

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Prontuario constitucional*, Ed. McGraw-Hill, México, 1997, 727 pp.

Sergio Márquez Rábago es un acreditado profesor del Derecho Administrativo y de Derecho Constitucional de nuestra Facultad de Derecho. Inició tempranamente su carrera académica, aún antes de concluir sus estudios de licenciatura, pues ingresó como tutor del sistema de universidad abierta para, los sábados, orientar a los alumnos, como complemento y según instrucciones de los profesores de dicho sistema. Se cuenta entre los pioneros académicos del sistema que ha propiciado el incremento de nuestra población estudiantil y, en no pocas ocasiones, la realización de una segunda carrera universitaria.

Ingresó a la facultad de Derecho en 1973, año en el cual tuvo el agrado de ser uno de sus primeros profesores, pues le impartí el curso de Introducción al Estudio del Derecho. Me brindó al año siguiente la oportunidad de contarle como alumno de Derecho Constitucional. Se ha distinguido por su asiduidad, su inteligencia, su amor a la docencia y a la investigación, como lo demuestra la obra que ahora presentamos con satisfacción. Incluso también me correspondió la función de asesorar su tesis de licenciatura y, en la actualidad, proyecta elaborar su tesis de posgrado bajo mi tutoría. Me enaltece la amistad que me une con Márquez Rábago.

El libro que hoy se da a conocer a nuestra comunidad tiene grandes méritos. Ante todo, reitero, satisface y es consecuente con las inquietudes de investigación de Sergio Márquez; responde a una necesidad de manejo rápido de la Constitución y, en tercer lugar, sistematiza temáticamente el contenido de la Ley Fundamental, por lo que será un excelente instrumento para la fundamentación constitucional de temas jurídicos.

La obra *Prontuario Constitucional* se inscribe en la trayectoria de realizar índices temáticos de la Constitución, mejorando y enriqueciendo las obras hasta ahora publicadas, de lo cual es prueba evidente el

total de páginas que la componen. La preparación del libro significó largas y arduas horas de meditación para ubicar los conceptos bajo un rubro general. Sus destinatarios no son sólo los licenciados en Derecho, los jueces, los servidores públicos y los docentes de materias jurídicas. Su propósito va más allá: pretende divulgar el contenido de la Constitución a todas las clases sociales, a todos los individuos, nacionales o extranjeros, que deben invocar, aplicar o sujetarse a nuestro sistema jurídico. Textualmente, Márquez Rábago escribe que su libro “no tiene otra finalidad que la de hacer accesible en forma rápida y sencilla los valores, los conceptos que contiene la constitución para toda la población, tanto para el interesado en el derecho, como aquella persona que sin serlo, se preocupa en conocer la regulación de los valores y mandatos constitucionales que enmarcan la vida en sociedad” (p. XI).

La lectura y análisis del libro nos permiten reflexionar sobre el sentido e importancia de la Constitución y, además, comprobar su utilidad mediante consultas de casos concretos, así como, en tercer lugar, constatar el apoyo constitucional del presidencialismo que caracteriza a nuestro sistema político y las facultades de control y de colaboración que posee el Congreso de la Unión respecto del órgano ejecutivo, así como confirmar la importancia que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación como resguardo de la supremacía constitucional y como instancia protectora de las garantías individuales, para evitar todo atisbo de arbitrariedad, síntoma y preludeo de autoritarismo y de negación de la legalidad con que deben actuar los gobernantes.

En efecto, la Constitución es la Ley Fundamental del Estado, el ropaje jurídico de la democracia, el instrumento que delimita y precisa las facultades de los servidores públicos, el código que establece los ámbitos existenciales en los cuales no puede actuar ninguna autoridad y es, por último, el fundamento para reclamar las conductas inconstitucionales de los gobernantes. Por medio de la Constitución queremos establecer y vivir en un auténtico Estado, en aquel al que diversos analistas suelen calificar de “Estado de Derecho”, siendo que todo Estado, por el hecho de serlo, debe ser de Derecho, o no es Estado; sería, recordando al ilustre maestro Mario de la Cueva, una implantación de esclavos o una dictadura, nunca auténtico Estado.

