

308909
UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNAM

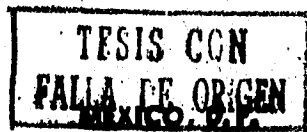
37
24

**LA CONSTITUCION: SENTIDO, CONTENIDO Y
EL EXCESO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
CUAUHTEMOC R. SANTA ANA OTERO**

Director de Tesis: LIC. FERNANDO MARTINEZ DE VELASCO M.



1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Sin la historia todo nos es ajeno e
incomprensible, la realidad tendrá un falso
significado y no podremos entender nuestro
presente, lo que nos convertirá en hombres
inútiles en la labor de progreso y justicia que
este país reclama.

"La mayor amenaza para las instituciones
políticas es un pueblo inerme; las masas
ignorantes no gobiernan en ninguna parte.
Sólo al pueblo corresponde determinar el
destino de una nación, y cuanto más sea el
número de los que tienen conciencia de su
nacionalidad, mayores serán sus aportaciones
para vigorizar cualquier forma de gobierno".

-Emilio Rabasa-

ÍNDICE

Introducción	1
1. Breve Esquema Histórico Del Constitucionalismo Mexicano.....	4
2. Consideraciones en Torno al Concepto de Estado, Soberanía y Poder Constituyente.....	33
a).-Estado y Poder Constituyente.....	33
b).-Poder Constituyente.....	42
3. Supremacía de la Constitución.....	54
4. La Problemática Actual del Sistema Constitucional Mexicano.....	59
5. El Papel del Poder Ejecutivo en las Reformas Constitucionales.....	73
6. El Poder Legislativo y el Procedimiento Practicado Para las Reformas Constitucionales.....	87
7. El Poder Judicial Federal y su Papel en el Control Constitucional.....	113
Conclusiones.....	129

ÍNDICE

Introducción	I
1. Breve Esquema Histórico Del Constitucionalismo Mexicano.....	4
2. Consideraciones en Torno al Concepto de Estado, Soberanía y Poder Constituyente.....	33
a).-Estado y Poder Constituyente.....	33
b).-Poder Constituyente.....	42
3. Supremacía de la Constitución.....	54
4. La Problemática Actual del Sistema Constitucional Mexicano.....	59
5. El Papel del Poder Ejecutivo en las Reformas Constitucionales.....	73
6. El Poder Legislativo y el Procedimiento Practicado Para las Reformas Constitucionales.....	87
7. El Poder Judicial Federal y su Papel en el Control Constitucional.....	113
Conclusiones.....	129

parentesco espiritual que desenvuelve el pensamiento de la unidad del grupo mismo".¹ Esa nación no será una sociedad política sino hasta el momento en que tome o consienta una decisión para organizarse políticamente, es decir, cuando su organización política es el fin que persigue.

Este proceso tiene como vehículo la creación de un orden jurídico, el cuál será el medio para conseguir el fin, que será el conformar una sociedad política.

Mediante el presente estudio pretendemos adentrarnos en ciertos aspectos importantes del derecho constitucional y referirlos lo mejor posible al constitucionalismo mexicano.

Dentro de los puntos que pretendemos analizar, está el de determinar el sentido, contenido y alcance de un texto constitucional, tomando en cuenta al órgano creador, revisor, así como a los propios integrantes de la sociedad a la que rige y su influencia sobre el texto constitucional, lo anterior lo realizaremos apegándonos a distintas posturas teóricas aplicadas a nuestra realidad, inclusive partiendo de consideraciones en torno a los conceptos de Estado, Soberanía y Poder Constituyente.

La problemática política, económica y social por la que atraviesa nuestro país tienen un efecto directo sobre la vida constitucional, no solo esto, sino que también la forma en que se ha concebido la forma de hacer política en México ha determinado ciertos vicios que se reflejan en nuestra propia Constitución y que trataremos en este trabajo.

La necesidad de toda comunidad por contar con un orden jurídico determinado es innegable, pero de igual forma existe una necesidad por determinar los alcances que las disposiciones en él contenidas puedan llegar a

¹ Rabasa, Emilio, "La Constitución y La Dicladam", Edit. Porrúa, Edición VI, México, Prólogo.

tener, es por ello que trataremos de explicar la problemática actual de nuestro país respecto al exceso de reformas constitucionales que se ha presentado, así como los alcances que las mismas pueden tener.

El presente estudio no pretende ser un análisis minucioso de la historia del constitucionalismo mexicano, pero creemos conveniente el mencionar algunos antecedentes históricos que han servido de base para conformar nuestro sistema jurídico y político actual.

I.- BREVE ESQUEMA HISTÓRICO DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

La historia propia del constitucionalismo mexicano comienza en 1822, teniendo como antecedentes el documento de Morelos conocido como "Sentimientos de la Nación" y la celebre Constitución de Apatzingán, que aunque nunca fue promulgada alcanzó cierta vigencia real, a partir de esta fecha, México ha tenido cinco Constituciones, lo que significa que nuestro país durante todo el siglo pasado presentó una gran inestabilidad política.

En 1822, México nacía como nación, rompía su dependencia de la Corona Española y se integraba al mundo como nación independiente. En el aspecto jurídico, la nueva nación debía conformar las estructuras políticas que la distinguirían como Estado Soberano.

Es lógico suponer que el orden jurídico vigente durante la época de la Colonia, especialmente aquel que lo estaba al momento de la Independencia, continuó vigente, esto no solo es una consecuencia lógica, sino que en esos momentos no existían las bases para crear otro derecho de manera inmediata. Hay que mencionar que el derecho vigente al momento de consumarse la independencia, no era un derecho ajeno a la nueva nación, sino que era un derecho particular, propio, local, nacido en buena parte en este territorio o formado para él, se le llamaba derecho de Indias.

Este derecho de Indias no era extraño a los habitantes del nuevo estado soberano, ya que no solo era el derecho que los había regido por años, sino que

I.- BREVE ESQUEMA HISTÓRICO DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

La historia propia del constitucionalismo mexicano comienza en 1822, teniendo como antecedentes el documento de Morelos conocido como "Sentimientos de la Nación" y la celebre Constitución de Apatzingán, que aunque nunca fue promulgada alcanzó cierta vigencia real, a partir de esta fecha, México ha tenido cinco Constituciones, lo que significa que nuestro país durante todo el siglo pasado presentó una gran inestabilidad política.

En 1822, México nacía como nación, rompía su dependencia de la Corona Española y se integraba al mundo como nación independiente. En el aspecto jurídico, la nueva nación debía conformar las estructuras políticas que la distinguirían como Estado Soberano.

Es lógico suponer que el orden jurídico vigente durante la época de la Colonia, especialmente aquel que lo estaba al momento de la Independencia, continuó vigente, esto no solo es una consecuencia lógica, sino que en esos momentos no existían las bases para crear otro derecho de manera inmediata. Hay que mencionar que el derecho vigente al momento de consumarse la Independencia, no era un derecho ajeno a la nueva nación, sino que era un derecho particular, propio, local, nacido en buena parte en este territorio o formado para él, se le llamaba derecho de Indias.

Este derecho de Indias no era extraño a los habitantes del nuevo estado soberano, ya que no solo era el derecho que los había regido por años, sino que

se trataba de su propio derecho; el derecho de indias o indiano, como también suele denominársele, estaba integrado principalmente por las "Leyes de Indias", las cuales constituían una recopilación del derecho hispánico y las costumbres indígenas predominantes en la zona, entre otras disposiciones particulares dadas por los reyes españoles para este territorio.

Es cierto también que el derecho indiano no previa todos y cada uno de los casos que se presentaban cotidianamente, por lo que tuvo que existir un régimen supletorio, mismo que estuvo representado por las Leyes de Castilla y el derecho de los indios. Esto no indica que el pueblo de México no tuviera como actividad fundamental, derivada del éxito de su Independencia, la de darse una estructura jurídica propia, nacida de su carácter de nación independiente.

Las primeras manifestaciones del constitucionalismo mexicano las encontramos desde el momento en que comienza el movimiento independentista en 1810, evidentemente estas manifestaciones no constituyen una Constitución en todo sentido, pero si dejan ver el deseo de integración política de un pueblo dependiente hasta ese momento.

Fue precisamente, Miguel Hidalgo y Costilla el que el 6 de diciembre de 1810 emitió un decreto mediante el cuál declara abolida la esclavitud así como toda exacción que pesara sobre las castas.

El cura José María Morelos, hombre que sin duda alguna poseía una personalidad y sentido político más trascendente que el de Hidalgo, fue el autor del documento denominado "Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional", en ésta se declara la disolución del vínculo de dependencia del trono español.²

² Burgoa . Ignacio, " Derecho Constitucional Mexicano " Edit. Porrúa , Edición. IV, México , D.F. , Pag 77.

Fue esta misma Asamblea, denominada Congreso de Anáhuac la encargada de expedir en octubre de 1814 uno de los documentos más importantes para la formación del Estado Mexicano el "Decreto Constitucional Para la Libertad de la América Mexicana", mejor conocido como "Constitución de Apatzingán", elaborado por Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Verduusco y Agrandar. Este documento refleja el pensamiento insurgente, tiende a seguir algunos aspectos de la Constitución Española de 1812, pero difiere de ésta en el sentido de que pretende dotar al Estado en formación de un gobierno propio e independiente de España, situación que Hidalgo no contempló.

Este documento, es sin duda una verdadera Constitución potencial de México ya que nunca estuvo vigente, pero aún así, deja ver claramente la tendencia a estructurar política y jurídicamente a nuestro país.

El primer Congreso Constituyente, una vez culminado el movimiento independentista, se constituyó en 1822, pretendía elaborar una Constitución según las bases del Tratado de Córdoba y el Plan de Iguala, organizando a la nación en una monarquía moderada, pero la llegada de Iturbide como Emperador de México, disolvió este primer intento de organización política del Estado Independiente. Al haber declarado a Iturbide como Emperador de México, no dudo este en mandar elaborar un proyecto de Constitución provisional del Imperio.

Poco fue el tiempo que Iturbide se mantuvo en el poder, ya que como pocas ocasiones, una revolución rápida y sin esfuerzos término por lanzarlo del país y condenándolo a una imagen injusta de su persona, ya que nunca se le reconoció como el verdadero padre de la patria mexicana. El 31 de marzo de 1823, el propio Congreso Constituyente que había aceptado el carácter de Emperador de Iturbide, declaró que este cesaba en sus poderes, y quedaba este sustituido por un ejecutivo dividido en tres miembros, mismos que lo ejercerían de

manera provisional; este nombramiento recayó sobre Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete.³

Los pueblos comenzaron a perder la fe en el derecho, lo que provocó una desunión, por lo que la consecuencia lógica fue el intento de separación de muchas provincias. El sentimiento general era exigir al congreso restituido el establecimiento urgente de la República Federal, entendiendo al federalismo como la única forma de unir lo que se estaba separando.

Ese mismo Congreso Constituyente elaboró en mayo de 1823, una convocatoria para la formación de un Nuevo Congreso, en esta se mencionaban las bases para elección de diputados que lo fueren a integrar, estableciendo que dicho cuerpo colegiado debiera estar integrado a más tardar el 31 de octubre de ese mismo año.⁴ El nuevo Congreso debía enfrentar el dilema de Constituir a la nueva nación en una República Federal o en una República Central, siendo la primera opción la predominante en ese momento, pero la pugna entre ambos sistemas provocó el correr de la sangre por varias décadas posteriores, para culminar con la victoria del proyecto de República Federal.

Para 1823 el pueblo de México ya podía asumir a la soberanía popular, concepto ya aceptado en España y por otras monarquías europeas y mismo que Morelos ya se había encargado de proclamar al establecer que la soberanía residía en los representantes del pueblo, contradiciendo los postulados de Don Ignacio López Rayón, quien afirmó en 1811 que "la soberanía dimana directamente del pueblo, reside en la persona del señor Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano".⁵

³ Ibidem Pag 82.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem. pag. 84.

Tal era la desesperación e incertidumbre respecto al futuro de esta nación, junto con los claros signos separatistas de varias provincias, que Ramos Arizpe tuvo que preparar en tres días el proyecto de bases constitutivas, mismas que formarían dos meses más tarde el Acta Constitutiva de 1824, primera Ley fundamental mexicana.

El nuevo Congreso Constituyente fue el encargado de proclamar en octubre de 1824, la primera Constitución Mexicana, la cuál en su artículo II consagraba:

"La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular y Federal".⁶

Recién publicada la Constitución, los pueblos comienzan a proponer enmiendas, no existía empeño en respetar la nueva ley fundamental. A decir del maestro Rabasa⁷ esta ley no logró hacer que las provincias sintieran la cohesión federal; esto es lógico ya que nadie entendía a ciencia cierta lo que significaba el federalismo debido a que los Estados Unidos, inventores de este sistema, tenían apenas 40 años probando el modelo.

Al no tener esta Constitución la autoridad necesaria para mantener el espíritu federalista vivo, tuvo que existir un órgano o institución que tuviera la autoridad suficiente para hacerse respetar e infundir algún sentimiento de pertenencia, ese hueco fue llenado por el clero lo que pronto condujo a una enemistad con los partidarios del sistema federal.

Al no tener esta Constitución la autoridad propia de este tipo de documentos, el gobierno, en 1835 decidió reformarla, pero el Congreso del

⁶ " Las Constituciones de México 1814-1991 ", Comité de asuntos Editoriales del H. Congreso de la Unión, México, 1991 , Pag 77.

⁷ Rabasa, Emilio op. cit. pag. 8.

momento, para llevar a cabo dicha tarea decidió ahorrarse el procedimiento establecido para las reformas, por lo que vio con mejores ojos el constituirse en constituyente y dictar una nueva ley fundamental con principios distintos a la anterior. El Congreso Federal de ese momento se apegaba al régimen bicameral establecido en la Constitución de 1824, así, con intenciones reformistas abrió sesiones el 4 de enero de 1835.

Este Congreso estaba integrado por una mayoría de conservadores, mismos que se abocaron a estudiar el alcance de los poderes conferidos por los electores a efecto de llevar a cabo las pretendidas enmiendas.⁸ Al parecer el Congreso estaba facultado para realizar las enmiendas necesarias a la Constitución de 1824, con la excepción del artículo 171, mismo que hablaba de las prohibiciones de modificar la forma de gobierno, esto significaba que se mantendría inalterable la forma federativa.

Como ya hemos indicado anteriormente, la premisa fundamental iba en el sentido de conservar la forma federativa, pero en el segundo período de sesiones del Congreso en turno, Barragán, quien era Presidente en ese momento en sustitución de Santa Anna pidió a los legisladores que tuvieran en cuenta aquellas solicitudes para la adopción del sistema unitario, lo que trajo como consecuencia que el Congreso se autonobrara constituyente, integrando la cámara de diputados y de senadores un solo cuerpo.⁹

El proyecto presentado por la Comisión integrada presentó su proyecto a los pocos días, se discutió y se aprobó el 2 de octubre de 1835, este proyecto, con el nombre de "Bases para la Nueva Constitución" dio fin al sistema federal.

⁸ Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales De México 1808-1983" Edit. Porrúa, Edición XII, pag. 200.

⁹ *Ibidem* Pag 201.

El Congreso continuó su labor constituyente, la nueva ley, dividida en siete estatutos y producto de este constituyente autoinstituido, pasaría a ser la Constitución de 1836.

Esa Constitución se distinguió por su centralismo exagerado, el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial quedaban subordinados a un Supremo Poder Conservador, el cuál tenía facultades prácticamente ilimitadas para sancionar leyes, remover al Congreso, deponer Presidentes o destruir sentencias. Ante esta Ley denominada "Las Siete Leyes", el descontento se manifestó inmediatamente, la prensa comenzó a realizar campañas en favor de la Constitución anterior de 1824.

El descontento con las llamadas "Siete Leyes", tuvo como resultado un proyecto de nueva Constitución así como un plan de gobierno en 1841 formulado por Santa Anna, ambos fueron rechazados por el Supremo Poder Conservador, por lo que no pudieron llevarse a la práctica. El Supremo Poder Conservador declaró que las pretendidas reformas se oponían a la voluntad de la nación.

En un México turbio y caracterizado por la inestabilidad política pronto se dejó ver el descontento de varios sectores con la Nueva Constitución especialmente el de Santa Anna que en ese momento era liberal; al no pretender el presente trabajo un estudio histórico del constitucionalismo mexicano, diremos que fue hasta 1842 cuando se publicó la convocatoria para la creación de un nuevo constituyente.

El resultado de la elección para el nuevo órgano legislativo favorecía a los liberales, quienes se encontraban divididos desde hacía ya tiempo en puros y moderados.

Se formó una Comisión de Constitución, misma que debería elaborar el proyecto de Constitución. El proyecto pretendía organizar a México como una República, Popular y Representativa, omitiendo la palabra federal, lo que condujo a largas discusiones y finalmente a la elaboración de otro proyecto constitucional.

El nuevo proyecto se elaboró en noviembre de ese mismo año, siendo el gobierno a cargo de Nicolás Bravo, el principal adversario de dicho proyecto; el descontento no se hizo esperar, en el Departamento de Puebla se levantó un acta que desconocía al Constituyente y reconocía a Santa Anna como Presidente., en este sentido el gobierno central levantó también su propia acta en la que el Presidente, Nicolás Bravo desconocía al Constituyente.

De manera inmediata Don Nicolás Bravo se dispuso a nombrar a la junta de notables que integrarían la Junta Nacional Legislativa a la cuál se encargaría la elaboración de las bases constitutivas de la nación. Una vez integrada la Junta, se acordó que esta no se limitaría a formular simples bases constitucionales sino que elaboraría una Constitución.

El fruto legislativo de esta Junta erigida en Constituyente, fue presentado en abril de 1843, siendo casi todos sus artículos aprobados sin discusiones o problemas de consideración, salvo pocas excepciones, de este modo en junio de ese mismo año Santa Anna, que ya había reasumido la presidencia, publicó lo que se llamó "Las Bases de Organización Política de la República Mexicana". Las denominadas Bases Orgánicas, adoptaron como forma de gobierno el de República, Representativa y Popular, alcanzando una vigencia de más de tres años.

Este período es sin duda uno de los capítulos más turbulentos de la historia de México; el Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas inició su

oposición a Santa Anna como presidente, se estableció un interinato a cargo de Canalizo quien disolvió al Congreso, pero cuatro días después el General Herrera destituyó a Canalizo en el poder ejecutivo, lo asumió y reinstaló al Congreso; su primer acto fue el desconocimiento de Santa Anna, dando lugar a que el General Herrera gobernara conforme a las Bases Orgánicas, de diciembre de 1844 a diciembre 1845.

En 1846 asume la presidencia Paredes quien en ese mismo año expide la convocatoria para un Congreso Nacional extraordinario con funciones de constituyente; este Congreso cuya efímera existencia fue de dos meses no realizó tarea constitutiva alguna.

Las tendencias monárquicas de Paredes eran acogidas con satisfacción por Alamán, éstas pretendían como solución a los problemas de la nación mexicana la venida de un príncipe de la casa real de España, como única posibilidad de salvar a México de la ambición de los Estados Unidos de América.

Pronto, bajo el mando del General Don Mariano Salas el levantamiento conocido como de la Ciudadela declaró como traición a la independencia los proyectos monárquicos de Paredes, por lo que solicitó la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de la Constitución de 1824 y el regreso de Santa Anna, de este modo se puso fin al gobierno de Paredes y a la vigencia de las Bases Orgánicas.

A los pocos días de victorioso el levantamiento de la Ciudadela, Santa Anna, regresó a México procedente de Cuba, venía acompañado por Don Manuel Crescencio Rejón, reconocido liberal, quien sostenía que la única solución para dar fin a la guerra con los Estados Unidos era el implantar en México instituciones parecidas a las de ese país. Santa Anna se pronunció como liberal, demócrata y

federalista; no tardó en proponer la restitución de la Constitución de 1824 y convocar a un Congreso que tuviera la labor de Constituyente.

La situación política mexicana era, para variar, inestable pero la gravedad de la realidad parecía aumentar ya que pese a todos los acontecimientos que hemos anunciado, las tropas norteamericanas desembarcaban en Veracruz y se adentraban en el territorio.

Pese a las insistencias de muchos liberales, Santa Anna se negó a asumir el poder ejecutivo, por lo que el General Salas se desempeñó en tal cargo. Así, para el día 6 de diciembre de 1846 abrió sesiones el Congreso que debiera ser Constituyente, los liberales constituían mayoría y de entre ellos eran los más moderados.

La situación era difícil, pronto se inició un levantamiento armado en la capital organizado por el General Peña Barragán, pidiendo la salida de Gómez Farias y la reunión de un nuevo Constituyente. Después de un mes de iniciada la rebelión denominada de los "polkos", el Congreso Constituyente constituyó una Comisión, misma que debería realizar el estudio de las pretendidas reformas.

En dicha Comisión se generaron dos posturas, la primera, sostenida por la mayoría de sus miembros, emitió su dictamen el 5 de abril de 1847, ésta se manifestaba a favor de reconocer como única Constitución legítima de la nación la de 1824 mientras el Congreso no haga las reformas que crea convenientes, la segunda postura, sostenida por el voto particular de Don Mariano Otero, quien se inclinaba por la idea de observar el acta constitutiva, la Constitución de 1824 y lo que llamó el Acta de Reformas.¹⁰

¹⁰ Ibídem Pag 440.

El Congreso discutió ambas posturas en sus sesión del 16 de abril, rechazando el dictamen de la mayoría e inclinándose por la propuesta de Otero, de esta manera el Acta de Reformas terminó de discutirse el 17 de mayo y fue jurada el 21 del mismo mes para ser publicada al día siguiente.¹¹

Siendo mayoría el grupo de los moderados, se estableció un interinato a cargo de De la Peña y el General Anaya, pronto se designó Presidente Constitucional al General José Joaquín Herrera, quién se desempeñaba como tal en la ciudad de Querétaro, misma que servía de sede a los poderes federales con motivo de la invasión norteamericana que ya para entonces había finalizado mediante el tratado de Guadalupe. No tardó el General Herrera en trasladar su gobierno a la ciudad de México, pero menos tardaron en hacerse oír los inconformes, siendo el primero de ellos el General Paredes. Sumado a esto, los conservadores vuelven a hablar de la posibilidad de una monarquía al estilo europeo en México. El General Herrera pudo, contra viento y marea, terminar su período constitucional para depositar el poder en su sucesor, el General Arista, de convicción liberal perteneciente al grupo de los moderados.

Los movimientos al interior de la República se intensificaron, siendo de mencionar los ocurridos en Guadalajara y Michoacán, ambos movimientos coaligados pedían la destitución de los gobernadores López Portillo y Melchor Ocampo respectivamente, así como el llamamiento al General Santa Anna como única posibilidad de salvar al sistema federal.

Cierto es que el descontento al interior de la República tendía a ser cada vez mayor, lo que implicaba un debilitamiento del pacto federal. La situación llevó al entonces Presidente Arista a manifestar: "Entre nosotros, los males sociales son orgánicos: todo aparece heterogéneo y contrapuesto, como las razas que pueblan nuestro territorio; y en la obstinada lucha que mantienen el progreso y el

¹¹ Ibidem.

retroceso del país, los Poderes no pueden tener un nacimiento sólido, y parece que nos amaga como situación normal un estado perpetuo de anarquía".¹²

Al poco tiempo de manifestar esto frente a las Cámaras, el General Arista renunció al cargo de Presidente de la República, dejando el encargo al entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Don Juan B. Ceballos, quien renuncia al poco tiempo asumiendo el cargo en esta Ocasión el General Lombardini.

Los conservadores, quienes aunque siendo minoría representaban un gran peso político, comienzan a definirse a favor de una dictadura, el triunfo del movimiento de Guadalajara y el apoyo del General Lombardini hicieron posible que se llamara a Santa Anna de su destierro y se le invistiera de los poderes necesarios para gobernar sin Constitución durante un año, mientras se convocaba a un nuevo Congreso Constituyente, en esta ocasión Santa Anna se pronunció por los conservadores.

Santa Anna, una vez en el poder se pronunció a favor de una monarquía, por lo que pidió a Europa el establecimiento de una, diversos acontecimientos de la época, así como una dictadura cada vez más radical llevaron al General Santa Anna a prepararse una corte estilo europeo y autotitularse su "Alteza Serenísima". El período para el que había sido llamado a gobernar Santa Anna parecía no tener para cuando terminar, ya que el Congreso Constituyente que debía ser convocado estaba olvidado.

En orden a organizar la dictadura, Alamán formuló las "Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución". De esta manera y apoyado en la publicación de decretos, se fue debilitando la

¹² Ibidem Pag. 479.

estructura del sistema federal, para así en 1854 se confirmaran de manera indefinida los poderes conferidos al General Santa Anna.

Como siempre en esta etapa de nuestra historia, las armas continuaron activas, en esta ocasión en defensa del llamado Plan de Ayutla, por haber sido promulgado en ese lugar.

