

838



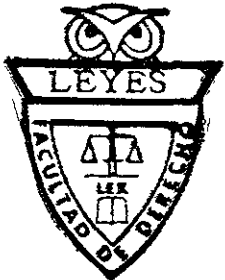
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL OCASO DE LA CONSTITUCION DE 1917 Y LAS
PERSPECTIVAS DE LA NUEVA CONSTITUCION
DEL SIGLO XXI

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MAO AMERICO SAENZ CULEBRO



ASESOR: DR. JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA

300450.

DICIEMBRE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **SÁENZ CULEBRO MAO AMÉRICO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EL OCASO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LAS PERSPECTIVAS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL SIGLO XXI"**, bajo la dirección del suscrito y del Dr. Jaime Miguel Moreno Garavilla, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Moreno Garavilla, en oficio de fecha 8 de octubre de 2001, y el Dr. Luis J. Molina Piñero, mediante dictamen del 22 de noviembre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 26 de 2001.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Francisco Venegas Trejo', written over a printed name and title.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



LIBERTAD NACIONAL
AVENIDA DE
MÉXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E

En relación a su escrito de fecha 5 de noviembre del año en curso, le comunico que he leído con interés la tesis que presenta **Mao Américo Saenz Culebro**, asesorada por el Dr. Jaime Miguel Moreno Garavilla, sobre el tema "El Ocaso de la Constitución de 1917 y las Perspectivas de la Nueva Constitución del Siglo XXI". De la revisión encomendada le informo que se trata de un trabajo serio que plantea hipótesis interesantes, presentando algunas sugerencias; por lo que le expresé mi opinión aprobatoria ya que cubre los requisitos universitarios, académicos y administrativos, para que el Seminario de Derecho Constitucional a su digno cargo, le de la constancia de aprobación respectiva, para la realización de los trámites tendientes a su examen de licenciatura.

Sin más por el momento, propicio la ocasión para enviarle un saludo afectuoso.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., a 22 de noviembre de 2001


Dr. Luis J. Molina Piñero



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**PROFESOR DE
DERECHO CONSTITUCIONAL
Y GARANTÍAS INDIVIDUALES**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E**

Muy estimado Doctor Venegas:

Después de enviarle un afectuoso y cordial saludo, me dirijo a usted, por este conducto, a fin de poner a su consideración la **tesis profesional** del estudiante de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M, Mao Américo Sáenz Culebro.

Manifiesto a usted que he aprobado dicho trabajo toda vez que a mi juicio satisface los requisitos establecidos en el Reglamento General de Exámenes y la Legislación Universitaria.

Por lo anterior, solicito a usted del modo más atento se sirva girar sus apreciables instrucciones a efecto de que se realicen los trámites necesarios para su respectiva revisión y, en su caso, aprobación.

Sin otro particular, agradezco de antemano su gentileza y le reitero la seguridad de mi más alta y distinguida consideración.

Atentamente
Ciudad Universitaria, a 8 de octubre de 2001

Dr. Jaime Miguel Moreno Garavilla



**EL OCASO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917
Y LAS PERSPECTIVAS DE
LA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL SIGLO XXI**



**"LO QUE MÁS PROFUNDAMENTE MOLESTA
A LOS ENEMIGOS DE LA UNIVERSIDAD
ES EL EJERCICIO DE LAS LIBERTADES DEMOCRÁTICAS
DE REUNIÓN, DE PENSAMIENTO Y DE EXPRESIÓN
DENTRO DE NUESTRA COMUNIDAD.**

**CIERTAMENTE, LA UNIVERSIDAD AÚN NO HA DADO AL
PUEBLO TODO LO QUE DEBE DARLE, PERO SU MARCHA ES
ASCENDENTE Y ESO NO SÓLO SE DICE SINO QUE SE
COMPRUEBE DIARIAMENTE.**

**¡VIVA LA DISCREPANCIA!
PORQUE ES EL ESPÍRITU DE LA UNIVERSIDAD.**

**¡VIVA LA DISCREPANCIA!
PORQUE ES LO MEJOR PARA SERVIR".**

**El Rector
JAVIER BARROS SIERRA
Abril de 1970**

A MI MADRE, porque sin ella nada de lo que soy podría ser.