Por otra parte, la Constitución es el medio de que nos valemos los humanos para darle estructura eficaz y bien orientada a los órganos del poder público; queremos un Estado que se legitime por el pueblo; que éste sea su causa, su motor y su finalidad; un Estado democráti-

co, en suma. Toda estructura política que no cuenta con la legitimidad popular es un sistema indigno y por tanto combatible; toda normatividad jurídica que no persiga el bien del pueblo es un medio de opresión y de autocracia; expresiones que no toleran ni la dignidad humana ni la conciencia política universal. Anhelamos vivir en el Estado para ser efectiva la democracia y para perseverar en la realización del valor supremo de la convivencia social, que es la justicia. Democracia en el origen del poder público, democracia en su ejercicio y democracia en sus logros.

Jurídicamente la Constitución es la Ley Suprema del Estado; ninguna otra normatividad puede estar por encima de ella ni tampoco contradecirla. Por el contrario, toda normatividad que emitan las autoridades: leyes, reglamentos, sentencias, decretos, concesiones o actos de aplicación de leyes, deben acatar las orientaciones y prescripciones de la Constitución. Más evidente y palmaria es la supremacía constitucional en tratándose de leyes, ya que, ciertamente, éstas son emitidas de manera constante por el órgano legislativo, y se puede antojar que por requerimientos efectivos, se haga necesaria la aprobación de una ley para la que no exista fundamento constitucional. Podrá ser muy real la necesidad de tal ley, pero no puede expedirla el órgano legislativo, so pena de incurrir en violación a la Ley Suprema. Si la ley que se proyecta es indispensable, debe operar, previamente a su formulación, la reforma a la Constitución Política, en el caso de México, por la conjunción de voluntades legislativas, esto es, por la aprobación calificada de las dos cámaras del Congreso de la Unión y la posterior ratificación de la mayoría de las legislaturas de los Estados. Precisamente la cambiante realidad social y la necesidad de contar con una Ley Fundamental para nuestros días, para la actual generación, es la causa y la explicación de las múltiples reformas introducidas al Código Político de la Federación. Democracia, elecciones, leyes, administración pública, responsabilidad política, persecución de los delitos de amparo y en general todo acto de autoridad se sujetan a los dispositivos de la Constitución. Recordando a José María Lozano podemos sostener: "todo y todos sometidos a la Constitución; nada ni nadie por encima de la Constitución".

Políticamente la Constitución es el proyecto de vida nacional, el conjunto de decisiones políticas fundamentales de un pueblo; la prístina y primaria expresión de la soberanía del pueblo, concreta manifestación del principio de autodeterminación y armadura que impide la intervención extranjera. La Constitución, desde los inicios del Esta-

do contemporáneo, de aquel que principiara en 1789 con la Revolución del gorro frigio, debe contar con dos vertientes: la consagración de los derechos del hombre y la estructuración y efectividad de la división de poderes. En su gestación fue la Constitución la técnica jurídica de la libertad, pues al proclamar como valor supremo a los derechos del hombre, limitó y precisó el actuar de los gobernantes y condenó la arbitrariedad de las autoridades.

Las constituciones del siglo XIX, de Europa y de América, se inscriben en la tendencia purista de la Constitución. Empero, gobernantes déspotas, autocráticos y dictadores no han faltado en el curso de la historia reciente; hemos conocido dictadores de oprobio en todos los continentes del planeta; aún existen sistemas políticos en los que la legalidad, que no juricidad, se forma al capricho y conveniencia de los gobernantes. Nosotros mismos padecimos dictaduras. En tales regímenes, y es claro el ejemplo de Chile, los detentadores del poder han expedido, con el nombre de Constitución, documentos que no lo son por su esencia; ahí se ha contemplado a la Constitución como técnica del poder, lo que confiere visos de legalidad al actuar arbitrario de los gobernantes. En el mismo pecado incurrió la España de Franco. En nuestro caso, sin caer en la dictadura política, durante casi siete décadas conocimos el predominio de un sistema y de un partido político. Siempre, bajo el amparo protector del derecho de asociación, se permitió la formación y el funcionamiento de partidos políticos; pero en la realidad y por la estructura social, política, económica y cultural de México, predominó un solo partido político y, con su ayuda, se hizo más evidente el presidencialismo, la concentración de poderes en torno y a favor del Presidente de la República.

