

# EL VOTO PARTICULAR DE DON MARIANO OTERO Y EL NACIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO EN MÉXICO

## NOTA INTRODUCTORIA SOBRE LOS ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO

Por FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO \*

I. El primer documento de naturaleza constitucional que encontramos en México es el «Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana», sancionado el 22 de octubre de 1814 y conocido generalmente como la «Constitución de Apatzingán». Inspirado en el conocido texto de José M.<sup>a</sup> Morelos, *Sentimientos de la Nación*, expedido en 1813, y aun no estando en vigor ni un solo día, supuso, como reconoce Rabasa<sup>1</sup>, un esfuerzo notable para institucionalizar la independencia, acogiendo su artículo 5.º el por aquel entonces revolucionario principio de la soberanía popular<sup>2</sup>.

Omisión hecha del texto precitado, los primeros documentos constitucionales mexicanos, y más particularmente del México independiente, fueron el Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre del mismo año<sup>3</sup>.

La «Constitución de Apatzingán», siguiendo el precedente normativo del artículo 373 de la Constitución de Cádiz, vigente en varias ocasiones en la Nueva España tras su promulgación<sup>4</sup>, que otorgaba a todo español el derecho de representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución, acogía en su artículo 237 un inciso final a tenor del cual «cual-

---

\* Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> EMILIO O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 13.

<sup>2</sup> Los 23 puntos dados por Morelos en sus *Sentimientos de la Nación* y la *Constitución de Apatzingán* pueden verse en FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México. 1808-1998*, Editorial Porrúa, México, 21.ª ed., 1998, pp. 29 y ss.

<sup>3</sup> Ambos documentos constitucionales pueden verse asimismo en la obra de FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales...*, *op. cit.*, pp. 154 y ss.

<sup>4</sup> Cfr. al respecto MANUEL FERRER MUÑOZ, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

quier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare». El precepto se ubicaba en un capítulo muy breve (artículos 237 y 238) relativo a la observancia del Decreto, no contemplando la autoridad ante la que se podía formular la reclamación, ni el procedimiento para tramitarla. Sin embargo, si se atiende, como hace Fix-Zamudio<sup>5</sup>, al hecho de que la norma en cuestión se había inspirado de manera evidente en el ya referido artículo 373 de la Carta gaditana, puede concluirse en el sentido de que la denuncia hubiera podido hacerse tanto ante el Congreso como ante el Supremo Gobierno, poder ejecutivo colectivo previsto por el artículo 132 de la Constitución de 1814.

II. Si en la «Constitución de Apatzingán» y en el texto de Morelos es bien visible la influencia europea, española y francesa particularmente, el influjo norteamericano se hace bien patente tanto en el Acta Constitutiva de la Federación como en la Constitución Federal de 1824. En ellos, como destaca Fix-Zamudio<sup>6</sup>, podemos advertir una mezcla de los modelos de las Leyes Supremas de Cádiz y de los Estados Unidos de América de 1787.

Los artículos 18 del Acta Constitutiva y 123 de la Constitución de 1824 depositan el ejercicio del poder judicial federal en una Corte Suprema de Justicia de clara inspiración norteamericana al igual que el resto de la organización judicial federal (tribunales de circuito y juzgados de distrito).

La conjunción de influencias, española y norteamericana, a que responde la Carta Constitucional de 1824 tendrá su manifestación también en la materia que ahora nos ocupa, al adoptar dos sistemas diferentes en orden a la salvaguardia e interpretación de la Constitución.

En efecto, mientras de acuerdo con el modelo gaditano<sup>7</sup> el artículo 164 atribuía al Congreso la facultad de dictar «todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución o la Acta constitutiva», atribuyendo adicionalmente, y con carácter exclusivo, al Congreso General la facultad de resolver las dudas que se presentaren «sobre inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la Acta constitutiva», de conformidad con el modelo norteamericano, el artículo 137, fracción quinta, punto sexto, otorgaba a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento «de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley».

Las dudas suscitadas sobre el alcance de los preceptos comentados serían en parte aclaradas por el propio Congreso General que, en 1826, ante una consulta formulada por la Corte Suprema de Justicia, interpretó que no estaba comprendida dentro de las atribuciones de la Corte Suprema, la de conocer de las demandas promovidas contra las Legislaturas de los Esta-

<sup>5</sup> HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, p. 388.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 389.

<sup>7</sup> Recordemos el Proyecto de Ley sobre la responsabilidad de los infractores de la Constitución presentado en la sesión de las Cortes de Cádiz del 13 de julio de 1813, cuya discusión se iniciaría en la sesión del 18 de agosto. El Proyecto puede verse en JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo. 1812-1861*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, pp. 58-66.

dos, por las leyes dictadas por ellas, lo que entrañaba, de hecho, la sustracción de la órbita del Poder Judicial Federal del control de la constitucionalidad.

En coherencia con esa toma de posición, la práctica constitucional se inclinó, según recuerda Fix-Zamudio<sup>8</sup>, por el modelo español como corrobora el hecho de que entre 1828 y 1830 el Congreso Federal declarara la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad de varias leyes expedidas por las legislaturas de las entidades federadas sobre la base de que las mismas contradecían a la Constitución Federal.

III. La conversión del Congreso ordinario convocado para 1835-1836 en Congreso constituyente a fin de «resolver sobre las públicas manifestaciones de cambio de la forma de gobierno», reflejaba fehacientemente el fracaso del sistema federal, abriendo un nuevo período centralista cuya formalización queda plasmada en las Bases constitucionales expedidas por el Congreso constituyente el 15 de diciembre de 1835<sup>9</sup>, primero, y en las Leyes Constitucionales de 30 de diciembre de 1836, después.

Bajo el influjo directo del modelo francés del *Sénat Conservateur* consagrado por la Constitución de 13 de diciembre de 1799 (22 Frimario del año VIII), la segunda de las Leyes Constitucionales (un total de siete más los artículos transitorios) organizaba un Supremo Poder Conservador integrado por cinco miembros irresponsables (de acuerdo con el artículo 17 de la Ley, este Poder «no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones») de nombramiento político<sup>10</sup> al que se habilitaba, entre otras atribuciones, para declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de los dos meses subsiguientes a su sanción, cuando fueren contrarios a la Constitución y fueren impugnadas por el Supremo Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia o parte de los miembros del Poder Legislativo (el artículo 12.I de la Ley exigía la firma de 18 miembros al menos del Poder Legislativo en representación del mismo).

Hay unanimidad doctrinal al apreciar el carácter desorbitado de las atribuciones conferidas al Supremo Poder Conservador. A juicio de Burgoa<sup>11</sup>, el carácter desmedido de las atribuciones de este órgano convirtió a sus miembros en una verdadera oligarquía.

Innecesario es decir que el control ejercido por este órgano político no era de índole jurisdiccional, sino, en sintonía con la naturaleza del órgano, de carácter meramente político. Las resoluciones del Supremo Poder Conservador requerían de la conformidad de tres de sus miembros, teniendo validez *erga omnes*.

<sup>8</sup> HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *Ensayos sobre el Derecho de amparo*, op. cit., p. 390.

<sup>9</sup> Pueden verse en FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México...*, op. cit., pp. 202-204.

<sup>10</sup> Un órgano análogo se contemplaba en un Proyecto presentado al Congreso el 16 de mayo de 1823, con carácter previo a la discusión del Proyecto de Constitución Federal aprobada en 1824.

<sup>11</sup> IGNACIO BURGOA, *El juicio de amparo*, Editorial Porrúa, 20.ª ed., México, 1983, p. 111.

El fracaso sin paliativos de este órgano condujo a que, no obstante que la desobediencia a sus resoluciones fuese considerada por el artículo 15 de la segunda Ley Constitucional como un crimen de alta traición, sus decisiones desfavorables al Legislativo y al Ejecutivo fueran o bien no acatadas o bien, simplemente, ignoradas. Esta frustrada experiencia tendría cierto influjo en el Voto Particular de don Mariano Otero, como más adelante tendremos oportunidad de ver.

No obstante el modelo de control político diseñado, la primera de las Leyes Constitucionales de 1836 iba a esbozar un mecanismo de protección judicial de uno de los derechos que proclamaba la propia Ley, el derecho a la propiedad y al libre uso y aprovechamiento de ella en todo o en parte. En efecto, el artículo 2.º.III disponía que ninguna persona podría ser privada del mismo salvo cuando un objeto de general y pública utilidad exigiera lo contrario, siempre que tal circunstancia fuese calificada de tal por el Presidente y sus cuatro Ministros en la capital o por el Gobierno y la Junta departamental en los Departamentos y el dueño fuese previamente indemnizado. Pues bien, el propio artículo 2.º.III disponía que la declaración de utilidad pública previa a la privación de la propiedad podía ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo, suspendiendo la reclamación la ejecución hasta tanto mediare el pertinente fallo. De esta forma, la Suprema Corte y los Superiores Tribunales de los Departamentos asumían una función tutelar de uno de los derechos reconocidos en esa primera Ley Constitucional a los mexicanos.

IV. La hostilidad de los federalistas frente a las Leyes Constitucionales de 1836 se inició nada más entrar en vigor aquéllas. No debe extrañar por lo mismo que el 30 de junio de 1840 fuese presentado un Proyecto de Reforma de la Constitución.

Especial trascendencia presenta el Voto Particular del diputado don José Fernando Ramírez al Proyecto de Reforma de las Leyes Constitucionales<sup>12</sup>. En dicho Voto y en la parte dedicada a la Suprema Corte de Justicia, se propugnaba la desaparición del Supremo Poder Conservador, reemplazando su falta por la concesión a la Suprema Corte de Justicia de una nueva atribución de control de la constitucionalidad, «por la que cuando cierto número de Diputados, de Senadores, de Juntas Departamentales reclaman alguna ley o acto del Ejecutivo como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia»<sup>13</sup>.

En fundamento de su propuesta, el diputado don José Fernando Ramírez se refería de modo específico a la obra de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*: «Una obra moderna, que hizo mucho ruido en Francia (razona el citado diputado) casi se ocupa toda en demostrar que la paz y la tranquilidad de la República del Norte no se debe a otra cosa que a la influencia que ejerce en ella su Corte de Justicia». Como señala Fix-Zamu-

<sup>12</sup> Puede verse en FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales...*, op. cit., pp. 286 y ss.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 298.

dio<sup>14</sup>, nos encontramos ya en el umbral de la creación del juicio de amparo. Y en la misma dirección, Burgoa<sup>15</sup> advierte que aunque la implantación del recurso concebido por Ramírez en su célebre «Voto» no pasó de ser un mero deseo, no obstante, el mismo era demostrativo de la tendencia, cada vez más marcada, de establecer un medio de control de la constitucionalidad.

V. Fracasado el intento de reforma constitucional de 1840, la situación se torna el año siguiente en verdaderamente anárquica, a lo que contribuirá la formulación de sendas proclamas por parte de tres destacados generales, Antonio López de Santa Anna entre ellos. Los planes de cada uno de estos tres militares convergían en un documento expedido el 28 de septiembre de 1841 y conocido como «Bases de Tacubaya».

En cumplimiento de las previsiones del anterior documento el general Santa Anna procedía a nombrar a los miembros de la Junta de representantes de los Departamentos, y éstos a su vez designaban al propio general Santa Anna como Presidente provisional. El 10 de abril de 1842 tenían lugar elecciones a diputados y el 10 de junio se iniciaban las sesiones del Congreso General que iba a tener carácter constituyente. El 26 de agosto se daba lectura al Proyecto de Constitución elaborado por la Comisión de Constitución, como también al «Voto particular» (en realidad un segundo Proyecto) elaborado por la minoría de la Comisión (tres de los siete miembros de la misma: Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo). A modo de acuerdo transaccional, los miembros de la Comisión procedían a redactar un segundo Proyecto de Constitución (en realidad el tercero) que era leído en la sesión del día 3 de noviembre de 1842<sup>16</sup>. El fracaso del Congreso Constituyente, disuelto *de facto* el 19 de diciembre por el general Nicolás Bravo, que había accedido a la Presidencia el 26 de octubre tras la retirada voluntaria del general Santa Anna quien, sin embargo, era el verdadero mentor de la situación, no obsta para reconocer la trascendencia de algunas de las ideas mantenidas en este Congreso a los efectos del nacimiento a nivel federal del juicio de amparo, pues a nivel estatal ya era una realidad en el Yucatán desde la Carta Yucateca de 16 de mayo de 1841.

El primero de los Proyectos de Constitución, en su esencia, encomendada a los órganos políticos la protección de la Ley Fundamental, bien que entre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia el artículo 112.V acogía la de conocer de las infracciones de la Constitución y de las leyes, «según se prevenga por una ley», cláusula prácticamente idéntica a la del artículo 137.V de la Constitución Federal de 1824.

Sería, sin embargo, en el «Voto particular» suscrito por la minoría de la Comisión de Constitución donde se encuentran las más sugestivas ideas en relación con el instituto procesal que nos ocupa, el juicio de amparo, ideas en gran parte provenientes de don Mariano Otero, que el gran jurista y político de Jalisco reiteraría en el Voto Particular de 1847.

<sup>14</sup> HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *Ensayos sobre el Derecho de amparo*, op. cit., p. 393.

<sup>15</sup> IGNACIO BURGOA, *El juicio de amparo*, op. cit., p. 114.

<sup>16</sup> Los tres Proyectos de Constitución de 1842 pueden verse en FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México*, op. cit., pp. 304 y ss.

De inspiración federal, el Proyecto de la minoría otorgaba un destacadísimo rol constitucional en orden a la tutela de los derechos individuales reconocidos en los artículos 4.º al 6.º, a la Suprema Corte de Justicia. A tenor del artículo 81.I, todo acto de los poderes legislativo o ejecutivo de alguno de los Estados dirigido a privar a una persona de alguna de las garantías otorgada por la Constitución, podía ser reclamado por el ofendido ante la Suprema Corte de Justicia, la cual, por mayoría absoluta de votos, decidía definitivamente del reclamo o recurso. La interposición del recurso habilitaba a los Tribunales superiores respectivos a suspender la ejecución. El reclamo debía hacerse dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley u orden, en el lugar de la residencia del ofendido.

Como advierte Fix-Zamudio<sup>17</sup>, en el referido precepto se descubren algunos de los lineamientos esenciales de la creación del derecho de amparo en el Acta de Reformas de 1847. En efecto, con el nombre de «reclamo», ya empleado en 1836 y en 1840, se contempla un medio de impugnación ante la Suprema Corte de Justicia, de manera específica, a fin de que la misma decidiera sobre la violación de los derechos individuales de carácter constitucional llevada a cabo por los legislativos y ejecutivos estatales, esto es, de las entidades federadas, con exclusión de los mismos órganos federales.

En la Exposición de Motivos del Proyecto, tras significar que no se pretendía hacer una declaración de derechos abstracta y general, tal y como se acogía en las Constituciones «unitarias», y enumerar una serie de garantías de aquellos derechos, se razonaba del siguiente modo: «Y todavía, Señor, no contentos con estas garantías, que en todos los países ilustrados del mundo se consideran bastantes, hemos dado al Poder general la facultad de anular todos los actos contrarios a los principios solemnemente consignados en esta Constitución; y para que se viera cómo no despreciábamos ni la última precaución, hemos dado a todos los hombres el derecho de quejarse de cualquier acto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, ante la Suprema Corte; poder tutelar de las garantías civiles, que tendrá el derecho de vindicarlas, en el caso bien remoto de que aún fuesen holladas con tantas precauciones...».

Digamos por último que junto al control judicial al que acaba de aludirse, el mismo Proyecto de la minoría contemplaba otro mecanismo de control de constitucionalidad de naturaleza política (artículo 81.II), de conformidad con el cual, si dentro del mes posterior a la publicación de una ley del Congreso General la misma fuere reclamada como anticonstitucional por el Presidente de acuerdo con su Consejo, por 18 diputados, seis senadores o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el «reclamo», mandará la ley a la revisión de las Legislaturas, que en el plazo de tres meses habían de dar su voto, «diciendo simplemente si es o no inconstitucional».