Siguiendo las intenciones de nuestro trabajo, nos remitiremos a decir que en esta revolución destacó el General Don Ignacio Comonfort, quien encabezó dicho movimiento y estuvo al frente de la política mexicana por un periodo de tres años aproximadamente. El triunfo de la Revolución de Ayutla significó la salida definitiva de Santa Anna en agosto de 1855 y marcó el inicio de una nueva etapa en la política mexicana.

La Revolución de Ayutla, como muchas otras, obtuvo sus líneas de combate de gentes salidas del pueblo, se improvisaron soldados y jefes, entre los que destacaron Epitacio Huerta, Manuel García Pueblita y Santos Degollado.

Una vez retirado Santa Anna, el ejército de la República quiso adueñarse de la situación, por lo que se nombró presidente de la República al General Carrera, el cuál pretendió convocar a un Congreso Extraordinario Constituyente para adelantarse a las pretensiones de los revolucionarios, pero las exigencias de Comonfort de respetar el Plan de Ayutla y de integrar el Constituyente de manera plural condujeron a la renuncia de Carrera el 20 de septiembre de 1855.

Nunca como antes habían estado los puros y moderados tan distanciados, al parecer este era el problema a resolver; lejos de pertenecer a una misma familia pareciese que fueran miembros de dos sectas en pugna. Los ataques de los puros en contra de los moderados cada vez eran más directos, Comonfort,

quien se decía moderado hacía la veces de moderador o mediador entre los dos grupos en pugna.

Los liberales puros, entre los que destacaban Benito Juárez, Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga y José M. Mata, encontraron refugio en los Estados Unidos desde mediados del 53. Al enterarse del movimiento del sur se mantuvieron a la expectativa; en un principio pretendieron unirse al movimiento comandado por el General Vidaurri en el norte, pero pronto se percataron que la intención de este era puramente local por lo que decidieron centrar su atención en el movimiento comandado por Comonfort.

Los puros desterrados fueron llamados por Comonfort, este les prometió la posibilidad de proponer adiciones al Plan de Ayutla, situación que provocó la adhesión de estos al mencionado Plan.

El problema entre puros y moderados pronto se hizo presente al momento de la integración de la Junta para designar presidente interino y gabinete; Comonfort en su carácter de mediador proponía para el gabinete un grupo integrado tanto por puros como por moderados, pero el General Alvarez, perteneciente al bando de los puros adelantó su lista y gracias a ello el gabinete estuvo conformado por estos últimos. El General Alvarez, quien en ese momento se encontraba al frente del ejecutivo se trasladó a la ciudad de México, ya que para entonces el gobierno de la República se había establecido en la ciudad de Cuernavaca.

Las presiones de los moderados pronto lo llevaron a dejar el cargo, para que así Comonfort lo asumiera en su carácter de presidente sustituto el 11 de diciembre de 1855, predominando en su gabinete la fracción moderada.

Con Comonfort como sustituto, se expidió el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", mismo que serviría de base para la Constitución que el mismo había prometido. Evidentemente la expedición de este Estatuto provocó la reacción inmediata de los puros. El Estatuto se enfrentó a la aprobación del Congreso, que en ese momento dejaba ver sus diferencias con el régimen de Comonfort y especialmente con el Estatuto al calificarlo de centralista, esto motivó que se nombrara, dentro del seno del Congreso, una Comisión encargada de revisarlo y emitir un dictamen, el cuál nunca se emitió, por lo que el Estatuto tuvo una teórica vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 57.

La convocatoria para la integración de un Congreso Constituyente se había formulado desde 1855 por D. Juan Alvarez, Comonfort en su carácter de titular del ejecutivo tuvo a bien reformar dicha convocatoria en lo relativo a la sede del Congreso, ya que este debía reunirse en la ciudad de Dolores Hidalgo conforme a la convocatoria original, cambiando Comonfort la sede a la ciudad de México.

El nuevo Congreso se reunió en la ciudad de México el 17 de febrero de 1956 y se integraba en su mayoría por moderados, aunque los puros ocupaban quizá los puestos estratégicos, un ejemplo de ello era Arriaga, quien ocupaba la presidencia.

El hecho más destacado de esta etapa de la historia constitucional mexicana, es la no recién entablada pugna entre moderados y puros, respecto a de si debía expedirse un nuevo ordenamiento constitucional o restablecerse el formulado en 1824. El gobierno a cargo de Comonfort, así como el bando moderado se inclinaban por la segunda opción. Todo indicaba que el grupo de los moderados contaba con un mayor apoyo en la ejecución de su proyecto, pero el bando de los puros se mantenía firme en su decisión de expedir un nuevo ordenamiento.

Existieron varias tesis por parte de los moderados a fin de poder llevar a una realidad su idea de restablecer la Constitución de 1824, pero las posiciones de los puros en la Comisión de Constitución impedían el éxito de estas.

Después de varias sesiones avocadas a discutir sin éxito las dos posturas principalmente representadas, la de los puros por el proyecto de la propia Comisión y la de los moderados por el proyecto de Arizcorreta, proyecto este último dirigido a restablecer la Constitución de 1824; fue la sesión del 4 de septiembre una de las más fructíferas del constitucionalismo mexicano.

En esta histórica sesión se pretendió que un número reducido de cada grupo defendiera su postura para posteriormente pasar a votación general ambas posturas. Por el bando de los puros destacaron las intervenciones de Arriaga, Olvera y Castillo Velasco, por los moderados Arizcorreta, autor del proyecto, Aguado y el Ministro de Relaciones De la Fuente.

Después de las intervenciones el proyecto de Arizcorreta fue admitido a discusión por una mayoría de 54 votos contra 51, Arizcorreta propuso que se nombrara una Comisión especial para analizar su proyecto, ya que la Comisión Constitucional previa estaba evidentemente en contra del proyecto.

Rápidamente estalló el repudio contra la pretendida Comisión Especial propuesta por Arizcorreta, por lo que después de un ardua discusión los puros consiguieron que se respetara la confianza depositada en la Comisión Constitucional, lo que significaba la derrota del proyecto de Arizcorreta y el triunfo de la Constitución de 1857, convirtiendo los puros su aparente derrota en una franca victoria.

La Comisión pronto se avocó a su labor reformista, integrando así la estructura de lo que sería la Constitución de 1857. La labor reformista de la

Comisión enfrentó grandes obstáculos, principalmente en lo referente a libertad religiosa, regulación del clero y libertad de trabajo. En el aspecto religioso era claro el apoyo de la sociedad al clero, ya que la pretendida reforma dotaba de facultades al Congreso para regular el culto, lo que representaba para muchos una amenaza de la fe católica.

La reacción de la Iglesia no se hizo esperar, el Papa Pío IX, se declaró en contra de la reforma y de esta manera el Obispo de México D. Lázaro de la Garza y Ballesteros el 15 de marzo de 1857 manifestó que los católicos no podían jurar la Constitución y dispuso que se negase la absolución a quienes no se retractasen públicamente de tal juramento.

Para el 5 de febrero de 1857 se juró la Constitución por el Congreso y por Comonfort, de este modo fue promulgada el día 11 del mismo mes y año.

Los poderes federales se integraron, en Comonfort recayó la presidencia y en Don Benito Juárez la vicepresidencia y el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia. En este momento en que Comonfort ya era presidente constitucional, era claro su disgusto por esa Constitución, contra la que se pronunció y calificó como instrumento de ingobernabilidad.

Como rasgo característico de nuestra historia los levantamientos contra la Constitución de 1857 estallaron por todas partes, el Congreso concedió facultades extraordinarias al ejecutivo, los moderados, principalmente Payno y el General Zuloaga, instaban a Comonfort a dar un golpe de estado. El día 17 de diciembre de 1857 el General Zuloaga se pronuncia en Tacubaya contra la Constitución de 1857, la convocatoria a un nuevo constituyente y el reconocimiento de Comonfort.

El día 19 Comonfort se adhiere al Plan de Tacubaya, Zuloaga desconfía de Comonfort, y lo desconoce el 11 de enero de 1858. Comonfort solicita el apoyo de los puros, libera a Juárez que para entonces se encontraba en prisión y reivindicó la vigencia de la Constitución de 1857.

La lucha se intensificó, los conservadores Luis Osollo y Miguel Miramón, ambos de extracción militar dieron su apoyo al General Zuloaga. Para el 21 de enero Comonfort había partido a Veracruz para de ahí ir a Estados Unidos, Zuloaga es nombrado presidente provisional de los conservadores, dando inicio a la guerra de los Tres Años.

El descontento por parte del sector conservador con la Constitución de 1857, llevó a estos al camino de las armas, los llamados moderados, con su postura conciliatoria ya no tenían razón de ser por lo que sus miembros se dispersaron, según sus tendencias, entre los dos grupos restantes puros y conservadores. La lucha armada entre ambos grupos se ha considerado por algunos como la continuación de la de Ayutla.

El General Zuloaga era reconocido como presidente de la República por parte de los conservadores, mientras que Juárez lo era por parte de los liberales.

Zuloaga pronto renunció y fue sustituido por el General Manuel Robles Pezuela, durante este período se forma una junta electoral que debía proponer las bases provisionales para conciliar a los grupos en pugna; el día primero de enero se aprobaron dichas bases y se organizó el gobierno provisional, mismo que quedaría en manos de Miramón, miembro del bando conservador.

Juárez pronto desconoció a Miramón y se proclamó en favor de la Constitución de 1857, a la cuál consideraba como único elemento de orden y representativo de la voluntad de la nación. Miramón contaba con el apoyo de

todo el sector conservador, por lo que restituyó en la presidencia a Zuloaga, quien a su vez lo nombró su sustituto.

Don Benito Juárez, había instalado su gobierno en Guanajuato y contaba con el apoyo de los miembros más destacados del bando liberal, mismos que había integrado a su gabinete, entre ellos estaban, Don Miguel Lerdo de Tejada y Don Melchor Ocampo.

Juárez, después de estar en Guadalajara y Colima, terminó por instalar su gobierno en la ciudad de Veracruz, lugar donde expidió el "Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación", documento que contenía el proyecto de reforma.

Las conocidas "Leyes de Reforma", dirigidas a regular la materia religiosa, al parecer fortalecieron al bando liberal y sumando a esto la derrota del General Miramón en San Miguel Calpulalpan, Juárez pudo, el 11 de enero, hacer su entrada en la capital para así ser declarado Presidente Constitucional de la República el 11 de junio.

La idea conservadora de establecer una monarquía al estilo europeo en México no estaba del todo enterrada, por lo que finalizada la Guerra de los Tres Años dando el triunfo al sector liberal, los conservadores se encargaron de organizar una comisión que ofreciera la "Corona Mexicana" a un príncipe de la casa real de los Habsburgo. La propuesta resultó atractiva para el Archiduque Maximiliano, por lo que vio con buenos ojos el establecimiento de una casa real en México.

Maximiliano manifestó a la Comisión que solo estaría en México el tiempo necesario para establecer un orden regular e instituciones francamente liberales, lo que no era muy del agrado por parte del sector conservador. La

política desarrollada por Maximiliano no era la esperada por el bando conservador, por lo que rápidamente comenzó el distanciamiento; Maximiliano se rodeo de miembros del bando moderado.

Maximiliano tenía una clara tendencia liberal, su idea respecto a la materia religiosa era muy compatible con la plasmada en las leyes de reforma. Maximiliano el 10 de abril de 1865, expide el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", el cuál contenía las bases del proyecto de Constitución planeado por el Archiduque.

Las condiciones no eran las más favorables para el Imperio, el repudio de los liberales era claro, los conservadores cada vez estaban más distanciados, además que la Guerra de Secesión en los Estados Unidos había culminado, lo que provocó que esta nación presionara a Napoleón III al retiro inmediato de sus tropas de México en 1857. Maximiliano estaba solo, los liberales recibían armamento de los Estados Unidos, la inestabilidad del trono llevó a Maximiliano a entregarse al partido conservador, de esta manera Maximiliano fue fusilado en 1867.

Así, Juárez pudo entrar a la ciudad de México el 15 de junio de 1867, mostrando el triunfo de la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma.

Una vez restablecido el gobierno nacional, Juárez se dispuso a expedir una "Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes Federales", la cuál contenía una consulta pública respecto a la posibilidad de que el Congreso que se eligiera llevara a cabo ciertas reformas a la Constitución sin observar el procedimiento establecido en la misma.

Las reformas propuestas tenían por objeto restablecer el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, mismo que había sido quebrantado por el

Congreso de 1856-1857; las pretendidas reformas fueron rechazadas por la mayoría de los estados.¹³

Juárez, al frente del ejecutivo y en uso de sus facultades, realizó dos clases de reformas, las que crearon el estado de Campeche y separaron al Estado de Coahuila de Nuevo León, las otras tuvieron por fin restablecer las alcabalas.

Durante el período de Lerdo se sucedieron importantes reformas, destacando aquellas que llevaron los principios de las Leyes de Reforma a la Constitución.

El General Díaz realizó reformas de carácter político, tales como la reelección y otras referidas a la sucesión presidencial, una vez concluida la Revolución de 1910 Francisco I. Madero implantó la no-reelección del Presidente, Vicepresidente y Gobernadores.

Lerdo sucedió a Juárez en el poder, y fue el General Fidencio Gómez, mediante un levantamiento armado en Tuxtepec, el encargado de desconocer a Lerdo y proclamarse en favor de Porfirio Díaz. Este último pronto se pronunciaría en favor de la no-reelección, hecho que supo manejar para asumir por segunda ocasión el poder ejecutivo después del período del General González.

Para 1900 una vez que Porfirio Díaz ya se había adueñado del poder ejecutivo, comenzaron los primeros signos de descontento con la Dictadura Porfirista, un ejemplo es el periódico "Regeneración" publicado por los hermanos Flores Magón; los signos de descontento se multiplicaban, los periódicos y grupos de oposición se multiplicaban y sus líderes eran desterrados o encarcelados.

¹³ Ibidem Pag. 681.

En 1906, en la ciudad de San Luis Missouri, se lanzó el "Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano", el cuál contenía las primeras reivindicaciones en materia social.

El período "regular" de Porfirio Díaz estaba próximo a concluir, por lo que la vicepresidencia se disputaba entre dos grupos con inclinaciones claras de porfirismo, por un lado estaban los "científicos", cuyo candidato era el Ministro de Hacienda José Ives Limantour y cuya tendencia era de restricción al poder absoluto, el otro grupo estaba formado por los porfiristas independientes cuyo candidato era el gobernador de Nuevo León el General Bernardo Reyes, quien gozaba de mayor popularidad.

La oposición antirreeleccionista cobraba cada vez mayor simpatía entre las gentes del pueblo, condición que Porfirio Díaz supo manejar, ya que para sorpresa de todos y en forma inesperada concedió una entrevista a un periodista norteamericano conocida como "Conferencia Creelman". En esta manifestó su deseo de dejar la presidencia: "Digan lo que digan mis amigos y partidarios me retiraré al concluir este período presidencial y no aceptare otro; no quiero continuar la presidencia. Esta nación esta ya lista para su última etapa de libertad".¹⁴

Al poco tiempo de la Conferencia Creelman, apareció un libro escrito por un propietario de Coahuila de nombre Francisco I. Madero, la publicación se dio a conocer con el nombre de "La Sucesión Presidencial en 1910". El autor se apegaba a una opinión vigente en ese momento, la de reelegir a Díaz en la presidencia y que se garantizase el libre sufragio para la elección de vicepresidente. Esto no implicaba que Madero tuviera la convicción de perpetuar a Díaz en el poder, sino que consideraba que ese era el medio más conveniente para una reforma profunda en un futuro próximo.

¹⁴ Ibidem Pag. 723.

El principal punto de la obra de Madero es la creación del partido antirreeleccionista con sus dos principios fundamentales, libertad de sufragio y no-reelección.

Poco tiempo después, Madero fundó el Centro Antirreeleccionista y comenzó a organizar centros en diversos lugares de la República; sus giras por la República y la entrevista que sostuvo con el General Díaz lo llevaron a la convicción de que su partido debería tener sus propios candidatos en las pugnas electorales.

A pesar de las declaraciones del General Díaz en la Conferencia Creelmal, éste aceptó su séptima reelección lo que produjo la coalición de los dos grupos opositores más fuertes. Para el 15 de abril de 1910 los partidos Liberal y Antirreeleccionista, organizaron en la Ciudad de México la llamada "Convención Nacional Independiente" en la cuál se tuvo a bien nombrar a los candidatos para los dos primeros puestos del poder ejecutivo, a este efecto fueron designados Madero y Francisco Vázquez Gómez.

Madero, apresado en Monterrey en junio de ese mismo año, fue en prisión donde terminó por convencerse que las armas eran el único camino que le quedaba, esto a decir de su secretario Roque Estrada.

El 5 de octubre Madero logró fugarse, y fue en San Antonio, Texas, donde formuló su Plan de San Luis Potosí, al que le dio la fecha de su fuga; este Plan contenía los elementos para una auténtica insurrección popular.

El descontento era palpable y las insurrecciones armadas no se dejaron esperar, Madero entró al país el 14 de febrero y las tropas de Orozco se dispusieron a tomar Ciudad Juárez, lo que consiguieron para el mes de mayo de

1911. Como consecuencia de la toma de Ciudad de Juárez se elaboró un tratado en la misma ciudad en el que se dispuso que Díaz y Corral renunciarían y Don Francisco León de la Barra, Ministro de Relaciones Exteriores, asumiría el interinato.

Así, Díaz renunció el 25 de mayo y se marchó a Europa; la insurrección había derribado en seis meses un régimen que se mantuvo en el poder durante treinta años.

Al parecer el camino para los insurrectos estaba libre, pero las diferencias entre el partido antirreeleccionista, encabezado por Madero y el partido Liberal Mexicano, eran cada vez más notorias por lo que estos dos bandos tendían a separarse.

Ricardo Flores Magón manifestó en el mes de agosto de 1911 que las reformas pretendidas por el Partido Liberal, eran más profundas y completas que aquellas del partido Antirreeleccionista, ya que el primero pretendía cambios en lo político, social y económico, mientras que el Antirreeleccionista se ocupa solo de lo político. Las fuertes diferencias existentes entre ambas posturas serían la mecha que despertaría la inquietud de una nueva Ley Fundamental.

Fue durante el interinato de Francisco León de la Barra, cuando los partidos políticos gestados en la Revolución triunfante se disponían a contender por la presidencia; salvo el partido reyista, todos coincidían en proponer a Madero para la presidencia y era en los candidatos a la vicepresidencia donde dejaban ver sus diferencias.

Madero, una vez elegido como presidente, descuido las causas sociales que aquejaban al país, a esto hay que sumar su incumplimiento a las promesas del Plan de San Luis y su traición a las tropas de insurrección en Ciudad Juárez.

Lo anterior no tardó en reflejarse como la continuación de la lucha armada, Zapata como caudillo del sur y Pascual Orozco en el norte.

Gracias al Tratado de Ciudad Juárez, Madero se apoyaba en el ejército federal, que hasta entonces se había mantenido fiel a las instituciones, esto lo demostraba al no haber apoyado a los generales Reyes y Díaz en sus intentos por desconocer a Madero.

En un clima de extrema tensión el 9 de febrero de 1913 un grupo de militares federales comandados por el General Mondragón iniciaron en la capital el movimiento conocido como el Cuartelazo de la Ciudadela, este en favor de los detenidos Reyes y Díaz. Reyes murió al tratar de entrar a Palacio Nacional en los primeras horas de la batalla, el General Díaz se encerró en la Ciudadela, hecho conocido como la "Decena Trágica" y después de pactar en la embajada de los Estados Unidos la traición del general Victoriano Huerta, jefe de las fuerzas armadas, Díaz se dispuso a declarar la victoria de los rebeldes, hecho que culminó con la detención de Madero y Pino Suárez.

Al día siguiente de tales hechos Madero y Pino Suárez presentaron sus renuncias, Carranza, quien era gobernador de Coahuila promulgó un decreto en el que desconocía a Huerta, igual actitud tomó la legislatura de Sonora. Los asesinatos posteriores de Madero y Pino Suárez pronto condujeron a cambiar el rumbo de las cosas, el camino de las armas continuaba siendo el único medio para resolver las diferencias.

"Pronto la Revolución tomó el nombre de "Constitucionalista", ya que se proponía restablecer el orden constitucional contenido en la Constitución de 1857, cuya ruptura se atribuía a Huerta".¹⁵

¹⁵ *Ibidem* Pag. 806.

Carranza, conocido ya como primer jefe del Ejército Constitucionalista, se dispuso a formular el documento conocido como "Plan de Guadalupe", varios seguidores de Carranza no tardaron en manifestar las carencias del mencionado Plan, sobretodo en cuestiones agrarias y obreras.

El triunfo del Ejército Constitucionalista se consumó cuando en Teoloyucan, el 13 de agosto de 1914, se pactó la entrega de la Ciudad de México y la disolución del ejército federal. El triunfo del movimiento Constitucionalista llevó a Carranza a expedir en Veracruz el día 12 de diciembre de 1914, las "Adiciones al Plan de Guadalupe", en estas Carranza atacaba al movimiento iniciado por Villa tachándolo de obstaculizar las causas revolucionarias, disponía igualmente la creación de leyes agrarias, fiscales y de mejora a la condición de los obreros, revisión a los códigos Civil, Penal y de Comercio, además de reformas al procedimiento judicial.

Carranza realizó algunas reformas de las contenidas en el Plan de Guadalupe, en un período en que se encontraba en suspensión la Constitución de 1857 y al que se le llama preconstitucional, dichas reformas contemplaban un retorno íntegro a la constitucionalidad. El retorno a la Constitucionalidad ofrecía tres caminos, la restauración lisa y llana de la Constitución de 1857, la revisión de la Carta mediante el procedimiento por ella instruido o la expedición de un nuevo orden constitucional, de entre estos caminos, Carranza escogió el último, al parecer asesorado por sus más cercanos adeptos, destacando entre ellos Félix F. Palavicini.

Carranza el 14 de septiembre de 1916, expidió un decreto reformativo de algunos artículos del Plan de Guadalupe, mediante el cuál sugiere la puesta en práctica de algunas reformas de carácter social, las cuales, al no tocar lo relativo a la organización de los poderes federales podían ser puestas en marcha de manera inmediata, otro problema implican las pretendidas reformas políticas, las

cuales, al referirse a la forma de gobierno podían ser atacadas por los enemigos de la Revolución, lo que hacía necesario que la sociedad expresara su libre voluntad al respecto, sin importar lo establecido por la Constitución de 1857, respecto al procedimiento de reformas, ya que es en el pueblo donde de manera originaria y esencial reside la soberanía, por lo que este es libre para disponer de su destino.

Este mismo decreto convocaba a elecciones para un Congreso Constituyente, los requisitos eran los mismos que para ser diputado, salvo las prohibiciones a aquellos que hubieren participado en puestos públicos durante administraciones hostiles a la causa revolucionaria. El Constituyente tendría la función de revisar y estudiar las reformas propuestas para emitir su proyecto definitivo en un plazo de dos meses después del cuál se disolvería.

El Congreso se integró por miembros de la tendencia radical, encabezada por el general Alvaro Obregón y por miembros del grupo moderado, apoyados por Carranza, mismos que habían participado en la elaboración del proyecto a discutir.

El 1 de diciembre, el jefe Constitucionalista entregó a la mesa directiva el proyecto propuesto, pronto se integró una Comisión de Constitución formada por Francisco J. Múgica, Luis J. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román, el exceso de labores condujo al nombramiento de otra Comisión a la que fueron llamados Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González., el criterio radical prevalecía en ambas planillas.

Es pertinente mencionar la influencia de las doctrinas de Emilio Rabasa en materia de Organización política de la República, estas eran ampliamente reconocidas por los miembros del Constituyente de 1916-1917.

La labor constituyente se destacó de manera relevante en lo que concierne a las materias obrera y agraria, labores suficientes para convertir el proyecto del Primer Jefe Constitucionalista en una nueva Constitución.

La tendencia inicial era dejar la resolución de los problemas obreros y agrarios a las leyes secundarias, pero la insistencia de varios legisladores, la intensidad y las razones expresadas en históricos debates condujeron al Constituyente a integrar esos principios en la Ley Fundamental.

El 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución, esa misma tarde rindieron protesta los diputados y después el Primer Jefe; la Constitución fue promulgada el día 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1 de mayo del mismo año.

Como hemos ya indicado, aunque las "Adiciones al Plan de Guadalupe" hicieran referencia a Reformas a la Constitución de 1857, el resultado de este Constituyente había sido un nuevo orden constitucional, los principios que introdujo, únicos en el mundo, como por ejemplo los principios laborales, serían modelo para la elaboración de otras constituciones como la Rusa.

Quizá por respeto a la Constitución de 1857 se utilizaba el término reformas, pero por el contenido, no se trataba ni de un acta constitutiva ni de una serie de reformas, sino de una nueva Constitución con vida independiente y con espíritu propio, documento que hasta hoy nos rige y que conocemos con el nombre de "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Es pertinente mencionar en este momento algunas consideraciones en torno al presente trabajo y al fin al que este tiende; no hay duda de que el presente trabajo no tiene una finalidad histórica, en el sentido de pretender buscar justificaciones o interpretaciones a diversos hechos históricos.

