

BIBLIOGRAFÍA

Jorge CARPISO

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano* 1052

En suma, esta reunión de textos resulta original y útil para conocer los tribunales de la Nueva España. Desigual, porque es muy distinto una investigación actual que un texto del pasado —pero, como no había otra posibilidad, el seleccionador prefirió que fuese completa—. Estoy convencido que estas colecciones o *readings* —tan usuales en otras materias— pueden cumplir un papel destacado en la historiografía presente, al reunir materiales de diversas procedencias en un conjunto cuidado y organizado.

Mariano PESET

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1981 (18ª ed.), 633 pp.

En este libro, generaciones y generaciones han estudiado la disciplina denominada derecho constitucional. La obra alcanza ahora su decimotava edición, lo que constituye prueba clara de la gran aceptación que tiene en el medio jurídico mexicano; se le consulta tanto por el juez como por el litigante, el profesor, el investigador y el estudiante.

El *Derecho constitucional mexicano* del maestro don Felipe Tena Ramírez es una *obra clásica*, que durante muchas décadas ha influido y determinado la enseñanza de esta materia en las Facultades y Escuelas de Derecho de nuestro país. El autor, en cada edición, ha venido actualizando el libro y enriqueciéndolo con sus reflexiones y con citas doctrinales. Así, esta obra no necesita ninguna reseña, es sumamente conocida y apreciada; pero aprovecho la aparición de esta nueva edición para rendir un caluroso y afectuoso homenaje a la obra y a su autor: ambos pertenecen ya, con propia y alta estatura académica, a la historia de la doctrina constitucional mexicana.

Veamos únicamente algunos pensamientos contenidos en el libro.

Respecto a si el órgano revisor de la Constitución —que Tena Ramírez denomina Constituyente Permanente— puede adicionar o suprimir cualquier norma constitucional, incluso las llamadas decisiones fundamentales, el autor afirma que sí. Su razonamiento es el siguiente: en el artículo 39 constitucional se dice que el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Luego, ¿a través de qué vías lo puede realizar? Tena señala esas vías: a) El plebiscito y el referendo que no existen en México como instrumentos para reformar la ley suprema, b) La revolución, que es un camino extrajurídico, y c) El artículo 135 que indica el pro-

cedimiento para reformar la Constitución. Es a través del artículo 135, apunta nuestro autor, como el pueblo modifica su forma de gobierno, y puede cambiar cualquier parte de la Constitución, ya que nada escapa a la competencia del órgano revisor, *aunque debe subsistir el régimen constitucional; es decir, aquellos principios que se estiman esenciales para que exista una Constitución.*

Tena reprocha el número excesivo de reformas constitucionales que se han realizado a nuestra Constitución, muchas de las cuales han sido precipitadas y sin ninguna meditación. Por ello sugiere que regresemos al sistema de la ley fundamental de 1824; pero conservando la intervención de las legislaturas locales del sistema actual. A don Felipe le parece que el que una Cámara sea la que discuta la reforma y una segunda la que la apruebe, permite auscultar la opinión pública a través de las elecciones de los representantes federales y locales que van a aprobar o no dicha reforma, y así se consigue mayor ponderación y estudio para la misma, lo que dificultaría la alteración de la Constitución.

Tena Ramírez al analizar la forma de gobierno de nuestra Constitución, afirma que la democracia mexicana contiene deficiencias tan radicales que realmente no existe.

Las facultades concurrentes del sistema federal norteamericano no se encuentran consagradas en la Constitución norteamericana, sino en la jurisprudencia y en la doctrina. Las facultades concurrentes son aquellas que los Estados pueden ejercer mientras no lo haga la federación que es el titular constitucional de esas funciones, y cuando la federación legisla quedan automáticamente derogadas las leyes que los Estados habían expedido.

Tena critica la traducción literal del vocablo "concurrente" porque en español dicha palabra significa dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, significado diferente del que tiene en el derecho norteamericano.

En México, las facultades concurrentes no están consagradas por la Constitución; sin embargo, afirma Tena, puede darse el caso de que una facultad del Congreso que no se niega expresamente a las entidades federativas permanezca *inactiva* por parte de aquél, y en esta situación "sería pertinente aplicar la tesis norteamericana y argentina como una excepción al artículo 124. Esa excepción, no consignada en la ley suprema, se justifica conforme a la doctrina federal, pues si los Estados miembros se desprenden de algunas de sus atribuciones en favor de la Unión, es para que ésta las utilice en beneficio general; si no es así, los Estados pueden ejercitarlas, en lugar de que continúen ociosas y estériles".

