

GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional. Instituciones políticas mexicanas*, prologado por Raúl Contreras Bustamante, México, Porrúa, 2020, 728 pp.

En nuestro país existe una larga tradición constituyente y constitucionalista. Mientras se libraba la lucha insurgente aparecieron los primeros textos fundamentales propiamente mexicanos, más allá de la Constitución de Cádiz, que tuvo efímera vigencia en la América “española”. Nuestra voluntad insurgente constó en el Decreto de Apatzingán, de 1814, que recibió con fidelidad los datos de la Ilustración: la sociedad política se instituye para la protección de los derechos básicos del hombre, como se había dicho en la *Déclaration* de 1789.

Esa voluntad, que concentró la diligencia normativa de la nación emergente, persistió en el agitado siglo XIX. Hubo desvelo en el quehacer constituyente –planes, proyectos y textos normativos–, no en la ley secundaria: en el espacio de ésta perduró, hasta bien entrado el siglo, la normativa heredada de la Colonia. Por ejemplo, apenas en 1869 hubo un conjunto de códigos sustantivos y procesales, civiles y penales, en el estado de Veracruz –tras algunos ordenamientos sueltos, de aquellas materias–; en la Federación y el Distrito Federal el primer código de los delitos y las penas apareció en 1871, bajo la presidencia de Benito Juárez.

También la doctrina floreció con aquel rumbo: la república atendió las lecciones de los grandes doctrinarios de signos opuestos, que sugirieron la estructura y el camino: Valentín Gómez Farías y Lucas Alemán, entre los más notables. A éstos siguieron los forjadores del régimen de los derechos y las garantías, legisladores de orientación liberal: así, Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, y los maestros del Derecho constitucional, como Ignacio Vallarta y Emilio Rabasa, que traza el puente entre dos siglos. En el XX floreció una generación de tratadistas a los que debemos la bibliografía en la que se formaron los estudiosos del Derecho constitucional, los

“clásicos” a la mano de docentes y estudiantes: Felipe Tena Ramírez, Antonio Martínez Báez, Mario de la Cueva, Ignacio Burgoa. A éstos reconoce y dedica su libro José Gamas Torruco, autor de la obra que comento en esta nota.

Hoy florece la doctrina constitucional, con la nueva orientación que le han impuesto las ideas y las tendencias académicas de Europa y América. Representan esta corriente, que pone al día los estudios constitucionales, varios catedráticos oriundos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México: primero, Héctor Fix-Zamudio, celebrado maestro de varias generaciones; en seguida, Jorge Carpizo, Diego Valadés, el propio Gamas Torruco; posteriormente, los jóvenes profesores en pleno ejercicio de la cátedra, entre ellos el director Raúl Contreras Bustamante.

José Gamas Torruco, autor de *Derecho constitucional. Instituciones políticas mexicanas*, obra que vio la luz en 2020, cursó la licenciatura en la UNAM e hizo estudios superiores en la Universidad de París. Obtuvo la maestría en la Facultad Internacional de Estrasburgo, en sociedad académica, para este efecto, con el entonces Instituto de Derecho Comparado –hoy de Investigaciones Jurídicas– de nuestra Universidad. Obtuvo, por oposición, la titularidad de su materia, que ha enseñado durante muchos años, tanto en la licenciatura como en el postgrado. Ha sido docente en planteles extranjeros: Francia y Estados Unidos.

En el itinerario de este autor es importante el paso –siempre aleccionador– por la función pública, a la que ha dedicado buena parte de su vida. Activo en este desempeño, sirvió en diversos organismos y dependencias de los sectores político, hacendario, diplomático y social. Conoce la circunstancia internacional, en la que actuó como embajador de México en Australia y Nueva Zelanda. Fue director general en las secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial y del Trabajo y Previsión Social.

Igualmente, Gamas Torruco dirigió el Banco Nacional de Crédito Rural, institución financiera de gran relevancia para el desarrollo del campo. Conoció cercanamente las “moradas del poder político” en su desempeño como secretario técnico de Gabinetes de

la Presidencia de la República, actividad que lo familiarizó con importantes procesos de reforma constitucional emprendidos a partir de 1983.

De vuelta en la UNAM, a la que siempre estuvo vinculado, dirigió el Museo de las Constituciones, establecido en el señorial edificio en que sesionó el Congreso Constituyente de 1824, y actualmente dirige la Fundación Escuela Nacional de Jurisprudencia, instalada en el inmueble que fue sede de nuestra Facultad hasta su traslado a la Ciudad Universitaria.