El lector no debe someter el presente capítulo a un análisis extremo de la historia de México, ya que seguramente lo encontrará muy poco profundo. Esto tiene una razón de ser, ya que nunca hemos pretendido realizar un trabajo de carácter histórico ni mucho menos tratar de demostrar un conocimiento profundo del constitucionalismo mexicano.

Lo anterior exige el que se reconozca que la brevedad del capítulo obedece al fin de este trabajo, por lo que la labor aquí realizada se redujo a una síntesis de los hechos históricos más importantes.

Debemos, por tanto, justificar la existencia de este capítulo; este se explica en el hecho mismo de ver a la historia de México como la responsable de nuestro presente, los hechos que aquí hemos reproducido nos ayudarán a comprender mejor muchas de las afirmaciones de fondo de nuestro trabajo.

Sin la historia todo nos es ajeno e incomprensible, la realidad tendrá un falso significado y no podremos entender nuestro presente, lo que nos convertirá en hombres inútiles en la labor de progreso y justicia que este país reclama.

II.- CONSIDERACIONES EN TORNO AL CONCEPTO DE ESTADO, SOBERANÍA Y PODER CONSTITUYENTE.

A).- Estado y Soberanía.

Una vez hechas ciertas consideraciones históricas en torno al constitucionalismo mexicano, debemos determinar el objeto del presente estudio, para ello es necesario precisar la cuestión que se pretende analizar; debido a ello, comenzaremos por preguntarnos:

¿Cuál es el contenido real que debe dársele a un texto constitucional por aquella sociedad a la que rige y cuales son los límites que los reformadores deben observar en tal proceso ?

Esta cuestión ha sido tratada por diferentes pensadores en diferentes épocas y los razonamientos hasta hoy vertidos tienen un carácter y significado muy diverso, por ello, dentro de nuestras posibilidades y con la mayor libertad y coherencia de que nos podamos servir, trataremos de contribuir a señalar ciertas consideraciones en torno a la cuestión debatida.

Antes de proponer o señalar un concepto de "Constitución" con el que muchos estarán en desacuerdo y quizá los menos lo verán como un criterio aceptable, me gustaría hablar de los conceptos de Estado y Soberanía como elementos determinantes del orden jurídico, situación necesaria para contestar a la pregunta anteriormente formulada

Siguiendo el orden establecido en nuestro capítulo trataremos en principio lo relativo al Estado.

Son ya muchos pensadores los que se han debatido resolviendo la cuestión del origen del Estado, entre ellos tenemos algunos que atribuyen el origen del Estado a la naturaleza social del hombre, *zoon-politikon*, como Aristóteles, otros que lo fundan en consideraciones contrarias ya que ven al hombre en una condición natural de aislamiento, como Locke y Rousseau, otros más que tienen consideraciones de carácter teológico como San Agustín y Santo Tomás de Aquino, lo cierto es, que si tienen diferencias en cuanto al origen del Estado, estos coinciden aunque no de manera total, en mencionar en sus ideas la existencia de un orden jurídico que riga la comunidad a la que hoy llamamos Estado.

Es verdad que el contenido del orden jurídico dentro de las diferentes teorías es tan distinto, que sería absurdo el tratar de identificar o interpretar alguna desde el punto de vista de la otra, por ejemplo: ¿ Como conciliar la idea de *zoon-politikon* de Platón y Aristóteles con la de Hobbes del estado de guerra permanente de los hombres o la de San Agustín de el Estado como organización efímera y transitoria ?

Todas estas teorías, como ya hemos mencionado, parten de principios muy diversos, de ahí que sus consideraciones lleguen a ser opuestas entre sí, lo cierto es que en todas vemos presente un orden jurídico. Para ejemplificar lo anterior mencionaremos de manera breve algunas de las principales consideraciones en tomo al Estado expresadas por reconocidos pensadores.

Platón¹⁶ estructura un tipo ideal de Estado dividiéndolo en tres clases sociales, guerreros, artesanos y labradores. Para el buen desarrollo del Estado debe haber entre los tres grupos una puntual armonía. Los mejores hombres deben dirigir a la comunidad tanto por sus cualidades intelectuales como por sus virtudes morales. Respecto a las formas de gobierno Platón considera la

¹⁶ Burgoa, Ignacio op. cit. pag 188-189.

aristocracia, la democracia, la oligarquía, la timocracia y la tiranía. Para este pensador la democracia es un régimen de libertad e igualdad, pero está propensa al desorden y la anarquía que fatalmente provocarán la tiranía.

Aristóteles¹⁷ parte del principio del hombre como ser social, *zoon-politikon*. Sostiene que el Estado es una entidad necesaria, ya que el hombre nace, crece, se desenvuelve y muere dentro de él. Aristóteles distingue ya la idea de la soberanía del Estado al hablar de la autarquía de la polis, es decir, la capacidad que tiene esta para darse la organización que más le convenga sin la intervención de potencias ajenas o extrañas a ella. Distingue a la monarquía, la aristocracia y la democracia como regímenes puros de gobierno y que pueden llegar a convertirse respectivamente, en tiranía, oligarquía y demagogia.

San Agustín¹⁸ funda su teoría en la existencia del alma, que preconiza una vida ultraterrena. A las comunidades estatales reales o temporales las considera como organizaciones efímeras o transitorias supeditadas a la gran comunidad religiosa. Atribuyó al Estado una finalidad espiritual mediata, consistente en preparar el destino ultraterrenal de los hombres reunidos en sociedad mediante la realización, en el orden temporal, de los valores que conducen a ese destino, como el bien común y la justicia, bajo la tónica de los principios evangélicos.

Santo Tomás de Aquino¹⁹ considera al Estado como una comunidad natural de hombres, organismo necesario dentro del cuál la persona debe cumplir sus deberes humanos frente a sus semejantes y como criatura de Dios. Ve al hombre como un ser social por naturaleza, parte del principio de *zoon-politikon*. El orden estatal al igual que el orden de la naturaleza, han sido establecido por los designios de la Providencia, de tal manera que a través de la organización estatal, los hombres cumplen sus necesidades temporales y espirituales. Destaca

¹⁷ *Ibidem* pag. 190.

¹⁸ *Ibidem* pag. 191.

¹⁹ *Ibidem* pag. 192-193

la finalidad temporal del Estado, identificando esta con el bien común, actividad hacia la cuál deben dirigirse las leyes y los gobernantes. Las sociedades deben organizarse en base a la ley, y esta debe ser la ordenación de la razón en vista del bien común, promulgada por aquel que tiene el cuidado de la comunidad. Distingue la capacidad de los hombres para oponerse y resistir el poder autoritario, así como la renuencia a cumplir las leyes positivas que no se dirijan hacia la provisión del bien común.

Tomás Hobbes²⁰ parte del principio de considerar al hombre como un ser proclive por naturaleza a dominar a sus semejantes por la fuerza. Coloca a los hombres en un primitivo estado de guerra entre sí, en esta situación no existe oportunidad para el desarrollo, existe un continuo temor de muerte, por lo que el hombre es un ser solitario y aislado. Las necesidades propias de los hombres los conducen a la imperiosa necesidad de reunirse y formar una comunidad que es el Estado. La permanencia y seguridad de este Estado dependerá de que los hombres establezcan un orden y este sea confiado a otros hombres mediante el ejercicio de un poder coactivo que garantice la permanencia de todos los componentes de la sociedad humana.

Locke²¹ sostiene que los hombres, antes de la formación de la sociedad civil regían sus relaciones por el "orden y la razón", esta situación era determinada por el derecho natural, antecedente del derecho positivo. El constante peligro que asechaba ese derecho natural, llevó a los hombres a crear autoridades que garantizaran ese derecho. Esto no implicó un desplazamiento del poder comunitario hacia el órgano de gobierno, ya que este se encontraba limitado por el derecho natural. El pacto mediante el cuál se forma la comunidad política debe provenir de la mayoría, quedando sometida la minoría. Distingue entre comunidad política o Estado y gobierno, la primera corresponde a la entidad

²⁰ *Ibidem* pag. 196-197

²¹ *Ibidem* pag. 197-198

convenida por los hombres y que a todos abarca, mientras que el gobierno es el conjunto de órganos que la misma crea para su administración y dirección.

Una vez hechas las anteriores consideraciones, partiremos pues del principio de que toda comunidad humana requiere para su existencia y desarrollo de un orden jurídico que la regule y cuyo contenido debe ser determinado por los propios integrantes del grupo, atendiendo a su naturaleza humana y a su realidad histórica, a este principio lo llamaremos *necesidad-normativa*.

Los seres humanos tenemos como característica esencial el ser de naturaleza racional, por lo que en este sentido y para los fines aquí pretendidos utilizaremos la definición de hombre (perteneciente al género humano) de Boecio, el cuál afirma que hombre es "Sustancia individual de naturaleza racional",

La definición anterior se explica de la siguiente manera: sustancia alude a lo que existe en sí mismo o por sí mismo, individual significa que tiene su propia entidad, es decir, se puede distinguir de los demás seres, naturaleza nos indica modo de ser, esencia de un ente en cuanto al principio de sus operaciones específicas y racional indica operación discursiva, que piensa y/o conoce. Si estamos de acuerdo este concepto, podemos decir que todos los hombres, por el simple hecho de serlo, poseen como principio de sus operaciones el ser racionales, es decir, "el principio de toda operación humana es racional".

El hombre no puede concebirse como un ser aislado que se agrupa con la única finalidad de satisfacer sus necesidades materiales, esto, si bien es una necesidad básica que solo puede satisfacerse viviendo en comunidad no exige el que esta sea la razón total de la formación de las comunidades.

Los seres humanos contamos con una capacidad afectiva, esta capacidad se traduce en vínculos entre los individuos, estos vínculos que no son materia de este estudio nos interesan en tanto que son un elemento más de convicción respecto de la naturaleza social del hombre.

Los hombres, que siempre han vivido en comunidad, han tenido la necesidad de regular las relaciones entre ellos, es obvio que el hombre primitivo determinará esa regulación en base a lo estipulado por el más fuerte de los miembros del grupo, concepción que seguramente prevaleció por mucho tiempo, pero, sin argumentos cargados de razonamientos que pretendan explicar todo desde una lógica que más que eso parecen ser producto de procesos intelectuales muy complicados, podemos decir que a medida que los grupos evolucionan profundizando en sus conceptos religiosos, variando sus necesidades, siendo estas cada vez mayores y más complejas, tanto materialmente como socialmente y comprendiendo mejor su entorno natural, tuvieron que variar su regulación con justificaciones y contenidos distintos.

Por tanto, el Estado es esa organización humana de carácter político (público, que a todos compete), regulada por un orden jurídico, asentada en un territorio específico y dotada de autoridades que dirigen el destino de los integrantes.

Es cierto también que el Estado Moderno es el resultado de la evolución de los conceptos anteriores, ya que si bien afirmamos que el hombre siempre ha estado regido por ciertas normas, no podemos decir que por tanto la existencia del Estado es paralela a la del hombre.

Parecida aclaración es la que debemos hacer respecto a la regulación de la conducta humana, ya que el Derecho tal y como lo conocemos hoy día, con sus procesos de creación y revisión, así como las razonamientos que encierra esta

disciplina, no son sino resultado de la evolución de aquellas normas precarias que debieron haber regido al hombre en condiciones muy primitivas, independientemente de la justificación que se le de al contenido del mismo.

Partiendo pues del hecho real de que el hombre vive y se desarrolla en comunidad es lógico suponer que la existencia de reglas fue quizá una de la primeras necesidades humanas, la propia racionalidad humana exige la existencia de parámetros de comportamiento establecidos por los propios miembros de la comunidad. El grupo humano como principal interesado en el establecimiento de normas que regulen su vida en comunidad es quien debe determinarlas, ya que será en su beneficio o perjuicio lo que resulte de tal determinación.

Es el carácter de miembro del grupo, de principal interesado, el que permite a los miembros del grupo autodeterminarse excluyendo de tal proceso a todo ser extraño a esta comunidad. Esta facultad, conocida como soberanía, y que implica la autodeterminación de los grupos humanos, a sido quizá el tema más debatido en la doctrina jurídica, ya que ha decir del maestro Tena Ramírez, "esta ha llegado a comprender dentro de su ámbito los más disimiles y contradictorios significados"²².

La soberanía a sido identificada como el argumento principal para justificar el que los pueblos se autodeterminen y establezcan el contenido, alcance y límites de su orden jurídico, de esta manera algunas consideraciones en torno a la soberanía son las siguientes:

Constant: "La soberanía popular no es ilimitada, puesto que esta circunscrita a los límites que les señala la justicia y los derechos de los individuos. La voluntad de todo un pueblo no puede hacer justo la que es injusto. Los

²² Tena Ramírez, Felipe op. cit. pag 11

representantes de una nación no tienen el derecho de hacer lo que debe hacer la nación misma. Ningún monarca, sea el que fuere el título que reclame, ora se apoye en el derecho divino, otra en el de conquista, ora en el sentimiento del pueblo, no posee un poder sin límites ".²³

Heidelberg: " La soberanía es la capacidad de determinarse por sí mismo desde el punto de vista jurídico, por lo que esta capacidad suprema no puede pertenecer sino al Estado".²⁴

De la Cueva: "La soberanía no es un poder ilimitado e ilimitable, la soberanía es la cualidad del Estado de autodeterminarse o de auto-organizarse: el Estado no está subordinado a un Derecho Natural que no existe, pero tampoco es el Estado un poder que conduzca a la anarquía, por que ello es la destrucción del propio Estado; en consecuencia, el Estado tiene que dictar su Constitución".²⁵

Viamonte: "El pueblo es el único titular de la soberanía. No hay más voluntad soberana que la voluntad constituyente ni otro poder soberano que el poder constituyente ".²⁶

Tena Ramírez: " El pueblo, titular originario de la soberanía, subsumió en la Constitución su propio poder soberano. Mientras la Constitución exista, ella vincula jurídicamente, no solo a los órganos, sino también al poder que los creó. La potestad misma de alterar la Constitución, solo cabe ejercitarla por cauces jurídicos. La ruptura del orden constitucional es lo único, que en ciertos casos y bajo determinadas condiciones, permite que aflore a su estado originario la soberanía ".²⁷

²³ Curso de Política Constitucional Edit. Thaurus , Madrid 1968, Pag. 11.

²⁴ Burgoa , Ignacio, opa. cita. Pag. 236.

²⁵ Ibidem Pag. 237.

²⁶ Sánchez Viamonte, " El Poder Constituyente " . Edit. Bibliográfica Argentina . Edición 1957 , Argentina, Pag. 311.

²⁷ Tena Ramírez , Felipe, op. cit. Pag 11.

La doctrina esta de acuerdo en sostener que la soberanía es un poder supremo en cuanto que se ejerce sobre todas las fuerzas individuales y colectivas que se registran y operan en el pueblo o nación a que dicho poder pertenece, circunstancia que explica el vocablo mismo, ya que la palabra "soberanía" se compone de la conjunción super-omnia, que denota "sobre todo".

No tenemos razón para poner en duda el derecho que tiene toda comunidad humana para determinar el orden jurídico que debe regirla, el contenido de este orden jurídico debe atender forzosamente a la realidad de la comunidad misma, al fin que persiga y al entorno en que se desarrolle.

La evolución de los grupos sociales, organizados en base a lo que llamamos Estados Independientes, es cada vez más compleja. Antiguamente los pueblos tenían una mayor libertad para determinar su destino, pero la inter-relación de los pueblos, cada vez más intensa y determinante, fue incorporando nuevos criterios en la dirección de sus destinos, esto ha provocado una crisis en el concepto "soberanía".

Es probable que en la antigüedad lo ocurrido en un Estado no afectara a otro de manera directa o considerable, pero la inevitable interacción de los diferentes Estados para la satisfacción de sus necesidades, el desarrollo de las vías y medios de comunicación, así como la evolución de las políticas financieras, ha provocado que los Estados se determinen en base a hechos o acontecimientos en muchas ocasiones ajenos a ellos, y que repercuten en su estructura de manera directa.

Lo anterior a puesto en duda el concepto de soberanía como poder supremo, ya que se ha visto como un mito por unos o como un debilitamiento de la misma por otros, pero lo cierto es que la soberanía, esa facultad de decidir el

propio destino de la comunidad, puede sin duda ser dirigida hacia un destino u otro por medio de distintos mecanismos.

En nuestros días la capacidad de autodeterminación de los pueblos esta vinculada al destino de otras comunidades, esto por la propia evolución de los pueblos, por su posición en el contexto de las naciones, lo que les da más o menos capacidad de influencia, y por las relaciones actuales que imperan entre los pueblos tanto en la cosa privada como la pública.

Una vez expuesto lo anterior y en el entendido de que todo pueblo o nación debe darse en un momento dado un orden que los regule, independientemente de cuál sea la postura que adoptemos respecto al acto de la autodeterminación, podemos decir que ese acto de constituirse por parte del conglomerado humano se ejerce mediante la determinación del orden jurídico que han decidido los rija, al momento de hacerlo ese grupo se convierte en un poder constituyente, mismo que debe atender a las necesidades y al bienestar de la comunidad entera, lo que obedece a los fines del presente estudio y por tanto, pasaremos a estudiarlo atendiendo a consideraciones doctrinales muy conocidas y por supuesto a nuestra propia consideración.

B).- Poder Constituyente.

Por poder entendemos fuerza, energía, dinámica; constituyente indica la actividad de crear, de constituir, en nuestro caso, creación de una constitución que como ordenamiento fundamental y supremo, estructure normativamente a un pueblo bajo la tónica de diferentes y variables ideologías de carácter político, económico o social. En otras palabras, el Poder Constituyente es una potencia encaminada a establecer un orden constitucional o sea, una estructura jurídica fundamental de contenido diverso y mutable dentro de la que

se organice un pueblo o nación, se encauce su vida misma y se normen las múltiples y diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen de su propio desarrollo.

Santo Tomás de Aquino²⁸, en forma semejante a nuestra anterior consideración y de manera general afirma que poder es el principio motor que dirige y establece en un grupo humano el orden necesario para conducirlo a su fin.

Para André Hariou²⁹ el establecimiento de una Constitución es el deseo de organización racional de un Estado.

Para comprender el alcance y contenido de un Poder Constituyente se hace necesario afirmar que la soberanía, como poder supremo que es, esta inescindiblemente vinculada al Poder Constituyente. El Poder Constituyente tiene como finalidad la de establecer el derecho fundamental que regirá a un grupo determinado, esto supone que el Poder Constituyente tenga la hegemonía suficiente para poder imponerse a todas las voluntades, lo que implica que debe ser supremo, independiente, legítimo y coercitivo.

La supremacía supone el poder actuar sobre todos los demás poderes, la independencia nos indica la no vinculación a fuerzas ajenas a él, la coercitividad es la capacidad de someter a tales poderes y la legitimidad supone la capacidad, otorgada y aceptada por el grupo que pretende autodeterminarse.

La legitimidad, carácter esencial del poder constituyente, supone que este debe ser un órgano emanado de la Nación, y por medio de él se considera que es la Nación misma quien establece y organiza los distintos poderes del Estado,

²⁸ Burgoa, Ignacio op. cit. pag. 192

²⁹ Hariou, Andre. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas" Edit. Ariel, Colecc. Demos, 2a edición, 1980. pag. 347.

por consiguiente se estima que la soberanía nacional no podrá realizarse más que sometiendo los órganos de gobierno a un estatuto establecido de forma solemne.

La operación constituyente fue interpretada por Jean Jacques Rousseau como la renovación del Contrato Social. Compartiendo la crítica de André Hariou a este respecto, consideramos que esta postura es equivocada en cuanto a que los Estados no parten de un contrato, pero es correcta en el sentido de que la labor constituyente supone una renovación, un comenzar.

La labor constituyente supone un trabajo o actividad legislativa, que deriva finalmente en un estatuto jurídico dado por la Nación misma y para la Nación misma. El resultado de esa labor constituyente es un sistema de *superlegalidad*, por lo que las leyes que de este sistema emanen así como los reglamentos no pueden derogar o contraponerse a lo establecido en la Constitución, ya que es ésta la que les da origen, las crea.

Es evidente que del resultado de esa labor legislativa primaria dependerá la fuerza y autoridad de todo el orden jurídico secundario, por lo que una buena Constitución será la mejor base para un orden jurídico fuerte. Claro es que la buena técnica legislativa no supone forzosamente que el orden jurídico tendrá la misma calidad que el orden primario, esto se explica en la composición del órgano legislativo ordinario, es decir, aquel que está encargado de seguir los lineamientos constitucionales en su labor de crear las normas secundarias.

Lo anterior se explica en el hecho de que la labor constituyente supone una labor creativa, una labor intelectual superior, por lo que en ocasiones las constituciones se realizan por conocedores del derecho y de la realidad que pretenden normar, aunque esto no es una regla. Una vez realizado el trabajo principal, será ya un órgano constituido el encargado de formular las normas que

imperen en la sociedad de que se trate y que se apeguen al orden fundamental; en muchos casos esos órganos legislativos secundarios o creados obedecen a intereses muy distintos y que no corresponden a una procuración de coherencia constitucional, lo que trae como resultado que se rompa el orden primario y se genere un caos jurídico, o para no ir más lejos puede ocurrir que el cuerpo legislativo este integrado por un grupo de gente ignorante, desconocedora de la realidad social y jurídica y que sirve a intereses ajenos para los que fueron nombrados, en este caso ¿de que sirve tener un marco jurídico primario de gran calidad intelectual?. La respuesta a esta interrogante es muy sencilla, de nada; sería lo mismo el contar con un orden deficiente ya que las normas secundarias serán producto de la voluntad de unos cuantos y no de un orden establecido por la colectividad y para la colectividad.

El poder constituyente no es o no debe ser otra cosa que la Nación misma en ejercicio de su derecho fundamental de autodeterminarse, en principio podemos decir que ese derecho corresponde de manera inseparable al componente humano agrupado como Estado o Nación, por lo que el pueblo puede romper de manera violenta o revolucionariamente un régimen jurídico que no se adecue a sus aspiraciones o sea un obstáculo para su progreso en los aspectos más importantes de su vida.

Ese derecho a la revolución debe entenderse como la facultad de los pueblos para variar sus regímenes jurídicos cuando estos les han sido impuestos, por lo que se entendería que es un sistema ajeno, carente de los elementos esenciales que ya hemos mencionado, es decir, no sería un orden emanado de un poder soberano, ya que la soberanía es atributo esencial del pueblo, por lo que todo orden jurídico que sea ajeno, por conclusión no puede ser soberano.

En el caso anterior, si se entiende un derecho a la revolución ya que el pueblo, inclusive mediante el uso de las armas, debe buscar regirse por un

sistema propio, que emane de él mismo. Otra cosa es cuando el orden constitucional ya no corresponde a la realidad social, es decir, es obsoleto, en este caso es natural que el pueblo pueda variar su orden jurídico, sería absurdo el plantear la posibilidad de ordenes jurídicos inmutables. En este caso el derecho a usar las armas sería si no ilegítimo si irracional, ya que toda sociedad debe crear vías institucionales para modificaciones de su propio derecho, en este caso no estamos hablando de ordenes ajenos, de sistemas impuestos o de sociedades sometidas, sino de una simple adecuación de un orden legítimo pero obsoleto, por otro igual de legítimo pero útil.

André Hauriou³⁰ en su obra de "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", indica que el Constituyente Originario parte de dos supuestos, el primero corresponde al nacimiento de un nuevo Estado y el segundo al momento de un cambio de régimen; esto es un error ya que todo constituyente por el hecho de serlo es originario ya que supone una labor inicial que no tiene o debe tener reglas anteriores, el constituyente constituye, crea, es él quien determina el orden jurídico, por tanto, todo constituyente es originario, es un volver a empezar o empezar simplemente. Además, no solamente podemos integrar un órgano constituyente partiendo de la formación de un nuevo Estado o un cambio de régimen, ya que podría ocurrir que se integrará un órgano constituyente simplemente para renovar el derecho vigente en un Estado y que ya resulta obsoleto.

Todo poder originario debe suponer un carácter de poder primero tanto en tiempo como en jerarquía, por lo que solo puede haber uno, estos caracteres corresponden, como ya hemos indicado al poder constituyente, solo que este poder es temporal, se integra para una labor y una vez realizada desaparece para dar lugar a los órganos constituidos.

³⁰ Hauriou, André. op. cit. pag. 362

Atendiendo a lo anterior y en principio, la elaboración de una Constitución se hace con libertad y sin condiciones, salvo las limitaciones que exige la naturaleza humana y la realidad político, económica y social del grupo de que se trate. Fuera de estas consideraciones se parte de un terreno totalmente virgen.