Y para confirmar su tesis, Tena cita un ejemplo acontecido bajo la vigencia de la Constitución de 1857. El estado de Hidalgo promulgó su Código de Minería en 1881. En 1883 la materia de minas se federalizó, pero el Congreso de la Unión aprobó un Código sobre dicha materia hasta noviembre de 1884. El Código de Hidalgo no quedó derogado hasta que se aprobó el federal, con lo que estuvo vigente once meses después de que se federalizó dicha materia.

El sistema federal mexicano implica que la federación y las entidades federativas son órdenes coextensos, de idéntica jerarquía, por lo que uno no puede prevalecer sobre el otro. Encima de ellos, se encuentra la Constitución y en caso de conflicto entre ellos, subsiste como válido el acto realizado de acuerdo con la Constitución.

El artículo 120 constitucional dispone que: "Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales." De este precepto se desprenden claramente dos distintas obligaciones para los ejecutivos locales. Pero, ¿qué validez tiene en un estado, una ley no publicada por el gobernador? Tena recuerda una circular de Lerdo de Tejada, en su carácter de Secretario de Relaciones y Gobernación, expedida el 16 de agosto de 1867, en la que manifestaba que las leyes, decretos y otras disposiciones del gobierno federal son obligatorias por el hecho de publicarse en el periódico oficial de la federación. En este sentido también dio una circular el Secretario de Gobernación del periodo preconstitucional, en mayo de 1915. La jurisprudencia de la Suprema Corte acepta la tesis de esas circulares.

Respecto a la segunda parte del artículo 120, su aplicación se concreta sólo a los casos en que las leyes federales atribuyen a los gobernadores ciertas funciones ejecutivas o de colaboración, por lo cual los gobernadores no son los titulares de la ejecución federal dentro de las entidades federativas. Tena afirma que: "Por inútil y peligroso, por extraño más que todo al sistema federal, sería de desear que fuera testado de nuestra Constitución el artículo que hemos comentado."

El autor analiza con toda amplitud nuestro artículo 122 que consagra la garantía federal y respecto a la hipótesis del conflicto doméstico o interno señala dos casos de su aplicación: en octubre de 1966, en Morelia, a consecuencia de disturbios que se vieron agravados con la muerte de un estudiante, y en mayo de 1967, en Sonora, como consecuencia de problemas ocasionados por grupos de ciudadanos descontentos con la candidatura del PRI para la gubernatura del Estado.

La Constitución asienta el principio de la división de poderes y estructura su colaboración a través de dos medios principales: para la validez de un acto intervienen dos poderes y, dándole a un poder facultades que materialmente no corresponden a su naturaleza. En esta

forma, nuestra Constitución no asienta una división rígida de los poderes, sino flexible o atenuada, existiendo realmente una coordinación de poderes.

Algunos autores han querido encontrar matices parlamentarios en nuestro sistema presidencial. Tena opina que esos matices son puramente formales, y que de ninguna manera se altera el sistema presidencial nuestro, porque en ninguno de esos casos el presidente queda subordinado al Congreso.

De acuerdo con la fracción VIII del artículo 73 respecto a la contratación de los empréstitos, el poder legislativo señala las bases y aprueba el empréstito y es el poder ejecutivo el que realiza las operaciones mismas de la contratación; sin embargo, en la realidad, los empréstitos que el ejecutivo contrata no son del conocimiento del legislativo ni mucho menos se siguen los lineamientos indicados en la mencionada fracción VIII del artículo 73. A este punto, difícil y complicado, Tena Ramírez le dedica párrafos nuevos, ya que la práctica anticonstitucional mencionada ha encontrado cabida en la ley secundaria: en la Ley de Ingresos; en los últimos años, se ha facultado al ejecutivo "para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del Crédito público, incluso mediante la emisión de valores", y la propia ley indica el límite cuantitativo en que el presidente puede ejercitar esa facultad delegada. Cada año el presidente rebasa ese límite, pero la propia ley previendo que se va a dar esta situación, establece que: "Asimismo se faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan."

Tena nos indica cómo en la situación anterior el Congreso abdica *motu proprio* de la función de vigilancia de los fondos públicos, hecho extraordinariamente grave, además de que el presidente está realmente ejercitando facultades extraordinarias sin que antes se haya declarado un estado de emergencia.

La división de competencias en el Estado federal mexicano la realiza directamente la Constitución; empero, existen situaciones en que la propia Constitución determina que una ley será la que precise esa división como en el caso de la salubridad y vías de comunicación, aunque en estas situaciones la Constitución otorga el criterio que la ley ordinaria deberá seguir: la *salubridad general* y las *vías generales de comunicación* son atribuciones de la federación. Este mismo criterio siguió la Constitución al reformarse en 1966 la fracción XXV del artículo 73: el Congreso de la Unión está facultado para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, cuya conservación sea

de *interés nacional*. En esta atribución el criterio que la ley debe seguir se encuentra en la expresión *interés nacional*; o sea, los monumentos cuya preservación sea de interés local, es competencia de las entidades federativas.