A MI PADRE, por su ejemplo.

A MIS HERMANOS, Ishtar y Marx, por todo su apoyo, cariño y amistad.

*A mis amigos Alejandro, Andrés, Asaf y Fabiana, Iván y Minerva, Olivia, Rogelio y Salomón,
por los gratos momentos compartidos y por compartir.*

*A mi entrañable amigo e incansable compañero de lucha universitaria, Gustavo García, por
todas las anécdotas, experiencias y responsabilidades compartidas.*

*A todos mis amigos y compañeros contemporáneos en la Facultad de Derecho,
por su confianza.*

Al Doctor Jaime Miguel Moreno Garavilla, por su guía y respaldo.

*A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO y la FACULTAD DE
DERECHO, por darme una formación humanista y social, que valora y respeta la diversidad;
y por enseñarme a conquistar y defender lo más difícil de conseguir:
el permiso de pensar y actuar por mi cuenta.*

A los abogados honrados de México, por su permanente esfuerzo.

A los futuros constituyentes del siglo XXI, por el éxito de su misión.

A MÉXICO, por darme Patria.

YA LA VIDA, por la oportunidad.

ÍNDICE

Introducción.....	I
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO

LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

I. La Constitución de Cádiz.....	1
II. La Constitución de Apatzingan.....	7
III. La Constitución Federal de 1824.....	14
IV. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	20
V. Las Bases Orgánicas de 1843.....	25
VI. El acta constitutiva y de reformas de 1847.....	27
VII. La Constitución Federal de 1857.....	32
VIII. La Constitución Política de 1917.....	37

CAPITULO SEGUNDO

EL CAMBIO CONSTITUCIONAL COMPARADO

I. Francia (1946 Y 1958).....	44
II. España (1978).....	53
III. Brasil (1988).....	56
IV. Argentina (1994).....	60
V. Venezuela (1999).....	63

CAPITULO TERCERO

ALGUNOS ELEMENTOS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES

I.	Los Derechos Humanos.....	67
II.	La división de poderes.....	76
	a) El Poder Legislativo.....	79
	b) El Poder Ejecutivo.....	84
	c) El Poder Judicial.....	87
III.	El Sistema Federal.....	91
IV.	Soberanía y globalización.....	94
V.	La representación y la participación ciudadana.....	99
VI.	El control constitucional.....	102
VII.	Las relaciones Iglesia - Estado.....	106
VIII.	El Distrito Federal.....	110
IX.	La Educación Pública.....	114

CAPITULO CUARTO

LA CONSTITUCIÓN DEL SIGLO XXI

I.	El debate: Nueva Constitución o nueva constitucionalidad.....	119
II.	Los obstáculos del cambio constitucional.....	128
III.	El cambio violento o la transición pactada.....	133
IV.	El impacto social del cambio.....	138
V.	El constituyente del siglo XXI.....	140
VI.	Los ejes de la nueva constitución.....	143
	Conclusiones.....	149
	Bibliografía.....	153

INTRODUCCIÓN

En febrero de 1996, mientras cursaba los primeros semestres de la licenciatura en derecho, comencé a interesarme por los debates que se generaban, con motivo del aniversario de la Constitución -y de los que daban cuenta los medios de comunicación-, en torno a la necesidad de reformar la Constitución de 1917 a grado tal de requerir todo un nuevo ordenamiento constitucional.

A partir de entonces comencé a involucrarme en el tema, no sólo por la trascendencia del mismo para la vida política y jurídica del país, sino porque en ese año empezó a interesarme el Derecho Constitucional, fundamentalmente porque comprende tres apasionantes ramas del conocimiento: la historia, el derecho y la política.

Pasados los años decidí analizar este tema, sin duda de actualidad, en mi trabajo de tesis para obtener el grado de licenciatura.

Se trata pues de un intento por estudiar el estado actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 a partir de las condiciones políticas y jurídicas del país. Especialmente se trata de demostrar, a través del análisis de la historia constitucional del país, del derecho comparado y de la situación jurídica y

política nacional, que es conveniente elaborar un nuevo texto constitucional que sustituya a la Constitución de 1917, toda vez que esta se encuentra en el ocaso de su existencia como norma vigente.