Bielsa, comparte nuestro sentir respecto a la importancia de la realidad histórica de un pueblo en la labor constituyente, el maestro dice: "el Poder Constituyente organiza, estructura y define al Estado, órgano jurídico de la sociedad y también de la Nación cuando esa sociedad tiene unidad étnica, histórica, lingüística y aspiraciones e ideas comunes".³¹

El maestro mexicano Héctor González Uribe, analiza en su obra denominada "Teoría Política" las limitaciones metajurídicas necesarias del poder constituyente; el citado maestro asevera que el poder constituyente está esencialmente limitado, sus limitaciones no provienen de la voluntad caprichosa de un legislador o de un jefe de Estado o de otra voluntad humana cualquiera, sino de su naturaleza misma. Así pues, señala tres grandes límites a la soberanía o poder constituyente, las ideas de bien, de lo público y de lo temporal.

Concluye el maestro González Uribe que "la soberanía o poder constituyente no es un simple derecho subjetivo cuyo ejercicio quede al arbitrio de su titular, pues al contrario, la soberanía es la manera de ser del Estado, una cualidad intrínseca y esencial al mismo, y por ello depende de su naturaleza y de sus fines. El bien público temporal le señala sus límites objetivos naturales que no dependen de la voluntad de los gobernantes. Al legislador no le toca sino dar forma normativa, obligatoria a esos grandes principios que limitan la soberanía desde dentro institucionalmente. Por eso no puede decirse que el Estado se

³¹ Burgoa Ignacio op. cit., pag. 249.

autolimita, como si esto proviniera de una decisión de su voluntad. Ya está intrínsecamente limitado, por su propia esencia y finalidad".³²

Por su parte y en el mismo sentido el jurista belga Jean Dubin afirma: "hay límites racionales y objetivos de la soberanía que están contenidos en la regla del bien público temporal y forman el derecho al que el Estado está naturalmente sometido y fuera del cual deja de ser Estado para pasar a la categoría de instancia abusiva de fuerza".³³

André Hauriou difiere del sentir nuestro y del de los autores anteriormente citados ya que en su obra anteriormente citada dice: "La elaboración de la Constitución, en principio se hace con plena libertad. En otras palabras la labor del poder constituyente originario se desarrolla sin condiciones, se considera que se despliega sobre un terreno totalmente virgen, tal como canta "La Internacional": "del pasado hacemos tabla rasa". Sin embargo los constituyentes, por determinadas razones, tanto personales como circunstanciales, pueden "motu proprio" aceptar limitar sus atribuciones".³⁴

Lo afirmado por Hauriou es falso; las limitaciones al poder constituyente no pueden provenir de un simple acto de voluntad del legislador o de quien sea, el poder constituyente está limitado de origen, el hecho que su función implique una labor creativa no exige el partir de actos caprichosos, la labor constituyente es una labor que tiene siempre como finalidad el bienestar del grupo, debido a esto el bienestar social no puede estar sujeto a la voluntad, ya que la propia finalidad exige ciertos parámetros de actuación ajenos y por encima de la voluntad humana.

³² González Uribe, Héctor. "Teoría Política", Edit. Porrúa, México, D.F., Edición V, Pag 337.

³³ Dubin, Jean. "Doctrina General del Estado", Edit. Jus, México, D.F., 1995, Edición II, Pag 137.

³⁴ André Hauriou. op. cit. pag. 363.

Nadie puede actuar sin responsabilidad y partiendo de consideraciones omnipotentes, de falsas ideas de poder absoluto y supremo, ilimitado; ni siquiera los propios individuos tenemos derecho alguno a tomar decisiones respecto de nosotros mismos que atenten contra nuestra propia naturaleza, una decisión que atente contra nuestro bien, nuestra integridad física o nuestra vida no es válida aunque sea consentida por nosotros mismos, por ello el órgano encargado de formular el ordenamiento original del cuál partirán los lineamientos bajo los cuales se regirá el grupo social, tiene siempre como límites esenciales la naturaleza misma de los individuos que lo conforman y como elemento determinante la realidad histórica de la sociedad que representa, ya que es el pueblo mismo el que se da un ordenamiento fundamental a través de un órgano temporal denominado Poder Constituyente.

El poder constituyente nos presenta una problemática muy especial respecto a si es de naturaleza permanente a desaparece una vez que ha cumplido su fin, esta problemática ha dado pie a quizá una de las discusiones más apasionadas del derecho constitucional.

El prestigiado maestro Felipe Tena Ramírez es un arduo defensor de la idea de concebir al Poder Constituyente con un carácter de permanencia; en su obra "Derecho Constitucional Mexicano", expone su postura con gran claridad. De manera breve trataremos de resumir la postura del maestro Tena Ramírez resaltando los puntos más relevantes.

El maestro entiende el acto constitutivo de la siguiente manera: "el pueblo hizo uso de su soberanía por medio de sus representantes reunidos en una asamblea especial, cuya obra fue la Constitución, la cuál viene a ser de este modo expresión de la soberanía. Una vez que llenó su cometido dicha asamblea desapareció y al extinguirse pudo entenderse que se había agotado el ejercicio de la soberanía. En su lugar aparecieron la Constitución, como exteriorización

concreta de la soberanía, y los Poderes por ella organizados, los cuales no son ya soberanos, pues sus facultades están enumeradas restringidas ".³⁵

De esta manera Tena Ramírez distingue al poder constituyente de los poderes constituidos, una vez hecho esto considera, tomando como fundamento el artículo 135 de la Constitución Mexicana, que la facultad que la misma Constitución otorga en el citado precepto al Congreso Federal y a las legislaturas, representa una participación de la función soberana, esto debido a que el órgano legislativo puede en efecto, cumpliendo ciertas formalidades, alterar el texto constitucional.

Considerando lo anterior, concluye que "la función que este órgano realiza en materia constitucional, representa una verdadera labor constituyente, por lo que merece el llamarlo Poder Constituyente Permanente.

Una vez integrado este órgano su labor será la de adicionar y reformar el texto constitucional; adicionar significa agregar algo a lo ya existente, en tratándose de leyes es agregar un precepto nuevo a una ley que ya existe. Toda adición por tanto, supone la supervivencia íntegra del texto antiguo, para lo cuál es necesario que el precepto nuevo no contradiga ninguno de los preceptos anteriores".³⁶ Por otro lado, reforma es la supresión de un precepto de la ley, puede llegar a suponer la supresión de un precepto por otro.

Según el maestro y de acuerdo con lo anterior, la competencia del Constituyente Permanente se materializa en las facultades de adicionar y reformar la Constitución únicamente, no pudiendo por ningún motivo derogar totalmente el ordenamiento supremo.

³⁵ Tena Ramírez, Felipe . op. cit. Pag 45.

³⁶ *Ibidem* Pag 161.

Las ideas del Maestro Tena Ramírez respecto a la competencia del órgano revisor de la Constitución son correctas, pero debemos dejar claro que el nombre propuesto por dicho jurista para el citado órgano revisor es muy infortunado, esto debido a que el simple hecho de aludir a la palabra Constituyente implica el hecho de crear, circunstancia que se contrapone a la realidad, ya que todo órgano revisor es creado por lo que no le es dado sobreponerse al poder que le dio origen, esto sería destruirse para pasar a ser otra cosa.

Es cierto que en el Poder Constituyente reside la soberanía del pueblo, pero una vez que aquel cumple su función desaparece y la soberanía queda materializada en la Constitución elaborada por ese órgano.

El hecho de reformar a adicionar no implica el poder derogar un ordenamiento supremo, este se encuentra por encima del órgano revisor, por lo que la jerarquía de este último le impide expedir un ordenamiento nuevo.

La idea de Constituyente Permanente, nos podría dar a entender que el Poder Constituyente original pretendiera perpetuarse en el tiempo, creando un órgano con facultades suficientes para por vía de reformas o adiciones cambiar el sentido del texto original según convenga. Pensar lo anterior significa perder el sentido que todo texto constitucional debe tener, que es el ser, el modo de ser y el querer ser populares; esto no implica el que estemos a favor de ordenes jurídicos permanentes, sino que pensamos que todo orden fundamental debe tener una cierta permanencia en determinados aspectos, los cuáles significarán garantía para sus receptores, de otro modo la exagerada mutabilidad traería aparejada la inseguridad de los miembros del grupo y con ello un régimen de arbitrariedades.

El Jurista norteamericano Munro expresa al respecto: " Una Constitución es manifestación de la soberanía popular y una generación del pueblo difícilmente

podría imponer para siempre una limitación a la soberanía de las futuras generaciones³⁷

Munro tiene razón al afirmar que la Constitución implica la manifestación de voluntad de un pueblo, igualmente la tiene al aceptar el carácter mutable de la misma, esto no implica una mutabilidad desmedida, simplemente no abarca el tema de los límites a esa labor reformista por el órgano competente.

El entendimiento apropiado del tema en cuestión implica el diferenciar al órgano legislativo ordinario, del órgano revisor constitucional, aunque conformados por las mismas personas son órganos distintos, su diferencia estriba en su competencia, su naturaleza y modo de funcionar.

Respecto a la competencia la diferencia es muy clara, el órgano legislativo ordinario es un órgano creado cuya función es expedir leyes de acuerdo a lineamientos superiores, mismos que se encuentran contenidos en un cuerpo normativo al que llamamos Constitución. La labor de este órgano por ningún motivo puede sobrepasar el ordenamiento fundamental, ya que sus facultades le son dadas por este.

En cambio el órgano revisor, mal llamado Constituyente Permanente por el maestro Tena Ramírez, aunque conformado por los mismos individuos, en el caso mexicano, es un órgano distinto, su integración para funcionar es distinta y sus únicas facultades son reformar y adicionar, labor que en ningún caso le es dada al legislador ordinario. Ambos conceptos, adición y reforma, suponen la existencia de un ordenamiento previo, por lo que la Constitución se encuentra igualmente por encima de este órgano revisor.

³⁷ Munro, William Bennett, "The Government of the United States" 5a Edición, Nueva York, 1947, pag. 77.

Una vez hecho las anteriores consideraciones y para poder realizar un análisis del caso mexicano, consideramos pertinente el hablar un poco acerca de la que significa Supremacía de la Constitución, la importancia de este tema exige para su estudio que se trate por separado por lo que hemos decidido dedicarle un capítulo del presente estudio.

III.- SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN.

La Constitución de un pueblo es su ser, su modo de ser y su querer ser, esto nos lleva a concluir que el sentir de una nación debe quedar plasmado en su Constitución, por esto no puede nadie sino el pueblo mismo a través de el órgano que designe para esos efectos darse una Constitución.

La sabiduría romana no dejó pasar por alto la jerarquización de las normas jurídicas, de este modo, distinguió entre las normas que son fundamento del Estado y las leyes simples, las primeras constituyen la base inmovible del Estado y por lo mismo de la más alta jerarquía; las otras proceden de ella, son por esto leyes simples, o bien, ordinarias, reglamentarias u orgánicas. Modernamente la anterior distinción corresponde a lo que conocemos como leyes constitucionales y leyes ordinarias.

Al respecto el maestro Trueba Urbina expresa el problema con gran claridad: "En todo orden jurídico, la Constitución es la norma superior, la primera ley, mejor dicho, super-ley, norma de las normas; las demás leyes se derivan de ella Así se origina la validez de las leyes simples al sujetarse a la norma fundamental o suprema, fuente de la legislación ordinaria".³⁸

El jurista Bodenheimer señala que la constitución es la cúspide y base de la pirámide de la estructura jerárquica denominada sistema jurídico.

³⁸ Trueba Urbina, Alberto, " La Primera Constitución Político-Social del Mundo ", Editorial Porrúa, México, D.F., Edición I, Pag 3.

En el caso mexicano la supremacía constitucional se enuncia en el propio texto de la carta magna, esta en su artículo 133, mismo que señala:

Art. 133.- "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes o tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".³⁹

La supremacía constitucional no deriva de la mención expresa del texto, sino de la propia naturaleza del documento, en la Constitución se encuentra depositada la soberanía del pueblo, si entendemos a la soberanía como la facultad suprema de un pueblo para autodeterminarse y autolimitarse estaremos de acuerdo en ver a la Constitución como el ordenamiento supremo, en virtud de ser ahí donde se deposita el ejercicio de la soberanía. Ningún ordenamiento, puede estar por encima de la Constitución, ésta representa el sentir del pueblo, la expresión voluntaria del mismo.

Todo orden debe partir de algo, algo que le de existencia a lo demás, por lo que precisamente la función de la Constitución es constituir, crear; la más elemental lógica nos indica que nada puede estar por encima de aquello que le dio origen, existencia, ya que el orden creador es fuente de los órganos creados, es su alma, por lo que la destrucción del primero implica necesariamente la del segundo y no así del modo contrario.

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Cista. México, D.F., Edición 1995, Pag. 73,

El considerar a la Constitución como ordenamiento supremo, también obedece a su carácter de decisión política fundamental, esto implica un ejercicio de elección frente a diversas posibilidades ante las que se encuentra la comunidad estatal, fundamentales son aquellas decisiones que entrañan la existencia misma del Estado, resoluciones de la sociedad que son decisivas y determinantes en el presente y frecuentemente en el futuro, para la conformación de dicha comunidad.

Dentro de las decisiones políticas fundamentales, es quizá, la de mayor relevancia aquella que se refiere a la forma de gobierno bajo la cuál desea vivir. Estas decisiones fundamentales suponen pues, que el documento que las contiene adquiera igualmente una calificación de fundamentalidad, lo que trae consigo que la fundamentalidad de la Constitución sea la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo.

La fundamentalidad implica supremacía y en palabras del maestro Burgoa esta relación se explica de la siguiente manera: "Fundamentalidad y Supremacía, por ende, son dos conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes en toda Constitución jurídico-positiva, o sea, que ésta es suprema por ser fundamental y es fundamental porque es suprema".⁴⁰ La relación que bien ilustra el maestro Burgoa es lógica y nos ayuda a comprender bien varias de las ideas que hasta ahora hemos manejado, como la de la Constitución como base de todo el ordenamiento jurídico.

El principio de la Supremacía Constitucional tiene consecuencias que vale la pena mencionar. Para cumplir este propósito acudiremos a lo expuesto por Xifra Heras, el cuál considera como las consecuencias más importantes derivadas de la Supremacía Constitucional las siguientes:

⁴⁰ Burgoa, Ignacio. *op. cit.* Pag. 350.

a).- "El control de la constitucionalidad de las leyes que se imponen a raíz de la necesidad de que la constitución debe condicionar el ordenamiento jurídico en general.

b).- La imposibilidad jurídica de que los órganos deleguen el ejercicio de las competencias que les ha atribuido la Constitución, pues, como afirma Einsmen, los diversos poderes constituidos existen en virtud de la Constitución, en la medida y bajo las condiciones con que los ha fijado; su titular no lo es de su disposición sino solo de su ejercicio. Por la misma razón que la Constitución ha establecido poderes diversos y distintos y repartidos los atributos de la soberanía entre diversas autoridades, prohíbe implícita y necesariamente, que uno de los poderes pueda descargar sobre otro su cometido y su función, de la misma manera que un poder no puede usurpar lo propio de otro, tampoco debe delegar lo suyo a uno distinto." ⁴¹

El carácter de ordenamiento supremo que toda Constitución debe tener es necesario, de otra manera se generaría un caos jurídico-político; las bases de toda sociedad deben estar bien definidas y bien cimentadas, lo que implica que esa decisión colectiva de autodeterminarse y la forma de hacerlo debe estar por encima de toda otra decisión secundaria, ya que la primera es fuente de la segunda.

Respecto a la relación que guarda la Constitución con los órganos constituidos, transcribiremos un extracto del pensamiento de Hamilton.

"No hay proposición más evidentemente verdadera como la que todo acto de una autoridad delegada contrario a los términos de la comisión, en virtud de la cuál lo ejerce es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negarlo equivaldría a afirmar que el delegado es

⁴¹ Xifra Heras, Jorge, " Teoría Pura del Derecho ", Edii. Losada, Buenos Aires, Argentina, Pag. 109.

superior a su comitente, que el servidor esta por encima de su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo, que las personas que obran en virtud de poderes, pueden hacer, no solamente lo que esos poderes no los autorizan a hacer, sino a aun lo que ellos les prohíben".⁴²

La propia supremacía constitucional implica rigidez en la misma, esto supone una intangibilidad que se traduce en que en ningún sistema constitucional se permite que los órganos constituidos puedan alterar el texto constitucional, esto implicaría la destrucción del mismo.

De la anterior afirmación desprendemos que lo que en doctrina se conoce como constituciones rígidas significa que los órganos constituidos no pueden tocar la Constitución, contrario a lo que sucede con las constituciones flexibles donde si les es permitido a los órganos constituidos alterar el propio texto constitucional.

Una vez expuestos en capítulos anteriores y de manera breve, ciertos aspectos importantes del constitucionalismo mexicano, de las ideas de Estado, Soberanía, Poder Constituyente y Supremacía Constitucional, pro seguiremos nuestro estudio analizando la realidad del caso mexicano, teniendo en cuenta todos los comentarios anteriormente expuestos.

⁴² Burgoa Ignacio, op. cit. Pag. 352.

IV.- LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Una vez expuestos los temas anteriores podemos adentrarnos en la realidad actual del sistema constitucional mexicano. En este capítulo trataremos de analizar los problemas, si es que los hay, que representa el procedimiento señalado en nuestra Carta Magna para las reformas, sobre todo tomando en cuenta las implicaciones reales que este procedimiento tan recurrido ha generado.

Para lograr este objetivo, dividiremos el presente capítulo en varios subcapítulos, para de esta manera sistematizar y hacer más comprensibles las ideas expuestas.

1.- Nuestra Constitución.

A este respecto debemos considerar todo lo anteriormente expuesto respecto a la turbulenta historia del constitucionalismo mexicano, ya que el correcto entendimiento de nuestra Carta Magna exige un aceptable conocimiento del proceso de formación de la misma.

México ha decidido adoptar como forma de gobierno el de una república, representativa, democrática y liberal, esto se desprende de la lectura del artículo 40 de nuestra Constitución el cuál expresamente así lo señala, ¿pero que quiere decir esto?: bueno, esto implica que los propios integrantes del Estado mexicano han decidido vivir bajo el régimen anteriormente mencionado, el cuál se compone

de cuatro conceptos de los cuáles el fundamental es el de República, los otros tres indican la característica de la misma.

República es un concepto relacionado con los de representación y democracia, ya que la fuente de los tres es la voluntad popular, pero es prudente señalar el verdadero significado de cada uno.

República se opone a Monarquía, por tanto, debemos entender que la nota característica de los regímenes republicanos es la no permanencia del jefe de estado en el poder, es decir, el poder ejecutivo no es vitalicio sino temporal, tiene una duración determinada, de manera que su ejercicio pueda ser aspirado por varios miembros de la comunidad.

El concepto de representatividad deriva de la incapacidad material de que el pueblo reunido en asamblea decida respecto al rumbo que quiere tomar, esto solo es posible en comunidades con escasa población; hoy en día la complejidad de las estructuras estatales hace necesaria la creación de medios institucionales en que la nación o pueblo pueda participar de las decisiones estatales, esta participación no es directa, es decir, el pueblo no participa efectivamente en la toma de decisiones, sino que su participación es indirecta, por tanto, decide respecto de quienes son los que deberán tomar esas decisiones en su representación.

La representatividad en el sentido que se establece en la Constitución Mexicana, supone que el pueblo nombrará por medio de los instrumentos político-electorales establecidos, al grupo de representantes que tomará las decisiones respecto a la vida comunitaria, la representatividad supone siempre una participación ciudadana indirecta en la toma de decisiones fundamentales. El fenómeno de la representación hace al pueblo presente al momento de formar la voluntad estatal.

Respecto a la otra característica que nuestra Constitución le señala a la República, está la de que ésta es democrática; democracia es un término multívoco y muy polémico y de gran contenido ideológico, por lo que trataremos de explicarlo en el sentido que nuestra Constitución lo utiliza.

Para Aristóteles⁴³ la democracia consistía en que todos los ciudadanos fueran elegibles y electores, he aquí la relación que esta guarda con el concepto de república, esta idea Aristotélica no escapó al pensamiento occidental, donde la idea de democracia se identifica con la concepción de que sea el pueblo quien gobierne.

La concepción generalizada de la democracia , además de significar el gobierno del pueblo para el pueblo, también implica el régimen donde la persona cuenta con garantías individuales y con un mínimo de seguridad económica, donde existe una división de poderes, elección popular de los gobernantes y donde los partidos políticos permiten el pluralismo ideológico y la alternancia de las diferentes corrientes que conforman la sociedad. Es este modelo de democracia occidental junto con todas sus implicaciones el que sostiene nuestra Constitución.

Por último, debemos señalar la tercera característica que nuestra Carta Magna atribuye a la República Mexicana: el concepto de Federal.

El primer estado federal del mundo son los Estados Unidos de Norteamérica, estos sirvieron de inspiración al consituyente mexicano de 1824 para adoptar igualmente un sistema federal, aunque no idéntico.

⁴³ Rodríguez Lozano, Amador, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada" Edit. UNAM, 4a edición, México, D.F. 1993. pag. 169.

En términos generales, el estado federal consiste en la existencia de dos órdenes jurídicos, uno que corresponde y por tanto es válido en toda la federación y otro que es competencia de las entidades federativas que conforman dicho estado.

El Estado Mexicano en particular, se caracteriza por tener un orden jurídico general representado por la Constitución, este, es válido para toda la federación, crea a la federación y a las entidades federativas como dos órdenes subordinados a ella y coordinados entre sí, les otorga atribuciones y les fija límites a las mismas.

Otra característica del estado federal mexicano, es que las entidades federativas gozan de autonomía constitucional, es decir, crean y modifican su orden constitucional interno de acuerdo a las bases y límites que les fija la Constitución General, poseen recursos financieros propios e intervienen en los procesos de reforma a través de las legislaturas locales y el Senado de la República.

Este artículo fundamental de nuestra Constitución Política se debe entender en el sentido que aquí hemos expuesto, ya que de otra manera cometeríamos el error de mal entender la forma de organización política de nuestro país.

"Todo estado moderno debe suponer un equilibrio de fuerzas y amparo de aquellos intereses que no por estar en minoría, merecen alejarlos de la vida política", este enunciado del maestro Rabasa es muy indicativo del papel que debe jugar el estado moderno respecto de sus habitantes y consideramos que el régimen adoptado por nuestra Constitución y que ha quedado anteriormente explicado puede aspirar a esos logros.⁴⁴

⁴⁴ Rabasa, Emilio, op. cit. Pag XXV.

Ya expuesto el tipo de estado que es México es importante que hablemos un poco respecto a su Constitución en particular, atendiendo especialmente al procedimiento de adiciones y reformas que la misma consagra, a la forma en que esta lo estructura atendiendo a sus órganos más importantes y a la vigencia real de la misma.

Hemos ya explicado en capítulos anteriores un poco acerca del surgimiento de nuestra Constitución, como podemos ver, la historia del constitucionalismo mexicano ha sido un verdadero ejemplo del total desacuerdo de un pueblo o mejor dicho, de los representantes de un pueblo, para determinar el destino del mismo.

No es nuestro propósito el analizar que opción es o hubiese sido la mejor, el hecho cierto es que nuestro periodo constitucional nos revela la existencia de varios grupos con la influencia suficiente para mantener al país en un estado de inestabilidad política por más de noventa años.

Nuestra actual Constitución obra del constituyente de Querétaro ha sido el ordenamiento constitucional que ha logrado mantenerse por más tiempo, esto añadiendo que son ya muy numerosas las reformas que se le han practicado, así como muy polémico el contenido de las mismas.

Esto ha provocado muy diversos comentarios, algunos muy desafortunados como aquellos que insisten en ver a la Constitución como un proyecto de gobierno, esto no refleja sino un desconocimiento total de la Teoría Constitucional y, por tanto, del contenido y alcance que un texto constitucional representa.

Las constituciones no son ensayos o proyectos, sino órdenes jurídicos definitivos y concretos mediante los cuáles un grupo determinado de individuos

que pretenden conformar un estado, manifiestan su voluntad y ejercen el acto soberano, en orden a crear los órganos institucionales que los regirán, así como las atribuciones y límites de los mismos, reconociendo igualmente para sí aquellos derechos fundamentales que su propia condición humana les atribuye.

Es una falta de respeto a la propia investidura constitucional el pensar que esta es un mero capricho o instrumento de poder de aquellos que ostentan temporalmente los órganos de dirección de un pueblo.

Por otro lado, tenemos aquellos que piensan que el texto constitucional actual no es sino un orden constitucional distinto al formulado por el Constituyente de Querétaro, esto lo atribuyen a la cantidad de reformas practicadas, pero sobre todo al contenido de las mismas, ya que argumentan que el sentido del texto ha cambiado.

Esta aseveración tan tajante nos parece exagerada, si bien no es correcto ni conveniente que un texto constitucional sea exageradamente reformado, sobre todo cuando las reformas pretenden acomodarse a la voluntad de un gobernante, sí consideramos que el texto constitucional es o sigue siendo el formulado por el Constituyente de Querétaro.