El autor de la presente obra lo es también de numerosos libros y artículos de su especialidad. Entre aquéllos figuran los destinados al estudio del federalismo mexicano –su primera obra, que data de 1974 y en la que lo acompañé como prologuista, se dedica a esta materia– y a regímenes parlamentarios de gobierno. Le debemos un libro notable sobre *Derecho constitucional mexicano*, fundamental en su producción jurídica y antecedente y cimiento del que ahora comento. También citaré su obra sobre los grandes debates en el Congreso Constituyente de Querétaro, publicada en 2017 –centenario de la Constitución aprobada en el Teatro Iturbide, luego Teatro de la República– por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, organismo que le ha otorgado merecido reconocimiento.

La obra actual de Gamas Torruco abarca tanto conceptos generales, de teoría e historia constitucional, como el desarrollo histórico y la situación presente de las instituciones constitucionales mexicanas, que son la materia principal de la obra, conforme al designio de su autor. En la presentación del libro, Gamas alude a la posibilidad de reformar la Carta Suprema con apoyo en una abrumadora mayoría parlamentaria. Advierte: “Hay preocupación de volver al pasado autoritario” (gloso: pero ya vivimos en un presente de ese carácter); frente a semejante riesgo, también existe “conciencia ciudadana respetuosa del orden dentro de la ley y defensora de las libertades logradas”.

La obra comentada está dividida en tres partes. La primera, que abre en el primer capítulo del conjunto, inicia con un examen in-

troductorio de la Constitución, en general, la soberanía y el poder constituyente, temas que analiza de la mano de Rousseau, Locke y Sieyes (orientación liberal a la que se atiene el autor), cuyo pensamiento reside en la base del constitucionalismo, la soberanía y el alcance del poder constituyente. Es relevante esta limpia filiación liberal del tratado de Gamas Torruco. El segundo capítulo se refiere a la Constitución como norma suprema y fundamental, y al orden jurídico que se eleva sobre esta base. Revisa los ámbitos de validez de la ley fundamental.

El profesor Gamas estudia la personalidad del Estado, sus atribuciones y funciones. Destaca la función política (gobierno), diferente de la ejecutiva o administrativa: aquélla es “la dirección del Estado”. En estas páginas se ocupa de los modelos federales, entre ellos el modelo de desagregación en México, se refiere a la democracia (de ésta dice: “rebaso los esquemas normativos formales (...) Es una realidad social”) y sus características, tema que volverá en un capítulo posterior.

Comenta el autor que la Constitución “surge de una realidad y va dirigida también hacia una realidad”. Sin perjuicio de este doble “realismo” constitucional, destaca que “la Constitución tiene naturaleza normativa y conformadora de la sociedad y que es equívoco y confuso hablar de un concepto sociológico separado del jurídico”. Examina factores reales de poder (Lasalle) y decisión política fundamental (Schmitt).

La segunda parte del libro se construye a partir del tercer capítulo, en el que se ocupa en el desarrollo constitucional de México. Se interna en el corazón de la obra, a través de una necesaria noticia histórica. El capítulo cuarto revisa cien años de presencia constitucional. Aquí hay referencias a los agitados siglos XIX y XX y un sugerente examen conclusivo de lo que el autor denomina “Vigencia de la Constitución”. Examina varios extremos: “La aplicación dentro de la inestabilidad”, “La institucionalización” (presidencia y predominio de Plutarco Elías Calles), “La izquierda revolucionaria” (gobierno de Lázaro Cárdenas), “Presidencialismo mexicano” (a partir de Manuel Ávila Camacho) y “El cambio”. Sostiene que

el “régimen que se formó en las tres administraciones del ‘cambio’ (alude al período comprendido entre 2000 y 2018) sólo responde parcialmente a la democracia”.

En esta línea de reflexión histórica, Gamas escribe: “El descontento general fue aprovechado por Morena y su líder Andrés Manuel López Obrador, ofreciendo un programa más moral que político, que ofrece resolver los problemas en todos los órdenes”. Cierra esta parte con el caudal de las reformas constitucionales en múltiples extremos.

La tercera parte del libro concierne a las “Normas e instituciones de la Constitución de 1917”, denominación que pudiera variar para referirse, más bien, a la Constitución mexicana de los siglos XX y XXI. El capítulo quinto trata de la Constitución y el Estado de Derecho, y el sexto, de los ámbitos de validez de la ley suprema.