Asimismo, es importante plantear las perspectivas y alcances que debiera tener una Constitución mexicana propicia para enfrentar la realidad nacional y mundial que plantea el siglo XXI.

De esta manera, en el capítulo I se analiza el desarrollo histórico de nuestro país y su proyección en los textos constitucionales que hemos construido. Cada una de las experiencias históricas en torno a las Constituciones que nos han regido representan una útil herramienta para aprender de los errores del pasado, comprender la evolución histórica que nos ha llevado a donde nos encontramos en la actualidad, y tener los elementos para proyectar el rumbo hacia el que nos queremos dirigir, conscientes de lo que necesitamos como Nación.

En el capítulo II se realiza una somera referencia histórica de los procesos de cambio constitucional en otros países y en diferentes épocas. La experiencia histórica, política y jurídica en otras latitudes del mundo es de gran utilidad. Se analiza la experiencia constitucional de dos países europeos de tradición latina: Francia (1946 y 1958) y España (1978), así como la de tres naciones

latinoamericanas: Brasil (1988), Argentina (1994), y la más reciente, Venezuela (1999).

El capítulo III analiza las condiciones de algunos elementos constitucionales fundamentales, los cuales adquieren importancia porque en conjunto le dan contenido a la Constitución y representan los principios que rigen la vida nacional. En especial se plantean algunas deficiencias y se proponen modificaciones que en el contexto de un nuevo orden constitucional deben alcanzarse.

Cabe destacar que el análisis concreto de cada uno de dichos elementos no es el objetivo principal de este trabajo, por ello es que las propuestas no son limitativas; es decir, no desconocemos que escapan del contenido de esta obra aspectos que pueden incorporarse a la Constitución y que no son considerados aquí.

Cada uno de los temas abordados en este trabajo pueden ser motivo de una tesis en particular, por lo que, para adentrarse en ellos, conviene al lector consultar investigaciones especializadas en el tema concreto que le interese, pues al ser estas sólo parte del tema principal que nos ocupa, no pueden aquí ser analizados a profundidad.

En el último capítulo, se busca analizar el contexto normativo, político y social que gira en torno de un reto de semejantes dimensiones. Para ello se confrontan los

argumentos de académicos y actores políticos para entender las consecuencias y alcances de crear una nueva Constitución. Asimismo, se desarrollan los retos y obstáculos políticos, jurídicos y sociales que enfrenta la sola propuesta de un nuevo texto constitucional. Se plantean también las consecuencias que podría tener una nueva Constitución, las formas o mecanismos para lograrla y, por último, se hace una referencia sobre los ejes que debiera tener el cambio constitucional.

Así, esperamos que este trabajo de investigación sea de utilidad y pueda aportar un poco en el largo camino de la transición constitucional en el México del siglo XXI.

Octubre de 2001.

CAPÍTULO PRIMERO

LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

I. La Constitución de Cádiz.

El 28 de marzo de 1812 las Cortes de Cádiz promulgan esta Constitución en su intento de renovar las estructuras de organización política en España, y mantener la unidad en el país, ante el vacío de poder creado por la abdicación de los Reyes Carlos IV y Fernando VII a favor de José Bonaparte tras la invasión de las tropas de Napoleón Bonaparte.

La convocatoria a estas Cortes incluyó por vez primera en la historia de las Colonias Americanas a representaciones de las diversas partes que la componían, tocándole a la Nueva España una representación de veintiún Diputados, entre suplentes y propietarios. De los cuales, catorce eran eclesiásticos, dos militares, un abogado y dos funcionarios. Esto denota el poder que ejercía la iglesia católica en las monarquías europeas. La obra cumbre de estas Cortes fue "La Constitución Política de la Monarquía española de 1812".

Se dice que la Constitución de 1812 es un texto demasiado extenso, pues además de su vasto discurso preliminar dedicado a justificar la obra emprendida por la asamblea, consta de 384 artículos, los que eran divididos entre nueve títulos.

Idealmente contiene las dos partes clásicas de toda Constitución, una dogmática y la otra orgánica.

Por lo que hace a la parte dogmática, se encuentra integrada por las diversas declaraciones solemnes o principios fundamentales de la convivencia política y social de la comunidad, sin que contuviera declaración alguna sobre los derechos del hombre y del ciudadano. Estos derechos son reconocidos de antemano y se van insertando a lo largo de todo el texto, sin el propósito de agotarlos todos.