Lo anterior lo apoyamos en el hecho de que en México no se ha integrado otro Congreso Constituyente, condición de necesidad para crear un nuevo orden constitucional, además de que en realidad la estructura estatal y social establecida en 1917 se conserva esencialmente hablando, aunque sí hemos tenido reformas realmente importantes y que han determinado la postura del estado mexicano en alguna materia en particular. Por último podemos agregar que el sentir general es el de ver a nuestra Constitución como una obra del Constituyente de 1917.

A lo anterior hay que sumar la que nuestra propia Constitución dice al respecto en su artículo 135: "para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma.....", con esto la constitución establece la prohibición al órgano revisor de expedir un ordenamiento fundamental distinto, ya que presupone la incorporación al documento original de las adiciones o reformas.

Nuestra Constitución ha servido de ejemplo para la creación de otros órdenes constitucionales como el de la ex Unión Soviética, además ha sido reconocida por diversos autores como la primera constitución político-social del mundo, ya que en ella se reconocen no solamente garantías o derechos individuales fundamentales, sino también derechos de orden social o colectivo, tanto en materia agraria como en materia laboral.

Nuestra Constitución esta clasificada dentro de aquellas conocidas como constituciones rígidas, esto se deriva del hecho de que los órganos constituidos no pueden tocar la constitución, la generalidad de estas constituciones son de forma escrita; lo contrario sucede con las constituciones flexibles donde sí le es dado al legislador ordinario modificar la Constitución.

Hablando a este respecto nos parece afortunada la clasificación que hace el maestro Tena Ramírez de los diferentes tipos de constituciones, atendiendo a su punto de vista el maestro mexicano las clasifica de la siguiente manera:

a).- Aquellas que admiten expresamente la posibilidad ilimitada de su propia reforma o derogación por parte del órgano revisor, lo que significa que el constituyente originario delegó en el instituido, deliberada y explícitamente, la integridad de su soberanía.

Este sistema representa la posibilidad abierta para los gobernantes de cometer abusos, por lo que solo sería conveniente aceptarlo en sociedades que cuenten con un alto índice de madurez política.

Es muy cierto el argumento de Maquiavelo cuando dice: "Debe, sin embargo, el legislador ser prudente y virtuoso para no dejar como herencia a otro la autoridad de que se apoderó, porque, siendo los hombres más inclinados al mal que al bien, podría el sucesor emplear por ambición los medios a que él apeló por virtud".⁴⁵

b).- La segunda clasificación corresponde a aquellas que excluyen de la competencia revisora los principios fundamentales de la Constitución.

En este sistema es muy importante que se determine expresamente cuáles son esos principios fundamentales, de otra manera en cada reforma entraríamos en pugnas que dificultarían el proceso de reforma.

c).- Las terceras son aquellas que sin referirse a los principios fundamentales, dejan a salvo de futura revisión determinados preceptos destinados a preservar una aspiración social o una conquista política de relevante importancia para el Constituyente.

Tal es el caso de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, la cuál en su artículo V, establece que ninguna enmienda puede privar a los Estados de la igualdad de votos en el Senado.

Igualmente lo era nuestra Constitución de 1824, la cuál establecía la permanencia de los principios más sagrados que dieron comienzo a esta gran

⁴⁵ Arteaga Nava, Elisur, " La Constitución Comentada por Maquiavelo ", Editorial Siglo XXI, Edición III, 1991, Pag 84.

nación; entre ellos estaban el de libertad, independencia, religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes federales.

d).- Por último tenemos a las que sin pronunciarse en favor de ninguno de los sistemas anteriores, se inclinan por la facultad indefinida y general de ser modificadas mediante adiciones o reformas. Tal es el caso de nuestra Constitución vigente.

Cabe decir que la fórmula que propone el sistema anterior es muy general y vaga, por lo que en la práctica este sistema peca de ser el más desafortunado, ya que para su correcto funcionamiento se requeriría de un grado considerable de prudencia política a la hora de las iniciativas, así como un cuerpo revisor compuesto por personas conocedoras de la historia y la realidad social, cosa que estamos muy lejos de tener.

El número exagerado de reformas que nuestra Carta Magna ha sufrido, que ha la fecha suma más de 400, lo que como bien dice Jorge Madrazo pone en entre dicho el principio de Supremacía Formal de la Constitución, hace pensar que el procedimiento dificultado es más bien el medio más efectivo y rápido para practicar todo tipo de cambios que se deseen.

El distinguido abogado dice al respecto: "Desde luego, hace mucho tiempo quedaron atrás las tesis racionalistas que, en su cerrazón, entendían a la Constitución como un orden normativo hecho de una vez para todas, definitivo, inmutable, insensible al cambio social; por el contrario sabemos hoy que las constituciones se van haciendo, que son el resultado de un diálogo permanente entre la realidad y la norma, donde aquella fuerza la existencia de ésta y ésta la de aquella".⁴⁶

⁴⁶ La Constitución Reformada en "Derechos del Pueblo Mexicano", Colecc. México a través de sus Constituciones. Tomo XII, Valadés Diego. Cámara de Diputados, L. Legislatura, México 1979, Pag 1236.

México, a través de sus constituciones ha adoptado diversos sistemas de reforma para el texto constitucional, nuestra primera Constitución se inclinó por señalar aquellos principios que quedaban fuera de toda discusión, estableció principios inmutables por considerarlos la base de la organización jurídico-política que el pueblo había decidido darse en ejercicio de su soberanía.

La Constitución centralista de 1836, estableció por su parte, que no podían efectuarse cambios a la misma sino pasados seis años de su vigencia, el procedimiento que establecía llegado el caso, era similar al procedimiento ordinario de reforma de leyes, con la salvedad del veto presidencial y la aprobación del llamado Supremo Poder Conservador.

Para 1857, el sistema establecido en la Constitución de ese mismo año ya incorporaba la participación directa del pueblo mediante un procedimiento que sometía los proyectos de reforma, previamente aprobados por el Congreso y ampliamente difundidos, al voto del pueblo.

Este sistema muy pronto fue calificado de excesivamente rígido, por lo que fue sustituido por prácticamente un sistema igual al actual. La Constitución de 1857 tomó el sistema de uno de los modelos Norteamericanos, sin duda el más desafortunado de los dos que se contemplaban en ese ordenamiento.

No cabe duda que el procedimiento instaurado hoy día ha venido a dar pie a una gran actividad reformista por parte de nuestros legisladores, los cuáles han usado a nuestra Constitución como el medio idóneo para justificar sus planes o ideas políticas.

Por ningún motivo podemos decir que las constituciones deberían ser consideradas como órdenes inmutables, por el contrario, esos órdenes

México, a través de sus constituciones ha adoptado diversos sistemas de reforma para el texto constitucional, nuestra primera Constitución se inclinó por señalar aquellos principios que quedaban fuera de toda discusión, estableció principios inmutables por considerarlos la base de la organización jurídico-política que el pueblo había decidido darse en ejercicio de su soberanía.

La Constitución centralista de 1836, estableció por su parte, que no podían efectuarse cambios a la misma sino pasados seis años de su vigencia, el procedimiento que establecía llegado el caso, era similar al procedimiento ordinario de reforma de leyes, con la salvedad del veto presidencial y la aprobación del llamado Supremo Poder Conservador.

Para 1857, el sistema establecido en la Constitución de ese mismo año ya incorporaba la participación directa del pueblo mediante un procedimiento que sometía los proyectos de reforma, previamente aprobados por el Congreso y ampliamente difundidos, al voto del pueblo.

Este sistema muy pronto fue calificado de excesivamente rígido, por lo que fue sustituido por prácticamente un sistema igual al actual. La Constitución de 1857 tomó el sistema de uno de los modelos Norteamericanos, sin duda el más desafortunado de los dos que se contemplaban en ese ordenamiento.

No cabe duda que el procedimiento instaurado hoy día ha venido a dar pie a una gran actividad reformista por parte de nuestros legisladores, los cuáles han usado a nuestra Constitución como el medio idóneo para justificar sus planes o ideas políticas.

Por ningún motivo podemos decir que las constituciones deberían ser consideradas como órdenes inmutables. por el contrario, esos órdenes

Respecto a la mutabilidad de las leyes Maquiavelo dice: "Puede llamarse feliz una República donde aparece un hombre tan sabio que le da un conjunto de leyes bajo las cuáles cabe vivir seguramente sin necesidad de corregirlas. Esparta observó las suyas más de ochocientos años sin alterarlas sin sufrir ningún trastorno peligroso.

Por lo contrario, es desdichada la República que, no sometiéndose a un legislador hábil necesita reorganizarse por sí misma, y más infeliz cuanto más distante de una buena Constitución en cuyo caso se encuentran aquellas cuyas viciosas instituciones las separan del camino recto que las llevaría a la perfección, siendo casi imposible que por accidente alguno la consigan.

Las que, si no tienen una Constitución perfecta, la fundan con buenos principios capaces de mejorar, pueden, con ayuda de los acontecimientos, llegar a la perfección.

Ciertamente estas reformas no se consiguen sin peligro, porque jamás la multitud se conforma con nuevas leyes que cambien la Constitución de la República, salvo cuando es evidente la necesidad de establecerlas; y como la necesidad no llega sino acompañada del peligro, es cosa fácil que se arruine la República antes de perfeccionar su Constitución. Ejemplo de ello es la República de Florencia, que, reorganizada cuando la sublevación de Arezzo en 1502, fue destruida después de la toma de Prato en 1512".⁴⁷

El sistema de reformas constitucionales que adoptó nuestra constitución, para este país no es el más recomendable, esto tomando en cuenta que desde que se promulgó nuestra Constitución el poder ha estado en manos de un grupo determinado, esto no es pecado, el pecado es permitir que el control gubernamental se confunda con el control constitucional.

⁴⁷ Artcaga Nava, Elisur, op.-cit. Pag. 210.

Si un pueblo se decide por representantes de una u otra ideología política no es materia de este trabajo, pero sí es nuestro tema el indicar que pese a la decisión que un pueblo realice, no debemos permitir que esto sea el supuesto para reformas ilimitadas a la Constitución, pensar de otra manera es no entender y por tanto, confundir el problema.

El problema por tanto, lo encontramos en el sistema; que más que ser un obstáculo, carece de medios críticos y analíticos para someter los proyectos de reforma o adiciones a verdaderos procedimientos de revisión que determinen la posibilidad de los mismos.

No podemos pensar que sea el legislador ordinario el que solamente participe en los procesos de reforma, en primer lugar porque no fue elegido para eso, su mandato delegado del pueblo no le faculta para ampliar su representación al grado de modificar la Constitución.

Bien dice el maestro Tena Ramírez al criticar nuestro sistema de reformas constitucionales que "el defecto consiste en que las cámaras federales y locales, integrantes del órgano constituyente, no se forman por individuos designados para una función constituyente, la cuál requiere aptitudes distintas a las del legislador ordinario; de ese modo la voluntad de los electores no tiene por objeto la designación de representantes constituyentes. Además, como los legisladores ordinarios pueden convertirse en cualquier momento por su sola voluntad en constituyentes, los electores que carecieron de oportunidad para nombrar mandatarios precisamente constituyentes, tampoco la tienen para aceptar o no el acto reformativo de unos representantes no designados expresamente para ese objeto. Por último, la facilidad de realizar las reformas en un solo proceso dentro de un solo ejercicio legislativo, sin consulta anterior ni posterior al pueblo, no solamente significa desvinculación entre el pueblo y los reformadores, sino que

también permite la prodigalidad de las reformas, que hasta la fecha alcanzan en la Constitución de 17 un número excesivo".⁴⁸

En la Constitución de 1857, se llegó a plantear la posibilidad de que el pueblo interviniera en el proceso de reformas constitucionales. El primer proyecto del entonces artículo 125 proponía que los procesos de reforma fueran aprobados por un primer congreso ordinario, por votación de dos terceras partes de sus miembros presentes. A este proyecto, acto continuo, se le daría una amplia difusión en los periódicos, y un segundo congreso ordinario formularía en definitiva el proyecto de reformas que tendría que ser sometido al voto del pueblo. Sin embargo, el proyecto fracasó debido a lo poco práctico, a decir de algunos y a los temores de que un pueblo carente de cultura cívica no comprendiera esta apelación popular.

Cierto es lo dicho por el maestro Rabasa cuando al referirse a la democracia mexicana dice: "La mayor amenaza para las instituciones políticas es un pueblo inerme; las masas ignorantes no gobiernan en ninguna parte. Sólo al pueblo corresponde determinar el destino de una nación, y cuanto más sea el número de los que tienen conciencia de su nacionalidad, mayores serán sus aportaciones para vigorizar cualquier forma de gobierno".⁴⁹

Una vez expuesto nuestro parecer respecto al proceso de reformas constitucionales, pasaremos a analizar el papel real que juega el poder ejecutivo, legislativo y judicial en el mencionado proceso.

⁴⁸ Tena Ramírez, Felipe, op. cit. Pag. 61.

⁴⁹ Rabasa, Emilio, op. cit. Pag. 23.

V.- EL PAPEL DEL PODER EJECUTIVO EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

La tendencia general en México ha sido la de contar con un primer mandatario fuerte; lo vemos en la Constitución de Apatzingán que aunque no tuvo vigencia formal constituye un documento importante en nuestra historia, de igual forma se manifiesta en la Constitución de 1824, ya que ambas establecían como forma de gobierno una monarquía.

La Constitución de 1836, que establecía un ejecutivo colegiado, dotó a este de facultades omnipotentes, al grado de poder suprimir al Congreso.

Ya para 1843 con las Bases Orgánicas se volvió a la adopción de un poder ejecutivo unipersonal, esta época de nuestra historia, como ya hemos mencionado se caracteriza por la presencia de Santa Anna, el cuál, sin duda alguna, gozó de poderes que rebasaban los ordenamientos jurídicos de la época.

Con la Constitución de 1857 se pretendió un poder legislativo fuerte, esto con la idea de controlar al ejecutivo en sus funciones, para estos efectos la propia Constitución establecía los siguientes principios:

- a).- Comunicación directa entre el poder ejecutivo y el poder legislativo;
- b).- El Presidente no contaba con la facultad de veto y
- c).- El Congreso residiría en una sola cámara.

A pesar de que la Constitución de 1857, pareciera que se alejaba de un sistema francamente presidencialista, la realidad se impuso y claras muestras de autoritarismo dieron tanto Juárez como Díaz, ya que supieron, a pesar de lo dispuesto por la Constitución, imponer su voluntad.

Nuestra historia nos indica que la tendencia real ha sido la de ejecutivos francamente fuertes y es quizá esa convicción la que llevó al constituyente de 1917 a inclinarse por un sistema francamente presidencialista, que a mi modo de ver es más útil para este país que el sistema parlamentario.

Es tal la convicción de mandatarios fuertes que como hemos dicho, nuestras primeras constituciones establecieron la monarquía como forma de gobierno e inclusive en 1863 una fracción de mexicanos mandó traer un príncipe europeo ofreciéndole la corona del "Imperio Mexicano".

Hoy en día las constituciones contemplan al poder ejecutivo desde dos ópticas, las que se inclinan por un sistema parlamentario y las que lo hacen por un sistema presidencialista.

El régimen parlamentario consiste esencialmente en que el jefe de gobierno es el primer ministro del gabinete. La posición del primer ministro es de superioridad frente a los demás ministros, pero no deja de ser por ello un ministro, ni le corresponde a él el ejercicio del poder en forma exclusiva, sino al gabinete en su conjunto, por lo menos formalmente.

Inglaterra es el ejemplo clásico del sistema parlamentario, además de ser ellos los inventores de este sistema. En los sistemas parlamentarios, como su nombre lo indica, es el parlamento el órgano supremo, inclusive es él quien nombra al primer ministro, mismo que rinde cuentas al parlamento.

En contraste con el sistema anterior, tenemos los sistemas presidencialistas, estos nos presentan un ejecutivo fuerte con facultades muy amplias, y depositado en un solo individuo. Las principales características de los sistemas presidencialistas según Jorge Carpizo son:

a).-El poder ejecutivo es unitario. Esta depositado en un individuo que es al mismo tiempo jefe de gobierno y jefe del Estado.

b).-El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia de este.

c).- El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.

d).- Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.

e).-Ni el presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso".⁵⁰

Respecto de la primera característica, en el caso mexicano esta es muy clara, ya que el ejercicio del poder ejecutivo corresponde exclusivamente a un individuo, por lo que los demás funcionarios y empleados de la administración pública federal, desde los secretarios de Estado, hasta los empleados de base, no forman parte del poder ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia, por ello solo pueden ejercer una autoridad delegada conforme a lo que autorizen las leyes y lo que disponga el presidente de acuerdo a ellas.

⁵⁰ Carpizo, Jorge. " El Presidencialismo Mexicano ". Edit. Siglo XXI, Edición XII, México. D.F., 1994.
Pag. 14.

Lo anterior se consigna en el artículo 80 de nuestra Constitución que a la letra dice:

Art.80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".⁵¹

Es quizá la Constitución Mexicana una de las que contempla uno de los ejecutivos más fuertes, inclusive es válido decir que es más fuerte el ejecutivo mexicano dentro de su ámbito de competencia que el propio mandatario de los Estados Unidos de Norteamérica.

Los matices de presidencialismo que más resaltan dentro de nuestra constitución son los siguientes:

1).- La facultad del ejecutivo para nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho, al Procurador General de la República y al del Distrito Federal, así como al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

2)..- La facultad del ejecutivo para ejercer el derecho de veto contra los proyectos de ley que le envíe el legislativo. A este respecto nos parece afortunada la opinión de Jorge Carpizo el cuál dice: "Dicho derecho tiene la finalidad de evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales; capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del Legislativo y aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo; por otra parte, el Presidente tiene tanto el derecho

⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 80.

como la obligación de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión".⁵²

3).- El otorgamiento de facultades extraordinarias, consignado en el artículo 29 de nuestra Constitución. Este consiste en la facultad del ejecutivo para que con acuerdo de los Secretarios de Estado, Procurador General de la República y Jefes de los Departamentos Administrativos, así como con autorización del Congreso o Comisión Permanente y solo en los casos previstos, pueda decretar una suspensión de garantías para hacer frente a una determinada situación de emergencia.

En el decreto de suspensión tendrán que especificarse las garantías que se suspenden, el tiempo que durará la suspensión, el carácter general de la misma, así como la demarcación territorial que abarcará dicho acto.

4).- La facultad reglamentaria del ejecutivo, misma que está prevista en el artículo 89, fracción I constitucional. Esta facultad que en principio tiene como finalidad la de convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden, también puede ser considerada como un claro matiz de presidencialismo; la facultad reglamentaria en realidad ha sido una herramienta administrativa para que el ejecutivo pueda establecer los lineamientos básicos dentro de los cuáles se debe dar cumplimiento a las leyes expedidas por el Congreso..

En la realidad el ejecutivo en ocasiones ha abusado de esta facultad emitiendo ordenamientos que van más haya de lo estipulado por la ley, lo que trae como consecuencia que el ejecutivo sustituya al legislador ordinario.

Los puntos anteriores nos dan una muestra clara de la figura presidencial en México, del carácter que ésta tiene, así como del peso que representa dentro

⁵² Carpizo, Jorge, op. cit. Pag. 85.

del esquema político mexicano, por lo que indiscutiblemente el presidente en México es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre todos los otros elementos políticos que configuran el propio sistema.

Debido a nuestro régimen presidencialista, el ejecutivo en nuestro país juega un papel importantísimo en cuestión de reformas constitucionales.

El propio artículo 135, relativo al procedimiento de reformas constitucionales, no indica nada respecto a quienes son los facultados para iniciar dicho procedimiento, debido a esto, debemos concluir que la facultad de iniciativa mencionada en el artículo 71 constitucional es extensiva a dicho procedimiento.

Una vez dicho lo anterior, debemos aclarar que en México más del 80% de las iniciativas de ley son formuladas por el ejecutivo, porcentaje que repercute dentro de lo que respecta a reformas constitucionales. El gran número de iniciativas a cargo del ejecutivo, le han atribuido el que se le denomine como el "Gran Legislador"; en nuestro caso el hecho de que la mayoría de los miembros del Congreso pertenezcan al mismo partido político, del cuál es jefe el ejecutivo, ha hecho que la labor legislativa del ejecutivo sea muy prolifera.

Es quizá este hecho el que ha provocado que las reformas constitucionales alcancen un número exagerado, ya que el presidente, aprovechándose de su posición frente a los miembros de su partido, ha manejado en ocasiones su facultad de iniciativa para incorporar a la Constitución ideologías personales e inclusive aspectos que más que lineamientos fundamentales son verdaderas posturas sexenales.

A lo anterior hay que agregar nuestro pésimo sistema, el cuál será analizado con mayor detalle en el capítulo siguiente, y que permite que los

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

intentos del presidente de reforma constitucional sean prácticamente una realidad antes de ser discutidos por las cámaras.

Bien dice Jorge Carpizo que el hecho de que el presidente sea jefe máximo del partido en el poder, condiciona a los legisladores de este partido a aprobar prácticamente sin excepción todo acto que provenga del ejecutivo, esto no solo por ser el ejecutivo una especie de guía, sino que temen el cancelar sus carreras políticas en caso de oponerse.

En realidad esto ha provocado que el presidente no solamente tenga en sus manos la labor administrativa del Estado, sino que juegue un papel fundamental dentro del legislativo, al grado de ser este una herramienta de gobierno en lugar de ser un medio de control de los actos del propio presidente.

El control que el ejecutivo ha llegado a tener dentro del órgano legislativo a puesto en duda la figura de la representatividad, ya que los legisladores del partido en el poder en realidad no representan los intereses de la colectividad, en ocasiones ni siquiera los de su partido, sino únicamente los del Presidente de la República. Es por tanto, que el presidente de la República en este país cuenta con un poder real como en muy pocos Estados se da, su posición frente al órgano legislativo es de tal magnitud que ni la propia Constitución ha escapado ha casi todos los deseos de reforma que se han querido.

Los contados proyectos de reforma constitucional que se han quedado en el camino se deben a que en ocasiones es el propio ejecutivo el que pierde el interés en ellos, ya que la figura del rechazo contra proyectos del Ejecutivo es inoperante en nuestro país.

Pese a lo anterior, el sistema presidencialista es quizá el más apropiado para la sociedad mexicana, no solo por la tradición de la misma, sino también por

el grado de educación cívica con que contamos; en realidad las nociones de representatividad no son bien entendidas por nuestra sociedad, por lo que sería ilógico dotar al poder legislativo de facultades por encima de las del ejecutivo, como hemos dicho el sistema parlamentario es propio de sociedades con un alto grado de conciencia y participación política.

Lo anterior no significa que sea una condición de necesidad el que todas las sociedades con altos índices de participación deban contar con sistemas parlamentarios, únicamente se ha demostrado que la funcionalidad de este sistema solo es posible en sociedades con esa característica, lo que no excluye que también encontremos sistemas presidencialistas en sociedades avanzadas.

No obstante a lo mencionado cabe decir que de unos años a la fecha, la sociedad mexicana comienza a entender lo que significa conciencia política, lo que se traduce en una mayor participación ciudadana.

Es indudable que la conciencia cívica y la participación ciudadana constituyen un verdadero freno los actos del ejecutivo, es por ello que últimamente en nuestro país hemos visto una verdadera transformación política ya que cada día son más cuestionados los actos emanados del poder ejecutivo.

La gran labor reformista que el poder ejecutivo ha encabezado en nuestro país se debe en parte a la falta de políticas y planes sólidos, planes que definan realmente la postura del Estado frente a la gran variedad de circunstancias que toda comunidad presenta.

No nos debe parecer extraño el que sea el ejecutivo el mayor promotor de reformas y leyes, ya que de alguna forma la detentación del poder guarda vínculos muy estrechos con la determinación del derecho.

Respecto al juramento que presta el ejecutivo al momento de recibir el cargo por su antecesor, debemos decir cuál es el contenido real de dicho juramento para entender la razón y el sentido del mismo.

Al igual que el Constituyente de Querétaro, todo mandatario que entra en funciones debe jurar la Constitución, que es la materialización de la voluntad del pueblo. Todo juramento tiene algo de sacramental que lo distingue de cualquier otra promesa, obligación o compromiso, tácito o formal, por lo que el juramento que presta el mandatario al asumir el cargo frente a toda la nación tiene una importancia significativa.

La Constitución, como la expresión soberana del pueblo, nos determina el contenido y alcance de dicho juramento, el ejecutivo, al llevarlo a cabo contrae la obligación formal de acatar la voluntad del pueblo en todo momento.

Constata, al momento de pronunciar las palabras formales, previstas en la propia Constitución, su carácter de siervo de la misma, por lo que todos sus actos deben tener como fin el bienestar de los gobernados.

El juramento no se entiende lógico si se explicase como el compromiso de acatar al pie de la letra el documento constitucional como mero documento, sino que al ser este la voluntad del pueblo, el juramento por tanto se refiere al compromiso de servir al pueblo.

Así entendido el juramento, si le es dado al ejecutivo promover una o más reformas constitucionales, ya que el acto mismo de aceptación por parte de los legítimos representantes del pueblo, hace que sea el pueblo mismo el que haga suyas dichas reformas por lo que son, en este caso, expresión misma de su voluntad y obligan al ejecutivo, por tanto, a publicarlas y verificar que se hagan

valer. De esta manera es como el ejecutivo no falta a su juramento, sino por el contrario lo lleva a cabo.