La función educativa la distribuye la Constitución entre la federación, los estados y los municipios, con lo que se autoriza al Congreso federal para que directamente, y haciendo a un lado a las entidades federativas, indique a los municipios sus atribuciones en materia educativa, sin importarle que de acuerdo con el artículo 115 el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, por lo que las atribuciones a los municipios deben encontrarse en la Constitución o en las leyes locales. Además, en materia educativa, la Constitución indica el concepto de *conveniencia* para presidir la distribución en esa materia entre la federación, los estados y los municipios, con lo que realmente no hay un criterio y se deja manos libres al Congreso federal para realizar dicha distribución.

El autor se refiere, en esta edición, a otra novedad: la intención de igualar a los jefes de departamento con el estatuto de los secretarios de estado. Esta intención se manifestó desde 1974 cuando se incluyó a los jefes de departamento en el artículo 93 para que estuvieran obligados a dar cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos al abrirse el periodo de sesiones ordinarias y para comparecer ante cualquiera de las cámaras cuando sea citado.

En 1981, se reformaron varios artículos para igualar a los jefes de departamento con los secretarios de Estado: en el artículo 29 al desaparecer la expresión *Consejo de Ministros* y enunciar directamente la ley fundamental a ambos funcionarios; en el artículo 90, y en el 92 al concedérseles a los jefes de departamento la facultad de refrendo. Sin embargo, Tena hace notar que no se les igualó en dos aspectos: los jefes son designados libremente, y para los secretarios existen algunos requisitos, y los jefes no tienen la prerrogativa del fuero. El autor se pregunta si existió alguna razón para no haberse hecho la igualación en esos dos casos o si fue un simple descuido.

Desde la decimosexta edición, el maestro Tena Ramírez, como apéndice a su obra, se ocupó de "La Reforma Política de 1977". En la decimoséptima amplió la exposición a la reforma al aplicarse, y en esta última edición ya se refiere a la primera modificación que se ha efectuado a la *Reforma* con la alteración a la integración del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados.

Al examinar el sistema mixto de representación, el autor asienta que

ése se inspiró en el régimen alemán de dos votos, uno para la representación proporcional y otro para la mayoría relativa.

La terminología de *Colegio Electoral* sólo había aparecido en un texto constitucional antes de la reforma de 1977: en el primer proyecto de Constitución de 1842.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados conforme a la reforma de 1977 se integraba por 60 presuntos diputados de mayoría y por 40 de representación proporcional, y estos presuntos diputados eran los que hubieran alcanzado, en sus diferentes categorías, el mayor número de votos. "Estas mayorías no eran simplemente de partido contra partido, sino que dentro de un mismo partido eran preferentes quienes habían obtenido mayoría en los comicios". La aplicación de este sistema en 1979 funcionó bien y no se dio la posibilidad de que los partidos minoritarios, aunque hubieren formado una coalición, hubieran estado en posibilidad de arrebatarle la decisión al partido mayoritario.

Sin embargo, en abril de 1981 se reformó la mencionada integración del Colegio Electoral. La iniciativa presidencial de esa reforma manifestó que la integración del Colegio Electoral respecto a las elecciones para elegir diputados a la LI Legislatura, había demostrado que cabía la posibilidad de que el Colegio pudiera quedar conformado mayoritariamente por los diputados de minoría.

La reforma de 1981 al artículo 60 establece que los 60 presuntos diputados electos en las circunscripciones uninominales serán designados por el partido político mayoritario, y los 40 presuntos diputados de las circunscripciones plurinominales serán designados por los partidos minoritarios. Tena escribió que en su opinión debió de haberse dado otra oportunidad al artículo 60 antes de su alteración.

Basten los párrafos de esta reseña para comprobar que este libro es muy interesante. Es una de las grandes obras del derecho constitucional mexicano de todos los tiempos. Es un libro de lectura obligada para todas aquellas personas interesadas en los problemas, siempre actuales y palpantes, del derecho constitucional.

Jorge CARPIZO

TIMAGENIS, Gregorios J., *International Control of Marine Pollution*, Nueva York, Oceana Publications, Inc. Sijthoff and Nordhoff, 1980, 2 vols.

La parte fundamental de la presente obra está dedicada al análisis en detalle de las más importantes convenciones encaminadas al control de