La parte orgánica contiene la estructura y organización básica o de principios relativos del poder público, dividido ya en tres poderes, a saber: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta parte es la que representa el centro y el cuerpo más extenso de la constitución que nos ocupa; misma que concluye con las provisiones generales acerca de la observancia y el sistema de reformas de la propia Constitución.¹

En la parte dogmática se brinda una definición de lo que se debe entender por el término "Nación Española", concebida, como la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios; la declaración de libertad y de soberanía de esta Nación y la obligación de proteger por medio de leyes sabias y justas la libertad civil, la

¹ Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano" 9ª Edición Edit. Porrúa, Tomo A-CH México, 1996, p. 663

propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.

Asimismo, se hace referencia a los españoles, el contenido de los territorios de las Españas, el nombramiento de una religión oficial, el objeto y la forma de gobierno que era una Monarquía Moderada Hereditaria.

Consagra el principio de la división de poderes o de funciones. La función legislativa le correspondería a las Cortes junto con el Rey; la potestad de hacer ejecutar las leyes que reside en el Rey, mientras que la de aplicarlas a las causas tanto civiles como criminales estuvo depositada en los tribunales que instauraran las propias leyes.

El Título tercero está dedicado a las Cortes. Éstas son la reunión de todos los diputados que representan a la Nación Española, nombrados por los mismos ciudadanos. Correspondía la figura de un diputado por cada setenta mil personas. En las disposiciones legales relativas se prevé el sistema que servía para integrar las Cortes; los requisitos que debía llenar un individuo para poder ser diputado; igualmente se detallaba la forma de celebración de dichas Cortes y también se regulaba con precisión el sistema para la elaboración de las leyes y la forma de su sanción. Estos artículos hacen mención de la diputación permanente y de las Cortes extraordinarias. La diputación permanente debía funcionar durante los

recesos de la propia Corte; a esta se le encomendaban facultades importantes como la observancia de la Constitución y convocar a las Cortes Extraordinarias en los casos previstos por la propia Constitución.²

Esta Constitución consideraba que la persona del rey debía ser sagrada e inviolable, y bajo ningún supuesto estaría sujeto a responsabilidad. Curiosamente gozaba del tratamiento de majestad católica, y en él residía la facultad de ejecutar las leyes, así como la facultad reglamentaria tendiente a la mejor ejecución de sus leyes.

En el Capítulo VI del mismo título se establecía que el número de secretarios del despacho sería de siete en total, quienes firmarían todas las ordenes y disposiciones del Rey, de acuerdo con el ramo al que pertenecieran, consagrándose el principio del refrendo. Sin embargo estos sí se encontraban sujetos a responsabilidad por sus actos, la cual les sería exigida por las Cortes.

Pasando al Poder Judicial, en el título V se refiere a la administración de justicia. Siendo a los tribunales de la reina a quienes les correspondería la aplicación de las leyes tanto en las causas civiles como en las criminales, prohibiéndose a las Cortes como al mismo rey que impartieran justicia, abocarse a causas pendientes ni mandar abrir juicios ya concluidos; sin embargo, la justicia se administraba a nombre del Rey de España. Se consagra el principio de unidad de jurisdicción

² Sobre este punto véase Lucas Alamán, "Historia de Méjico", 3ª edición, Tomo III, Edit. Jus. Méjico, 1942 p 77

aunque subsiste tanto el fuero eclesiástico como el militar. Las disposiciones Constitucionales organizaban al Poder Judicial, poniendo en la cúspide de la pirámide al Supremo Tribunal de Justicia, siguiendo las audiencias, luego los partidos con su respectivo partido de letras y finalmente los alcaldes constitucionales a quienes se les encomendaban funciones tanto en lo contencioso como en lo económico.³

Todas las causas, incluyendo ambas materias, debían terminar en la propia audiencia, de manera que el Supremo Tribunal de Justicia se erigía como la última instancia para conocer de los recursos extraordinarios de nulidad y de responsabilidad, fundamentalmente, y para salvaguardar la legalidad y constitucionalidad en la importante tarea de administrar justicia. A este máximo tribunal correspondía fijar la competencia de las Audiencias; así como conocer de la responsabilidad en que hubieran incurrido los funcionarios y velar por la pronta impartición de justicia dentro del reino.