Burgoa, al comparar el modelo de control diseñado básicamente por Otero en 1842 con el que el año anterior esbozara en el Yucatán Manuel Crescencio Rejón, llega a la conclusión<sup>18</sup> de la inferioridad del primero res-

<sup>17</sup> HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, op. cit., p. 394.

<sup>18</sup> IGNACIO BURGOA, *El juicio de amparo*, op. cit., p. 119.

pecto del segundo, pues en el sistema de Otero quedaban fuera del control jurisdiccional de la Suprema Corte los actos del poder judicial local y de los tres poderes federales, todo ello además del hecho de que en el Proyecto de 1842 el «reclamo» se contraía tan sólo a las violaciones de las garantías individuales, a diferencia del sistema diseñado por Rejón que lo hacía extensivo a toda infracción constitucional.

VI. La creación propiamente dicha del juicio de amparo encuentra su primera etapa en la Constitución del Estado de Yucatán de 16 de mayo de 1841, que a su vez tiene su origen en el Proyecto suscrito el 23 de diciembre de 1840 por los diputados Manuel Crescencio Rejón, Pedro C. Pérez y Darío Escalante, bien que, como admite la doctrina casi de modo unánime, la intervención más decisiva proviene de Rejón, considerado junto a Otero como uno de los padres del amparo mexicano.

Parece fuera de duda la influencia norteamericana, del instituto de la *judicial review*, en el nacimiento del amparo. No es extraña la proximidad en el tiempo del nacimiento del amparo con el conocimiento y divulgación de la obra de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, obra cuya versión castellana de Sánchez de Bustamante llega a México en 1837.

Sin embargo, no es menos evidente el influjo español sobre la institución. Su nombre deriva del interdicto conocido como «amparo colonial» de origen castellano, y también está demostrada<sup>19</sup> la conexión del instituto del amparo mexicano con el procedimiento foral aragonés de «manifestación de las personas», análogo al *habeas corpus* inglés y que también recibía la denominación de «amparo». Y todo ello sin dejar de reconocer otras influencias menores como la del derecho francés.

El Proyecto de Constitución del Estado de Yucatán, de diciembre de 1840, al que se ciñó con ligerísimas modificaciones la Carta Yucateca de 1841, optaba por conferir de manera exclusiva al órgano judicial, y en particular a la Corte Suprema de Justicia del Estado, la función de control constitucional, función que revestía dos manifestaciones:

a) El juicio de amparo, como así se le denomina por primera vez en México, por virtud del cual la Corte Suprema de Justicia del Estado, en sesión plenaria, asumía la facultad de amparar en el goce de sus derechos a quienes pidieran su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que fueren contrarios a la Constitución, o contra las providencias del Gobernador del Estado o del Ejecutivo reunido, cuando en ellas se infringiesen la Carta Fundamental o las leyes, limitándose la Corte Suprema en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas. A los Jueces de Primera Instancia también se les

<sup>19</sup> Cfr. al efecto, VÍCTOR FAIRÉN GUILLÉN, «Consideraciones sobre el proceso aragonés de “manifestación de las personas” en relación con el “habeas corpus” británico», en su obra *Temas del ordenamiento procesal*, tomo I, Tecnos, Madrid, 1969, pp. 131 y ss. Respecto del interdicto de amparo en México, cfr. ANDRÉS LIRA GONZÁLEZ, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, FCE, México, 1972. Asimismo, DOMINGO GARCÍA BELAUNDE, «El amparo colonial peruano», en *Revista Jurídica del Perú*, núm. 2, abril-junio 1996, pp. 95 y ss.

otorgaba una función de control constitucional, bien que tan sólo por actos de autoridades distintas del Gobernador y de la Legislatura que violaran las garantías individuales, siendo los superiores jerárquicos de los propios Jueces quienes conocían de los amparos interpuestos contra sus actos por análogas violaciones constitucionales.

b) El «control difuso» de la constitucionalidad, esto es, la atribución a todos los jueces de la potestad de decidir sobre la constitucionalidad de la ley aplicable al caso concreto del que estén conociendo. Este control, inequívocamente inspirado en el artículo 6.º de la Constitución norteamericana de 1787, se acogía en el artículo 70 del Proyecto a tenor del cual: «En la administración de justicia arreglarán los jueces sus fallos a lo prevenido en esta Constitución, prescindiendo de lo dispuesto contra ella por leyes o decretos del Congreso del Estado».

El control constitucional ejercido mediante el amparo dentro del sistema ideado por Rejón en el Proyecto de Constitución Yucateca, iba a operar sobre dos de los principios que históricamente habrían de caracterizar el amparo mexicano: el de iniciativa de la parte agraviada y el de relatividad de las decisiones respectivas. Es claro, como ya se ha destacado, el influjo de la obra de Tocqueville; aún más, en la Exposición de Motivos del texto del Proyecto de 1840 se alude de modo específico a Alexis de Tocqueville y su obra capital. Sin embargo, no es menos evidente, como bien dice Burgoa<sup>20</sup>, que la citada circunstancia no debe entenderse en el sentido de que Rejón se limitara a copiar el modelo de la *judicial review* norteamericana; baste con constatar que mientras en Estados Unidos el control se verificaba por vía de excepción, en el amparo mexicano se optó por la vía de la acción.

De las escasas modificaciones con que el Congreso del Estado de Yucatán aprobó el Proyecto de Constitución, en lo que a la materia que ahora nos ocupa, es de destacar la adición de que la infracción de la Carta Suprema por parte de la Legislatura o del Gobernador del Estado debía contrariar el «texto literal» de las disposiciones fundamentales, modificación que no se hizo extensiva a los supuestos en que la hipotética violación de derechos tuviese su origen en las autoridades administrativas o judiciales.

VII. El 23 de diciembre de 1842, esto es, cuatro días más tarde de la disolución *de facto* del Congreso Constituyente de 1842, el Presidente de la República, don Nicolás Bravo, designaba los 80 notables que, integrando la Junta Nacional Legislativa, debían elaborar las bases constitucionales. El 12 de junio de 1843 eran sancionadas por el general Santa Anna (quien había reasumido ya la Presidencia de la República) las llamadas «Bases de organización política de la República Mexicana»<sup>21</sup>.

Las Bases Orgánicas de 1843 rigieron poco más de tres años, bien que, como señala Tena Ramírez<sup>22</sup>, con nominal vigencia, en un período que qui-

<sup>20</sup> IGNACIO BURGOA, *El juicio de amparo*, op. cit., p. 118.

<sup>21</sup> Las Bases Orgánicas de 1843 pueden verse en FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México. 1808-1998*, op. cit., pp. 405 y ss.

<sup>22</sup> FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales...*, op. cit., p. 404.



zá pueda ser considerado como el más turbulento de la historia de México. En la materia que nos ocupa, este texto fue del todo intrascendente.

El pronunciamiento del general Mariano Salas, en agosto de 1846, suponía el fin de las Bases Orgánicas, formalizado mediante la expedición de dos Decretos de 22 de agosto por los que se convocaba al Congreso y se otorgaba al mismo facultades constituyentes. De su destierro cubano regresaba el general Santa Anna quien, pese a haber sido decidido partidario del «unitarismo», se convertía ahora en ferviente defensor de la causa federal. Acompañaba a Santa Anna el insigne jurista liberal Manuel Crescencio Rejón que ya por entonces sostenía que la guerra que México mantenía con los Estados Unidos no podía ganarse sólo con las armas, sino que se necesitaba oponer instituciones semejantes a las del siempre molesto vecino del Norte.

Haciendo gala de su nueva posición política, Santa Anna se manifestaba en favor de restablecer la Constitución Federal de 1824 hasta tanto se formulara otra nueva, posición a la que se adhería el general Salas y que quedaba plasmada en los Decretos de 22 de agosto ya citados.

El 6 de diciembre de 1846 abría sus sesiones el Congreso Constituyente, que era a la par ordinario. El Congreso designó para integrar la Comisión de Constitución a cinco miembros: Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta.

El 15 de febrero de 1847, 38 diputados encabezados por el influyente diputado por el Estado de Guanajuato Octaviano Muñoz Ledo, proponían que la Constitución de 1824 pasase a regir plenamente en tanto no se reformara de conformidad con sus propias normas de reforma; ello implicaba que la supuesta revisión constitucional escapase al Constituyente ante al que se formulaba la propuesta.

La mayoría de la Comisión de Constitución, integrada por los diputados Rejón, Cardoso y Zubieta (Espinosa de los Monteros no participó en las tareas de la Comisión y Otero, obviamente, formularía su Voto Particular que motiva este trabajo), formuló su Dictamen con fecha de 5 de abril de 1847. En el Dictamen, la mayoría de la Comisión presentaba al Congreso la siguiente proposición:

«Se declara que el pacto de Federación celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824, es la única Constitución legítima del país, cuya observancia y cumplimiento obliga estrictamente a los actuales supremos Poderes de la Unión, a los Estados y a cada uno de los habitantes de la República, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso».

De esta forma, el Dictamen se inclinaba en favor de que fuese de la incumbencia del propio Congreso Constituyente en funciones, y no del órgano legislativo que preveía la Carta de 1824, la tarea de reforma de la Constitución de 1824.

Al Dictamen de la mayoría se iba a acompañar el «Voto particular» del diputado del Estado de Jalisco don Mariano Otero, del que finalmente vamos a ocuparnos.

VIII. Mariano Otero sustenta en buena medida sus propuestas en la delicada situación por la que atravesaba México, con la mitad de su territorio ocupado, privado del puerto estratégico de Veracruz y con las tropas norteamericanas del general Scott cercanas a la capital. Ello hacía indispensable una reorganización constitucional. «En la guerra todavía con más razón que en la paz, reflexiona Otero<sup>23</sup>, un pueblo no puede vivir y resistir, sino cuando cuenta con la acción de todos los elementos de su poder y siendo su organización política la sola que los combina, dirige y regulariza, no es posible que él se salve si se le mantiene bajo una organización enteramente viciosa».

El Voto particular, tras la pertinente Exposición de Motivos, de bastante amplitud y detalle, acoge un Proyecto cuyas propuestas pueden compendiarse del modo siguiente:

1.<sup>a</sup> Reconocimiento de que los Estados que componen la Unión Mexicana han recobrado la independencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la Constitución de 1824.

2.<sup>a</sup> Declaración de que dichos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez el modo de ser político de los Estados Unidos Mexicanos.

3.<sup>a</sup> Proclamación de que la Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas el 31 de enero y el 24 de octubre de 1824, respectivamente, forman la única Constitución Política de la República.

4.<sup>a</sup> Reconocimiento de que junto a los Códigos anteriores debía de observarse un Acta de Reformas integrada por 22 artículos que cerraba el «Voto particular» de Otero.

Con ligeras variantes, el «Voto» de Otero fue aprobado por el Congreso bajo el rútilo de «Acta Constitutiva y de Reformas» sancionada el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el día 21 del mismo<sup>24</sup>.

Aun admitiendo con Burgoa lo incompleto del modelo de control constitucional diseñado por Otero en comparación con el esbozado poco antes por Rejón, es lo cierto que, como el mismo Burgoa señala<sup>25</sup>, el «Voto» de Otero, además de entrañar un valiosísimo documento en la historia del Derecho Constitucional de México (y de results, añadiríamos nosotros, de gran parte de Latinoamérica), encierra muy importantes enseñanzas en esta rama jurídica, implicando un estudio penetrante de sus distintos aspectos, que legitima a su autor como uno de los más brillantes juristas mexicanos.

Sin ningún género de dudas, la más relevante novedad que introduce el «Voto» de Mariano Otero en el constitucionalismo mexicano es la consagración del amparo como instrumento protector de los derechos individuales, cuyo conocimiento va a atribuirse a los órganos del Poder Judicial Federal.

<sup>23</sup> El Voto particular que transcribimos está entresacado del texto recogido por FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México. 1808-1998*, op. cit., pp. 443 y ss.

<sup>24</sup> El Acta Constitutiva y de Reformas puede verse en FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales...*, op. cit., pp. 472 y ss.

<sup>25</sup> IGNACIO BURGOA, *El juicio de amparo*, op. cit., p. 122.

A tenor del artículo 19 del Proyecto, incorporado en su literalidad, como artículo 25, al Acta Constitutiva y de Reforma de 18 de mayo de 1847:

«Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales (referencia esta última que se explica por el hecho de que la Carta de 1824 no contenía una declaración de derechos), contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare».

Una comparación del precepto transcrito con el artículo 81.I del Proyecto de la minoría en el Congreso de 1842, suscrito, como ya expusimos, por el propio Mariano Otero, entre otros firmantes, revela, además de la sustitución del vocablo «reclamo» por el, en términos de Tena Ramírez<sup>26</sup>, castizo, evocador y legendario de «amparo», la ampliación del ámbito de la protección que introduce el amparo (cabe ahora interponer amparo por la afectación de derechos proveniente no sólo de los poderes de los Estados, sino asimismo de los poderes de la Federación) y la atribución del conocimiento del amparo no sólo a la Suprema Corte de Justicia, sino, mucho más ampliamente, a los Tribunales de la Federación.

Con todo, quizá la más significativa aportación de Mariano Otero resida en lo que se dio en llamar la «fórmula Otero». Es decir, Otero diseñó la fórmula jurídica que encierra los efectos de la sentencia recaída en un juicio de amparo: efectos *inter partes*, que no *erga omnes*, fórmula que pasó a las Constituciones de 1857 y 1917. Es posible que en el pensamiento de Otero influyera la desafortunada experiencia del Supremo Poder Conservador de la segunda Ley Constitucional de 1836, órgano de control que, como ya expusimos, estaba habilitado para revisar, y en su caso anular con efectos generales, las leyes y decretos que fueren contrarias a la Constitución. La ineficacia práctica y los conflictos que entre los tres Poderes de la nación generó la actuación del Supremo Poder Conservador, de impronta francesa, es más que probable que condujeran a Otero a la enunciación de su conocidísima «fórmula», cuyo objeto final era imposibilitar al órgano encargado de llevar a cabo el control de constitucionalidad el efectuar declaraciones generales de inconstitucionalidad. La lectura de las reflexiones que en su «Voto» hace Otero en relación con el instituto procesal que nos ocupa, además de ser bien reveladora de la inspiración en el modelo norteamericano de la *judicial review*, nos muestra que al circunscribir las declaraciones de inconstitucionalidad al caso concreto, Otero pretendía evitar los conflictos que podían surgir entre los Poderes de la Federación, y de modo más específico, impedir la irrupción del juez en la escena política censurando al Legislativo. Vale la pena entresacar algunos párrafos del «Voto particular» en relación con esta cuestión:

<sup>26</sup> FELIPE TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 19.ª ed., México, 1983, p. 492, nota 7.

«Un escritor profundo —señala Otero— ha observado que la amplitud y respetabilidad del Poder Judicial era el más seguro signo de la libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las Leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión. En Norteamérica este poder salvador provino de la Constitución, y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros...».

En cualquier caso, el modelo implantado por Otero se separaba *de facto* del modelo norteamericano, pues, conforme a la doctrina angloamericana del *stare decisis*, la decisión del más alto tribunal en cualquier jurisdicción es obligatoria para todos los tribunales inferiores de la misma jurisdicción, por lo que tan pronto el Tribunal Supremo declara una ley inconstitucional, ningún otro tribunal puede aplicarla. En el mismo sentido, Grant<sup>27</sup> ha podido afirmar que en los Estados Unidos una decisión definitiva del Tribunal Supremo por la que declara que una ley es inconstitucional tiene virtualmente el mismo efecto que la abrogación de la misma.

El principio del *stare decisis* no es, sin embargo, un principio recepcionado en los sistemas jurídicos romanistas, como es el caso de los latinoamericanos, donde los tribunales, generalmente, no están obligados por las decisiones de los órganos jurisdiccionales superiores. Así, en México, el precedente debía ser reiterado cinco veces en el mismo sentido para constituir jurisprudencia obligatoria.