Hoy, la democracia en México toma nuevos rumbos, el pluralismo caracteriza a nuestro país, la legislación será producto y resultado de amplia y efectiva deliberación, de prolongados diálogos y de concertación de propósitos para beneficio del pueblo. Hoy contemplamos un espectro político diferente al conocido hasta los años ochenta. En efecto, hoy el titular del órgano ejecutivo milita en un partido político y éste, en términos absolutos, es minoritario en la Cámara de Diputados. Incluso los gobernantes de la ciudad de México, quienes tienen a su cargo la responsabilidad administrativa, también integran lo que aún se denomina un "partido de oposición".

Empero, la palpable coyuntura política no niega la supremacía constitucional. La cohabitación es posible dentro del Derecho; podrá haber rivalidad y pugna, pero dentro de los cánones del Derecho, y sí se

producen o se suscitan controversias, las facultades enriquecidas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, brindan a ésta la oportunidad de actuar como auténtico poder del Estado, como tribunal constitucional y resolver los litigios que opongán, ya no a particulares y autoridad, sino a órganos de poder, sean de la misma o de diferente estructura política. En efecto, hoy contamos con las acciones de inconstitucionalidad y con las controversias constitucionales, para dirimir conflictos que se susciten entre diferentes estructuras de poder político.

En este punto se advierte la necesidad de tener un adecuado y certero manejo de la Constitución. Para lograrlo se requiere la consulta de la Ley Suprema del país; pero ésta, aunque sistematizada, contiene desperdigadas las facultades de los órganos políticos. Si no se tiene el dominio y el manejo constante de la Ley Fundamental, se puede hacer una consulta rápida que tal vez no resulte acertada. Para obtener éxito será de incuestionable oportunidad recurrir al "Prontuario Constitucional" de Sergio Márquez Rábago. Veamos, con un ejemplo práctico, los trabajos que evita la consulta de dicho Prontuario.

Los últimos días de agosto de 1997 se caracterizaron por la tensión política entre los partidos representados en la Cámara de Diputados. Del total de sus 500 integrantes, 239 pertenecen al Partido Revolucionario Institucional y 261 al conjunto de representantes pertenecientes al Partido de la Revolución Democrática, al Partido Acción Nacional, al Partido Verde Ecologista de México y al Partido del Trabajo. Los coordinadores de dichos partidos no se pusieron de acuerdo sobre la instalación de la Cámara de Diputados y se puso en duda la posibilidad de que el Presidente de la República rindiera su tercer informe de gobierno.

Ante tales datos consultamos la obra de Sergio Márquez y advertimos que haciendo realidad su advertencia, los conceptos se reiteran en varias ocasiones. Así, del informe del ejecutivo federal se ocupan las páginas 97, 341, 520, 192 482. La obligación del ejecutivo federal de rendir su informe se localiza en las siguientes voces: "Informe presidencial y de secretarios" (p. 341); "presidente de la República" (pp. 513 y 520); "Congreso de la Unión" (p. 104). De esta consulta desprendemos que el informe es obligación del Presidente de la República; que se debe rendir ante el Congreso de la Unión y que es un acto político tan trascendente que por sí mismo amerita contar con la voz "informe presidencial".

La labor de Sergio Márquez no se constriñe a señalar y a transcribir los conceptos que se ocupan de un tema determinado. Cada vez se

desglosa con todas las referencias específicas que se derivan del tema que se pretende conocer; de ahí que las grandes voces son auténticos rubros de orientación, que se hacen acompañar alfabéticamente de contenidos menores derivados del rubro orientador. De este modo advertimos cómo el Congreso de la Unión, lo mismo que el Presidente de la República están presentes, por colaboración o por control, en múltiples aspectos de la vida nacional: en el estrictamente político, financiero, económico, educativo, de administración de ratificación de actos y nombramientos, de declaración de guerra, de utilización de recursos públicos, de investigación de conductas delictivas, de regulación específica de los servidores públicos, de protección y suspensión de las garantías individuales, de determinación y control de actividades estratégicas y prioritarias, de la creación y funcionamiento de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, y en todos los aspectos principales de la vida cotidiana de los mexicanos.