En el capítulo séptimo se pasa revista al Estado federal (forma de Estado), con la enorme variedad de facultades distribuidas en el cuerpo político. Comprende Federación y Estados, ciudad de México, municipios y alcaldías. En el mismo capítulo séptimo se alude al “problema de los tratados internacionales”, su jerarquía normativa en los términos de la propia Constitución y de la jurisprudencia. Menciona la doble fuente de los derechos humanos: Constitución y tratados internacionales, que hoy campean en el artículo 1º y dominan todo el horizonte de las relaciones entre los agentes del Estado y los particulares.

El capítulo octavo se dedica a la “Democracia representativa (forma de gobierno)” Abarca ciudadanía y sistema electoral, partidos, Instituto Nacional Electoral. Asimismo, examina las instituciones de democracia directa. Alude a las formas de “comunicación directa entre quienes son el origen del poder político y quienes por voluntad de ellos ejercen” ciertas funciones: iniciativa popular, consultas populares y revocación del mandato.

El sistema presidencial, que comprende órganos, funciones, competencia y relaciones entre Poderes es la materia del capítulo noveno, tema que también corresponde al capítulo décimo primero: Presidente, facultades de éste, comentario sobre los vaivenes del

informe presidencial. El Poder Legislativo sube al escenario en el capítulo décimo, que describe y analiza las facultades del Congreso de la Unión, de las Cámaras que lo integran y de la Comisión Permanente.

En el capítulo décimo segundo se examina el Poder Judicial (al que prefiero entender como “jurisdiccional”) y el sistema presidencial mexicano (en alguna edición posterior convendría traer a cuentas las facultades metaconstitucionales de ayer y de ahora).

Gamas estudia el Poder Judicial Federal en el capítulo décimo segundo de su obra. Entran aquí, asimismo, las jurisdicciones y órganos federales especializados. Cuando se refiere a la justicia laboral, aclara: “Hasta la fecha en que esto se escribe no ha habido movimiento alguno en cumplimiento de las disposiciones constitucionales (un transitorio prevé un año a partir de la fecha de vigencia, que fue 24 de febrero de 2017). Las Juntas han sido denostadas pero siguen en funcionamiento y los poderes judiciales se mantienen a la expectativa”. Además de la laboral, hay referencias a otros órdenes de la justicia: administrativa, agraria, militar, para adolescentes.

La jurisdicción constitucional ordinaria y electoral es el tema del capítulo décimo tercero. “La jurisdicción constitucional consiste en el conocimiento y resolución de todas aquellas controversias que se deriven de la violación a la Constitución por leyes y actos de autoridad federales o locales, contrarios a ella”. Gamas Torruco analiza el amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, para referirse en seguida a las acciones en materia electoral. En esta etapa del desarrollo jurídico ha decaído la distinción tradicional entre derechos humanos y políticos. El autor se refiere también al juicio político.

En el capítulo décimo tercero se alude a las Comisiones de los Derechos Humanos (que no constituyen, propiamente, una jurisdicción). El autor hace notar que el establecimiento de estas comisiones derivó de la crítica a las violaciones denunciadas como “acción común y cotidiana del gobierno mexicano”; considera que entonces se recurrió “a una copia precipitada del ombudsman, institución de origen...escandinavo”.

Sobre los órganos constitucionales autónomos, considerados en el capítulo décimo cuarto, reflexiona que han sido “poco tratados, pese a la importancia del tema”. Menciona los trabajos que a este respecto han realizado de John Ackerman, Pedro Salazar y Antonio Zeind, y califica a la obra de éste como “un tratado exhaustivo y conceptualmente sólido y actualizado sobre la materia de consulta indispensable”. Gamas se refiere con detalle a los diversos órganos autónomos y a la secuencia de su creación.

Igualmente, el autor comenta los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia sobre estos órganos, en un esfuerzo por encontrar elementos comunes “a fin de darles un lugar dentro de la doctrina de la división de poderes”, pero las tesis mencionadas –agrega– “explican sólo parcialmente a los organismos constitucionales autónomos”. La creación de éstos obedeció al propósito de obtener imparcialidad en el desempeño de las funciones que les fueron asignadas, que no la había con las instancias tradicionales. Son “garantía de la limitación de facultades en los órganos tradicionales”.

Al referirse a la responsabilidad de los servidores públicos, Gamas informa sobre la evolución de esta normativa y las vertientes de la responsabilidad. Transcribe el texto constitucional sobre el sistema de combate a la corrupción, sin aventurarse en comentarios, porque cuando se escribió esa parte de la obra —dice el autor— la normativa se hallaba sujeta a discusión. Conviene revisar esta parte de los objetivos constitucionales de cara a la realidad que impera en este ámbito.