No podemos finalizar sin recordar que en su «Voto» Otero conservará algunos aspectos del control político de constitucionalidad, en forma similar a como lo había planteado en el Proyecto de la minoría del año 1842. En esta dirección, el artículo 16 del texto del Proyecto (que tiene su correlato en el artículo 22 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847) disponía: «Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso, pero esta declaración sólo podrá ser iniciada por la Cámara de Senadores».

A su vez, el artículo 17 del Proyecto (y 23 del Acta de 1847) disponía: «Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General fuere reclamada, como anticonstitucional, o por el Presidente de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el «reclamo», someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte,

<sup>27</sup> JAMES ALLAN CLIFFORD GRANT, *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes (Una contribución de las Américas a la Ciencia Política)*, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1963, p. 62.

y ésta publicará el resultado, quedando resuelto lo que diga la mayoría de las Legislaturas».

Este sistema híbrido o mixto de control constitucional, aun detenidamente justificado por Otero en su «Voto», encerraba la disfuncionalidad propia de todo modelo de control político.

Como antes dijimos, la «fórmula Otero» fue reiterada —con carácter casi sacramental, como advierte Fix-Zamudio<sup>28</sup>— en el artículo 102 de la Carta Federal de 1857 y en el artículo 107.II de la Constitución de Querétaro de 1917, y creemos que en buena medida por el influjo mexicano, de esos textos constitucionales pasó a un buen número de ordenamientos latinoamericanos, si bien en el constitucionalismo de nuestro tiempo tiende a expandirse la fórmula de la declaratoria general de inconstitucionalidad, con efectos, en consecuencia, *erga omnes*, aspecto en el que no nos corresponde ahora entrar<sup>29</sup>. Es por todo lo expuesto por lo que bien puede evaluarse la enorme relevancia de la «fórmula Otero» y, más ampliamente aún, de su «Voto particular».

<sup>28</sup> HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *Ensayos sobre el Derecho de amparo*, op. cit., p. 402.

<sup>29</sup> Cfr. acerca de este aspecto FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *La jurisdicción constitucional en América Latina (Evolución y problemática desde la Independencia hasta 1979)*, Ingranusi Ltda.-CEDECU, Montevideo, 2000, en especial pp. 12-15.

## VOTO PARTICULAR DE DON MARIANO OTERO

SEÑOR:

Al recibir del Congreso el difícil encargo de concurrir a formar el proyecto de Constitución, no pensaba yo que había de llegar a verme en la penosa situación en que me encuentro, precisado a dar cuenta con mi opinión individual, desgraciadamente para mí, en discordancia con la de la respetable mayoría de la comisión. Esperaba, por el contrario, que unidos todos en principios, respecto de la obra que se nos había encomendado, nos entenderíamos perfectamente, y que después de discutir más bien la forma y los pormenores, que los puntos cardinales, habríamos de presentar al Congreso un dictamen, que corregido por su sabiduría llenara el objeto principal con que se determinó reunirlo. La conservación del sistema federal, el establecimiento de los principios liberales y filosóficos que corresponden a nuestro siglo, el desarrollo rápido y seguro de la democracia, están y han estado siempre unánimemente admitidos en el Congreso. Porque el imperio de las circunstancias, los tristes resultados de nuestras pasadas discordias, la variedad de opiniones, inevitable en materias a la vez tan difíciles como importantes, no han alcanzado a establecer otras diferencias que las relativas a los mejores medios de hacer triunfar aquellos principios y las que consisten en algunas cuestiones de un orden secundario y aun transitorio.

Mis esperanzas, sin embargo, no han llegado a realizarse: nuestra división, a la que dieron motivo algunos incidentes extraños al objeto de mi dictamen, vino a ser inevitable, y ha debido colocarme en la desventajosa posición de fiar a mis solos esfuerzos el patrocinio de una opinión delicada por la materia sobre que versa, y mucho más delicada por razón de las circunstancias.

Pero precisamente por ellas es a mi juicio, señor, en extremo conveniente que cuanto antes se fije de una manera definitiva la organización política del país por medio del Código fundamental; no puede disputarse la conveniencia de adoptar con reformas el de 1824; están patentes los puntos de mejora que demandan la seguridad y progreso de nuestras instituciones; y para decretarlas hay en el patriotismo del Congreso y en la verdadera situación de los negocios públicos los elementos necesarios para cumplir dignamente nuestro encargo. Mas en el estrechísimo plazo que se nos ha señalado, y distraído yo con el despacho de otras comisiones demasiado urgentes, apenas tendré lugar de indicar las razones en que me fundo. Consuéleme el que mi deseo, mas que de fundar un voto particular, es el de exponer mis convicciones sin pretensión alguna de que ellas sean aprobadas.

Que la situación actual de la República demanda con urgencia el establecimiento definitivo del orden constitucional, es una verdad que se palpa con sólo contemplar esa misma situación. Comprometida una guerra, en la que México lucha nada menos que por su existencia; ocupada la mitad de su territorio por el enemigo, que tiene ya siete Estados en su poder; cuando acaba de sucumbir nuestra primera ciudad marítima, y se halla seriamente amenazada aun la misma capital, ninguna cosa

sería mejor que la existencia de alguna organización política, que evitando las dificultades interiores, dejase para después el debate de los principios fundamentales. Pero ella no existe, y para llevar a cabo esa misma guerra, es preciso hacer que cuanto antes cese la complicación que la dificulta. En la guerra todavía con más razón que en la paz, un pueblo no puede vivir y resistir, sino cuando cuenta con la acción de todos los elementos de su poder y siendo su organización política la sola que los combina, dirige y regulariza, no es posible que él se salve si se le mantiene bajo una organización enteramente viciosa. No es culpa nuestra, sino un efecto de lo pasado, el que tan grande así sea la complicación de las circunstancias. La debilidad de lo que existe es patente, sin que haya por qué hacerse ilusiones.

Nada hay sólido y organizado. Todo lo que tenemos es de ayer: fue obra de un movimiento, que por nacional que haya sido no pudo dar a las cosas la seguridad que producen el tiempo y el arreglo. El Gobierno federal acaba de organizarse, y todavía lucha con mil dificultades; con la violencia de todo estado de reacción, con la falta de sus medios de poder, con la inexperiencia de un orden casi nuevo, con el espíritu de recelo, tan propio de estos momentos, con la alarma de todos aquellos que viendo su suerte ligada con las instituciones, no saben si sus intereses serán sacrificados o respetados. Los Estados ensayan con desconfianza su poder; el centro ve que no es tan acatado como debería serlo; y la revolución acaba de apoderarse de la más hermosa de todas nuestras esperanzas, de la Guardia, que en un momento de vértigo ha dado un ejemplo que los amantes de las instituciones esperan no se repetirá más. En resumen, tenemos hoy al poder público abrumado con las dificultades de una guerra indispensable y con las de una organización en que todo es transitorio, en que ningún poder tiene la conciencia de su estabilidad, en que se notan tendencias de desunión muy alarmantes, en que se echan de menos ciertas condiciones de orden y todo esto cuando la guerra civil ha sido un hecho, cuando todavía es tal vez una amenaza.

A la vista, pues, de una situación tan peligrosa, yo he creído que todo estado provisorio, por el solo hecho de ser tal, no tendría la fuerza necesaria para dominar las circunstancias, y que el mejor de todos los remedios sería resolver de una vez el problema, tomar con mano firme la dirección de los negocios, adoptar las reformas que se reclaman, dotar a las instituciones de la fuerza que necesitan, y hacer entrar de luego a luego y con toda prontitud a la Nación en el sendero tranquilo de un orden constitucional, que no estando amenazado de un cambio, diera a todos los intereses sociales, orden, quietud, y seguridad.

Y en este juicio me confirmo tanto más, cuanto que veo que la revolución de agosto y la opinión pública nos han precedido en el señalamiento de los medios más adecuados para conseguir ese fin, porque en efecto, es necesario considerar que aquel movimiento no ha sido tan solemnemente acogido, sino porque él obró dos grandes bienes; puso término a un orden de cosas que conspiraba contra las formas republicanas, y devolvió a México las únicas instituciones con que la república y la libertad podían ser entre nosotros una realidad. Así el restablecimiento de la Federación, decretado simplemente como una organización provisorio, y sometido a la decisión de este congreso, se ha verificado y existe como un hecho consumado e inatacable. Los antiguos Estados de la Federación han vuelto a ejercer su soberanía, han recobrado el ejercicio pleno de ese derecho, según la expresa declaración de algunos y la manera de obrar de todos ellos; siendo evidente que nadie trata de contradecir ese hecho, y que nada sería hoy tan inútil como emprender demostrar la necesidad y conveniencia del sistema federal. ¿Por qué, pues, no

acabar de reconocer ese hecho, poniendo las instituciones federales a cubierto de los peligros que trae consigo su aparente estado de mera provisionalidad? La manera de hacerlo me parece perfectamente indicada por la prensa, por las Legislaturas y por el considerable número de señores diputados que han pedido «el restablecimiento de la Constitución de 1824 con las reformas convenientes».

La sola idea que de este propósito pudiera separarnos, el empeño de hacer una nueva Constitución federal, o de alterar sustancialmente aquélla, es una idea halagadora, pero funesta, una tentación seductora al amor propio, pero cuyos peligros deben retraernos. Desde 1835, en que sometida la República por la fuerza de una revolución, *se cometió el crimen de destruir una Constitución sobre cuya legitimidad jamás se ha cuestionado*, y que tenía la imponderable ventaja de ser la primera y haber durado once años: cuantos han querido construir sobre las ruinas de aquel, otro edificio, han recibido el más triste desengaño. La discusión de leyes fundamentales, hecho fecundísimo en peligros, ha venido a ser nuestro estado normal. Todos los que tuvieron la ilusión de creer que iban a fijar la cuestión por medio de sus respectivos sistemas, han visto a muy poco tiempo sus obras arrancadas de cimiento por el torrente de las revoluciones. Antes que ésta, y sin contar con que los Congresos constitucionales han estado sin cesar ocupados en la discusión de las reformas, en sólo doce años se han reunido cuatro asambleas constituyentes, sin adelantar un solo paso en el camino de nuestra reorganización, y para venir a colocarnos al cabo de este tiempo en la misma situación que guardábamos en 1835, con más, los tristes frutos de ese desorden, con el territorio desmembrado, la guerra civil convertida en hábito, la sociedad disolviéndose por la corrupción.

¿No es ésta una lección viva e indeleble del respeto con que deben mirarse las instituciones primordiales de un pueblo? ¿Si cediésemos hoy a la tentación de formar un Código nuevo para presentar en él bajo su aspecto literario y científico ventajas que son bien fáciles sobre la Constitución de 1824, quién nos aseguraría que esta obra, hija de nuestras tristes circunstancias, publicada en medio de las discordias civiles y expuesta al juicio de tantas opiniones, al embate de tantos intereses, pudiera hacerse superior a ese hábito de desprecio, de movilidad y de destrucción que nada respeta? ¿Qué esperanzas podríamos tener de que no pasara al olvido, como las anteriores, después de un reinado corto y tempestuoso, en el cual ni se popularizarían sus principios ni se harían sentir las ventajas prácticas de su aplicación? La primera condición de vida de las leyes fundamentales, después de su conveniencia, *es el amor y la veneración del pueblo*.

Y esta condición no le viene de su perfección científica y literaria, porque hay pocos jueces de ella, y estos mismos se dividen en materia tan controvertible, sino de los recuerdos que excitan, de las opiniones que sobre ellas se transmiten de padres a hijos. Bajo este aspecto, la antigüedad es por sí sola una recomendación; y el mejor Código que hoy se redactara por nosotros, no podría competir en aquellas ventajas con el de 1824, superior a todos en respetos y legitimidad. En la época de su formación nadie contestó los poderes de los diputados electos en medio de una paz profunda: todos los Estados concurrieron a aquella solemne convención, y ella se verificó en medio también de las emociones de un pueblo que acababa de conquistar su independencia, y que se entregaba a las ilusiones del más venturoso porvenir: la Nación entera la recibió como el precio de sus sacrificios pasados, como el emblema de sus esperanzas futuras; y le conservó un tal amor, que fueron necesarios *el engaño y la opresión para arrebatársela de sus manos*, que nunca han dejado de combatir por ella. Por otra parte, el recuerdo de esa Constitución está uni-



do al del establecimiento de la República y del sistema representativo, que ella misma afianzó; al de las libertades locales, tan queridas de la Nación; al de nuestra respetabilidad exterior, que permaneció inviolable durante su reinado; al de los únicos días pacíficos y venturosos de que hasta hoy hemos disfrutado. El menos detenido examen de nuestras circunstancias actuales, debe convencernos de que nos hallamos muy lejos de poder contar con tan favorables auspicios: debe persuadirnos a que nada será hoy tan patriótico como el colocar las leyes fundamentales de la República bajo el amparo de todos esos prestigios.

Para conocer toda la importancia de esta observación, es necesario recordar que *los pueblos se gobiernan por los hábitos y las creencias, por la imaginación y las costumbres*. Bajo el aspecto de una combinación hábil y de una exposición brillante, *servirán siempre de admirables modelos las Constituciones de la Francia revolucionaria*: allí los principios están expresados con energía y concisión, las ideas desarrolladas en todos sus pormenores, las combinaciones más profundas e ingeniosas seguidas con maestría; y sin embargo, pasaron las unas después de las otras sin apoderarse de la sociedad, mientras que a pesar de su desfavorable origen, la Constitución de 1815 ha durado treinta años, sólo porque ella vino a aparecer como la transacción entre el antiguo y el nuevo estado; sólo porque hacía servir los prestigios de lo pasado a la realización de las esperanzas del porvenir. El ejemplo de la Inglaterra es todavía más palpable. Aquella nación, que fue la cuna de las instituciones representativas, conserva desde ha dos siglos su Constitución diseminada en multitud de leyes, muchas de ellas oscuras y mal redactadas; y sin embargo, es tal el amor de todos los ciudadanos ingleses hacia sus instituciones, que las reformas se promueven sólo acerca de los puntos especiales que demandan mejora, y que si se anunciara el proyecto de reducir aquellos primitivos establecimientos a un Código tan perfecto, como podría fácilmente hacerlo esa nación tan sabia, todos los partidos se unirían contra el funesto promovedor de la perfección. La misma Constitución de los Estados Unidos dista mucho de ser una obra acabada: *ella se refiere en gran parte a las costumbres de aquel pueblo, y precisamente porque está en perfecta consonancia con ellas* ha presidido la marcha más admirable que se registra en la historia antigua y en la moderna. De aquí se sigue que un legislador inteligente preferirá siempre una Constitución en que el pueblo vea simbolizadas su gloria, su nacionalidad y sus libertades, aunque ella no sea perfecta, a otra que lo sea, pero sin recuerdos y sin prestigios.

Finalmente, y para expresar con lealtad al Congreso los motivos que me han decidido a favor de la subsistencia de la Constitución de 1824, diré, que considero como inapreciable la ventaja de su legitimidad, que a algunos otros parece poco importante. Ya expresé antes que el resultado producido por la destrucción de nuestro pacto primitivo, fue el de proclamar que la sociedad estaba inconstituida, y abandonarla así a la turbulenta lucha de todos los que creen poseer el secreto de fijar sobre diversas bases su estable organización. Y para terminar este movimiento funesto, ¿cuál medio habría mejor que el de volver al punto de partida, reconocer que la Nación ha estado y está constituida, desaprobar los resultados de un crimen en el que apareceríamos igualmente complicados adoptando sus consecuencias, anunciar solemnemente en favor de la unión, que en México no hay otros derechos que los creados por la Constitución de 1824, y exigir de todos el cumplimiento de las obligaciones correlativas? Sólo así podremos decir que hemos vuelto su respetabilidad a las leyes, y esta especie de abdicación de la omnipotencia del poder constituyente ante la legitimidad de nuestro pacto primitivo, sería un ejemplo tan útil para la República como honroso para el Congreso.

Insisto, pues, en la opinión que ya otras veces he manifestado, de que nosotros mismos debemos limitar nuestros poderes y nuestra tarea a sólo hacer en la Constitución de 1824 las reformas que demanda su propia estabilidad; y esto por razones que están al alcance de todos, y son a mi modo de ver incontestables.

