, y a consignar la libre concurrencia, sin darle al Estado facultades para intervenir en estas materias porque, además de ser "perjudicial su entrometimiento" por alterar el libre juego de las leyes naturales de la economía, se "vulneraban las libertades humanas" que incluían a su vez a las libertades económicas.

6.3 En materia de propiedad, no por esto se dejó de incluir en la Constitución el principio de la desamortización de los bienes eclesiásticos y de corporaciones en general.

Ahora bien, esta decidida intervención estatal en materia de propiedad se explica cuando se tiene en cuenta que el pensamiento liberal sólo consideraba como inviolable y sagrado el derecho de propiedad de los particulares, en tanto que *al derecho de propiedad de las corporaciones lo consideraban como una emanación de la ley civil, como una concesión de la sociedad a las corporaciones*, y que, por lo tanto, podía aquélla limitar y regular, y hasta inclusive revocar, los privilegios que les había otorgado. Por otra parte, *el monopolio que constituía la amortización de los bienes del clero obstruía el libre desarrollo* y esfuerzo del interés individual, y correspondía al Estado asegurar la libertad para crear el clima propicio a la concurrencia universal y libre.

En general, la Constitución de 1857 adoptó la idea de que la propiedad, como todas las fuerzas económicas, era más productiva en manos de los individuos que en manos de las personas colectivas, y fue esta doctrina la que contribuiría después a la desaparición casi total de las tierras de comunidades en el período del cénit del latifundismo.

6.4 Los trabajadores no recibieron tampoco una protección positiva, en los textos constitucionales, pues se confundió el problema de la protección al trabajo con el de la libertad de industria, y se concluyó pensando que proteger a los trabajadores era restaurar el régimen prohibitivo de las corporaciones, que se trataba de abolir al proclamar la libertad de industria y trabajo.

6.5 Indudablemente que la libertad de comercio y la abolición del caduco régimen corporativo vinieron a sentar las bases de una nueva vida económica del país.



Ya nadie podía ser sometido a requisitos engorrosos para ejercer cualquier actividad, ya se proveía a la desaparición del sistema alcabalarío que tantos perjuicios había causado en la vida comercial de la República; ya, en fin, el interés individual tenía la oportunidad para probar su eficacia.

6.6. El pensamiento económico en la Constitución federal mexicana de 1857 se puede así concretar en los siguientes puntos fundamentales:

6.6.1 *Persistencia de la doctrina tradicionalista constitucional.* La Constitución sólo debía contener las decisiones políticas fundamentales relativas a la organización y delimitación de los poderes públicos, a la vez que al aseguramiento de las libertades humanas; la solución de otra clase de problemas correspondía a la legislación ordinaria.

En la Constitución de 1857 se buscó ante todo *estructurar al Estado* y, con este paso, se cierra toda una etapa de la evolución constitucionalista mexicana, pues *el objetivo se logró*.

6.6.2 *Las libertades de la economía consideradas como libertades humanas y, por tanto, límite de la actividad estatal.*

6.6.3 *La propiedad, como derecho natural humano, objeto de la tutela constitucional.* La desamortización no fue excepción de la tesis general, pues el derecho de propiedad de las corporaciones no era de la misma calidad que el de los particulares, sino que sí podía regularse por la sociedad civil. La desamortización sirvió, también, para secularizar absolutamente al poder civil y quitar a la Iglesia la soberanía, de hecho, que ejercía por conducto de su poderío territorial y económico.

6.6.4. *La negativa de protección efectiva a los jornaleros*, pues tal protección hubiera podido vulnerar la libertad de industria y también el derecho de propiedad, de donde en cuanto al problema de los trabajadores, sólo hubo la proclamación formal de la libertad de trabajo, aboliendo implícitamente el régimen gremial.

6.6.5 *La absoluta libertad de comercio interior*, para impulsar la vida económica del país.

VII

Tales son algunos de los principales puntos que nuclearon la aportación científica de esta tesis profesional hace ya un tercio de siglo, mereciendo para su autor la máxima distinción académica del primer y entonces más alto centro de estudios mexicanos en ciencias jurídicas, la Facultad de Derecho de Ciudad Universitaria.

El criterio científico, la lucidez extranormativa de lo jurídico, la sencillez pedagógica por momentos, digna de las mejores páginas de maestros europeos como Jean RI VERO, Horst EHMKE o Ramón MARTÍN MATEO la solidez de una "reflexión sobre el Estado contemporáneo" que ya estaba consolidada en el primer escrito del autor; todo ello bastaría para una atenta relectura de esta pequeña gran obra. Pero, además, ella nos permite una lectura tentativa, en páginas formalmente pretéritas, de las grandes alternativas de México, de América Latina toda, en este crepúsculo del siglo XX, sacudido por transformaciones tan fascinantes como grávidas de inquietante ambigüedad.