El título VI se refiere al gobierno interior de las provincias y de los pueblos. El territorio se divide en circunscripciones políticas denominadas "provincias", al frente de las cuales debía estar un jefe superior presidiendo un órgano colegiado de gobierno denominado diputación provincial, encargado de promover la prosperidad del poblado. Dentro de cada provincia habrá ayuntamientos, compuestos de Alcaldes, Regidores y un Procurador Síndico.

³ Cf - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Op. Cit. Tomo A- CH, p 664

Asimismo, se dedican parte de los preceptos constitucionales a las contribuciones a la fuerza militar nacional y a la instrucción pública, materias todas de enorme importancia, en donde se consagraron principios fundamentales, que serán insertados también por la Constitución de 1824, sobre todo lo que hace a las contribuciones que debían ser votadas por las Cortes y ser proporcionales a la capacidad económica, sin distinción ni atendiendo a privilegio alguno.

El título X se refiere a la observancia de la Constitución y el mecanismo para hacer reformas en su contenido. Se observa que el sistema de reformas constitucionales era demasiado rígido, y el proceso que se debía obedecer para hacerlas resultaba complejo. La rigidez del sistema de reformas, tenía por objeto que los principios liberales no fueran desconocidos por motivo alguno, lo que aconteció cuando el Rey Fernando VII regresó a España y declaró nula esta Constitución en mayo de 1814.

Después del levantamiento encabezado por el coronel Riego, Fernando VII se vio orillado a restablecer la Constitución, en marzo de 1820; mientras que en la Nueva España fue jurada de nuevo por el virrey de Apodaca el 31 de Mayo del mismo año, sin embargo, sus días de vigencia estaban contados por la proximidad de la consumación de la independencia el 27 de septiembre de 1821.

España tendría aún un largo camino por recorrer; en 1823 terminó la vigencia de esta Constitución y se restableció el absolutismo al tenor del real decreto del primero de octubre: *"Con el fin de que desaparezca del pueblo español hasta la más remota idea de que la soberanía reside en otro que en mi real persona..."*⁴

A pesar de ello, la influencia de la Constitución de Cádiz en varios de los ordenamientos máximos mexicanos ya estaba plasmada. Resultó una verdadera expresión de la soberanía española; se consolidaron las instituciones políticas tradicionales de España con el nuevo espíritu derivado de las ideas de la Revolución Francesa y se recogieron principios como la soberanía nacional y la división de poderes, que habrían de influir directamente en la evolución política a partir de la cual México comenzaría a construir su régimen constitucional.⁵

II. La Constitución de Apatzingán

La Constitución de Apatzingán representa el ideario político del movimiento mexicano de independencia. En este documento se plasmó con toda claridad el ideal de una independencia respecto de España. Sin duda uno de los grandes méritos de José María Morelos fue haber planteado la inquietud constitucional en la historia política de México; ya sea que hubiera sido una inquietud personal o la haya tomado de sus consejeros, el hecho es que la convocatoria y reunión del

4 Cf. - Sayeg Helú, Jorge, "El Constitucionalismo Social Mexicano", Edit. Cultura y Ciencia Política, A.C., México, 1972, p. 116

5 Cf. - Ibidem, p. 109

primer Congreso Constituyente Mexicano fue posible gracias a su devoción y empeño.

Después de muchas dificultades, el Congreso Constituyente de Chilpancingo se trasladó a Apatzingán, Michoacán, en donde expidió, con 242 artículos, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, sancionado el 22 de octubre de 1814.

La Constitución de Apatzingán representa el adelanto del ideario que habría de configurar la estructura política de la nueva nación soberana, dentro de los moldes doctrinarios del Estado demoliberal. Como lo ha señalado Jesús Reyes Heróles⁶, dicha Constitución representa el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano. Aunque ese documento no llegó a regir en la vida política de la Nación, es de suma importancia para el mejor entendimiento de la evolución de las ideas y de las instituciones políticas mexicanas.

La idea de atribuir las distintas emanaciones de la soberanía a tres órganos o corporaciones distintos, evitando su concentración en uno solo de ellos, fue el principio inspirador de los primeros constituyentes mexicanos, aunque este principio no hubiera sido respetado enérgicamente.