La necesidad de reformar la Constitución de 1824 ha sido tan generalmente reconocida como su legitimidad y su conveniencia. En ella han estado siempre de acuerdo todos los hombres ilustrados de la República, y han corroborado la fuerza de los mejores raciocinios con la irresistible evidencia de los hechos. ¿Quién al recordar que bajo esa Constitución comenzaron nuestras discordias civiles, y que ella fue tan impotente contra el desorden, que en vez de dominarlo y dirigir la sociedad, tuvo que sucumbir ante él, podrá dudar que ella misma contenía dentro de sí las causas de su debilidad y los elementos de disolución que minaban su existencia? Y si pues esto es así, como lo es en realidad, ¿será un bien para nuestro país el levantarla sin más fuerza ni más vigor que antes tenía, para que vuelva a ser una mera ilusión su nombre? ¿No sería decretar la ruina del sistema federal restablecerlo bajo las mismas condiciones con que la experiencia ha demostrado que no puede subsistir, y precisamente hoy que existen circunstancias mucho más desfavorables que aquellas que bastaron para destruirlo? Ni la situación de la República puede ya sufrir por más tiempo un estado incierto y provisional: la gravedad de sus males, la fuerza con que los acontecimientos se precipitan, demandan pronto y eficaz remedio; y pues que él consiste en el establecimiento del orden constitucional, no menos que en la conveniencia y solidez de la manera con que se fije, parece fuera de duda que es de todo punto necesario proceder sin dilación a las reformas.

En días mucho menos desgraciados ellas fueron el voto constante de la Nación, expresado por todos los medios legítimos de que ella puede valerse, para enunciar su voluntad. Jamás desde 1834 hasta la fecha, se ha proclamado la restauración del sistema federal sin pedir como una necesaria condición para dar firmeza al principio federativo y regularizar sus consecuencias, las importantes reformas en la antigua Constitución. Nadie ha promovido que ella vuelva a regir en el país y que se conserve intacta contra las indicaciones de la experiencia. Sobre este punto entiendo por lo mismo que obra en toda su fuerza la plenitud de nuestros poderes: y así, desentendiéndose de refutar una opinión que no tiene partidarios, voy a manifestar al Congreso cuáles sean a mi modo de ver las modificaciones indispensables y más urgentes que exige nuestra situación, y cuál el medio mejor de facilitar otras nuevas para después, hasta llegar a aquel grado de perfección que las circunstancias no nos permiten emprender, pero cuya consecución se nos deberá igualmente si sabemos prepararla desde ahora con la previsión, con la prudencia y con el tino que deben distinguir a los legisladores de las naciones. Por lo demás, el tiempo no me permite ser largo: me propongo no pasar, sobre cada punto, de simples indicaciones, y cuanto voy a decir acerca de las reformas propuestas, probaré que ellas no pueden ser diferidas, ni para otra época ni para otro Congreso, sea cual fuere su proximidad.

Desde 1832 comenzó a observarse que la Constitución federal debía arreglar el ejercicio *de los derechos del ciudadano*, y yo he creído que ésta debe ser la primera de las reformas, persuadido como lo estoy de que en este punto es en el que se caracteriza y asegura el principio de la forma de los gobiernos, según que se extienden o se limitan esos derechos. Por eso se ha dicho con razón, que «en los Estados populares las leyes que establecen el derecho de sufragio son fundamentales y tan importantes como las que en las monarquías establecen cuál es el

monarca»<sup>1</sup>; y la Constitución no debe dejar nunca a las leyes secundarias el poder de destruirlas. El medio copiado de las instituciones del Norte, y adoptado por las nuestras de 1824, de dejar ese arreglo a cada uno de los Estados, me parece peligroso y poco consecuente; peligroso porque así se abandona por el poder federal a otros poderes extraños un objeto tan esencial como la forma misma del gobierno, y se expone a la República a una irregularidad muy temible, y de la cual *sólo sus costumbres han podido preservar a los americanos*; y poco consecuentes en razón de que (y esto es lo principal) el sistema federal en su último estado de perfección, y como nosotros quisimos adoptarlo, no es como lo fue antiguamente, *una simple sociedad de sociedades*, sino que por el más admirable mecanismo político, los ciudadanos de un Estado que entre sí forman una sociedad perfecta para los negocios de su administración interior, reunidos con los de los otros Estados, forman por sí y sin el intermedio de sus poderes locales otra Nación no menos perfecta, cuyo gobierno es el general; de donde resulta que la acción del ciudadano sobre el gobierno y la del gobierno sobre el ciudadano, en todo lo relativo a la Unión, se ejerce directamente sin ninguna intervención del poder de los Estados. Este principio, prodigioso adelanto de la ciencia social, se observa comparando el mecanismo de la Constitución americana con el de las débiles confederaciones de la antigüedad que sucumbieron tal vez por este vicio, y dominaba seguramente el pensamiento de los autores de aquélla, cuando promulgaban la Constitución en nombre del *pueblo* de los Estados Unidos. Pues bien, una vez establecida esa verdad, demostrado que el gobierno de la Unión es bajo cierto aspecto un gobierno verdaderamente nacional, y caracterizado por su forma con la denominación de republicano representativo popular, es preciso convenir en que a él y sólo a él toca conservar este carácter y regularizar su propia organización por medio de la ley fundamental.

La regla adoptada sobre este punto, verá el Congreso que no podía ser más liberal. Concediendo el derecho de ciudadanía a todo mexicano que haya cumplido la edad de veinte años, que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante y que tenga modo honesto de vivir, se establece y asegura en todos los Estados de la Unión el principio democrático de la manera más franca que pudiera desearse. La idea de exigir cierta renta, como necesaria para gozar *de los derechos de ciudadano*, idea recomendada por algunos escritores de acreditado liberalismo, y adoptada también en algunas de nuestras leyes constitucionales, no me parece conveniente porque nunca puede darse una razón que justifique más bien una cuota que otra; y principalmente, porque estimando esa cuota como una garantía de moralidad y de independencia para que fuera justa sería necesario variarla, respecto de las diversas profesiones y de las diferentes localidades de la República, lo cual sería tan embarazoso que se haría imposible. Por lo demás para que este derecho tenga la importancia debida y su ejercicio sea la base fundamental del orden público, se hace indispensable que una ley secundaria arregle la forma en que debe acreditarse, ejercerse y suspenderse.

A mi juicio, en la Constitución, después de fijar la base, sólo deben determinarse las prerrogativas inherentes a esa cualidad; y el artículo 2.º que yo propongo establece que el derecho de ciudadanía trae consigo el de votar en las elecciones populares, el de ejercer el de petición, el de reunirse para discutir los negocios públicos, y finalmente el de pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes. De estas tres últimas prerrogativas no se había hecho mención en ninguna

<sup>1</sup> MONTESQUIEU, en el *Espíritu de las leyes*, lib. 2, cap. 2.

de nuestra anteriores Constituciones, y sin embargo, son de la mayor importancia. Si toda la teoría de la democracia representativa se redujera a llamar al pueblo un día para que eligiera sus mandatarios y les abandonara después la dirección de los negocios, sería cierto, como algunos escritores pretenden, que el sistema representativo no había podido reemplazar a las antiguas formas; mientras que dejando al pueblo la constante participación y dirección de los negocios públicos por los medios pacíficos de la discusión, se coloca a los representantes bajo el influjo de sus propios comitentes, a los negocios bajo el poder de la opinión pública; y de esta manera la acción tranquila y razonada del pueblo sustituye con mil ventajas al embate de las pasiones de la multitud, engañada en el foro por las intrigas de la ambición o por la fascinadora elocuencia de los tribunos. Aun bajo los gobiernos monárquicos, donde el elemento democrático está sujeto a mil trabas y subordinado a otros adversos poderes, se admira cómo la mayoría, ayudada de estos resortes poderosos, llega a tomar la dirección de los negocios y avanza todos los días en grandeza y en poder. Estos medios son de esencia en el sistema representativo. La Guardia Nacional es la garantía más sólida de las repúblicas, y esta garantía debe también estar consignada en el Código fundamental.

El Congreso llamado a establecer estos principios, que por sí solos importan un inmenso adelanto, no puede prescindir de ellos porque los primeros ensayos sean naturalmente débiles e imperfectos. Ésta es la marcha natural de todas las cosas humanas. Nada importa que el derecho de petición comience a ejercerse en el sentido de las pasiones de nuestra época, que las primeras reuniones populares no ofrezcan todo el interés de su grande objeto, ni que la Guardia Nacional, limitada todavía a mucho menos de lo que debe ser, presente algunos vicios. En la sabia combinación de todos estos medios pacíficos de gobierno, hay una fuerza prodigiosa de adelanto; que una vez se sustraigan los negocios públicos del campo de los motines, para llevarlos al de las instituciones democráticas, éstas llegarán a sobreponerse; y más, cuando es verdad que en nuestro país no encuentran esos obstáculos que en otras partes han hecho necesarios violentos trastornos y revoluciones sangrientas. *Pintar los defectos del ensayo para hacer odiosa la institución*, es el sofisma de los encubiertos enemigos de la libertad; pero la historia confunde este sofisma. «El mismo pueblo romano, dice un escritor profundo, este modelo de todos los pueblos libres, no se encontró capaz de gobernarse cuando salió de la opresión de los Tarquinos. Envilecido por la esclavitud y por los trabajos ignominiosos que le habían impuesto, no fue al principio más que un populacho estúpido, que era necesario lisonjear y gobernar con la mayor sabiduría para que acostumbrándose poco a poco a respirar el aire saludable de la libertad, estas almas enervadas, o más bien embrutecidas bajo la tiranía, adquirieran gradualmente aquella severidad de costumbres y aquel noble e indomable orgullo que lo hicieron, en fin, el más respetable de todos los pueblos»<sup>2</sup>.

En las más de las Constituciones conocidas, no sólo se fijan los principios relativos a la organización de los poderes públicos, sino que se establecen las bases de las garantías individuales, probablemente porque *la condición social de los asociados es el objeto primordial de las instituciones, y uno de los caracteres más señalados de la verdadera naturaleza de los gobiernos*; y sin embargo de que estas garantías, en la realidad de las cosas, dependen de las disposiciones particulares de los Estados, nuestra Constitución federal declaró que la Nación estaba obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del ciudadano; y a imitación

<sup>2</sup> J. J. ROUSSEAU, en sus consideraciones sobre el gobierno de Polonia.

del Código de los Estados Unidos, en varios de sus artículos se encuentran disposiciones verdaderamente filosóficas dirigidas al mismo fin. Yo no he hallado todavía una razón sólida contra este medio de poner las garantías del hombre bajo la égida del poder general, y no son pocas las que han debido decidirme a su favor. En este punto la generalidad de las declaraciones constitucionales no presenta ningún inconveniente, porque los principios dictados por la razón son los mismos en todos los países y bajo todos los climas. Pero sin ellas, ¿cómo podría el gobierno general proteger esos derechos, ni afianzar en los Estados toda la realidad de las instituciones democráticas? ¿Cómo hacer efectivos los principios de libertad? Es, por otra parte, incontestable que en el estado actual de nuestra civilización no se podría dejar tan interesante arreglo a la absoluta discreción de los Estados. De consiguiente entiendo que la Constitución actual *debe establecer las garantías individuales*, y sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquiera parte del territorio de la República, *sin distinción de nacionales y extranjeros*, tengan que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra.

Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos. Porque los señores Diputados habrán observado ya en esta materia, que aun reduciéndose a los principios fundamentales, es necesario darles una extensión poco conveniente a los límites y al carácter, por decirlo así, elemental de la Constitución: y si un poder ha de proclamar el principio en su vaga y abstracta generalidad, y otro ha de señalar los pormenores de que depende su realidad, aquél nada habrá hecho. Para conocer en esta materia la insuficiencia de los principios generales, basta escoger como al acaso, cualquier punto; sea, por ejemplo, la seguridad: todas nuestras Constituciones establecen un cierto plazo entre la detención y la formal prisión, previniendo que en él se tome al acusado su declaración; y todas, olvidando el caso de la aprehensión del reo verificada en un lugar distinto del de su juez, han dejado una excepción en la cual la infracción de la ley viene a ser inevitable: lo mismo puede observarse respecto de la propiedad: las más amplias declaraciones no han bastado para hacer cesar el sistema de los préstamos forzosos y la ocupación de los bagajes, *que no son más que atentados contra la propiedad*. Una ley más extensa, que fije exactamente los principios, que reconozca las excepciones, y sobre todo, que establezca los medios de hacerlas efectivas, es el único medio que podrá llenar necesidad tan importante. En la Constitución sólo propongo que se enuncie el principio general, que se declare su inviolabilidad y se fije el único caso en que puedan suspenderse las garantías, no todas, *sino sólo las respectivas a la detención de los acusados y al cateo de las habitaciones*. Si viniendo tiempos más tranquilos el Congreso pudiese ocuparse en la formación de esa ley, semejante trabajo, por sí solo, elevaría a su memoria un monumento de muy grato recuerdo.

Pasando de estas dos materias a la organización de los Poderes Federales, objeto principal de la Constitución, se presenta luego el Legislativo ejercido por un Congreso compuesto de dos Cámaras. Popular y numerosa la una, representa la población y expresa el principio democrático en toda su energía. Más reducida y más lenta la otra, tiene un doble carácter muy difícil, pues que representa a la vez a los cuerpos políticos considerados como iguales, y viene a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo, depósito de sabiduría y de prudencia, *que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva*, y en el incesante cambio personal de las instituciones populares, conserve la ciencia de gobierno, el

recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional. En este punto extraño más que en otro alguno la posibilidad de combinar con calma mis ideas, y de exponer al Congreso con detenimiento las razones de la reforma que le propongo.

Respecto de la Cámara popular, asentado como un principio que debe representar a los individuos, no quedan más que tres objetos de reforma, su número, las condiciones de elegibilidad y la forma de la elección.

Sobre lo primero, la Constitución de 1824, fijando la base de un diputado por cada ochenta mil habitantes, estableció la Cámara popular menos numerosa que hemos tenido; y en esto debe reformarse. La Cámara de Diputados tiene en los mejores países constitucionales un crecido número de individuos, porque sólo así expresa el elemento democrático, reúne gran cantidad de luces, representa todos los intereses, todas las opiniones, y no queda expuesta a que sobreponiéndose algunos pocos, el arbitrio de la minoría pueda gobernarla sin dificultad. Una Cámara electa sobre la misma base, que lo ha sido el actual Congreso, aun en un país donde los negocios no fueran los menos importantes para cada particular, donde las funciones públicas no se vieran con poco aprecio, apenas podría reunir el número de cien representantes, dando así por resultado que la ley pudiese llegar a tener sólo cincuenta y un votos en la representación democrática.

En orden a las condiciones de elegibilidad, mi opinión es muy franca: las estimo como un tristísimo medio de acierto: creo que la suprema condición es obtener la confianza del pueblo, y que en esta materia no puede haber garantías más que en la organización del electorado. En efecto, que se pongan todas las condiciones de elegibilidad que se quieran, que se exija una edad madura, una profesión respetable, una renta cómoda, la vecindad o el nacimiento en determinado lugar. ¿Por ventura, todos los que reúnen estas cualidades serán buenos para Diputados? Y ¿los pueblos habrán de elegirles porque las tienen? No; un publicista distinguido<sup>3</sup> observa que «las elecciones recaen en determinadas personas precisamente, porque tienen cualidades que faltan a la mayor parte de los que reúnen las legales»; y la experiencia nos enseña, que mientras la ley habla de la edad, de la renta y de la vecindad, el elector busca la opinión que él cree patriótica, los intereses que estima como nacionales, y la aptitud más conveniente para hacer triunfar esas mismas opiniones y esos mismos intereses: la ley no pasa a las costumbres ni influye en los hechos; en una palabra, es inútil.