El contenido real del juramento no ha querido ser entendido de la manera que aquí se ha expuesto, por lo que las reformas constitucionales para llegar a ser realidad se entiende que deben cumplir con una mera forma, no se ha entendido por tanto, el contenido que el derecho debe tener; el derecho no obedece a formas sino a valores, hemos perdido de vista que el derecho es un instrumento de utilidad para los hombres.

El control constitucional del ejecutivo ha llegado a tal grado en este país que hasta no hace mucho tiempo era el propio ejecutivo el que designaba a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, con aprobación del Senado. Esto aumentaba en forma considerable las posibilidades reales de control constitucional con que contaba el Presidente de la República, ya que el hecho de poder proponer a dichos ministros era casi una designación directa debido al hecho de contar también con un control político sobre el Senado de la República.

Afortunadamente, hoy en día lo anterior ha cambiado la reforma sucedida respecto a la conformación del poder judicial le ha restado influencia al ejecutivo en lo que a este rubro se refiere, ya que el nuevo procedimiento de integración de la Suprema Corte de Justicia hace que este poder sea más independiente del ejecutivo de lo que lo era anteriormente, lo que significa un mayor equilibrio de poderes y quizá la posibilidad de un guardián formal de la constitucionalidad de todo nuestro sistema jurídico.

A nadie debe quedarle duda de que históricamente el Presidente de la República es la figura predominante de nuestra organización política, es tan fuerte su figura que como ya hemos comentado, ni la Constitución de 1857 que trató de integrar un legislativo fuerte como medio de control para el ejecutivo,

pudo impedir que fuera precisamente este el conductor principal de la política de este país.

Las facultades del ejecutivo abarcan prácticamente todos los campos de la política, por lo que constitucionalmente se dividen en:

a).- Facultades para la promulgación y ejecución de las leyes (fracción I, art. 89 Constitucional).

b).- Facultades para extender nombramientos (fracciones II, III, IV, V, XVI, XVII y XVIII, art. 89 Constitucional).

c).- Facultades en materia de seguridad interior y exterior de la nación (fracciones VI y VII, art. 89 Constitucional).

d).- Facultades en materia de política internacional (fracción X , art. 89 Constitucional).

Todo lo expuesto nos revela el papel tan importante que juega el ejecutivo en nuestro país; sus facultades constitucionales, así como las llamadas metaconstitucionales nos llevan a poder afirmar que en nuestro país los límites constitucionales son fácilmente vulnerados por el titular del poder que nos ocupa.

Las reformas constitucionales sucedidas durante los diversos periodos presidenciales sobrepasan hoy en día las 358 modificaciones, las alteraciones se han dado de la siguiente manera:

-Adolfo de la Huerta reformó solamente un artículo: el 73 constitucional.

-Alvaro Obregón cambió seis y son: el 67,69,72,79,84 y 89.

-Plutarco Elías Calles, en sus cuatro años de gobierno modificó 18 artículos: 52, 73, 74, 76, 79, 82, 83 dos veces, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 111 y 115.

-Emilio Portes Gil en los dos años que ocupó la presidencia transformó diecisiete preceptos constitucionales: el 73 tres ocasiones, 74, 76, 79, 83, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 111, 115 y 123.

-Pascual Ortíz Rubio en sus dos años de gobierno solo cambió cuatro artículos: el 43 dos veces y lo mismo hizo con el 45.

-El General Avelardo L. Rodríguez, de 1932 a 1934 modificó veinticuatro artículos: el 3, 27, 30, 32, 37, 42, 51, 55, 56, 58, 59, 73 en cuatro ocasiones, 79, 83, 84, 85, 94, 95, 104, 115 y 123.

-El General Lázaro Cárdenas del Río, en sus seis años de gobierno, reformó veintidós artículos: el 27 dos veces, 30, 32, 37, 42, 43 tres veces, 45 dos veces, 49, 73 cinco veces, 94, 95, 97, 104 y 123.

-El General Manuel Ávila Camacho modificó veintidós artículos: el 3, 5, 27 dos veces, 32, 52, 73 cinco veces, 76, 82, 89, 94, 97, 104, 111, 115, 117 dos veces y 123.

-El Lic. Miguel Alemán Valdéz modificó veinte artículos: el 3, 20, 27 dos veces, 43, 45, 49, 52, 73 cuatro veces, 94, 97, 98, 104, 107, 115, 117 y 131.

-Adolfo Ruiz Cortinez solamente realizó dos modificaciones: el 34 y 115.

-El Lic. Adolfo López Mateos reformó once artículos: el 27 dos veces, 42, 48, 52, 54, 63, 107 y en tres ocasiones el 123.

-El Lic. Gustavo Díaz Ordaz transformó diecinueve preceptos: 18, 30, 34, 73 tres ocasiones, 79, 88, 89 dos veces, 94, 98, 100, 102, 104, 105, 107, 117 y 135.

-El Lic. Luis Echeverría Álvarez modificó 41 veces la Constitución: el 4, 5, 10, 27 cuatro veces, 30, 43, 45, 52 en dos ocasiones, 53, 54, 55 dos veces, 58, 73 cuatro ocasiones, 74 dos veces, 76, 79, 82, 89, 93, 104, 107 tres veces, 111, 115, 123 cinco veces y 131.

-El Lic. José López Portillo realizó veintinueve reformas: el 3, 4, 18, 29, 51, 52, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 78, 90, 92, 93, 97, 107, 115, 117 y en dos ocasiones el 123.

-El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado realizó sesenta y cuatro modificaciones: el 4 dos veces, 16, 17, 20, 21, 22, 25, 26, 27 dos veces, 28 dos veces, 40, 52, 53, 54, 56, 60, 66, 69, 73 cinco veces, 74 en cuatro ocasiones, 76, 77, 78, 89 dos veces, 94 dos veces, 97 dos veces, 101, 104, 106, 107 en dos ocasiones, 108, 109, 110 dos veces, 111 dos veces, 112, 113, 114, 115 en dos ocasiones, 116, 123 dos veces, 127 en dos ocasiones, 133 y 134.

-El Lic. Carlos Salinas de Gortari realizó 54 cambios: el 3, 4, 5 dos veces, 16, 19, 20, 24, 27 dos veces, 28 dos veces, 31, 35, 36, 41 dos veces, 54 dos ocasiones, 56, 60 dos ocasiones, 63, 65, 66, 73 tres veces, 74 dos veces, 76, 79 en dos ocasiones, 82 dos veces, 89 dos ocasiones, 100, 102, 104, 105, 107, 119, 123 dos veces, 130 y los transitorios 17, 18 y 19 en dos ocasiones cada uno⁵³.

Con esto vemos que el Presidente con menor número de reformas fue Don Adolfo Ruiz Cortínez con dos, mientras que el más reformador fue el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado con 64 modificaciones.

La fuerte figura presidencial así como sus importantes implicaciones no son sorpresa para ninguno de nosotros, pero sí nos revelan que es la propia estructura del sistema la que permite que el ejecutivo pueda, en ocasiones, pasar por alto las disposiciones que deben regular su actuación.

La gran cantidad de reformas constitucionales que se suceden en este país, tienen su explicación en el poder real de ejecutivo, en el papel que este juega en el ámbito político y en el procedimiento previsto para tales efectos, esta combinación de factores es perfecta para hacer del poder ejecutivo un órgano que

⁵³ Arroyo, Francisco. "356 Modificaciones han Sufrido 93 Artículos de la Constitución" Periódico El Universal, lunes 20 de septiembre de 1993, pag. 1 México, D.F.

puede con suma facilidad pasar por encima de lo dispuesto por la propia Constitución.

La Constitución debe jugar un papel fundamental en la vida política y social de nuestro país, su propia naturaleza exige que así sea; lejos de permitir que esta se convierta en un instrumento de poder del gobernante, debemos considerarla como un mecanismo regulador del poder, así como la propia fuente de los mismos.

Las anteriores consideraciones nos demuestran el papel tan importante del ejecutivo en materia constitucional, hemos mencionado sus facultades constitucionales así como las implicaciones de las mismas. Es indudable que el control constitucional que el ejecutivo posee es de consideración, sobre todo cuando, como hemos dicho, también ejerce un poder real de influencia sobre el poder legislativo y judicial con lo que se cierra el círculo y el Presidente de la República pasa a ser no solamente titular de un poder sino motor de todo un sistema político, perdiéndose así el pretendido equilibrio de poderes.

Una vez que hemos analizado la influencia real del poder ejecutivo en nuestro sistema político, podemos pasar a tratar lo propio respecto del poder legislativo, el cuál es sin duda el órgano más vinculado al tema que nos ocupa.

VI.- El Poder Legislativo y el Procedimiento Practicado Para las Reformas Constitucionales.

Es indudable que es el poder legislativo el órgano que más responsabilidad tiene respecto a la estabilidad o inestabilidad del orden constitucional, para entender esto es necesario explicar la conformación y naturaleza de este órgano, para ello hemos tomado algunas ideas del maestro Maurice Duverger, el cuál en su libro "Instituciones Políticas y de Derecho Constitucional" nos explica:

"Se llama Parlamento a una institución política formada por una o varias asambleas, o cámaras, compuesta cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes.

Para que el Parlamento pueda hacer contrapeso al gobierno eficazmente, y que el conjunto este equilibrado, es necesario que el Parlamento sea independiente en el ejercicio de sus poderes y que a la vez estos sean bastante importantes.

El primer elemento de independencia del Parlamento estriba en la forma de reclutamiento y en el estatuto de sus miembros.

Al principio los Parlamentos no fueron solamente creados para hacer contrapeso al gobierno, sino también para representar a los ciudadanos. Siendo el órgano esencial del equilibrio entre los poderes, también es el órgano esencial

de la representación, pero en el régimen presidencial o semipresidencial es solo una de sus expresiones.

El hecho de que los parlamentarios sean elegidos les atribuye una gran independencia frente al gobierno en dos aspectos. Primero, no dependen de él ni para su investidura ni para revocación, excepto en la disolución, que constituye un caso de revocación colectiva. Para llegar a ser y continuar siendo parlamentario basta obtener y conservar la confianza de los electores de una circunscripción, apoyado en ellos es posible desafiar a todos los gobiernos.

Además los mecanismos electorales permiten lograr una gran estabilidad en la confianza de los electores, bien a título personal, bien en el marco de un partido. En el escrutinio uninominal, algunas circunscripciones constituyen verdaderos feudos individuales. En la representación proporcional, los partidos están seguros de conservar un margen de escaños.

Cualquiera que sea el régimen electoral, disponen de un núcleo de representación estable.

En segundo lugar, la elección atribuye a los parlamentarios un gran prestigio en un régimen político basado en la soberanía del pueblo. Cuanto más directa es la representación más validamente el representante puede pretender que encarna la voluntad de los ciudadanos. Los parlamentarios están más cerca de la fuente del poder que los Ministros, lo que les concede mayor importancia respecto aquéllos. En los Parlamentos con dos asambleas, si una se elige por sufragio directo y la otra por sufragio indirecto, la primera tiene más prestigio e influencia. Y con mayor razón aún si la segunda es designada o hereditaria, como la cámara de los Lores inglesa: una institución semejante, vestigio de un régimen anterior, solo puede tener un papel oscuro en una democracia liberal".⁵⁴

⁵⁴ Duverger, Maurice. " Instituciones Política y Derecho Constitucional ". Edit. Aricel, Edición XV,

Duverger nos da una clara idea de la importancia del órgano legislativo; sus afirmaciones abarcan lo referente a las funciones del órgano, así como a la legitimidad de sus miembros. Este autor pone gran énfasis en los medios electorales, atribuyendo la autoridad del órgano a la vinculación que este guarde con sus electores.

El funcionamiento del órgano legislativo es sin duda complejo, por lo que este debe contar con ciertas características que garanticen su funcionamiento.

La integración del órgano legislativo es quizá un factor esencial para el buen desarrollo de las funciones del mismo. Es ya una práctica extendida el que los integrantes de dicho poder gozen de las llamadas "inmunidades parlamentarias", esto garantiza que los legisladores emitan sus opiniones sin temor de persecuciones de carácter político, esto no implica que sean individuos por encima de la ley, sino que se les dota de una cierta inmunidad para el ejercicio franco de sus responsabilidades, dejándolos fuera de procesos judiciales mientras gozen del fuero con el que están investidos, pudiendo el propio órgano legislativo desaforar a sus miembros de acuerdo a las disposiciones existentes para tales casos.

Teóricamente los legisladores deben recibir un ingreso alto para evitar las tentaciones de que pueden ser objeto, así como el ofrecimiento de puestos ventajosos por parte de los gobernantes y que provocarían que aquellos se desviarán de sus responsabilidades para obedecer intereses distintos a aquellos para los cuales sus electores los han designado.

La integración del poder legislativo así como el estatuto personal de sus miembros debe garantizar el que sus integrantes gozen de la mayor autonomía

posible, de esta manera será más factible el que éste poder obedezca a intereses legítimos que redunden en beneficio de la colectividad.

Es importante el tratar en primer término ciertos aspectos referentes al poder legislativo como tal, de esta manera nuestras opiniones respecto a su intervención en las reformas constitucionales serán mejor entendidas.

Nuestro país cuenta con un sistema bicameral, es decir, el poder legislativo se deposita en dos cámaras, una de Diputados y una de Senadores, estas funcionan tanto en forma separada como en forma conjunta. Ambas cámaras en su función conjunta integran un Congreso General al cuál se le llama el Congreso de la Unión, el cuál representa los intereses de toda la República.

México ha experimentado a través de su historia tanto el sistema bicameral actual, así como el sistema unicameral instaurado en la Constitución de 1857, el cuál tuvo una vigencia de solo 17 años.

El sistema bicameral actual se tomó de los Estados Unidos de Norteamérica, mismos que fueron los primeros en experimentarlo, estos a su vez se inspiraron en el sistema inglés, el cuál se dividía en dos cámaras una llamada de "Los Comunes", donde estaban representados los intereses de la gente del pueblo y la cámara de "Los Lores" donde se representaban los intereses de la nobleza y de los grandes propietarios.

La diferencia entre el sistema creado por los Estados Unidos, posteriormente adoptado por México, y el sistema inglés reside en que este último sigue un criterio clasista, mientras que el primero instauró una cámara donde se representaban los intereses de todo el pueblo como tal y que se denominó "Cámara de Representantes" y otra llamada "Senado" donde se

representaban los intereses de las entidades federativas. De esta manera se establecía un equilibrio entre todos los Estados de la Federación.

El caso mexicano tiene sus antecedentes en el sistema norteamericano; nuestro poder legislativo se compone de una llamada Cámara de Diputados, donde se encuentran representados los intereses de los individuos que conforman el Estado Mexicano, y una Cámara de Senadores, ente representativo de la unidad federal.

La teoría ha establecido la conveniencia de los sistemas bicamerales, ya que estos tienden a propiciar un mayor análisis en las leyes que aprueban evitando el que se legisle al vapor, asimismo, en caso de un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se permite la intervención mediadora de la cámara que no esté involucrada en el conflicto, además se dice que la adopción del bicameralismo logra un mejor equilibrio de poderes, ya que de residir el poder legislativo en una sola cámara esta sería demasiado poderosa, impidiendo así el buen desempeño de las funciones relativas a los otros dos poderes.

Nuestra propia Constitución nos señala las facultades propias de cada cámara en su función por separado, así como aquellas en su función conjunta, es decir, las facultades inherentes al Congreso de la Unión, las cuáles, en términos generales corresponden a la iniciación, discusión y aprobación de normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta.

Es el artículo 73 el encargado de señalar las facultades propias del Congreso de la Unión, en primer término podemos decir que no se contempla la posibilidad de reformar o adicionar en forma alguna el texto constitucional. Por lo que es correcta la afirmación de que el Congreso como tal no puede modificar la Constitución.

Una vez hecha la afirmación anterior y analizando ya al poder legislativo en su faceta de reformador constitucional es pertinente empezar por mencionar lo siguiente:

No cabe duda que es en el poder legislativo donde mejor se ejemplifica el fenómeno de la representación popular; representación en castellano significa la acción y efecto de representar y representación política es "el fenómeno por el cual la Nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección, designa a un cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal".⁵⁵

La representación política bien es cierto que implica la formación de la voluntad colectiva, pero esa voluntad colectiva requiere de ciertos requisitos para ser válida, ya que el simple hecho de que provenga del órgano legislativo no hace que sus resoluciones sean válidas.

En primer término la representación política no implica el defender el interés particular de cada uno de los electores a los cuáles se representa, sino que estriba esencialmente en pretender el beneficio de la colectividad, mediante la creación de normas justas.

No debemos confundir el hecho de que los representantes por ser elegidos deban obedecer el interés de uno o unos cuantos electores, ya sea por contravenir este al bien común o por ser en sí mismo injusto. Por ello la representación, dentro de nuestro parecer, supone de dos condiciones para poder encerrar una verdadera voluntad colectiva:

La primera tiene que ver con los electores, estos, que sin duda alguna forman el elemento más importante de toda organización humana, cualquiera que

⁵⁵ "Diccionario Jurídico Mexicano", Editorial Porrúa y U.N.A.M., México 1989, Edición III, Pág. 2804.

sea el carácter que se les da, deben contar con un nivel razonable de cultura, es decir, estar involucrados con su entorno político económico y social, en pocas palabras no ser un pueblo ignorante, ya que como dice el maestro Rabasa "las masas ignorantes no gobiernan en ningún lado. Solo al pueblo corresponde determinar el destino de una Nación, y cuanto mayor sea el número de los que tiene conciencia de su nacionalidad, mayores serán sus aportaciones para vigorizar cualquier forma de gobierno"⁵⁶. Esto supone, en nuestro caso, un cambio en las políticas sociales que hasta ahora se han practicado.

El gobierno, gracias a sus recursos y a las estructuras con que cuenta, debe mejorar ya sus programas educativos, no es necesario; además de no ser nuestro fin, el mencionar cifras para darnos cuenta de que México es un país con un sistema educativo muy deficiente, no faltará por ahí alguna justificación para este hecho.

Hoy es ya sencillo comprobar que al pueblo de México se la engañado en muchos rubros, por mencionar algunos podemos referirnos a su historia o inclusive a la realidad de sus finanzas, a esto hay que agregar también que somos un pueblo desinteresado por aprender o por involucramos en cuestiones políticas, aunque de algunos años para acá ese desinterés es por fortuna cada día menor.

Debido a lo anterior, estamos convencidos de que es necesaria una gran labor de reforma educativa, apoyada en medios de educación que involucren a toda la sociedad.

El segundo aspecto se refiere a los elegidos, es decir, a aquellos escogidos para contender en una pugna electoral para así obtener la victoria y

⁵⁶ Rabasa, Emilio op. cit. Prólogo XXIII

con ello la representación de un sector de la población en el caso de los diputados o de una entidad federativa en el caso de los senadores.

A este respecto podemos decir que son los partidos políticos los responsables de escoger a sus mejores hombres, tanto por sus aptitudes intelectuales como por sus valores para contender en esta pugna electoral. No hay que confundir la incompetencia de muchos legisladores en el hecho de que deben compartir la condición de sus electores.

Son los partidos políticos, entes políticos en los que supuestamente debe existir un nivel de conciencia política y ciudadana, por lo tanto cierto nivel intelectual, donde su dirigencia tenga claros los fines que persigue el partido, los medios para lograrlos, y la realidad histórico-política, los encargados de escoger a los mejores hombres, aquellos involucrados con su posible labor de representantes y que procuren un beneficio colectivo.

A quien culpar de los infortunios sucedidos cuando nuestra única defensa es un pueblo ajeno a su realidad y representantes del mismo incompetentes y desinteresados.

Esta combinación de factores produciría un mayor grado de participación ciudadana, ya que esta sería más crítica, así como las leyes más justas. Claro que hay que mencionar que para que esto suceda se necesita un gobierno más responsable y consciente de que esta al servicio de seres humanos, junto con una sociedad más participativa.

Respecto a los miembros de este cuerpo también es pertinente mencionar, como ya lo hemos hecho, que estos tienen que tener autonomía, es decir, no estar condicionados por intereses ajenos ya que su función principal es procurar el bien común mediante la aprobación de leyes y medidas justas.

Es por todo lo anterior que el contenido de la representación política implica no el sometimiento del legislador a la voluntad de los ciudadanos, sino que por su propia condición intelectual y moral procure el mayor de los beneficios para la colectividad que representa.

Entrando más a lo que se refiere a reformas constitucionales y su relación con este cuerpo colegiado, tiene razón el maestro Tena Ramírez cuando afirma que el órgano encargado de las reformas y adiciones a la Constitución es uno distinto del llamado Congreso de la Unión, cierto es que los integrantes de este órgano reformador son los mismos, como cierto es que su función es distinta.⁵⁷

El análisis particular del poder legislativo y su función en las reformas constitucionales exige recordar lo establecido al respecto en la Constitución:

Art.- 135: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el computo de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.⁵⁸

Al integrarse el Congreso de la Unión con las legislaturas de los Estados para aprobar una adición o reforma a la Constitución forman un órgano distinto,

⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe, op. cit. pag. 46

⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 135.

con una competencia distinta y exclusiva que se limita a aprobar las adiciones o reformas a la Constitución.

No debemos confundir esta facultad con aquella que implica expedir un nuevo ordenamiento constitucional, ya que el propio texto del artículo 135 establece que para que las reformas y adiciones lleguen a ser parte de la misma, por tanto, presupone la continuidad del propio ordenamiento.

El artículo 135 no menciona nada respecto a quien tiene facultades para poner en marcha el mecanismo de reformas o adiciones a la Constitución, por lo que la facultad de iniciativa contemplada en el artículo 71 se extiende a este respecto.

Es evidente que el procedimiento de reformas actualmente previsto en la Constitución junto con el papel real del ejecutivo en México, forma una mancuerna que fácilmente puede alterar a placer el texto constitucional.

A pesar de que nuestra Constitución esta clasificada dentro de aquellas a las que se les considera rígidas, por las razones anteriormente expuestas, el procedimiento que nos ocupa es realmente sencillo lo que hace que nuestra Constitución sea muy vulnerable: en primer término nuestra Constitución no establece límite para las reformas como sí lo hacen otras constituciones, inclusive algunas nuestras como la de 1824 respecto a la forma de gobierno y religión, otro punto importante es la peculiaridad de que no exiga una mayoría especial, ya que establece que las adiciones o reformas deben ser votadas por las dos terceras partes de los individuos presentes y por la mayoría de las legislaturas. Esto evidentemente guardando las reglas respecto al quórum necesario para sesionar.

El procedimiento de reformas en México es muy ágil, el constituyente de 1917 - que tomo el procedimiento del anteriormente establecido- se inclinó por un

sistema sin tantos obstáculos, que permitiera que las reformas propuestas tuvieran un camino sin tanta dificultad, tal fue este el propósito, que en la sesión ordinaria del Congreso Constituyente celebrada el día 25 de enero de 1917, el proyecto del entonces artículo 133 se aprobó sin discusión.

En sí el procedimiento no es malo, pero en nuestro parecer los constituyentes se olvidaron del tipo de sociedad en la que vivían, el procedimiento se aleja de nuestra realidad, es propio de una sociedad más consciente y analítica, donde los representantes realmente sean conscientes de su labor.

Los procedimientos de reforma constitucional ágiles y sin mayores obstáculos no son muy recomendables ya que dejan la puerta abierta para que se legisle sin un verdadero análisis minucioso de las consecuencias de tal o cuál acto.

No cabe duda respecto a que sean los órganos integrantes del poder legislativo los que participen en la labor de reforma constitucional, así como la utilización de procedimientos con requisitos especiales que dificulten su realización, con esto se favorece el hecho de que solo sean las reformas adecuadas las que logren ser añadidas al texto constitucional, de otra manera se pone en riesgo al propio sistema jurídico, ya que de existir un procedimiento sin mayores requisitos, sin límites, el cuál pueda llevarse a cabo en cualquier momento, se permitiría que la mayoría parlamentaria que se encuentre en el poder moldeara la Constitución de acuerdo a sus propios intereses.

Carecemos en nuestro país de un cuerpo legislativo realmente confiable, que se avoque exclusivamente a su tarea de procurar el bienestar social mediante la aprobación de leyes justas y pasadas por un proceso intelectual serio, asimismo, nuestro procedimiento favorece la mutación constitucional sin mayores requisitos que una simple votación de una mayoría quasicualificada.

La afirmación anterior se apoya en el hecho del control real que el ejecutivo a ejercido sobre el poder legislativo, agregando a esto la incapacidad intelectual de muchos diputados, que en gran número de casos solo obedecen órdenes sin darse cuenta que su labor como legisladores es independiente de cualquier otro poder por lo que el autosubordinarse a intereses distintos constituye una traición a su propia causa.