⁶ Cfr - De la Madrid Hurtado, Miguel, "Estudios de derecho constitucional". 3ª Edición Edit. Porrúa, México, 1986, p. 186

Soberanía popular y división de poderes son dos conceptos de teoría política íntimamente ligados en la doctrina constitucional de Apatzingán, siguiendo en estos puntos la tónica francesa. Se entiende por soberanía, a la facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad. En este sentido originario, soberanía se equipara al poder Constituyente; aquella atribuye a los ciudadanos el derecho a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente, cuando su felicidad así lo requiera. Por su propia naturaleza, este poder es imprescriptible, inenajenable e indivisible. Sin embargo, aunque la soberanía radica originariamente en el pueblo, su ejercicio corresponde a la representación nacional. Aquí la soberanía apunta a un significado distinto: potestad de gobierno, atribución referida al ejercicio ordinario del poder político, sentido derivado y ya no auténtico u original.⁷

Las tres atribuciones de la soberanía, como funciones ordinarias de gobierno, son las de legislar, ejecutar leyes y aplicarlas. Esta división de las funciones tiene como finalidad atribuir las a distintos órganos de gobierno para evitar con ello su concentración en uno solo, e impedir la instauración de una tiranía.

Por lo que hace a la titularidad de los poderes, estas potestades son depositadas en tres corporaciones distintas, a saber: El Supremo Congreso Mexicano, como cuerpo representativo de la soberanía, compuesto de diputados electos uno por cada provincia e iguales en autoridad. Esta corporación tenía el carácter de

⁷ Cfr.- *Ibidem*, p 193

provisional, toda vez que resignaría sus funciones a una representación de carácter nacional, misma que estaría compuesta por diputados electos, después de que se liberara la mayoría del territorio nacional.

Enseguida está el Supremo Gobierno, corporación colegiada, integrada por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses y por sorteo efectuado en el Congreso, mismos que eran auxiliados en sus funciones por tres secretarios: el de guerra, el de Hacienda y el tercero llamado especialmente de Gobierno. Sobre este punto en especial se denota influencia de la Constitución Francesa de 1795, con un ejecutivo pluripersonal y con signos distintivos entre la función gubernamental o política, y la función administrativa.

En tercer lugar aparece el Supremo Tribunal de Justicia, compuesto por cinco individuos, designados también por el Congreso e iguales en cuanto a autoridad se refiere, alternándose la presidencia cada tres meses, mediante sorteo efectuado por el Congreso.

Como normas protectoras a la división de poderes se pensó en una serie de reglas limitadas, que impedían la afiliación de un individuo o de parientes a dos o más corporaciones y prohibían la designación de personas para cargos en una corporación, cuando hubiera ocupado recientemente cargos en otra.

Al Supremo Gobierno le fue impedido presentar al Congreso proyectos de decreto extendidos, con lo que se le niega el derecho de iniciativa formal en la legislación, función que con alguna excepción, quedó depositada íntegramente en el Congreso. Mientras que la promulgación, como acto posterior al de la expedición de la ley hecha por el Congreso, quedó como atribución del Ejecutivo. La ejecución de las sentencias quedó también como una función encomendada al Poder Ejecutivo.⁸

Por lo que hace al Supremo Congreso, le correspondía la función legislativa en toda su extensión. Incluso la facultad reglamentaria se le atribuyó al Congreso, quedándole al Ejecutivo la simple facultad de ejecutar los reglamentos de policía. La potestad impositiva, en todos sus aspectos, y las facultades de control financiero y fiscal, correspondían igualmente al Congreso, así como las facultades relativas a moneda, pesas y medidas. La facultad de iniciar las leyes le correspondía exclusivamente a los vocales del Congreso. El Supremo Gobierno sólo tenía la facultad de presentar ante el Congreso los planes y medidas que juzgara convenientes, pero con la carencia absoluta de facultades para que dichas sugerencias revistieran una forma de iniciativa formal de legislación.