En el capítulo décimo sexto se aborda el sistema económico social. El autor analiza el alcance de la democracia conforme al artículo 3º, cuyo texto actual sobre este punto proviene de 1946. Los constituyentes no cancelaron la economía de mercado ni las libertades fundamentales que la sustentan. Gamas examina la evolución de esta materia a lo largo de los años, así como el papel de los diversos actores de la economía, principalmente el Estado. Incluye los factores internos y externos, porque “ninguna economía vive aislada”. “El Estado es en última instancia responsable de todo el proceso”.

Discute la intervención del Estado en la economía, tema de alcance general, y estudia aquélla a la luz de la Constitución mexicana.

Gamas se refiere al desarrollo de la propiedad, a partir de la iniciativa elaborada por Molina Enríquez para los diputados al Congreso Constituyente de 1916-1917. Analiza un concepto central: la “propiedad de la nación”, idea vinculada a la noción de soberanía. En este marco se hace el examen del régimen agrario: la reforma agraria fue “uno de los objetivos principales de la Revolución mexicana y una de las grandes contribuciones del Constituyente de 1916 y 1917”, cuyo programa se cumplió persistentemente hasta que llegó la reforma de 1992.

En este mismo capítulo se pasa revista a la “rectoría del Estado”, atendiendo al papel determinante que éste recibió en la ley suprema de 1917. El autor sostiene que la reforma de 1983 acerca de esta materia “ha permitido un consenso nacional sobre las bases del sistema económico. No así sobre las políticas económicas y sus resultados”. Gamas Torruco considera que la Constitución prevé “una economía mixta que postula las libertades básicas de la economía de mercado, pero las sujeta y adapta a las necesidades de todo el grupo que reparte y comparte las tareas entre los tres sectores: público, social y privado”.

La relación, siempre compleja y a menudo conflictiva, entre el Estado y las Iglesias –particularmente la católica, con arraigada presencia histórica– viene a cuentas en el capítulo décimo séptimo. Hay materia para la reflexión sobre este asunto presente desde la etapa colonial y en los siglos XIX y XX, en que abundaron los enfrentamientos entre el gobierno y la Iglesia Católica. Es la crónica de una antigua contienda.

A los derechos humanos se refiere el capítulo décimo octavo, en el que también figuran los imperativos programáticos y los derechos sociales. El autor señala que en 2011 se fortaleció la conceptualización de los derechos humanos, como inherentes a la persona humana, colocados “en la base del sistema político mismo que está construido para satisfacerlos. Se fincan en la dignidad de la persona humana y se extienden a todos los aspectos de la vida social”. De

esta forma, se ha vuelto al texto de 1857. El autor destaca la existencia y la jerarquía del bloque de constitucionalidad.

Gamas clasifica los derechos en varias categorías: de igualdad, de libertad, a la propiedad, de seguridad jurídica, sociales, a la jurisdicción, relativos al proceso penal, de la privación judicial de la libertad. Incluye estas tres últimas categorías por la importancia que han tenido o adquirido recientemente. El autor se refiere a los “imperativos programáticos” que “tienen carácter de obligatoriedad en cumplimiento de programas estatales de los que forman parte (glosa: en buena medida son los DESCAs): educación, familia, salud, medio ambiente, vivienda, cultura, cultura física y deporte, agua, infancia y adolescencia. En el mismo capítulo aborda los derechos y la cultura indígenas.

El último capítulo, décimo noveno, lleva el título de “Cierre”. En este punto se analiza el pretendido relevo de la Constitución, a la luz del artículo 136, tema que ha suscitado constantes debates. Gamas examina la reforma constitucional y la eventual sustitución del orden imperante. Tras el análisis de diversos planteamientos, formula un punto de vista: “Ni el pueblo directamente, ni un Constituyente especial, ni los Poderes constituidos pueden modificar en México la Constitución. Hay que revisar el sistema adoptado “a fin de abrir el camino normativo de la consulta a la nación de aquellas (reformas) que se consideren sustanciales”, y articular este proceso con un referéndum, evitando “una consulta a modo en que los gobiernos han tomado las decisiones de antemano”. No hay un régimen cerrado, sino abierto. “De esta forma, el principio de la suficiencia constitucional sería un cierre a la última acechanza de violencia, afirmaría la inviolabilidad del orden y se identificaría plenamente con su origen en la voluntad soberana de la nación”.

Sergio García RAMÍREZ*

* Profesor Emérito de la Facultad de Derecho e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Contacto: <sgrijunam@gmail.com>.