Nuestro sistema político es presidencialista, en el sentido de que el titular del ejecutivo federal acumula un número tan elevado de facultades, que le permiten actuar en todos los ámbitos de la vida nacional. Si leemos superficialmente la Constitución no percibimos el grueso racimo de facultades presidenciales y sí, en cambio, parece figurar con mucho detalle la regulación jurídica del Congreso de la Unión. En efecto, los artículos 80 a 94, 14 en total, están colocados en un capítulo denominado “del poder ejecutivo”, pero los demás preceptos de la Constitución también le otorgan atribuciones diversas, lo cual nos evidencia la obra de Sergio Márquez, ya que diecisiete páginas de su libro ocupan el largo listado de temas en los que puede actuar el jefe del ejecutivo federal. El Congreso de la Unión, a su vez, ocupó dieciocho páginas, por lo que es clara la aparente igualdad de tratamiento que a ambos órganos otorga la Constitución Política, con la advertencia de que no son pocos los artículos de carácter electoral que se contienen con referencia al Congreso federal. Si deducimos estos artículos electorales, resulta ser mayor el número de atribuciones presidenciales que las estrictamente legislativas. Así, se advierte que el presidencialismo de México no sólo es fáctico, sino también constitucional.

Desde luego que no por el número de facultades se determina la importancia de los órganos del Estado, sino que es la cualidad de las atribuciones la que revela la trascendencia de los órganos. Tal es el caso del poder judicial que ocupa diez páginas del libro que se comenta. Sin embargo, bajo la voz “Suprema Corte de Justicia de la Nación” se comprenden otras diez páginas.

La Constitución no es el texto jurídico impuesto por una generación a las subsecuentes; es ordenamiento jurídico supremo para el presente y para el porvenir; por ello se reforma constantemente, se actualiza, se moderniza aunque, en ocasiones, introduce conceptos ya de antiguo conocimiento del Derecho Constitucional, e incluso de viejo tratamiento legislativo. Tal es el caso, por ejemplo de la incorporación del ombudsman sueco, apenas en 1992 a nuestro concierto constitucional. Por ende, ya figura en el prontuario de Márquez Rábago la Comisión Nacional de Derechos Humanos así como también las recomendaciones públicas autónomas que emite.

La obra de Sergio Márquez, reiteramos, tiene un significativo valor por el esfuerzo de investigación y de acomodo de los preceptos de la Constitución. Para los investigadores en materia jurídica, específicamente para los alumnos que preparan tesis profesionales, será de gran utilidad para buscar el fundamento constitucional de los temas que analicen. Del mismo modo, partidos políticos, funcionarios públicos, investigadores de otras disciplinas podrán acudir a las páginas del Prontuario Constitucional para localizar normas que requieran invocar.

Esperamos que la obra que se comenta constituya el inicio de una larga trayectoria editorial del autor y profesor de la Facultad de Derecho. Se debe divulgar el contenido de la Constitución, así como el de las leyes que de ella emanan, para propiciar no sólo su conocimiento, sino también su aplicación y cumplimentación, entendiendo que sólo por la operatividad jurídica, se vivirá el Derecho por parte del Estado. El Estado es estructura política de leyes, sociedad previsor de formas correctas y justas de comportamiento. Las normas jurídicas acatadas y elaboradas con sentido de beneficiar al pueblo hacen efectiva la expresión "Estado de Derecho".

Con Herman Heller evocamos dos conceptos: la normalidad y la normatividad. La normalidad como forma real de vida, y la normatividad como aspiración de existencia con justicia. El Estado auténtico, escribe Heller, pretende una normalidad normativa, y una normatividad de práctica normal. Si se conjugan y confunden ambos conceptos se vive en el Derecho y se prohija la democracia. Tal conjunción la anhelamos para México.

Tiene razón Sergio Márquez Rábago al advertir que "un pueblo es tan bueno como su apego al Estado de Derecho que regula su Constitución".

Dr. FRANCISCO VENEGAS TREJO

Profesor de Derecho Constitucional y Director del Seminario de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, UNAM.