Otra atribución delegada al Congreso lo hacía intérprete supremo de la Constitución, lo que caracterizaba el régimen político establecido en aquél documento de Apatzingán como una estructura en donde la Asamblea tenía una clara preponderancia sobre los demás poderes. Le correspondía al Supremo

⁸ Cfr - *Ibidem*, p. 196

Congreso resolver las dudas de hecho o de derecho que se ofrecieran en orden a las facultades de las supremas corporaciones. En virtud de tal disposición, el Congreso tenía en sus manos un poderoso instrumento de control de la constitucionalidad, además de que, como ya vimos, tenía la facultad de nombrar a los miembros de las otras dos Supremas Corporaciones.»

El control de la guerra y la paz le estaba conferido al Congreso, así como la conducción de las relaciones internacionales. Pero donde más se observa el férreo control del Congreso sobre las otras dos corporaciones es en la disposición de que no se podían alejar de la residencia del Congreso, sino sólo cuando éste lo acordara y a la distancia por él fijada. Frente a este gigante constitucional, los otros dos poderes se muestran notablemente disminuidos.

En aquel entonces el Supremo Gobierno se manifiesta como un auténtico y restringido Poder Ejecutivo; siendo prácticamente un siervo del Congreso. Su única función en materia legislativa era el derecho de veto, del cual gozaba igualmente, el Supremo Tribunal.

Como ya se ha puntualizado, el Supremo Gobierno era auxiliado para la función administrativa por tres secretarios, el de guerra, de hacienda y el de gobierno. Su nombramiento dependía del Congreso, en la primera ocasión de manera absoluta, y en las ulteriores a propuesta del Gobierno. Los secretarios tenían la facultad de

⁹ Cfr - *Ibidem*, p 197

refrendo sobre los actos del Supremo Gobierno, lo que los hacía responsables frente al Congreso. La responsabilidad de estos funcionarios la juzgaba en definitiva el Supremo Tribunal, previa decisión del Congreso, que implicaba la suspensión del secretario procesado. En suma, el aparato Administrativo dependía políticamente del Poder Legislativo.

Al Supremo Tribunal le quedaron reservadas funciones de naturaleza jurisdiccional, pues los poderes propiamente políticos son el Ejecutivo y el Legislativo, dejando al Judicial neutro para estos efectos, pues no le corresponde adoptar decisiones políticas, sino sólo jurídicas, en un papel de intérprete del derecho.

Como puede notarse, en la forma de gobierno se advierte un claro predominio del Poder Legislativo sobre los otros dos poderes, y se puede denominar como un régimen convencional o de asamblea, sin llegar al parlamentarismo, pero distando mucho del régimen presidencial que actualmente se vive en nuestro país.

La Constitución de Apatzingán no estuvo en vigor un sólo día.

III. La Constitución Federal de 1824.

Consumada la Independencia el 27 de septiembre de 1821, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba fijaron las bases generales de la nueva nación independiente. Dichos documentos optaban por una monarquía moderada.

Tras la caída de Iturbide y su efímero imperio, el Primer Congreso Constituyente (disuelto el 31 de octubre de 1822 y reinstalado el 7 de marzo de 1823) se apresuró a declarar la nulidad de la coronación de Iturbide y la insubsistencia de la forma de gobierno establecida en el Plan de Igual y los Tratados de Córdoba.¹⁰

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre, nombrando a Miguel Ramos Arizpe, presidente de la Comisión de Constitución, la cual presentó el Acta Constitutiva de la Federación que establecía el sistema federal y que fue aprobada el 31 de enero de 1824.

El primero de abril siguiente se inició el debate sobre la primera Constitución del México independiente, siendo promulgada el día 4 de Octubre de 1824 y publicada el 25 bajo el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ Cfr - Rabasa, Emilio O. "Historia de las Constituciones Mexicanas". 2ª reimpresión de la 2ª edición Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2000, p. 22.

Como en otros documento similares, se puede distinguir en el cuerpo de esta Constitución dos partes fundamentales; la parte dogmática dedicada al reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano y la parte orgánica dedicada a la división de los poderes públicos con los señalamientos relativos a su distribución y funcionamiento.

En el preámbulo se invoca a dios como todopoderoso, como autor y supremo legislador de la sociedad y se dice que el Congreso Constituyente desempeñando los deberes que le han sido impuestos viene a decretar la Constitución referida.