Toda Constitución debe prever un procedimiento de reformas; nunca hemos pretendido dar a entender que las reformas son dañinas, simplemente nos inclinamos a que sean las reformas adecuadas las que se realicen, dejando fuera los caprichos sexenales.

Es pertinente mencionar parte del pensamiento de Karl Loewenstein, el cuál al respecto menciona: "Desde un punto de vista puramente teórico -y con ello entramos en el tema propiamente dicho- una Constitución ideal sería aquel orden normativo conformador del proceso político según el cuál todos los desarrollos futuros de la comunidad, tanto de orden político como social, económico y cultural, pudiesen ser previstos de tal manera que no fuese necesario un cambio de normas conformadoras. Cada Constitución integra, por así decirlo, tan solo el *statu-quo* existente en el momento de su nacimiento, y no puede prever el futuro; en el mejor de los casos cuando éste inteligentemente redactada, puede intentar tener en cuenta desde el principio necesidades futuras por medio de apartados y válvulas cuidadosamente colocadas, aunque una formulación demasiado elástica podría perjudicar a la seguridad jurídica. Así pues, hay que resignarse con el carácter de compromiso inherente a cualquier constitución. Cada constitución es un organismo vivo, siempre en movimiento como la vida misma, y está sometido a la dinámica de la realidad que jamás puede ser captada a través de fórmulas

fijas. Una Constitución no es jamás idéntica consigo misma, y está sometida constantemente al *panfa-rhei* haraclitiano de todo lo viviente".⁵⁹

Las modificaciones en la realidad social, económica y política son las responsables de la necesidad de alteraciones constitucionales, de manera que la Constitución no pierde su capacidad funcional; por raro que parezca, esto no implica que tanto más vieja una Constitución más necesario se hace el que sea modificada, sin embargo tenemos ejemplos de constituciones muy añejas con sorprendente firmeza reflejada en las pocas enmiendas de que han sido objeto. Esto es aplicable a la Constitución Federal Norteamericana la cual continúa vigente desde 1789 con solo 24 adiciones o reformas.

Por otro lado, los procedimientos exageradamente cargados de requisitos extraordinarios también pondrían en riesgo la política nacional, ya que una reforma necesaria y urgente podría llegar tarde al texto constitucional debido a la cantidad de barreras a las que fue sometida.

Es difícil hablar de un procedimiento perfecto, ya que cada sociedad es distinta, por lo que un procedimiento adecuado en una podría no serlo en otra; esto implica el que sean los propios pueblos, mediante los órganos establecidos para tal efecto los que conscientes de su realidad determinen un procedimiento que satisfaga sus necesidades.

Continuando con el procedimiento establecido en México, este es tan vulnerable que al día de hoy las reformas ya han alcanzado las 360 modificaciones afectando así 94 artículos de la siguiente manera:

⁵⁹ Loewenstein, Karl, " Teoría de la Constitución ", Editorial Ariel, Edición II, Barcelona España, 1983, Pag. 164.

Los artículos que han sufrido mayores modificaciones son: una sola vez el 6, 10, 16, 17, 21,22, 24, 25, 26, 29, 34, 35, 36, 48, 59, 61, 63, 65, 66, 67, 70, 72, 77, 85, 88, 90, 92, 101, 105, 106, 108, 109, 112, 113, 114,116, 130, 133, 134 y 135. De dos a cuatro veces el 5, 18, 20, 28, 30, 32, 41, 42, 49, 51, 53, 55, 56, 58, 60, 69, 78, 82, 83, 84, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 102, 110, 127 y 131. Más de cinco modificaciones son el 3, 4, 43, 45, 52, 54, 73, 74, 76, 79, 89, 94, 97, 104, 107, 111, 115 y 117.⁶⁰

Lo anterior nos demuestra que la actividad legislativa en materia de reformas constitucionales ha sido exagerada, esto debido a la inestabilidad de las políticas adoptadas durante las diferentes administraciones.

Dentro de los diversos sistemas que existen referentes a la reforma constitucional, uno que a primera vista parecería ser muy adecuado es el que involucra al pueblo de manera directa, es decir, somete las reformas o adiciones constitucionales al voto del pueblo. Este sistema, que toma el nombre de Referéndum, fue utilizado por primera vez en materia constitucional en la Convención Nacional de 1793 en Francia.

Este sistema, que como hemos ya indicado en capítulos anteriores, fue introducido en México en la Constitución de 1857, pronto tuvo que ser destituido debido al tiempo que implicaba el aprobar o desaprobar un proyecto.

Estos sistemas que toman la forma de Referéndum, permitiendo al pueblo emitir su opinión respecto a una cuestión de trascendencia, concretamente en materia constitucional, existe en Bélgica, Noruega y los Países Bajos.

⁶⁰ Arroyo, Francisco, " 356 Modificaciones han sufrido 93 Artículos de la Constitución ", El Universal I Sección Lunes 20 de Septiembre de 1993, México, D.F..

El Referéndum no solo nos presenta un problema de tiempo, sino que implica problemas más serios y complejos que se agravan por la condición particular de nuestro país.

Toda elección o consulta popular suponen siempre una cuestión de poder político, por lo que en caso de realizarse una, referida a una mutación constitucional, se pondrá en segundo plano el carácter plebiscitario de la decisión popular sobre una reforma constitucional concreta. No podemos negar que este hecho en nuestro país nos conduciría a contemplaciones partidistas perdiéndose así el carácter real de la consulta. Esto, aunque importante, no es lo que más nos hace dudar del Referéndum, el tiempo ha mostrado lo desafortunado que este puede llegar a ser y un ejemplo claro de ello es la experiencia francesa. Hay razones para dudar si el Referéndum es realmente una institución útil, por muy inatacable que sea su valor teórico como auténtica proclamación de la voluntad popular, la cuestión es: puede el elector medio emitir realmente un juicio razonable sobre un documento tan complicado como es una moderna Constitución, o su criterio estará tan determinado por agentes externos que sea imposible una auténtica manifestación de voluntad ?

La respuesta a la pregunta anterior la encontramos fácilmente cuando pensamos en el elector medio en nuestro país, como ya hemos dicho el pueblo mexicano es indiferente ante muchas cuestiones de su vida política, el nivel de educación es muy bajo, por muchos esfuerzos que se hagan en la difusión de un determinado proyecto es muy poco probable que los electores comprendan y valorizen realmente el contenido y las consecuencias de lo que se pretende. El Referéndum no presenta problemas de difusión o propagación, sino de educación y comprensión.

El Referéndum podría ser aconsejable solo en casos de adopción de nuevas constituciones y esto con reservas, pero en los casos de reformas y

enmiendas, estas suponen una labor técnica e intelectual para la cuál nuestro pueblo no está preparado.

Las reformas constitucionales deben ser sometidas a los órganos legislativos integrados para tal efecto, cuidando siempre la capacidad intelectual y moral de sus miembros, de manera que las reformas que se aprueben sean en buena medida confiables y sanas.

Estamos de acuerdo en someter las reformas o adiciones a la Constitución al órgano legislativo, pero diferimos por completo con el procedimiento que hasta hoy día se ha seguido en México por las consideraciones antes expuestas.

No debemos olvidar que el legislador ordinario no puede involucrarse en cuestiones constitucionales, sino que es el órgano revisor de la misma el único facultado, que aunque se integra por las mismas personas es un órgano distinto.

Otra cuestión que es importante tratar es la referente a los límites de las reformas constitucionales, para ello es pertinente preguntarnos si el legislador constitucional está sometido o por encima de la Constitución.

Lo anterior ha sido tema de amplias discusiones que han concluido con diversas interpretaciones del punto en cuestión. En primer término es común que el legislador constitucional en su propia obra incorpore disposiciones que impidan la mutación por un periodo determinado, procurando así que las nuevas disposiciones se aclimaten y que la nación se familiarice con ellas, el punto débil de estos mecanismos es que podrían, en un momento dado, interrumpir la dinámica política conduciendo a atascamientos constitucionales insolubles por vía legal.

Más convincentes y mejores resultados han tenido las llamadas disposiciones intangibles, las cuales impiden al legislador constitucional cualquier modificación a las mismas por medio de prohibiciones jurídico-constitucionales.

El problema que nos presentan las llamadas disposiciones intangibles se centra en la determinación de cuáles son las instituciones y valores que deben permanecer intocables, este problema que algunas constituciones han resuelto de manera práctica mediante la mención de dichas disposiciones ha sido igualmente tratado por la doctrina, la cuál califica como intocables las llamadas decisiones políticas fundamentales, entre las cuáles son generalmente aceptadas: la protección de la forma republicana, en nuestro caso, la no reelección del ejecutivo, la prohibición de reformar la forma democrática de gobierno, la permanencia de los derechos individuales fundamentales o garantías individuales, la preservación de la forma federal y la prohibición general de efectuar reformas que contradigan el espíritu de la Constitución.

No hay que dejar escapar la idea del límite real a las reformas constitucionales cuando el poder es detentado casi generalmente por un solo partido, por lo que el control del parlamento convierte a este en un instrumento de poder dejando atrás su carácter de órgano de representación de la nación.

Ese control partidista o fraccionario del Parlamento puede conducir a un exceso en el contenido inmanente de las reformas, es decir, a una falsa apreciación del contenido y fin del derecho; es por ello que resulta interesante el análisis de los límites inmanentes de las reformas constitucionales.

A este respecto y primeramente hay que analizar la inmunidad de ciertos valores ideológicos dentro una determinada sociedad y que se encuentran presentes en la propia Constitución, el grado de convicción sobre los mismos determinará la vulnerabilidad de los mismos por parte de los legisladores.

No pretendemos, en este momento, referirnos a los límites formales impuestos expresamente por la propia Constitución, sino a aquellos límites sustentados en la propia exigencia del ser humano.

Lo anterior implica un resurgimiento del derecho natural frente al positivismo jurídico representado principalmente por la Escuela Vienesa de Kelsen y que predominó durante los años 20s, la cuestión es determinar la posibilidad de leyes constitucionales anticonstitucionales, cuya anticonstitucionalidad derive del hecho de que el legislador constitucional haya sobrepasado los límites internos que le están impuestos por valores fundamentales inmanentes. El problema estriba en determinar el límite que el derecho tiene en toda sociedad. A lo largo del tiempo el límite del derecho se ha concebido, principalmente, dentro de tres ópticas:

1) La primera, y quizá la más acorde con la escuela jurídico-positivista, es la que encierra al derecho en formas, es decir, si las normas cumplen con un formalismo determinado, estas deben ser válidas por lo que su contenido moral o ético no es o debe ser materia del derecho.

2) La segunda es aquella que se fundamenta en las conductas colectivas, propio del sociologismo-jurídico, el cuál justifica y acepta las normas que se amoldan al comportamiento colectivo de un determinado momento. Aquí el derecho es determinado por el comportamiento social, siendo la labor del legislador la de desentrañar de la realidad las normas jurídicas, con lo que el contenido moral del derecho se deja a una determinación de carácter sociológico.

3) La tercera forma de establecer los límites del derecho es aquella que reconoce una serie de límites inmanentes y no articulados basados en una serie de valores con jerarquía superior, esta teoría, conocida como iusnaturalista,

acepta la existencia de un sistema que rige a todo individuo por el simple hecho de su condición humana.

En el fondo lo que se trata es determinar si los hombres por el solo hecho de serlo, traen consigo desde su nacimiento una serie de derechos fundamentales, inviolables e inalienables, o si por el contrario estos son otorgados por la sociedad estatal, pudiendo, por tanto, ser limitados y determinados en su ámbito de aplicación.

El correcto entendimiento del problema que nos ocupa exige el reconocer la existencia de derechos fundamentales propios de toda persona por el simple hecho de serlo, pero también exige el reconocer, como la ha hecho la Suprema Corte de Estados Unidos, el que no puede permitirse el ejercicio de derechos absolutos en la vida comunitaria, por lo que la tarea propia del legislador será la de reconocer esos límites en su labor legislativa y determinar la manera de ejercerlos para favorecer la vida comunitaria.

Todo lo anterior nos lleva a pensar que la participación del poder legislativo en las reformas y adiciones a la Constitución, implica no solo el procedimiento establecido para tales efectos, sino consciencia cívica de los electores, capacidad intelectual y condición moral de los propios miembros del poder legislativo, y el reconocimiento de ciertos límites en su labor.

No cabe la menor duda de que el procedimiento de reformas debe ser modificado, aunque suene raro, es necesario realizar una reforma del artículo 135, para así evitar el exceso legislativo que tiene lugar hoy día y con ello no solo daremos más estabilidad a las disposiciones existentes, sino que contaremos con un sistema jurídico más apropiado y justo.

La modificación que se propone requiere tanto de cambios formales como de cambios en los criterios de elección de candidatos por parte de las diferentes fracciones políticas, así como en la consciencia cívica de los electores.

No cabe la menor duda que las reformas son necesarias en determinadas ocasiones y que debe ser el órgano legislativo el encargado de llevarlas a cabo, no como un constituyente permanente, sino como un órgano revisor que mantenga vivo el espíritu y finalidad de la Constitución.

Antes de analizar los cambios formales, explicaremos el por que la condición de los legisladores y la consciencia de los electores también son requisitos esenciales para obtener no solo un procedimiento de reformas confiable, sino todo un sistema jurídico.

En el poder legislativo especialmente, como en todo órgano integrante de un gobierno, se debe procurar el que éste este compuesto por los mejores hombres, aquellos que sean capaces de entender la complejidad del manejo del destino de una nación, estos saldrán en su mayoría de las filas de los partidos políticos, por ello estos son responsables de escoger a aquellos que entiendan esa realidad, de esta manera nuestro órgano de representación nacional no estará compuesto, como hoy día, por legisladores que en realidad no entienden su labor, no saben ni entienden la importancia de lo que significa ser legislador, entonces: ¿ como pedirles que sepan lo que significa una constitución y más aún como podrán realizar una labor intelectual tan profunda como lo es una reforma constitucional?

Ahora bien, nuestro órgano legislativo a mejorado últimamente debido a la mayor pluralidad de sus miembros, aunque todavía falta mucho por hacer para tener un cuerpo legislativo que responda realmente a los intereses de sus representados.

No hay que olvidar que la labor del legislador es procurar el beneficio de la colectividad mediante las disposiciones que aprueba, lo que no forzosamente implica el sujetarse a la voluntad de los electores, ya que estos lo eligieron por la convicción respecto de su capacidad para decidir lo que es mejor para ellos.

En cuanto a los electores, estos deben ser más conscientes de su participación en el proceso legislativo, su participación es tan importante que de ellos dependerá el nivel moral e intelectual de su parlamento. Por lo anterior es necesario una labor de consientización ciudadana que pretenda involucrar más al electorado en la vida pública.

Una mayor conciencia ciudadana, donde los ciudadanos sepan la función del cuerpo legislativo y que eventualmente este podría modificar su constitución, tendría sin duda alguna como resultado un orden constitucional y jurídico mucho más adecuado para la nación.

La técnica para dificultar las reformas constitucionales, que existe desde el florecimiento de las constituciones escritas, es la de exigir mayorías calificadas, que no solo dificulten el proceso de reforma, sino que se alcancen un consenso más amplio entre los partidos integrantes del parlamento y entre los diversos sectores sociales, con esto se eleva la legitimidad de las reformas y se concede a la minoría disidente un veto que puede jugar el papel de un verdadero control intraórgano. Esta técnica supondría un eficaz control frente a las manipulaciones abusivas de la mayoría parlamentaria, evitando la exageración de reformas que obedezcan a políticas sexenales.

La situación bajo la que se ideó el sistema actual era distinta, el legislador pretendió un sistema que facilitara las reformas y adiciones, un sistema ágil y sin complicaciones, pero esto, junto con un cuerpo legislativo muy deficiente y al

servicio del ejecutivo y un pueblo desinteresado e ignorante, trajeron como consecuencia un abuso en el uso del procedimiento de reformas.

Actualmente es necesario realizar la reforma que nos ocupa, elevando el número de votos para la aprobación de reformas, de manera que sean dos tercios de los miembros del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los estados las que deban aprobar una reforma constitucional.

Con esta disposición toda reforma sería más legítima y gozaría de una mucho mayor aceptación nacional, ya que hoy día una reforma constitucional podría ser aprobada con 209 votos por parte de los miembros del Congreso de la Unión y 16 legislaturas.

Lo anterior resulta de lo siguiente:

El Congreso de la Unión se conforma de dos cámaras la de Senadores y la de Diputados, estas para sesionar requieren un determinado quórum que en ambas Cámaras es de la mitad más uno, es decir, en la cámara de Senadores se requiere de 65 miembros ya que hoy día el total de sus miembros son 128, mientras que en la cámara de diputados se requiere de 251 miembros ya que su total son 500, por tanto, si una reforma constitucional debe ser aprobada por dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión, es posible que de 628 miembros con que cuenta el Congreso, con el voto favorable de 209 representantes una reforma constitucional tenga lugar, 167 votos en la de Diputados y 42 en la de Senadores, es decir, dos terceras partes de los miembros del Congreso tomando en cuenta el mínimo de miembros presentes en cada cámara para poder sesionar, además del respectivo voto de la mayoría de las legislaturas.

Es evidente que la proporción de miembros del Congreso necesarios para aprobar una reforma no es representativo ni siquiera de un número considerable de la población, esto si tomáramos en cuenta el número de habitantes por representante y si a esto aumentamos todas las anteriores consideraciones, como por ejemplo el hecho de que la mayoría de los legisladores estén al servicio del ejecutivo, podremos ver lo inconveniente y obsoleto de nuestro sistema.

Para tener en claro la anterior consideración basta con considerar la integración actual del Congreso de la Unión, este está compuesto por 300 diputados del PRI (Partido Revolucionario Institucional), 119 del PAN (Partido Acción Nacional), 71 del PRD (Partido de la Revolución Democrática y 10 del PT (Partido del Trabajo), en lo que respecta a la Cámara de Senadores esta se integra por 95 senadores del PRI, 25 del PAN y 8 del PRD.

Con estos números el partido mayoritario cuenta con los elementos para poder sesionar, tanto en una cámara como en la otra y no sólo eso sino que en un momento dado su actuación de bloque contaría con el número de votos necesario para una aprobación de una reforma constitucional.

El procedimiento actual maneja números muy bajos para la aprobación de reformas, ya que indica que se necesita el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada una de las cámaras, con lo que se deja a gran parte de la población sin participación, cuando menos sin que esta sea necesaria.

Como ya se expuso anteriormente no creemos que sea el referéndum la solución, esto por las consideraciones ya expuestas, sino que por su probada eficacia y por la rápida democratización por la que atraviesa nuestro país es el procedimiento de mayorías calificadas el más adecuado.

Nuestro procedimiento debiera modificarse para elevar el número de votos necesarios para la aprobación de una reforma constitucional, de esta manera el procedimiento impediría el abuso de reformas y daría más legitimidad y confianza a aquellas que fueran aprobadas.

La pluralidad ideológica que cada día aumenta en nuestro país nos exige un cambio en el procedimiento de aprobación de reformas, siendo una opción el que las reformas o adiciones fueran aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso y la mayoría de las legislaturas de los Estados, con esto los números cambiarían de la siguiente forma:

Actualmente una reforma constitucional sería posible con los siguientes números:

Cámara de Diputados = 500 miembros, quórum 251, $2/3 = 167$

Cámara e Senadores = 128 miembros, quórum 65, $= 2/3 = 42$

Total	<u>209</u>
-------	------------

Congreso de la Unión = 628 miembros.

Entidades Federativas =31, mayoría 16.

Tomando en cuenta el mínimo de miembros necesarios para poder sesionar en cada una de las cámaras una reforma constitucional sería posible con 209 votos a favor por parte de los miembros del Congreso, junto con 16 votos por parte de las legislaturas de los Estados.

Con lo simple de la reforma propuesta toda reforma o adición requeriría de:

Cámara de Diputados = 500 miembros, $2/3$ partes 333

Cámara de Diputados = 128 miembros, $2/3$ partes 85

Total _____
418

Entidades Federativas 31, mayoría 16.

Con esta sencilla fórmula se obtendrían los siguientes beneficios:

1).- El Ejecutivo perdería el control constitucional y éste pasaría al poder legislativo.

2).- Las minorías tendrían una importante participación en la aprobación de reformas o adiciones.

3).- Se obliga de manera institucional a la gran mayoría de los legisladores a involucrarse en el procedimiento constitucional.

4).- Toda reforma o adición sería mayormente analizada en términos de su conveniencia para un mejoramiento social.

5).- Como consecuencia de un mayor análisis de los cambios propuestos se obliga a los legisladores a realizar una mayor labor intelectual y, por tanto, se contaría con un cuerpo legislativo más digno.

6).- Toda reforma o adición gozaría de mayor legitimidad y por tanto de una mayor aceptación popular.

7).- Se mantendría un mayor equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo, evitándose así el que se legisle al vapor y con ello los cambios de intención puramente sexenal.

8).- Se contaría con un procedimiento que permitiría reformas o adiciones urgentes que pudieran ser discutidas, realmente analizadas y en su momento aprobadas.

9).- La Constitución reflejaría, sin lugar a dudas, de manera más equitativa los intereses de la nación.

No se puede negar que día con día México se adentra más en un acelerado proceso de democratización y es esta una de las razones más convincentes respecto a la necesidad de adecuar nuestras instituciones a nuestra realidad, provocando con ello gobernantes más responsables de su papel, representantes más dignos y una sociedad más participativa.

VII.- El Poder Judicial Federal y su Papel en el Control Constitucional.

Aunque nuestro punto principal se refiere a los diferentes aspectos del procedimiento de reforma constitucional, es conveniente hablar de algunos aspectos importantes del poder judicial en su papel dentro del control constitucional.

El propio carácter supremo de la Constitución exige que esta señale sus medios de protección, si bien lo ideal sería que la fuerza moral de un ordenamiento con tan indiscutible autoridad fuera suficiente para ser respetado, no esta por demás el que se contemplen ciertos medios de salvaguarda constitucional.

El tema que nos ocupa entraña dos cuestiones principalmente, aquella que se refiere a las implicaciones políticas y aquellas que se ocupan del ámbito judicial.

Respecto a lo anterior la clasificación que realiza el maestro Tena Ramírez⁶¹, referida a los medios de control constitucional nos parece acertada; éste señala que dichos medios pueden clasificarse atendiendo al órgano que realiza dicha función, por lo que los sistemas de defensa constitucional pueden ser de naturaleza política o judicial.

Dentro de los primeros la custodia constitucional se le encomienda a un órgano político, ya sea que se trate de alguno de los ya existentes o bien se trate de uno creado específicamente para tal función. Un ejemplo de un órgano ya

⁶¹ Tena Ramírez, Felipe op: cit. pag. 492-493

existente es el que proponía la Constitución de Weimar al encomendar la tutela constitucional al Presidente del Reich.

Dentro del segundo grupo encontramos la tutela constitucional a cargo del órgano judicial, el cuál además de sus funciones ordinarias de decidir el derecho, cuenta también con aquellas que se refieren a declarar la constitucionalidad de los actos de los poderes constituidos.

Dentro de esta modalidad encontramos dos vertientes importantes, una de ellas que concibe los efectos de la resoluciones dictadas por estos tribunales constitucionales como *erga-omnes* y la otra que los concibe como exclusivos del caso concreto que se analiza.

Generalmente en aquellos casos en que las resoluciones de inconstitucionalidad tienen efectos *erga-omnes*, la puesta en marcha del proceso está a cargo del órgano del poder a quien perjudica la disposición, mientras que en el segundo supuesto la demanda se inicia por parte del individuo perjudicado con la disposición o acto inconstitucional por lo que la resolución solo tendrá efectos respecto de la esfera jurídica del individuo que reclama y que recibe en nuestro derecho el nombre de quejoso.

Es en este último grupo donde encontramos al sistema mexicano, se sitúa el llamado juicio de amparo, el cuál es producto de grandes pensadores mexicanos y quizá la mayor aportación mexicana a la disciplina jurídica. Junto a este sistema que a caracterizado al sistema jurídico mexicano encontramos las reformas constitucionales que entraron en vigor el pasado 1o de enero de 1995, referidas tanto a la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como a las acciones de inconstitucionalidad.

Para efectos del presente capítulo comenzaremos por referirnos al juicio de amparo.

La institución del juicio de amparo, típicamente mexicana, a tenido una notable evolución a partir de que Manuel Crescencio Rejón comenzará por enunciar algunas de las características principales del juicio de amparo en el proyecto de Constitución Yucateca de 1840. Aunque el proyecto de Rejón dista mucho de nuestro actual juicio de amparo, no hay duda alguna que fue ahí donde se gestó nuestro actual sistema de defensa constitucional por parte del Poder Judicial.

Uno de los grandes aciertos de Rejón fue el dar al actual juicio de amparo sus principales características, ya que acertó al establecer que el Poder Judicial solo puede actuar a petición del agraviado y en beneficio de este, ambos principios fundamentales de nuestro juicio de amparo.

El proyecto de Rejón fue perfeccionado y mejor concebido por Mariano Otero, quien fue el encargado de impulsarlo y darle vida. En 1842, la capital de la República tuvo conocimiento de tres proyectos de Constitución, dentro de los cuales el más importante era el formulado por Espinoza de los Monteros, Muñoz Ledo y Mariano Otero.