Ella tampoco puede evitar que personas poco dignas entren al santuario de las leyes, porque las condiciones que exige no serán nunca más que una probabilidad y probabilidad remota de ciertas cualidades; y cuando el cuerpo electoral extraviado quiere hacer una mala elección, todas esas condiciones serán impotentes, porque siempre habrá individuos que tengan los requisitos que la ley establece como medio sin tener las cualidades que ella busca; con esto hay para una mala elección. ¿Quién no conoce que se pueden encontrar demagogos frenéticos con todos los requisitos de elegibilidad los más severos, así como hombres de orden entre la juventud entusiasta y sin recursos? En Roma, los tribunos del pueblo fueron patricios, y en la Convención, la más alta nobleza concurrió a destruir la monarquía y a hacer morir al rey. Hay todavía más; así como existen entre los que la ley admite algunos que no son dignos del sufragio, se encuentran en los excluidos quienes sean sobrado merecedores de él; de lo que resulta, que el sistema que combató, o aleja de los negocios a los hombres capaces, o hace infringir la ley aprobando

<sup>3</sup> PINHEIRO FERREIRA, *Curso de derecho público*.

elecciones nulas: de esto han dado el ejemplo la mayor parte, si no es que todas nuestras Cámaras; y en Inglaterra se sabe que Pitt y Fox no entraron al Parlamento sino al favor de una suposición engañosa que burlaba la ley. Lo mejor es, pues, que nos separemos de la rutina y reconozcamos la verdad. Después hablaré del arreglo del poder electoral.

Pasando a tratar de la organización del Senado, ningún hombre medianamente instruido en estas materias ignora que éste es el punto más difícil y al mismo tiempo el más importante de las constituciones republicanas. «Cada día debemos convencernos más, dice uno de los más ilustres pensadores de nuestro siglo, de que los antiguos comprendían infinitamente mejor que nosotros la libertad y las condiciones de los gobiernos libres... Sobre todo, ellos confiaban el culto sagrado de la patria, el sacerdocio de la libertad, el espíritu de vida y de duración, la guardia de las tradiciones, de la gloria y de la fortuna de la Nación, la constante previsión del porvenir, a un Senado en el cual se esforzaban por concentrar todo lo que hay de bueno y de grande en las aristocracias, rehusando al mismo tiempo cuanto hay en ellas de vicioso»<sup>4</sup>. Villemain<sup>5</sup>, analizando la Constitución romana, atribuye toda la gloria y la libertad de la primera República de los tiempos antiguos a la organización del Senado, que reuniendo todos los hombres eminentes, gobernó por siglos los negocios con alta sabiduría. En los Estados Unidos, observa el autor de la Democracia en América, que «el Senado reúne los hombres más distinguidos, asegurando que todas las palabras que salen de aquel cuerpo harán honor a los más grandes debates parlamentarios de la Europa».

En nuestro país, la necesidad de un cuerpo semejante se ha hecho sentir de tal manera, que en la organización del Senado es precisamente en lo que más se han diferenciado nuestros ensayos constitucionales, y sobre lo cual se han presentado mayor número de proyectos, siempre que se ha tratado de las reformas; gozando últimamente no poco ni despreciable favor la idea de llamar allí a la clase propietaria. ¿Pero esta idea es en efecto justa? Permítaseme, señor, decir que no, para que busquemos por otros medios esa institución que tan imperiosamente necesitamos. Me parece que en una República, la representación de ciertas clases que no tienen privilegios políticos, carece del fundamento con que subsiste en otras instituciones, y sacrifica a una sola condición, a la de cierto amor al orden, todas las otras condiciones eminentes de sabiduría y patriotismo que se requieren en el cuerpo conservador. Sin que sean propietarios, en un país donde la carrera política no produce a la probidad más que desgracias, y tal vez miseria, si la Constitución llama al Senado a los hombres más capaces y afortunados, ellos prestarán al orden público, a la estabilidad de las leyes y al respeto de los intereses legales de las minorías, que es preciso no exterminar ni herir, sino hacer obrar en el sentido del bien general, aquellas garantías que se buscan con el llamamiento de ciertas clases y reunirán además el ardiente amor a la patria, el culto de la libertad y la ciencia de los negocios, que no dan los simples bienes de fortuna y que son absolutamente indispensables en aquel elevado puesto; quedando también abierta a la clase propietaria, y más fácilmente que a ninguna de las otras esta carrera de honor, si reúne esas mismas condiciones, sin las cuales ningún derecho puede tener al gobierno de su país.

Para apoyar esta opinión, ya que no me es dado exponer a la Cámara algunas observaciones sobre la influencia que la organización de la propiedad tiene en el

<sup>4</sup> SISMONDI DE SISMONDI, *Ensayo sobre las Constituciones de los pueblos libres*.

<sup>5</sup> En su discurso sobre la República de CICERÓN.

orden político, pues que esto nos llevaría a las más abstractas y dilatadas teorías de la ciencia social, permítaseme observar que en la primera y más brillante de las aristocracias modernas, que es la Constitución inglesa, esta prerrogativa no ha sido posible, sino por cuanto a que la carrera pública ha sido la primera ocupación de la nobleza de la Gran Bretaña, porque ella ha dado constantemente para la administración, para el parlamento y para las armas los hombres más eminentes, y porque semejante al patriciado de Roma, siempre se ha apresurado a honrarse, admitiendo en su seno a todos los hombre grandes que se levantan del pueblo. La idea de que a los propietarios, por solo serlo, se entregara la dirección de los negocios, no me parece ni justa, ni conveniente. *La sola aristocracia de las democracias es la aristocracia del saber, de la virtud, de los servicios*: y si bien ésta no se improvisa ni puede encontrarse fácilmente en una Nación que combatida por las revoluciones ha visto a la inmoralidad corromperlo todo, tampoco las constituciones son obras de una sola generación; necesario es crear desde ahora lo que ha de existir un día.

Sin dejar de apreciar la dificultad que presenta esta reforma, yo entiendo, Señor, que conservando en el Senado íntegra la representación de los cuerpos confederados, el problema puede ser resuelto por medios sencillos, como lo son todos los de las instituciones mejor combinadas que conocemos. Si la duración de esta Cámara es más larga que la de los otros cuerpos y las otras autoridades del Estado, con esto habremos conseguido que su acción sea la más permanente y regularizada. Si además de su participación del Poder Legislativo, se extienden sus atribuciones a otros objetos igualmente interesantes, si se le deja, en parte de su totalidad, de cuerpo consultivo, para que esté siempre al alcance de los grandes negocios de la política interior y exterior, se le hará también el poder de mayor influencia. Si se le renueva parcialmente, dejando siempre una mayoría considerable, ninguna dificultad tendrá en conservar una política nacional. Si se exige para pertenecer a él una carrera pública anterior, que suponga versación en los negocios, el Senado se compondrá de hombres experimentados, y se considerará como el honroso término de la carrera civil. En fin, si después de haberlo hecho así el cuerpo más importante, el más influyente, duradero y respetable del Estado, se recurre para el acierto de la elección a ese admirable medio que contienen las instituciones democráticas, y que encomian lo mismo los publicistas antiguos que los modernos; si a un período fijo en cada Estado se agita el espíritu público y se produce la crisis electoral, nada más que para el nombramiento de un tan alto magistrado, entonces, sólo una reputación distinguida podrá obtener los sufragios de la mayoría de los ciudadanos. Confiando, pues, en estos medios, tengo la ilusión de creer que sin desnaturalizar la democracia, sin exclusiones odiosas ni privilegios inmerecidos, habremos acertado con el principal punto de nuestra organización política.

Consecuente con estas ideas, propongo que el Senado se componga de un número triple respecto al de los Estados de la Federación, para que habiendo sesenta y nueve Senadores, haya Cámara con treinta y cinco, y las resoluciones tengan al menos dieciocho votos; propongo igualmente que se renueve por tercios cada dos años; exijo una carrera pública anterior tan conveniente como fácil de ser acreditada sin peligro alguno de fraude; y entretanto que la elección directa de Senadores entra en nuestras costumbres constitucionales y se perfecciona por ellas, reconozco la necesidad de que eligiendo dos cada uno de los Estados, y garantizado así el principio federal, se nombre otro tercio por las autoridades más propias para llamar a la dirección de los negocios a los hombres eminentes. Dando el derecho de



proponer este tercio al Ejecutivo, al Senado mismo y a la Cámara de Diputados, y a esta última el de elegir definitivamente, se verifica una combinación muy apreciable, porque ella es la expresión pura de la democracia y de la Federación, tiene grandes garantías de acierto, y se quita al Senado el derecho terrible de elegir sus miembros; derecho que con olvido de la doctrina de un publicista profundo<sup>6</sup>, se le confirió en una de nuestras constituciones. De esta manera, en sólo tres artículos, expreso cuantas reformas me parecen convenientes en la organización del Poder Legislativo.

En las disposiciones de la Constitución federal relativas a la formación de las leyes, llama mucho la atención el que baste para que un acuerdo se eleve a ley el voto de los dos tercios de la Cámara iniciadora, unido al de poco más de un tercio de la revisora; porque con esto se destruye el equilibrio conveniente en ambos cuerpos; y la llama aún más, el que en este caso las observaciones del Gobierno no hagan necesario para reproducir dicho acuerdo un mayor número de votos, como sucede cuando se ha aprobado por la mayoría de las dos Cámaras. Un ejemplo aclara perfectamente la contradicción de esta teoría inexplicable: suponiendo que un acuerdo salga del Congreso por la totalidad de votos de una Cámara y por los de la mayoría de la otra, si el Gobierno le hace observaciones y se reproduce la misma votación, no es ya ley porque no hay dos tercios en ambas Cámaras; y si ese mismo acuerdo hubiera tenido en su favor menos votos, es decir, menos garantías de acierto, si su aprobación, en vez de unánime, hubiera sido por los dos tercios de la iniciadora, y no por la mayoría, sino sólo por algo más de un tercio de la revisora; a pesar de las observaciones del Ejecutivo, habría llegado a ser ley<sup>7</sup>. Para evitar este mal, que puede ser muy grave, un artículo de las reformas establece que para toda ley se necesita la aprobación de la mayoría en una y en otra Cámara.

Respecto del Ejecutivo, pocas y muy obvias son también las reformas que me parecen necesarias. En ninguna parte la Constitución de 1824 se presenta tan defectuosa como en la que estableció el cargo de Vicepresidente de la República. Se ha dicho ya muchas veces, y sin contestación, que el colocar en frente del Magistrado Supremo otro permanente y que tenga derecho de sucederle en cualquier caso, era una institución sólo adoptable para un pueblo como el de los Estados Unidos, donde el respeto a las decisiones de la ley es la primera y más fuerte de todas las costumbres, donde la marcha del orden constitucional durante más de sesenta años, no ha sido turbada por una sola revolución; pero del todo inadecuada para un país en que las cuestiones políticas se han decidido siempre por las revoluciones y no por los medios pacíficos del sistema representativo, en que la posesión del mando supremo ha sido el primer móvil de todas las contiendas, la realidad de todos los cambios. Y cuando se observa que el método electoral se arregló en la Constitución de 1824, de manera que los sufragios no se diesen separadamente para el Presidente y Vice, sino que se acordó conferir este último cargo al que tuviera menos votos, declarando así que el Vicepresidente de la República sería el rival vencido del Presidente, es preciso asombrarse de que se hubiera admitido una combinación

<sup>6</sup> MONTESQUIEU, en el *Espíritu de las Leyes*, lib. 2, cap. 3.

<sup>7</sup> Permítaseme un cálculo que hace todavía más palpable esa contradicción. Supongamos que el Senado consta de 30 individuos, y la Cámara de diputado de 75; si un acuerdo iniciado en ésta tiene a su favor en primera y segunda discusión el voto de 75 diputados y 19 senadores, basta el veto del Ejecutivo para que no sea ley; si el mismo, iniciado en la de senadores, tuviera en su favor el voto de 20 y de 26 diputados, sería ley, a pesar de las observaciones del Ejecutivo; en el primer caso hay por la ley que no se publica, 94 votos contra 11; en el segundo, por la ley que se publica, 46 votos contra 59.

tan funesta. Así ella ha influido no poco en nuestras disensiones y guerras civiles, y ha generalizado la opinión de suprimir ese cargo. Yo he creído que esta reforma era una de las más necesarias, porque era preciso librar a nuestro primero y próximo período constitucional de este peligro, y dejando para después algunas otras mejoras que no considero ser absolutamente indispensables, aconsejo también la reforma en el punto vital de la responsabilidad.

En él considero preciso zanjar multitud de cuestiones delicadas y fijar el verdadero carácter del Jefe del Poder Ejecutivo, declarando que era inviolable siempre que obrase por conducto de un ministro responsable, y que éste lo era por toda infracción de ley, ya consistiese en actos de comisión, o en una mera omisión. Respecto de la forma, según la Constitución federal, cualquiera de las dos Cámaras podía conocer de la acusación, según se necesitaban dos tercios del Gran Jurado para decidir sobre la formación del proceso, y el negocio pasaba después a la Suprema Corte de Justicia. Este sistema ha hecho ilusoria la responsabilidad. A la Cámara de Diputados, como más exaltada en su amor a las instituciones, debe corresponder la declaración de si ha o no lugar a la formación de causa; y para esto debe bastar la simple mayoría; porque el respeto debido a las leyes y el interés de la sociedad, directamente afectado en los casos de responsabilidad de los funcionarios públicos, demandan que los actos u omisiones de los mismos, sean examinados siempre que pueda suscitarse alguna duda respecto de la infracción; exigen que se instruya entonces un proceso, y este paso es el único efecto de aquella declaración. Al Senado, que reunirá la justicia al amor de las instituciones, toca fallar sobre el hecho, pues que por su naturaleza misma, los delitos políticos deben ser juzgados de diversa manera que los comunes: se necesita en ellos menos dilación en las formas y más prestigio y amplitud de acción en los jueces; la inocencia queda garantizada con exigir tres quintos para la condenación, y al Poder Judicial se deja la designación de la pena, o todo el proceso en los delitos comunes. Todas estas reformas están contenidas en tres artículos. Debo, por fin, advertir a la Cámara, que en esta materia he diferido de algunos de mis compañeros de comisión, que querían establecer un juicio político, no sólo para los delitos designados por la ley, sino en general para deponer y declarar incapaces de otro empleo al Presidente y sus Ministros por ineptitud o mala conducta, fundándome en dos razones. En primer lugar, no creo que a estos altos funcionarios se les debe hacer de una condición inferior a la del último hombre, violando en ellos el principio de justicia natural, conforme al cual a nadie se puede castigar por un hecho, si antes no se ha definido éste con exactitud, y prohibido como un delito. En segundo lugar, me parece que esa facultad arbitraria sería una arma tremenda en manos de los partidos, un obstáculo más, que separará del poder a los hombres con honradez y sin ambición, y un germen de incesantes convulsiones. En una Nación donde ha habido tantos crímenes y ningún castigo, felicitémonos si llegamos a conseguir que no queden impunes los que se hallan claramente definidos.

Las reformas que propongo en el Poder Judicial quedarán mejor explicadas más adelante. Por ahora sólo diré algo sobre el sistema electoral.

Ya he dicho que en mi juicio ésta es la base y la garantía de toda Constitución, y muy especialmente de las democráticas, que hacen emanar de la elección todos los poderes del Estado, porque de ella depende que los funcionarios públicos sean buenos o malos, que representen a la Nación entera, o sólo a un partido más o menos numeroso, vencedor y exclusivo. Pero como este final resultado no depende sólo de la declaración general que establece a quién corresponde el derecho de sufragio, sino de todas las disposiciones que arreglan el modo de ejercerlo,

todos los pormenores son interesantes, y de aquí se sigue que en este particular, como en el de las garantías individuales, no sea posible reducirlo todo a los principios fundamentales, únicos propios de la Constitución, y que sólo una ley extensa y bien combinada puede realizar la apetecida reforma.

Por desgracia, en esta materia nuestro derecho constitucional se resiente del más lamentable atraso: apenas hemos hecho algunos adelantos respecto del sistema vicioso adoptado por las Cortes españolas, que fue con el que se dio a conocer entre nosotros el régimen representativo; y me atrevo a asegurar que en tanto no corriamos esa parte de nuestra Constitución, inútiles habrán de ser las mejores reformas sobre las demás; porque a todas ellas faltará la condición indispensable de su realización, el nombramiento de los más dignos ciudadanos para el desempeño de las funciones públicas.

Por un vicio de nuestras leyes, las elecciones primarias, ora sean tan tumultuosas como cuando sin exigir ningún previo requisito se admiten todos los votos, y votos que la multitud repite cuantas veces quiere para asegurar el triunfo; ora sean más ordenadas por medio de la previa expedición de las boletas, siempre se verifican sin que los ciudadanos se reúnan en cuerpo, y sólo a simple mayoría respectiva de votos. Pasando después estas elecciones por otros dos grados, en los que se exigen ya la mayoría absoluta para la formación del colegio electoral y el nombramiento del elector o del diputado, tenemos de esta manera, y sin tomar en cuenta las causas morales que tan poderosamente contribuyen a producir muy malos resultados, que nuestras elecciones han sido siempre indirectas de tercer grado; y sometiendo este procedimiento a un cálculo muy sencillo, resulta que un diputado puede representar como voto de la mayoría el de dos respecto de ciento, o cuando más, y eso en un supuesto muy favorable y extraordinario, el de trece respecto del mismo número<sup>8</sup>.

Tan espantosa así es la progresión del cálculo en este sistema fatal; tanto así la verdadera voluntad nacional se extravía y falsifica por la voluntad de los parti-

<sup>8</sup> Por más árido que sea este cálculo, la importancia del asunto me obliga a expresarlo aquí, porque la fuerza de su demostración me parece incontestable. Supuesta la forma de las elecciones, puede tomarse un número cualquiera, el de 12.001 por ejemplo, para proceder; si pues sólo se necesita la mayoría relativa, no es calcular muy bajo el suponer que la elección primaria se decida, sin contar los votos omitidos, ni los dispersos, por un tercio, es decir, por 4.001; cuya cifra representa el elector primario; pero como nunca se reúnen todos éstos y bastaba la mayoría, un electorado que representa 2.001 ciudadanos, puede nombrar también, a simple mayoría absoluta de presentes, un elector secundario que no represente más que 1.001. A su vez y por las mismas razones, el electorado secundario, con una mayoría que represente sólo 501 puede nombrar un diputado que represente 251 ciudadanos de entre 12.001; cuya razón es de  $2 \frac{903}{12001}$  a 100. La simple posibilidad de este caso basta para impugnar y para desechar un sistema tan absurdo. Mas no quiero ir a los extremos; y para que se vea lo que es en sus mejores combinaciones tal sistema de elección indirecta de tres grados y a mayoría absoluta, voy a suponer un caso muy favorable, en el que en la elección primaria se decidía por dos tercios, y en el que en todos los cuerpos electorales y en todas las elecciones se reúnan siempre dos tercios de electores y de votos. El cálculo es el siguiente: De 12.001 ciudadanos, 8.001 nombran al elector primario: reunidos los dos tercios de los primarios, el colegio electoral representa 5.534 ciudadanos, y el elector secundario que obtiene los dos tercios de sufragios, representa 3.556 ciudadanos. Entonces, el último colegio, compuesto de dos tercios, tiene la representación de 2.371 ciudadanos y el diputado electo por una serie de mayorías tan considerable, si obtiene los sufragios de dos tercios, sólo representará 1.581 ciudadanos sobre 12.001 que es la razón de  $13 \frac{2037}{12010}$  a 100.

dos y las aspiraciones personales, al pasar por cada uno de esos grados. Aquí, las observaciones numéricas, las teorías de los publicistas y todos los ejemplos, incluso el de la misma nación que nos legó ese sistema, concurren a demostrarnos que es necesario tomar otro camino; mucho más cuando ya nos convence la experiencia de que éste ha producido en nuestro país las peores consecuencias. Todos hemos visto elecciones, y todos hemos contemplado con dolor que en cada una de ellas, el espíritu público ha aparecido menos enérgico, que las multas y los apremios no han logrado llevar a las casillas electorales a los ciudadanos, cuya suerte se aventuraba en ellas; y así es muy natural suceda. «En un pueblo bien constituido, dice un pensador eminente, cada ciudadano vuela a las asambleas; mientras que con un mal gobierno ninguno se cuida de dar un paso para ir a ellas; porque nadie toma interés en lo que se hace, porque todos prevén que la voluntad general no prevalecerá; y los intereses individuales absorben todo. Las buenas leyes traen otras mejores; las malas producen otras peores»<sup>9</sup>. Entre nosotros la imperfección del sistema electoral ha hecho ilusorio el representativo: por él las minorías han tomado el nombre de mayorías, y por él, en vez de que los congresos hayan representado a la Nación como es en sí, con todas sus opiniones y todos sus intereses, *sólo han representado con frecuencia una fracción*, y dejando a las demás sin acción legal y sin influjo, las han precipitado a la revolución.

Por más que se quiera, Señor, este último mal es de graves trascendencias. La necesidad de llamar todos los intereses a ser representados, es hoy una verdad tan universalmente reconocida, que sólo ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías. «Nosotros creemos, dice Sismondi, que el sistema representativo es una invención feliz, porque pone en evidencia a los hombres eminentes, les da ocasiones para ganar, y sobre todo, para merecer la confianza de los pueblos, y los conduce al fin a gobernar el timón del Estado. Y entendemos que es una institución todavía más feliz, porque pone los unos delante de los otros todos los intereses, todos los sentimientos y todas las opiniones, dando los medios de discutir esas opiniones y de rectificar esos sentimientos, de equilibrar esos intereses, de reunir, en fin, las opiniones, los intereses y los sentimientos de todos los ciudadanos en un solo centro que pueda considerarse como la inteligencia, el interés y el sentimiento de la Nación... Y creemos que combinaciones hábiles, aunque difíciles, pueden con la ayuda del gobierno representativo proteger todas las localidades, todas las opiniones, todas las clases de ciudadanos y todos los intereses». Examinando en el desarrollo de la civilización europea el influjo omnipotente de las instituciones y admirando la Constitución inglesa, Guizot ha dicho: «Sólo hay duración y vida en el ejercicio de todos los derechos, en la manifestación de todas las opiniones, en el libre desarrollo de todas las fuerzas y de todos los intereses; la existencia legal de todos los elementos y sistemas hace que no domine exclusivamente ningún elemento, que no se levante un solo sistema para destruir a los demás, que el libre examen redunde en beneficio y provecho de todos». La simple razón natural advierte que *el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la Nación representada*. La teoría de la representación de las minorías no es más que una consecuencia del sufragio universal: porque nada importa que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin la representación, que es el objeto del sufragio.

<sup>9</sup> ROUSSEAU, *Contrato social*, lib. 3.º, cap. 15.

Me habrá dispensado el Congreso que insista especialmente en un punto cuyo interés me parece superior al de todos los otros, y que para robustecer la fuerza de mis indicaciones buscara autoridades, nunca tan necesarias como cuando se trata de introducir una novedad. Por lo que hace al medio de mejorar los vicios que he atacado, yo expondría lo que me parece más conveniente si al salir del sistema adoptado fuésemos a consignar el nuevo en la Constitución, lo cual en mi concepto sería muy peligroso. Porque, *de facto*, sea que el Congreso adoptara los medios admitidos en 1842 para la representación de todos los intereses, o que prefiriera cualquier otro método, es evidente que vamos a entrar en el camino de las innovaciones, que se harán ensayos, y esto me basta para opinar que no los verifiquemos en la Constitución sino por medio de una ley. Porque *yo creo firmemente*, Señor, y esto puede aplicarse a muchos otros puntos, *que la Constitución, para que sea respetable y duradera, es decir, para que tenga una existencia sólida, necesita no contener sino muy pocos principios, todos fundamentales, y si es posible ninguno disputable*. Salvado en la Constitución el principio de que las elecciones sean precisamente populares; si buscando la mejor entre las combinaciones que esta base determina atinamos con ella, esta ley, que será para la República una adquisición preciosísima, por su bondad práctica vendrá a ser tan inmutable y respetada como el mismo Código fundamental. Si, por el contrario, se necesitaren hacer sucesivos cambios y mejoras en ella, esto no abrirá de nuevo la discusión de la Constitución ni apresurará su ruina. Por tales motivos, propongo al Congreso que deje a una ley el arreglo del sistema electoral y la designación de la forma en que sobre las bases constitucionales hayan de verificarse las elecciones de Presidente, Senadores, Diputados, y Ministros de la Corte de Justicia.

Pero como esta ley, la de garantías, la de responsabilidad, y las demás en que se reglamente la acción de los Poderes Supremos no deben ser iguales, sino superiores a todas las otras leyes secundarias, se establece que ellas sean caracterizadas y distinguidas con el nombre especial de *constitucionales*, y que no se reformen sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen que lo proponga y su discusión. Esta medida libraré a leyes tan interesantes de los malos efectos de la precipitación, y facilitará al Congreso el auxilio de una detenida discusión por medio de la prensa, y de todos los órganos de la voluntad pública. ¡Ojalá que igual medida pudiera adoptarse para todas las leyes!

Expuesto así cuanto me parece necesario variar en la Constitución, es preciso ocuparse de otro punto interesantísimo omitido en ella, o por lo menos tratado muy ligeramente. ¿Cuáles son los límites respectivos del poder general y del poder de los Estados? Y una vez conocidos estos límites, ¿cuáles son los mejores medios de precaver la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los Estados, ni éstos disuelvan la Unión, desconociendo o usurpando sus facultades? Ninguna otra cosa, señor, me parece hoy más urgente que ésta, porque el mal lo tenemos delante, y es un mal tan grave, que amenaza de muerte las instituciones. En un tiempo vimos al Congreso general convertido en árbitro de los partidos de los Estados decidir las cuestiones más importantes de su administración interior; y ahora apenas restablecida la Federación, vemos ya síntomas de la disolución, por el extremo contrario. Algunas Legislaturas han suspendido las leyes de este Congreso; otra ha declarado expresamente que no se obedecerá en su territorio ninguna general que tenga por objeto alterar el estado actual de ciertos bienes; un Estado anunció que iba a reasumir la soberanía de que se había desprendido; con las mejores intenciones se está formando una coalición que establecerá una Federación dentro de otra; se nos acaba de dar cuenta con la ley por la

cual un Estado durante ciertas circunstancias confería el poder de toda la Unión a los diputados de esa coalición, y quizá se meditan ensayos todavía más desorganizadores y atentatorios. Con tales principios, la Federación es irrealizable, es un absurdo, y por eso los que la hemos sostenido constantemente, los que vemos cifradas en ella las esperanzas de nuestro país, levantamos la voz para advertir el peligro. Y, a la vista de él, ¿todavía habrá quien sostenga que no es urgente expedir la Constitución? ¿O que podemos aguardar para ello el desenlace de una guerra tan larga como la que sostenemos? ¿O bien que habremos cumplido con publicar aislada y sin reformas una Constitución que no tiene en sí remedio alguno para este mal, y que tal vez por esto otra vez ya sucumbió, cediendo a la fuerza de algunos elementos de destrucción incomparablemente menos potentes? No: estos hechos son una demostración palmaria de la imprescindible necesidad en que estamos de fijar la suerte de nuestro país, de decretar las reformas, cualquiera que sean los peligros, en tanto que tengamos posibilidad física para hacerlo.

Y este deber, es tanto más sagrado, cuanto son más obvios los medios de cumplirlo; porque a decir verdad, esos síntomas funestos de disolución que ya se advierten, sólo han podido aparecer porque se olvidan los verdaderos principios que debían ser generalmente conocidos. El artículo 14 del proyecto de reformas, estableciendo la máxima de que *los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse*. Mas por esto mismo, y por la teoría fundamental que ya indiqué al expresar las razones por las cuales tocaba al poder general arreglar los derechos del ciudadano, es necesario declarar también que ninguno de los Estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la Unión, y que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de su soberanía individual, tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los Poderes Federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce. Hechas estas declaraciones, sólo quedan por establecer los medios de hacerlas efectivas, y para esto es necesario distinguir los abusos que puedan cometerse, según que ellos afecten los derechos de las personas, o las facultades de los poderes públicos.

Para este último evento, es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación del Pacto federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo puedan iniciarse en la Cámara de Senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección; y además se establece que la mayoría de las Legislaturas de los Estados tenga el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso general son o no anticonstitucionales. De esta manera, cada Estado en particular está sometido a la Unión y *el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones*. Si hay todavía otro medio más eficaz de robustecer el principio federativo, si se conoce otra mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no la propongo, porque no la conozco.

Los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación a los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejem-

plares, para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán más. Esta garantía sólo puede encontrarse en el poder judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón el solo conveniente. *Aun en las monarquías absolutas, refugiada la libertad en el recinto de los tribunales, ha hecho que la justicia encuentre allí un apoyo cuando han faltado todas las garantías políticas.* Un escritor profundo<sup>10</sup> ha observado que la amplitud y respetabilidad del Poder Judicial era el más seguro signo de la libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión. En Norteamérica este poder salvador provino de la Constitución, y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella deba herir, la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros; y como ella exige que los tribunales federales se organicen de un modo correspondiente, las reformas propuestas dejan a las leyes constitucionales la determinación de este punto. Sobre él, en fin, manifesté que a mi juicio también se necesita extender un poco más la acción del Poder Federal de la Unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución federal; y, *sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado a representar en el cuerpo político un papel tan importante como el del Supremo Poder Judicial.*

Propuestas todas estas reformas, no me queda ya que hablar al Congreso más que de una sola; de la relativa al método que deba adoptarse para proveer a la constante mejora de las instituciones. En este punto nadie duda que la bondad de un Código fundamental consiste esencialmente en que *él sea el mejor posible para las circunstancias en que se da*, y en que contenga además los medios más adecuados para el adelanto de la sociedad y la consiguiente perfección de sus instituciones. La dificultad del problema consiste en conciliar el respeto que se debe a esas instituciones con la posibilidad de hacer de una manera legítima los cambios necesarios que indique la experiencia; y porque esto sólo se consigue con distinguir en ellas lo fundamental de lo secundario, entiendo que toda regla general es mala. 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 la 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. Sujetar, por otro extremo, el menos importante y más minucioso pormenor a las mismas dificultades de un principio capital, es embarazar la reforma hasta el extremo de que sea de temerse que el obstáculo se allane con la destrucción. Guiado por estas observaciones, yo *distingo en la Constitución tres partes. Respecto de los principios primordiales y anteriores a la misma, como la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la consiguiente división de poderes,*

<sup>10</sup> Mr. VILLEMMAIN.

*principios que están identificados con la existencia misma de la Nación, no cabe reforma, y deben declararse permanentes.* Por lo que hace a los límites del poder general y de la soberanía de los Estados, *es indudable que pueden hacerse algunas modificaciones;* pero en este evento, además del voto de los dos tercios de cada Cámara o de la sucesiva ratificación de una reforma por dos Legislaturas, exijo el consentimiento de la mayoría de éstas, con el fin de dar a las libertades locales todas las garantías imaginables. Sobre todos los otros puntos *admito las reformas siempre que así lo acuerden los dos tercios de ambas Cámaras o la simple mayoría de dos Congresos sucesivos;* dando también a las reformas constitucionales la garantía de calma y de meditación establecida para las leyes de este carácter. Este último método de reforma era el establecido por la Constitución de 1824, y su conservación me parece tanto más conveniente, cuanto que de esta manera evitamos toda contestación sobre su legitimidad; porque en fin, si la Nación no las quiere o desea otras, siempre dejamos en manos de sus representantes el mismo poder que antes tenían para obsequiar su voluntad. No hay por qué desconfiar del porvenir: los que vengan después de nosotros no nos cederán en buenas intenciones, y bajo auspicios menos fatales y con los elementos que ya les dejamos, ellos adelantarán mucho en la perfección y consolidación de nuestras instituciones.