Este sistema contemplaba dos medios de control constitucional uno encomendado al Poder Judicial reducido a la protección de las garantías individuales frente a los actos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados y otro con carácter político, autorizando el que una ley del Congreso fuera reclamada como anticonstitucional por el Presidente de la República, de acuerdo con su Consejo, por dieciocho diputados o seis senadores o por tres legislaturas, en este supuesto la decisión de inconstitucionalidad se sometía a las

legislaturas, siendo la Suprema Corte de Justicia la encargada del cómputo de la votación.

No fue sino hasta el Congreso de 1846 cuando Rejón dio a conocer concisamente sus ideas, respecto a que "sean los jueces de primera instancia los que amparen en el goce de sus derechos a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial" y "que la injusta negativa de los jueces a otorgar el referido amparo, así como de los atentados cometidos por ellos contra los mencionados derechos, conozcan sus respectivos superiores", dichas ideas fueron difundidas en folletos en diversos lugares de la República y en el Distrito Federal.⁶²

Fue entonces cuando las ideas de Rejón más influencia tuvieron sobre Otero, quien junto con este y con Espinoza de los Monteros, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta integraron la Comisión de Constitución en el Congreso Constituyente de 1846; lo extraño fue que una vez elaborado el proyecto, Rejón junto con Cardoso y Zubieta, no sostuvo su propio sistema sino que se inclinó por la restauración lisa y llana de la Constitución de 1824.

Es por ello que el mayor mérito de Mariano Otero fue el hacer suyos muchos de los postulados iniciados por Rejón, defendiéndolos magistralmente en el seno de la asamblea y haciéndolos triunfar en el Acta de Reformas entre cuyos puntos importante se consagraron los derechos de la persona y la institución del amparo.

A partir de entonces el juicio de amparo ha pasado por distintas etapas de evolución hasta llegar a ser hoy en día no solo un apartado importante de nuestro derecho, sino la parte más técnica de nuestro sistema jurídico y orgullo de nuestro país.

⁶² Ibidem pag. 499.

El control constitucional que se ejerce en nuestro país se realiza a través del Poder Judicial por lo que siendo lo que nos ocupa en este capítulo pasaremos a exponer en términos generales la manera en que este opera y algunos comentarios al respecto.

El sistema judicial mexicano ha sufrido una importante reforma en los últimos meses, con ello se ha fortalecido al poder judicial y se han introducido figuras jurídicas nuevas, dando al poder judicial más y mejores cauces de control constitucional. La reforma pretende en primera instancia crear un poder judicial más fuerte en su carácter de contrapeso de los demás poderes federales, así como crear mejores órganos judiciales mediante la estricta elección de sus integrantes.

Atendiendo a lo anterior la reforma ha sido total ya que la Suprema Corte de Justicia que anteriormente contaba con 21 ministros numerarios, 5 supernumerarios y cinco salas, hoy día cuenta con 11 ministros y dos salas. Esta reducción pretende que las resoluciones pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia sean más y mejor estudiadas por cada ministro, ya que ahora cuentan con mayor responsabilidad y autoridad, así mismo las resoluciones serán más ágiles.

En cuanto al nombramiento de los ministros este sufrió modificaciones importantes, ya que el artículo tercero transitorio del Decreto correspondiente a la reforma dispone que el Ejecutivo propondrá a la Cámara de Senadores dieciocho candidatos a ocupar el cargo de ministro, de entre los cuales la Cámara de Senadores aprobará los nombramientos de 11 ministros.

Igualmente, y con ánimo de hacer de la Suprema Corte un órgano mas avocado a los asuntos de su competencia, se creó el Consejo de la Judicatura

Federal, el cuál se encargará de desahogar los asuntos de carácter administrativo anteriormente a cargo de la Suprema Corte de Justicia.

La función de control constitucional en nuestro país se ejerce por medio de los Tribunales Federales, por lo que en sentido formal y material los medios de control constitucional en México son de carácter judicial, atendiendo al órgano y a la naturaleza de la función que realizan los tribunales al resolver controversias de carácter constitucional.

El poder judicial federal opera en dos ámbitos, el primero, a decir del maestro Burgoa⁶³ encierra la función judicial propiamente dicha y lo encontramos en la resolución de controversias propias de su competencia, excluyendo aquellas referidas a la resolución de controversias con fondo constitucional, en el segundo caso los tribunales adoptan, sin abandonar su función judicial, en tanto que resuelven una controversia, una postura política en tanto que califican actos provenientes de otros poderes, es decir, resuelven sobre la constitucionalidad de los actos del legislativo y ejecutivo.

Al colocarse los tribunales federales en su función de control constitucional es claro que surge una relación política de una función judicial, ya que los tribunales se colocan en una relación de poder a poder respecto de los otros poderes.

El procedimiento de control constitucional en manos de los tribunales federales de nuestro país se lleva a cabo mediante lo que el derecho mexicano a llamado el Juicio de Amparo y que ya hemos mencionado, institución mexicana que ha ido perfeccionándose con los años. Es por tanto que al ejercer la función judicial de control constitucional los tribunales federales se convierten en organismo tutelar del orden creado por la ley fundamental.

⁶³ Burgoa, Ignacio op. cit. pag. 788.

El juicio de amparo se encuentra consignado en nuestra Constitución en el artículo 103 que dice:

Art. 103. " Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I.- Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;
- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y
- III.- Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.⁶⁴

Es la propia Ley de Amparo la que reglamenta de manera precisa las reglas de procedencia de dicho juicio, mismo que se divide en dos: Directo e Indirecto.

Es el amparo indirecto o biinstancial el verdadero juicio constitucional a decir de los tratadistas del tema, este procede contra leyes, reglamentos o tratados internacionales, en estos casos conocen los Juzgados de Distrito y en revisión la Corte, asimismo, este juicio se interpone contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos, del trabajo y agrarios, esto se refiere a los actos de autoridades administrativas, de igual forma intervienen los Juzgados de Distrito y en revisión los Tribunales Colegiados.

El esquema competencial anterior, respecto del amparo indirecto ha sufrido una importante modificación en las últimas reformas constitucionales, ya que como dice el maestro Esquinaca Muñca, se amplió la excepción a la regla general, ya que la fracción XII del artículo 107 constitucional establece que en al

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art 103.

caso de violaciones a los artículos 16, 19 y 20 en materia penal la violación podrá Interponerse ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda.

Anteriormente los Tribunales Unitarios de Circuito solo intervenían por vía de excepción en controversias constitucionales, esto se contemplaba en el artículo 37 de la Ley de Amparo, pero la nueva reforma, al mencionarlos expresamente amplía sus facultades elevándolos a rango de tribunales constitucionales en los casos contemplados por la propia Constitución.

El amparo indirecto también procede contra los actos de tribunales judiciales, administrativos, del trabajo y agrarios pronunciados fuera de juicio o después de concluido este.

El amparo directo procede contra sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales judiciales, administrativos, del trabajo y agrarios por lo que involucra cuestiones no necesariamente de violación de garantías, por ello nos referiremos exclusivamente a la intervención del Poder Judicial únicamente en la cuestión constitucional.

Como hemos ya indicado la defensa constitucional se realiza a través del juicio de amparo, el cuál solo puede ser iniciado por el gobernado que sufrió en su esfera de derechos una violación de carácter constitucional a cargo de una autoridad, ya sea por la aplicación directa de un determinado acto administrativo o por el perjuicio que le causa la aplicación de una determinada ley, por lo que éste juicio representa un control por parte del poder judicial respecto a los actos de los otros poderes.

Por tanto, son los gobernados y solo con ese carácter, los que pueden acudir a la justicia federal en busca de que una disposición de carácter general,

ya sea una ley o un reglamento de manera general o particular, sea declarado como inconstitucional, de manera que su aplicación no surta efectos, pero solo respecto de aquel que solicitó la protección de la justicia federal.

Es de esta manera como interviene el Poder Judicial en el control constitucional, por lo que el control es indirecto, ya que solo puede iniciarse a petición de parte agraviada y sus efectos se constriñen al beneficio de la mencionada parte.

Las resoluciones de los tribunales federales en los juicios de amparo son verdaderos actos de autoridad en el sentido de derecho público, es decir, son imperativas y coercitivas de manera tal que se imponen a los órganos cuya actuación a sido juzgada, inclusive al grado de separar de su cargo y consignar a un juez de Distrito al funcionario que se niegue a dar cumplimiento a la resolución que concede el amparo al quejoso.

El cumplimiento de las sentencias de amparo por parte de las autoridades responsables a sido un tema espinoso en nuestro derecho, esto debido a que en múltiples ocasiones las autoridades responsables no acatan las sentencias que conceden el amparo, argumentando que el cumplimiento implicaría un mal mayor en muchos de los casos, es por ello que las pasadas reformas constitucionales de enero de 1995 abordan el tema. Concretamente es la fracción XVI del Artículo 107 la que dota a la Suprema Corte de Justicia con facultades para valorar el incumplimiento de una resolución de amparo por parte de una autoridad responsable. De esta manera es la Suprema Corte la que decidirá si la omisión de cumplimiento es excusable o no.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia ha sido dotada con la facultad de decidir de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo. Esto es cuando la ejecución de la sentencia de amparo afecte gravemente a la sociedad o

a terceros, en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

De igual forma el quejoso, cuando el acto lo permite, puede solicitar el cumplimiento sustituto. Al respecto Arturo Zaldivar Lelo de Larrea opina: "El problema de inejecución de sentencias de amparo es uno de las más graves que afronta nuestro sistema de justicia. La solución que aporta la reforma es inadecuada. Creemos que se debe eliminar la facultad que se da a la Corte... El respeto a la Constitución no es un problema de pesos y centavos; en todo caso el cumplimiento sustituto debe ser un derecho exclusivo del quejoso".⁶⁵

Es por ello que la Suprema Corte de Justicia como cabeza del Poder Judicial y tribunal revisor en casos de inconstitucionalidad, con facultad de invalidar cualquier acto de cualquier autoridad, merece el calificativo impuesto por el maestro Burgoa⁶⁶ de "*super-actuación*", es decir ocupa un lugar por encima de cualquier otro órgano en lo que a este punto se refiere.

El Poder Judicial en nuestro país no puede entrar a la revisión de un acto o una ley de oficio, sino que su actuación tiene que ser motivada por un gobernado, salvo en el caso de las acciones de inconstitucionalidad a las que nos referiremos más adelante.

En el caso del Juicio de amparo las resoluciones pronunciadas por los tribunales de amparo siempre tendrán un carácter particular, es decir, solo interesan al quejoso.

Lo más trascendente, en lo que a nosotros respecta, es el amparo contra leyes que vulneran la esfera de derechos de los gobernados, en estos casos la

⁶⁵ Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo, "La Reforma Judicial y el Distrito Federal", ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 25 de enero de 1995.

⁶⁶ Burgoa, Ignacio op. cit. pag. 806.

defensa de la constitución es muy clara, ya que en el fondo lo que se busca es resaltar el carácter de superioridad de la Constitución frente a una disposición que la contradice o la sobrepasa.

Como vemos el control constitucional que ejerce el Poder Judicial en México es muy peculiar, ya que este poder solo interviene motivado por un gobernado afectado en sus derechos procurándole, en su caso, un beneficio particular. El poder judicial no tiene ninguna intervención en la creación de leyes, esto por ser impropio de su naturaleza, la cuestión es determinar la posibilidad de que califique la constitucionalidad de leyes aprobadas por el legislativo.

Es quizá la intención de mantener una buena relación entre los poderes lo que impide que La Suprema Corte pueda revisar de oficio los actos de los otros dos poderes especialmente hablando de leyes y reglamentos, ya que el dotar a esta con una facultad en ese sentido sería ponerla por encima de los otros dos poderes cuestión ya muy discutida en nuestro Congreso.

Al respecto podemos mencionar las palabras de Arriaga, ilustre integrante del Constituyente del 57, al referirse al Juicio de Amparo: "Se quiere que las leyes absurdas, que las leyes atentatorias sucumban parcialmente, paulatinamente, ante fallos de los tribunales, y no con estrépito ni con escándalo en un palenque abierto a luchas funestas entre la soberanía de los Estados y la Soberanía de la Federación".⁶⁷

Fue deseo de muchos el que se facultara a un órgano, que no puede ser otro sino el Poder Judicial y concretamente la Suprema Corte de Justicia de la Federación, para que en determinadas situaciones pueda analizar la constitucionalidad de Leyes o reglamentos y en su caso, tacharlos de inconstitucionales, situación que resultaría en beneficio de todos, ya que se daría

⁶⁷ Ibidem. pag. 804.

a la Constitución un medio eficaz para su defensa, asentando su carácter de ley suprema cuidando que todo ordenamiento secundario se mantenga dentro de los límites de la misma, obteniéndose también un beneficio administrativo ya que se relajaría la carga de trabajo de los tribunales federales en materia de amparo contra leyes, procurándose así una mejor administración de justicia.

No fue sino hasta que sucedieron las reformas que hemos venido comentando cuando este reclamo fue escuchado. El reformado artículo 105 constitucional establece dos cuestiones importantes y novedosas en nuestro sistema jurídico; las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

a).- Controversias Constitucionales.

Lo establecido por el artículo 105 constitucional es una ampliación de lo mencionado por el mismo artículo antes de la reforma, el cuál únicamente nos señalaba la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer sobre las controversias entre dos o más Estados, entre uno o más Estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos del gobierno del Distrito Federal respecto a la constitucionalidad de sus actos, así como de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados.

La reforma al mencionado artículo menciona de manera expresa a los municipios como sujetos capaces de intervenir en una controversia constitucional.

Las controversias de carácter constitucional pueden sucederse entre:

- 1.- La Federación y un Estado y el Distrito Federal;
- 2.- La Federación y un Municipio;

3.- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

4.- Un Estado y otro;

5.- Un Estado y el Distrito Federal;

6.- El Distrito Federal y Un Municipio;

7.- Dos Municipios de Diversos Estados;

8.- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

9.- Un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales y

10.- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Lo interesante de la reforma es que tratándose de disposiciones generales la resolución emitida por la Suprema Corte tendrá efectos generales siempre y cuando sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho ministros, sin este requisito la resolución solo tendrá efecto entre las partes.

b).- Acciones de Inconstitucionalidad.

Lo referente a las acciones de inconstitucionalidad representa un verdadero avance en nuestro sistema jurídico, implica la posibilidad de que una norma de carácter general sea declarada como inconstitucional por la Suprema Corte con efectos erga-omnes.

Lo anterior representa un verdadero avance, abre las puertas para que el Estado de Derecho mexicano sea una realidad, es un primer paso, pero con una gran trascendencia jurídica y social.

Las acciones constitucionales tienen por finalidad plantear la posibilidad de una contradicción entre las normas de carácter general y la Constitución.

Estas acciones deben ser ejercitadas dentro de los treinta días de vigencia de la norma que se pretende sea declarada como inconstitucional por:

1.- El equivalente a 33% de los integrantes de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

2.- El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

3.- El Procurador General de la República en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

4.- El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano y

5.- El equivalente al 33% de los integrantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Es también requisito para que una norma sea declarada como inconstitucional el que en su declaración intervenga el voto aprobatorio de una mayoría de cuando menos ocho ministros.

Ha sido una opinión muy aceptada entre los juristas el que el amparo contra leyes puede resultar un tanto contradictorio, tratándose de una declaración de inconstitucionalidad, es decir, en el amparo la resolución solo beneficia a quien lo interpuso, pudiéndose beneficiar a un gobernado que ha sufrido en su esfera jurídica una merma debido a la aplicación de una norma que ha sido declarada inconstitucional.

La resolución respecto de una norma que mediante amparo es declarada como inconstitucional solo beneficia al quejoso, por lo que es una contradicción el que una norma que atenta contra la Ley Fundamental solo sea inoperante para un solo individuo.

La inconstitucionalidad de las normas no deviene de su aplicación a un determinado individuo, sino de su contradicción o no apego a la constitución, por lo que una vez que se demuestra esta situación lo lógico es que sea una norma inoperante en el sistema jurídico.

Es quizá el miedo que se tuvo a una confrontación entre los Poderes Federales lo que impidió que nuestro sistema jurídico contemplara la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia dejará sin efecto las disposiciones generales emitidas por otros poderes.

La Constitución claramente indica que las disposiciones de carácter electoral no están sujetas a las controversias de constitucionalidad ni a las acciones de inconstitucionalidad. Esta afirmación constitucional es un grave error de los creadores de la reforma ya que la única razón que podría haberlos conducido a semejante afirmación es una incomprensión de la labor judicial a cargo de la Suprema Corte de Justicia como órgano defensor de la Constitución.

Bien dice al respecto el maestro García Ramírez que: "En consecuencia, no es admisible que el procedimiento de inconstitucionalidad pueda extenderse a todas las leyes, todos los reglamentos y todos los Tratados Internacionales, con una sola notoria excepción: las leyes electorales. ¿Que razón jurídica -estamos hablando de derecho, por ello invoco nuevamente una razón jurídica- existe para semejante excepción?. Es cierto que las leyes electorales están sujetas a especiales negociaciones entre partidos, mucho más difíciles a veces, que las necesarias para otro género de ordenamientos. Pero este no es, en modo alguno

razón suficiente para excluir las leyes electorales del control de constitucionalidad que incumbe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tómese en cuenta que la Corte no estaría resolviendo sobre resultados electorales, materia que cuenta con sus propias instancias, sino exclusivamente acerca de la constitucionalidad de una norma. Haría, pues, una valoración jurídica, una apreciación técnica, no una estimación política".⁶⁸

Hoy la posibilidad de inconstitucionalidad de leyes con efectos erga-omnes es una realidad y sin duda como ya dijimos un paso adelante.

Como ya se dijo el procedimiento de inconstitucionalidad se puede llevar a cabo por el 33% de los legisladores federales, ya sea en la Cámara de Diputados o Senadores, por el Procurador General de la República y por el 33% de sus miembros en las legislaturas locales, respecto de las normas estatales.

La participación de la ciudadanía para encausar a sus representantes sociales a ejercitar esa facultad en los casos en que juzgue conveniente contribuirá a crear una sociedad más participativa, así como legisladores más comprometidos con sus representantes y con el respeto que deben observar por las disposiciones constitucionales en su tarea legislativa.

⁶⁸ García Ramírez, Sergio. "Reformas a la Justicia", artículo publicado en *Excelsior*, 22 de diciembre de 1994, primera página.

CONCLUSIONES.

No hay duda que en la historia del consitucionalismo mexicano se encierra buena parte de la historia de nuestro país. El trabajo de los diferentes constituyentes encontró su mayor fruto en la actual Constitución de 1917.

Es nuestra Constitución un documento que pese a los diversos vicios jurídicos y políticos que nos caracterizan ha sabido influir de manera determinante en todos los aspectos de nuestra vida como nación mexicana.

Es realmente una lástima que muchos gobernantes no hayan podido entender la importancia real de nuestra Carta Magna, contribuyendo con sus errores al deterioro de nuestro sistema jurídico.

Nada nuevo hay al decir que el derecho está o debe estar al servicio del hombre y para su beneficio, es por ello que la tarea del legislador implica voluntad de incondicional servicio, a la vez que debe honrar a quien la ejerce con debida responsabilidad.

Debemos procurar una mayor participación activa de los diversos sectores que componen nuestra sociedad en orden a crear un mejor país; la responsabilidad es de todos y por ello debemos contribuir a elevar nuestro nivel educativo, conocer más nuestra realidad para adentrarnos con responsabilidad a los asuntos que a todos competen.

El exceso de reformas constitucionales se debe principalmente a nuestro muy defectuoso sistema político, a la ignorancia de nuestros gobernantes respecto a la importancia y sentido de nuestra Constitución, así como al desinterés de nuestro pueblo por involucrarse en las cuestiones públicas.

Es evidente que la globalización por la que atraviesa nuestro país es cada vez más acelerada, provocando el que cada día seamos menos "soberanos"- si es que la expresión es válida- y más dependientes. La estructura económica que durante muchos años se planteó ha fracasado y con ello ha provocado un México inestable y con muy pocas posibilidades de ofrecer a sus habitantes un mejor nivel de vida.

Los malos gobiernos y la poca participación ciudadana han contribuido de manera importante a los problemas del México actual, es por ello que la solución a los problemas de nuestro país no está sino en el componente humano, en la mejor preparación de su población para con ello aspirar a mejores gobiernos, un mejor derecho y más respeto a nuestras instituciones fundamentales.

Es necesario que nuestros legisladores comprendan el sentido que tiene su función como representantes sociales, que entiendan la importancia de un buen sistema jurídico, adecuado a las necesidades del momento, pero no con ello tener pretexto para vulnerar el orden constitucional a cada momento, sino por el contrario, actualizando el texto Supremo cuando sea realmente necesario y respetándolo cuando haya que hacerlo, pensando siempre en un beneficio social.

El sistema de reformas o adiciones a la Constitución que se propuso, no es sino un intento por encontrar una fórmula que procure un mayor respeto a la Constitución, que se traduzca, entre otras cosas, en un intento por mejorar nuestro sistema jurídico, a la vez que permita a los diversos sectores sociales una mayor participación en el análisis de su Ley Fundamental.

El orgullo de los pueblos también se manifiesta en sus instituciones, es por ello que la dignidad de las mismas tiene su fundamento en la vida misma de la nación a la que pertenecen. El respeto que debemos a nuestra Constitución será mayor cuando logremos entender el sentido que tiene la vida en comunidad, junto con todas las implicaciones que esto significa.

BIBLIOGRAFÍA

" Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos "

Ed. Trillas,
México D.F., 1995.

" El Fraude a la Constitución "

Sánchez Medel Ramón,
Ed. Porrúa S.A., 1992,
México D.F.

" Las Reformas Constitucionales "

Arteaga Nava Elisur,
Revista De Investigaciones Jurídicas,
Escuela Libre De Derecho, Número 7, 1983,
México D.F.

" Historia Parlamentaria Mexicana "

Instituto De Investigaciones Jurídicas;
Cámara De Diputados, 1984,
México D.F.

" Filosofía Del Derecho "

Recasens Siches Luis,
Ed. Porrúa S.A., 1986,
México D.F.

" La Soberanía "

Heller Hermann,
UNAM, 1965,
México D.F.

" Derecho Constitucional Mexicano "

Burgos Ignacio,
Ed. Porrúa S.A., 1982,
México D.F.

" Leyes Fundamentales De México "

Tena Ramírez Felipe,
Ed. Porrúa S.A., 1983,
México D.F.

" La Primera Constitución Politico-Social Del Mundo "
Trueba Urbina,
Ed. Porrúa S.A., 1971,
México D.F.

" Derecho Constitucional "
Baez Martínez Roberto,
Cardenas Editor, 1979,
México.

" El Derecho Constitucional e Instituciones Políticas "
Hauriou André,
Ed. Ariel, 1980,
Barcelona.

" Instituciones Políticas y de Derecho Constitucional "
Duverger,
Ed. Ariel, 1982,
Barcelona.

" Teoría De La Constitución "
Loewenstein Karl,
Ed. Ariel, 1983,
Barcelona.

" Derecho Constitucional "
Di Ruffi Biscaretti,
Ed. Tecnos, 1987,
Madrid.

"El Gobierno de los Estados Unidos"
Wilson, James I.
Limusa, Noriega Editores
México, 1992.

"El Federalista"
Hamilton, Madison y Jay
Prólogo y versión directa de Gustavo R. Velazco.
Ed. Fondo de Cultura Económica
México, 1957

"Derecho Constitucional Comparado"
México- Estados Unidos
(Tomo 1, Cuarta Parte: Las Reformas de la Constitución)
UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

James Frank Smith Coordinador.
México 1990.

"Estudios Constitucionales"
Jorge Carpizo
Instituto de Investigaciones Jurídicas
UNAM
México, 1980.

"El Presidencialismo Mexicano"
Jorge Carpizo
Siglo XXI Editores
México, 1980.

"La Constitución y la Dictadura"
Emilio Rabasa
Ed. Porrúa
México, 1982.

"La Constitución Reformada" en
"Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de las Constituciones"
tomo XII
Diego Valadez
Cámara de Diputados, L. Legislatura.
México, 1979.

"La Constitución Mexicana, Comentada por Maquiavelo"
Elisur Arteaga Nava
UNAM
Siglo XXI Ed.
México, 1987

"Reformas y Adiciones a la Constitución"
Efraín González Morfín
Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la UIA
número 10, julio 1978.
México.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"
Texto Original, Vigente y de sus reformas
Ed. Cajica, S.A.
Puebla 1992.

"Inconstitucionalidad del Artículo III de la Constitución"
Guilbaldo Murillo

Revista Ius
México, 1940

"Diario de los Debates del Constituyente de 1916-1917"

"Crónica del Constituyente de 1856-1857
Francisco Zarco

"Estudios con Ocasión del 85 Aniversario de la Constitución de 1992
Ed. Porrúa
México, 1992.