Por ahora, Señor, yo he terminado mi penosa tarea. Lo expuesto, y más aún el proyecto con que concluyo, manifestará al Congreso el modo con que en mi juicio debe resolverse la gran cuestión que agita a nuestro país hace trece años. Bien penetrado de las dificultades de la empresa, disto mucho de tener por mis ideas sentimientos de intolerancia ni de fanatismo, y las entrego al juicio de la Cámara con tanta más desconfianza, cuanto que la estrechez del plazo me ha precisado a presentarlas sin haberlas revisto antes, y sin que me sea dado corregirlas después; sin embargo, con su sabiduría el Congreso examinará más los artículos que sus fundamentos, juzgará mis observaciones, a pesar de la falta de método y estilo. Yo para ellas sólo pido un acto de justicia, en el momento en que las abandono al tremendo juicio de los hombres pensadores, al dictamen violento y apasionado de los partidos. Si me engaño creyendo que mi proyecto ha sido eminentemente democrático y federal, no cabe duda en que estas ideas son las que he sostenido siempre, en los buenos como en los malos días de la Federación. En este Congreso yo mismo las propuse a la comisión mucho antes de que llegaran las terribles circunstancias del último mes. El proyecto no es una obra exclusivamente mía, porque hoy no tengo más apoyo que mi aislada firma y mi débil voz; lo formé en conferencias muy detenidas, *con otro de los señores de la comisión (el señor Cardoso),* cuyos vastos conocimientos en la materia son bien conocidos, y que hoy difiere de este voto sólo respecto a la cuestión de su oportunidad, y *el señor Espinosa de los Monteros, cuyo nombre es una autoridad, lo discutió y corrigió.* Concluido el trabajo hace cerca de dos meses, yo no hago más que presentarlo al Congreso tal como se concibió antes, para que se vea que en manera alguna puede llamarse una obra de circunstancias, y por esto aun dejo para después el artículo respectivo al arreglo del territorio.

Yo digo el primero que sería indigno transigir con los intereses sagrados de la patria. Mi pensamiento, Señor, es el de hacer cesar la crisis en que estamos; deseo que el Congreso domine las dificultades, y que enfrenando el desorden, constituyan la República, decretando las mejoras que sus instituciones requieran, y que a mi modo de ver están comprendidas en los pocos artículos a que me he referido. Todo nos advierte que cada día urge más esta necesidad, y que ni nuestras conmociones interiores ni la guerra exterior, pueden justificar la dilación. No



podemos aguardar a que mejoren las circunstancias, porque se trata puntualmente de que el Congreso las haga variar; ni sería honroso y patriótico que desesperando de la suerte de nuestro país, lo abandonásemos a la lucha de todos los elementos de la anarquía, que si se presentan y fortalecen, sólo es porque todo es provisorio y nada estable, porque la duda y la incertidumbre quitan al poder su fuerza y al porvenir sus esperanzas reparadoras; y esto haríamos si reserváramos nuestra obra para cuando ya no hubiera dificultades. Las de hoy al menos nos son conocidas; ¿quién prevé las de mañana? ¿Quién, sobre todo, no tiembla a la sola idea de exponer la suerte del país y de las instituciones al resultado vario y dilatado de la guerra? ¡Ah! Señor, quizá declinan ya los únicos días en que por mucho tiempo habremos tenido el poder de constituir a nuestro país y salvar las instituciones. En buena hora que se dé preferencia a cuanto conduzca a la guerra, y que el Congreso siga trabajando en ello con el ardor, la constancia y la buena fe que tanto le honran, y por la que se nos habrá de hacer justicia. Pero que si aún es posible el desempeño del principal objeto de nuestra misión, no lo abandonemos desde ahora ni lo dilatemos más, porque esto equivale a renunciar a él y dejar nuestros males sin remedio; con tanta menos excusa, cuanto que no necesitamos emprender un trabajo nuevo, sino que nos bastará discutir quince o veinte artículos de reforma. Recordemos que en la inauguración de las Cortes de Cádiz el ruido de las balas extranjeras se mezcló con el estruendo de las salvas que solemnizaban aquel acto, y que ese Congreso a los pocos meses dio a la monarquía una Constitución completa. La confianza de los pueblos en los días solemnes de su infortunio nos impone el deber de luchar con las dificultades hasta el último extremo. Prescindo con gusto de manifestar por qué tenemos para nuestros trabajos la libertad suficiente; sobre esto a cada uno le consulta su conciencia; por mí, yo no tengo embarazo para tratar todas las cuestiones, y así lo haré cuando el Congreso quiera ocuparse de estos asuntos.

Y pues hoy sólo debo darle cuenta de los trabajos que emprendí por su orden y exponer mi voto particular sobre las proposiciones e iniciativas en que se ha pedido el restablecimiento definitivo de la Constitución de 1824, lo hago sometiendo a su ilustrada deliberación el siguiente

#### PROYECTO:

EN EL NOMBRE DE DIOS, CRIADOR y conservador de las sociedades, el Congreso extraordinario constituyente, considerando: QUE los Estados Mexicanos, por un acto espontáneo de su propia e individual soberanía, y *para consolidar su independencia, afianzar su libertad, proveer a la defensa común, establecer la paz y procurar el bien, se confederaron en 1823 y constituyeron después en 1824* un sistema político de unión para su gobierno general, bajo la forma de República popular, representativa, y sobre todo la preexistente base de su natural y recíproca independencia<sup>11</sup>; QUE aquel pacto de alianza, origen de la primera Constitución y *única fuente legítima del Poder Supremo de la República*, subsiste en su primitivo vigor, y es y ha debido ser el primer principio de toda la institución fundamental; QUE ese mismo principio constitutivo de la Unión federal, si ha podido ser contrariado por una fuerza superior, ni ha podido ni puede ser alterado por una nueva Constitución; y QUE para más consolidarle y hacerle efectivo, son urgentes las formas que la experiencia ha demostrado ser muy necesarias en la Constitución de

<sup>11</sup> Véanse los precedentes relativos a la erección de las Provincias en Estados.

1824, ha venido en DECLARAR Y DECRETAR, y en uso de sus amplios poderes DECLARA Y DECRETA:

I. *Que los Estados que componen la Unión Mexicana han recobrado la independencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la Constitución.*

II. *Que dichos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez el modo de ser político del pueblo de los Estados Unidos Mexicanos.*

III. *Que la Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas en 31 de enero y 24 de octubre de 1824, forman la única Constitución política de la República.*

IV. *Que además de esos códigos, debe observarse la siguiente*

#### ACTA DE REFORMAS:

Art. 1.º Todo mexicano, por nacimiento o por naturalización, que haya llegado a la edad de veinte años, que tenga modo honesto de vivir, y que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante, es ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 2.º Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes.

Art. 3.º El ejercicio de los derechos de ciudadano se suspende por ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, o vago, por el estado religioso, por el interdicción legal, en virtud de proceso sobre aquellos delitos por los que se pierde la cualidad de ciudadano, y por rehusarse a servir los cargos públicos de nombramiento popular. Por una ley se arreglará el ejercicio de estos derechos, la manera de probar la posesión de la cualidad de ciudadano, y las formas convenientes para declarar su pérdida o suspensión.

Art. 4.º Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías *de libertad, seguridad, propiedad e igualdad* de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

Estas garantías son inviolables, y sólo en el caso de una invasión extranjera o de rebelión interior, podrá el Poder Legislativo suspender las formas establecidas para la aprehensión y detención de los particulares, y cateo de las habitaciones y esto por determinado tiempo.

Todo atentado contra dichas garantías es caso de responsabilidad, y no podrá recaer a favor de los culpables, ni indulto, ni amnistía, ni cualquiera otra disposición, aunque sea emanada del Poder Legislativo, que los sustraiga de los tribunales o impida que se haga efectiva la pena.

Art. 5.º Por cada cincuenta mil almas, o por una fracción que pase de veinticinco mil, se elegirá un diputado al Congreso general. Para serlo se requiere únicamente tener veinticinco años de edad, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano, y no estar comprendido al tiempo de la elección en las excepciones del artículo 23 de la Constitución.

Art. 6.º Además de los dos senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al número de Estados, electos a propuesta de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones, del Senado y del Ejecutivo. Las personas que reunieren

estos tres sufragios, quedarán electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas, nombrará los que falten de entre los otros postulados.

El Senado se renovará por tercios cada dos años.

Art. 7.º Para ser Senador se necesita la edad de treinta años, tener las otras calidades que se requieren para ser diputado, y *además haber sido Presidente o Vicepresidente constitucional de la República; o por más de seis meses Secretario del despacho, o gobernador de Estado; o individuo de las Cámaras; o por dos veces de una Legislatura; o por más de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por seis años juez o magistrado.*

Art. 8.º Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero.

Art. 9.º Declarado que ha lugar a la formación de causa, si el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes. Hecha esta declaración, la Suprema Corte designará la pena, según lo que prevenga la ley.

Art. 10. Para toda ley se necesita la aprobación de la mayoría de los individuos presentes en ambas Cámaras.

Art. 11. *Se derogan los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de Vicepresidente de la República, y la falta temporal del Presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso en que faltaran ambos funcionarios.*

Art. 12. El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan no esté autorizado por la firma del ministro responsable.

Los ministros responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión.

Art. 13. Por medio de leyes se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa, sin otra excepción que la del tercio del Senado que establece el artículo 6.º de esta Acta. La ley establecerá y organizará también los Juzgados de primera y segunda instancia que han de conocer de los negocios reservados al Poder Judicial de la Federación.

Art. 14. Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Art. 15. Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos que el de los Poderes generales que la misma establece. La Constitución sólo reconoce como legítima entre todos o entre alguno de los Estados, la relación que constituyó y actualmente constituye su federación.

Art. 16. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Art. 17. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuere reclamada, como anticonstitucional, o por el Presidente de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Cor-

te, ante la que se hará el *reclamo*, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando resuelto lo que diga la mayoría de las Legislaturas.

Art. 18. En el caso de los artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas a su vez se contraerán a decidir *únicamente si la ley* de cuya invalidez se trate *es o no anticonstitucional*; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.

Art. 19. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Art. 20. *Las leyes de que hablan los artículos 3.º, 4.º y 13 de esta Acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la Guardia Nacional y todas las que reglamenten estas disposiciones generales de la Constitución y de esta Acta, son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión.*

Art. 21. En cualquier tiempo podrán reformarse los artículos de la Constitución, siempre que así lo acuerden los dos tercios de ambas Cámaras, o la simple mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos. *Las reformas que limiten en algún punto la extensión de los Poderes de los Estados, necesitan además la aprobación de la mayoría de las Legislaturas.* Pero en ningún caso se podrán alterar los principios primordiales y anteriores a la Constitución que establecen *la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal, y la división, tanto de los Poderes generales, como de los de los Estados.* En todo proyecto de reforma se observará la dilación establecida en el artículo anterior.

Art. 22. Publicada esta Acta de reformas, todos los Poderes públicos se arreglarán a ella. El Legislativo general continuará depositado en el actual Congreso hasta la reunión de las Cámaras. Los Estados seguirán observando sus Constituciones particulares, y conforme a ellas renovararán sus Poderes en los plazos y términos que ellas designen.

México, 5 de abril de 1847.—*M. Otero.*

# Revista Española de Derecho Constitucional

Director: FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Secretario: JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS

Sumario del Año 20, núm. 59 (Mayo-Agosto 2000)

## ESTUDIOS

JAVIER JIMÉNEZ CAMPO: *Política de constitucionalidad.*

MARTÍN BOROWSKI: *La restricción de los derechos fundamentales.*

PIEDAD GARCÍA ESCUDERO: *La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978.*

ARTEMI RALLO LOMBARTE: *La garantía del pluralismo informativo en Francia. «El Conseil Supérieur de l'Audiovisuel».*

JUAN JOSÉ INIESTA DELGADO y MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN: *Naturaleza y efectos de las sentencias de anulación recaídas en procesos contra normas: la invalidez en el sistema normativo y su actuación jurisdiccional.*

## NOTAS

ANTONIO IBÁÑEZ MACÍAS: *Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local.*

ÁNGEL LÁZARO RIOL: *Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos.*

## JURISPRUDENCIA

Actividad del Tribunal Constitucional: Relación de sentencias dictadas durante el primer cuatrimestre de 2000 (Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid).

Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2000.

*Estudios críticos:*

PALOMA BIGLINO CAMPOS: *Principio de competencia, inconstitucionalidad y nulidad a la luz de la STC 208/1999, sobre la Ley 16/1989 de defensa de la competencia.*

MANUEL TEROL BECERRA: *Acerca del carácter más razonable que racional de la jurisprudencia constitucional relativa al medio ambiente.*

CARLOS ORTEGA SANTIAGO: *Sobre la forma de Gobierno de las Comunidades Autónomas y sus fuentes normativas de ordenación (Comentario a la STC 15/2000, de 20 de enero).*

## CRÍTICA DE LIBROS

ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ: *La consolidación del Estado Autonomico: entre las necesarias reformas constitucionales y las propuestas soberanistas.*

ÁNGEL I. VILLAVERDE MENÉNDEZ: *El incidente de constitucionalidad en los procesos constitucionales.*

## RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Noticias de Libros.

Revista de Revistas.

## PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	6.000 ptas. - 36,06 €
Extranjero .....	9.000 ptas. - 54,09 €
Número suelto: España .....	2.200 ptas. - 13,22 €
Número suelto: Extranjero .....	3.100 ptas. - 18,63 €

Suscripciones y números sueltos:

**CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES**

San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

Tel. (34) 91 441 27 00 - Fax (34) 91 441 00 86

# Revista Española de Derecho Constitucional

Director: FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Secretario: JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS

Sumario del Año 20, núm. 60 (Septiembre-Diciembre 2000)

## ESTUDIOS

BARTOLOMÉ CLAVERO: *Código como fuente de Derecho y achique de Constitución en Europa.*

ANDRÉS JIMÉNEZ DÍAZ: *Comisiones de investigación, intimidad e información tributaria.*  
IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA: *El control parlamentario y su regulación en el Ordenamiento español.*

CARLOS GARRIDO LÓPEZ: *El Diputado Provincial como representante.*

## NOTAS

FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ: *Sobre la viabilidad del Estado plurinacional: el caso de Bosnia Herzegovina.*

RICARD MARTÍNEZ MARTÍNEZ: *Los ficheros de datos y archivos de imágenes policiales en la legislación italiana. Análisis de las resoluciones dictadas por el Garante italiano para la protección de los datos personales.*

## JURISPRUDENCIA

Actividad del Tribunal Constitucional: Relación de sentencias dictadas durante el segundo cuatrimestre de 2000 (Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid).

Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2000.

*Estudios críticos:*

FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *Leyes al por mayor, derecho a la diferencia y garantía judicial.*

RODRIGO MORENO FUENTES: *Derechos fundamentales y relaciones laborales de alta dirección en una Fundación constituida por una entidad pública (ATC 206/1999 de 28 de julio).*

## CRÍTICA DE LIBROS

## RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Noticias de Libros.

Revista de Revistas.

## PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	6.000 ptas. - 36,06 €
Extranjero .....	9.000 ptas. - 54,09 €
Número suelto: España .....	2.200 ptas. - 13,22 €
Número suelto: Extranjero .....	3.100 ptas. - 18,63 €

Suscripciones y números sueltos:

**CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES**

San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

Tel. (34) 91 441 27 00 - Fax (34) 91 441 00 86

# Revista de Administración Pública

Director: EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA  
Secretaria: CARMEN CHINCHILLA MARÍN

Sumario del núm. 152 (Mayo-Agosto 2000)

## ESTUDIOS

- R. MARTÍN MATEO: *El agua como mercancía.*
- J. L. MOREU BALLONGA: *La desalación de aguas marinas en la Ley 46/1999.*
- D. DE FIGUEIREIO MOREIRA NETO: *Consideraciones sobre la participación en el derecho comparado, Brasil-España.*
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Contencioso-administrativo objetivo y contencioso-administrativo subjetivo a finales del siglo xx. Una visión histórica y comparatista.*

## JURISPRUDENCIA

*Comentarios monográficos:*

- I. AGIRREAZKUENAGA: *Función social y perspectiva económica del deporte en el marco comunitario, especial referencia a los casos Lehtonen y Deliège.*
- F. DELGADO PIQUERAS: *Motivación irrazonable de las sentencias, suspensión cautelar e indemnización de los perjuicios causados por la ejecución del acto administrativo.*
- V. ÁLVAREZ: *La aplicación de las reglas del derecho de la competencia en el mundo de la técnica.*
- J. L. MUGA: *El plazo para reclamar la responsabilidad de la administración.*

## CRÓNICA ADMINISTRATIVA

## BIBLIOGRAFÍA

### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	6.400 ptas. - 38,47 €
Extranjero .....	9.700 ptas. - 58,30 €
Número suelto: España .....	2.300 ptas. - 13,83 €
Número suelto: Extranjero .....	3.500 ptas. - 21,04 €

Suscripciones y números sueltos:

### CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID  
Tel. (34) 91 441 27 00 - Fax (34) 91 441 00 86

# Revista de Estudios Políticos

(NUEVA ÉPOCA)

Director: PEDRO DE VEGA GARCÍA  
Secretario: JUAN J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

Sumario del núm. 109 (Julio-Septiembre 2000)

## ESTUDIOS

- LUIS NÚÑEZ LADEVEZE: *La idea del pacto originario.*  
ARGIMIRO ROJO SALGADO: *Globalización, integración mundial y federalismo.*  
LUIS VILLACORTA MANCEBO: *La construcción del Estado Democrático español: algunas perspectivas.*  
MARÍA JOSÉ CANDO SOMOANO: *La posición de la Corona en el modelo jurídico anglosajón.*  
JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ: *La Cámara de los Lores y su oposición al welfare state (1906-1911): Notas para un estudio sobre los bicameralismos descompensados.*  
JUAN CARLOS VELASCO ARROYO: *Derechos de las minorías y democracia liberal.*

## NOTAS

- HELENA BÉJAR: *Asociacionismo y vinculación moral.*  
ENRIQUE MORADIELLOS: *El enigma del doctor Juan Negrín: Perfil político de un gobernante socialista.*  
THIERRY DESRUES y EDUARDO MOYANO: *Cambio social y transición política en Marruecos.*  
RAFAEL RUBIO NÚÑEZ: *Internet en la participación política.*  
ALFONSO J. FALERO: *Política y Cultura en la Historia de Japón.*

## RECENSIONES. NOTICIA DE LIBROS.

### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	6.400 ptas. - 38,47 €
Extranjero .....	9.700 ptas. - 58,30 €
Número suelto: España .....	1.800 ptas. - 10,82 €
Número suelto: Extranjero .....	3.000 ptas. - 18,03 €

Suscripciones y números sueltos:

**CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES**

San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

Tel. (34) 91 441 27 00 - Fax (34) 91 441 00 86



# Revista de Estudios Políticos

(NUEVA ÉPOCA)

Director: PEDRO DE VEGA GARCÍA  
Secretario: JUAN J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

Sumario del núm. 110 (Octubre-Diciembre 2000)

## ESTUDIOS

- JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *El Estado autonómico como estado compuesto.*  
JAVIER ROIZ: *Leo Strauss (1899-1973): ¿Un pensador perverso?*  
ANA CARMONA CONTRERAS: *Decreto-ley y relaciones internacionales: Una compatibilidad constitucionalmente problemática.*  
LAURA ROMÁN MASEDO: *La reforma de la Administración central en Gran Bretaña: El programa next step y la doctrina de la responsabilidad ministerial.*  
LUIS GÁLVEZ MUÑOZ: *Organismos de sondeos, encuestas electorales y derecho.*  
JOSÉ LUIS SÁEZ LOZANO: *Estabilidad política y sufrimiento económico en España (1975-1999).*

## NOTAS

- ROBERTO VICIANO PASTOR y RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU: *Cambio político, cambio constitucional y la nueva configuración del sistema de partidos políticos en Venezuela.*  
JOSÉ LÓPEZ HERNÁNDEZ: *Actualidad y vigencia de la Filosofía del Derecho de Hegel.*  
BLANCA RODRÍGUEZ RUIZ: *Discriminación y Participación.*  
MARCELO LASAGNA: *Política y desarrollo: La brecha institucional de América Latina.*  
FRANCISCO MARTÍNEZ MESA: *Antisemitismo y reacción en la Francia de fines del siglo XIX: la obra de Edouard Drumont.*  
LUIS ÍNIGO FERNÁNDEZ: *El republicanismo conservador en la España de los años Treinta.*

## RECENSIONES. NOTICIA DE LIBROS.

### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	6.400 ptas. - 38,47 €
Extranjero .....	9.700 ptas. - 58,30 €
Número suelto: España .....	1.800 ptas. - 10,82 €
Número suelto: Extranjero .....	3.000 ptas. - 18,03 €

Suscripciones y números sueltos:

### CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID  
Tel. (34) 91 441 27 00 - Fax (34) 91 441 00 86

# Revista de Derecho Comunitario Europeo

Directores:

MANUEL DÍEZ DE VELASCO, GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS y ARACELI MANGAS MARTÍN

Directora ejecutiva: ARACELI MANGAS MARTÍN

Secretaría: NILA TORRES UGENA

Sumario del Año 4, núm. 8 (Julio-Diciembre 2000)

## ESTUDIOS

ENRIQUE GONZÁLEZ SÁNCHEZ: *El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.*

JOSÉ JAVIER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ: *La contribución de la Unión Europea a los procesos de paz y democratización en América Central y el futuro del proceso de San José.*

JAUME FERRER LLORET: *El cumplimiento por la Unión Europea de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad.*

## NOTAS

PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: *Primera multa coercitiva a un Estado miembro por inejecución de sentencia (Comentario a la sentencia del TJCE de 4 de julio de 2000, Comisión c. Grecia).*

ROMUALDO BERMEJO GARCÍA y LAURA SAN MARTÍN SÁNCHEZ DE MUNIAIN: *El comercio de productos transgénicos en la Comunidad Europea (Comentario a la sentencia del TJCE de 21 de marzo de 2000, Greenpeace).*

MANUEL LÓPEZ ESCUDERO: *El embotellado en origen del vino de Rioja (Comentario de la sentencia del TJCE de 16 de mayo de 2000, Bélgica c. España).*

LUIS M. HINOJOSA MARTÍNEZ y ANTONIO SEGURA SERRANO: *La aplicación judicial del Derecho Comunitario en España durante 1999.*

ROSSANA GONZÁLEZ GONZÁLEZ: *Límites a la construcción de un «Orden público» en materia de derechos fundamentales (A propósito de la sentencia del TJCE de 28 de marzo de 2000, Krombach c. Bamberski).*

VICENTA CARREÑO GUALDE: *Ayudas públicas concedidas por los entes territoriales: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.*

JOSÉ M. DE AREILZA CARVAJAL: *Variaciones sobre la limitación de competencias: la anulación de la Directiva de publicidad del tabaco (Comentario a la sentencia del TJCE de 5 de octubre de 2000, Alemania c. Consejo y Parlamento).*

## JURISPRUDENCIA

## BIBLIOGRAFÍA

## REVISTA DE REVISTAS

## DOCUMENTACIÓN

## PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	4.200 ptas. - 25,24 €
Extranjero .....	6.600 ptas. - 39,67 €
Número suelto: España .....	2.200 ptas. - 13,22 €
Número suelto: Extranjero .....	3.500 ptas. - 21,04 €

## SUSCRIPCIONES Y NÚMEROS SUELTOS:

## CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

Tel. (34) 91 441 27 00 - Fax (34) 91 441 00 86

# Derecho Privado y Constitución

Director: RODRIGO BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO

Secretario: JUAN JOSÉ MARÍN LÓPEZ

Sumario del núm. 14 (Año 2000)

## ESTUDIOS

CLARA I. ASÚA GONZÁLEZ: *Tutela judicial efectiva y naturaleza y prescripción de la acción indemnizatoria en caso de actuaciones penales previas (A propósito de la STC 198/2000, de 24 de julio).*

M.<sup>a</sup> VICTORIA CUARTERO RUBIO: *Prueba del Derecho extranjero y tutela judicial efectiva.*

SANTIAGO ESPIAU ESPIAU: *La codificación del Derecho civil catalán en el proceso de unificación del Derecho Europeo.*

CARMEN GARCÍA GARNICA: *La protección de los datos relativos a la salud de los trabajadores.*

CARMEN GONZÁLEZ CARRASCO: *La tutela judicial efectiva del propietario en las reclamaciones judiciales de terceros frente a la comunidad.*

IVÁN HEREDIA CERVANTES: *Competencia de los Tribunales españoles para modificar decisiones extranjeras.*

NIEVES MORALEJO IMBERNÓN: *El impuesto sobre la renta de las personas físicas y las unidades familiares.*

FRANCISCO RIVERO HERNÁNDEZ: *Límites de la libertad religiosa y las relaciones personales de un padre con sus hijos.*

FRANCISCO JAVIER TIRADO SUÁREZ: *La doctrina constitucional sobre el baremo de indemnización de daños corporales.*

## CRÓNICA

INMACULADA BARRAL VIÑALS: *Crónica de Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (1998-1999).*

## PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	2.000 ptas. - 12,02 €
Extranjero .....	3.000 ptas. - 18,03 €
Número suelto: España .....	2.000 ptas. - 12,02 €
Número suelto: Extranjero .....	3.000 ptas. - 18,03 €

Suscripciones y números sueltos:

**CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES**

San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

Tel. (34) 91 441 27 00 - Fax (34) 91 441 00 86

# Revista de las Cortes Generales

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidentès:

FEDERICO TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE • JUAN IGNACIO BARRERO VALVERDE

Presidente de Honor: GREGORIO PECES-BARBA MARTÍNEZ

Enrique Fernández-Miranda y Lozana, Joan Rigol i Roig, Joan Marcet i Morera, Manuel Aguilar Belda, Josep López de Lerma i López, María Cruz Rodríguez Saldaña, Martíns Bassols Coma, José Luis Cascajo de Castro, Elías Díaz, Jorge de Esteban Alonso, Eusebio Fernández, Fernando Garrido Falla, Miguel Martínez Cuadrado, Antonio Pérez Luño, Francisco Rubio Llorente, Fernando Sainz de Bujanda, Fernando Sainz Moreno, Juan Alfonso Santamaría Pastor, Jordi Solé Tura, Piedad García-Escudero Márquez, Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, y María Rosa Ripollés Serrano.

Director: EMILIO RECODER DE CASSO

Subdirector: MANUEL ALBA NAVARRO

Secretario: JOAQUÍN MANRIQUE MAYOR

Sumario del núm. 48 (Tercer cuatrimestre 2000)

## ESTUDIOS

JAVIER TAJADURA TEJADA: *Cortes Generales y cooperación interautonómica.*

ALFONSO DE JULIOS-CAMPUZANO: *El mapa fragmentado del pensamiento liberal: Hayek, Rawls, Nozick.*

SANTIAGO SASTRE ARIZA: *El positivismo jurídico y el punto de vista interno.*

BEATRIZ TOMÁS MALLÉN: *Una nueva reforma del Reglamento de la Cámara de los Diputados italianos: Hacia la recuperación de la centralidad del Parlamento.*

## NOTAS Y DICTÁMENES

JORDI ARGELAGUET: *Las características sociales y políticas de los Diputados del Parlamento de Cataluña (1988-1995).*

ENRIQUE GARCÍA PONS: *El periodo a considerar en el derecho a un juicio justo.*

FERNANDO LEÓN JIMÉNEZ: *Derecho sancionador y medio ambiente: notas para un desarrollo eficaz del artículo 45.3 CE.*

CRÓNICA PARLAMENTARIA

CRÓNICA DEL CONSEJO DE EUROPA

DOCUMENTACIÓN

LIBROS

REVISTA DE REVISTAS

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Secretaría General (Departamento de Publicaciones)

Carrera de San Jerónimo, s/n.

Tel. 91 390 68 21 - Fax 91 429 27 89

28071 MADRID

# Defensor del Pueblo

## PUBLICACIONES

### INFORME ANUAL

Balance de la actuación del Defensor del Pueblo. Su presentación ante las Cortes Generales es preceptiva y proporciona una visión de conjunto de las relaciones de la administración pública con el ciudadano.

Informe anual 1998: 2 vols. (5.600 ptas.).

### RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

Reúne, anualmente desde 1983, las resoluciones en las que se indica a la administración pública o al órgano legislativo competente, la conveniencia de dictar o modificar una norma legal, o de adoptar nuevas medidas de carácter general.

Ultimo volumen publicado: 1994 (2.500 ptas.).

### INFORMES, ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

Se trata de documentos de trabajo, elaborados con motivo de la actuación del Defensor del Pueblo, en los que de forma monográfica se analizan algunos problemas de la sociedad española y la respuesta de las administraciones públicas.

*La violencia doméstica contra las mujeres* (1.600 ptas.).

*La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos* (2.100 ptas.).

*La gestión de los residuos urbanos en España* (3.400 ptas.).

*Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria* (3.900 ptas.).

*Presente y futuro de la fiscalidad del discapacitado* (900 ptas.).

### RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1983-1987 (2.600 ptas.).

1988-1992 (1.400 ptas.).

### FUERA DE COLECCIÓN

*VIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo* (Monográfico sobre la situación de las personas de edad avanzada y la del menor) (800 ptas.).

*Régimen Jurídico del Defensor del Pueblo* (3.100 ptas.).

Distribuye:

LA LIBRERIA DEL BOE

C/. Trafalgar, 29 - 28071 MADRID - Tel. 91 538 21 11

---

DOR, S. L.

Camino de Hormigueras, 124 - 28031 MADRID - Tel. 91 380 28 75



# REVISTA ARGENTINA de DERECHO CONSTITUCIONAL

Directores

**Raúl Gustavo Ferreyra y Andrés Gil Domínguez**



## *¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN?*

**Germán J. Bidart Campos**

**Miguel A. Ekmekdjian**

**Humberto Quiroga Lavié**

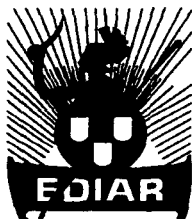
**Néstor P. Sagüés**

### **Comité Científico Argentino**

FERNANDO ARMAÑAGUE, GERMÁN J. BIDART CAMPOS, CARLOS MARIA CARCOVA, SUSANA CAYUSO, ALBERTO DALLA VÍA, MIGUEL ANGEL EKMEKDJIAN, MARÍA ANGÉLICA GELLI, AGUSTÍN GORDILLO, ANTONIO MARIA HERNÁNDEZ, JUAN CARLOS HITTERS, MARIO MIDÓN, DARDO PÉREZ GUILHOU, HORACIO DANIEL ROSATI, HUMBERTO QUIROGA LAVIÉ, DANIEL A. SABSAY, NÉSTOR P. SAGÜÉS, JUAN VICENTE SOLA, ALBERTO ANTONIO SPOTA Y EUGENIO RAÚL ZAFFARONI

### **Comité Científico Internacional**

JOSÉ LUIS CASCAJO CASTRO Y FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO (ESPAÑA), LUIGI FERRAJOLI Y ALESSANDRO PIZZORUSSO (ITALIA), JORGE CARPIZO Y DIEGO VALADÉS (MÉXICO), DOMINGO GARCÍA BELAUNDE Y ELOY ESPINOSA SALDAÑA (PERÚ), ERNESTO REY CANTOR (COLOMBIA).



Ediar S.A. Editora, C. I. y F.

Tucumán 927 6° piso

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tel/Fax: 4-322-6960

e-mail: ediar@ciudad.com.ar

REVISTA DE  
**Estudios Políticos**

Publicación trimestral

REVISTA DE  
**Derecho Comunitario  
Europeo**

Publicación semestral

REVISTA DE  
**Administración Pública**

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE  
**Derecho Constitucional**

Publicación cuatrimestral

**Derecho Privado  
y Constitución**

Publicación anual

**Anuario Iberoamericano  
de Justicia Constitucional**

Publicación anual

**CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES**

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 MADRID (España)



9 778411 384828

3.300 pesetas