La parte dogmática carece de la clásica declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano y no incluye los principios dogmáticos de rigor. En el Título I, que tan sólo constaba de tres artículos, se refería, en el primero, a la libertad e independencia de la Nación Mexicana; en el segundo, al territorio, mientras que en el tercero se hace la manifestación de que la religión perpetua sería la católica, apostólica y romana, prohibiendo el ejercicio de cualquier otra.

En el Título II se hace referencia a la forma de república, representativa y popular que adoptaría la nación mexicana; a las partes que integrarían la federación, así como lo relativo a la división del poder público en sus tres ramas clásicas: Legislativo, Ejecutivo, y Judicial.¹¹

¹¹ Cf - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Op. Cit. Tomo A- CH, p. 660

La parte orgánica de la Constitución, abarcaba los títulos III, IV y V, los que se encontraban consagrados a la organización y funcionamiento de los poderes federales; mientras que el Título VI estaba dedicado a la organización y funcionamiento de los poderes de los Estados miembros de la Unión mexicana.

El Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso general, dividido en dos cámaras, de Diputados y de Senadores. La Cámara de Diputados estaría compuesta por representantes de los ciudadanos de los Estados, del distrito y de los territorios Federales; la Cámara de Senadores se compondría por dos representantes elegidos por las propias legislaturas de dichos Estados.

El título IV fue dedicado al Poder Ejecutivo, siendo este, uno de los puntos de mayor debate. El problema de si debía ser unipersonal o colegiado, se resolvió finalmente a favor del unipersonal, a diferencia de otras constituciones que la antecedían. Pero además de la figura del Presidente, consagró la del Vicepresidente. En este punto puede observarse la influencia ejercida por la Constitución de Cádiz de 1812, ya que se siguió casi al pié de la letra lo relativo a las prerrogativas, atribuciones, facultades y restricciones que se le reconocían al Rey español, cuyo nombre fue modificado por el del Presidente.

Se configura un Ejecutivo fuerte, pero bastante vigilado por un Congreso General y por la figura del Consejo de Gobierno, que actuaría durante los recesos de aquél.

Tanto el Presidente como el Vicepresidente serían responsables frente al Congreso, quién además intervendría, sobre la lista de nombres que remitieran las legislaturas estatales, en el proceso de nombramiento de ambos mandatarios, en el cual no participaba para nada la población.

En el Título IV, sección V, se consagraba el Consejo de Gobierno, el cual sólo funcionaría en los recesos del Congreso. Este organismo estaría compuesto por la mitad de los Senadores, y sería presidido por el Vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos. Entre sus funciones estaba la de vigilar la puntual observancia de la Constitución y de todo el orden legal establecido, así como la de emitir dictámenes de interés general. Además contaba con la facultad de convocar al Congreso Extraordinario.

Asimismo, bajo este título se encontraba la regulación correspondiente al despacho de los asuntos de gobierno a través del número de secretaría que el Congreso determina mediante las disposiciones legales. Sus titulares debían refrendar con su firma los actos del Presidente de la República que le correspondieran al ramo concreto de cada uno de los Secretarios.

El Título V regula la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. Este residía en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. El nombramiento de los Magistrados de la

Corte Suprema corresponde a las legislaturas locales junto con el Congreso General. Mientras que el nombramiento de los Magistrados de los Tribunales junto con los Jueces de Distrito correspondía al Ejecutivo Federal, mediante una terna propuesta por la Corte Suprema.¹²

En este mismo Título, se consagran disposiciones diversas referentes a la administración de justicia. Contiene el principio de la fe pública y la validez de los actos emitidos por distintas autoridades, tanto del fuero federal como del local; se prohibía la confiscación de bienes, pero permitía la retroactividad de la ley y contemplaba los tormentos. Se consagran medidas diversas que atañen a la libertad de las personas y mantiene un fuero especial para los militares y eclesiásticos.

El Título VI establecía las reglas de funcionamiento y de organización de los gobiernos de los Estados. También se contempla la división tripartita del poder. Siempre bajo la observancia del anterior principio, los Estados tenían la facultad de organizar libremente lo relativo a la titularidad del Ejecutivo. Por lo que hace al Poder Legislativo, podía estar compuesto por una o dos Cámaras, según fuera establecido en la Constitución del Estado respectivo. El Poder Judicial gozaría de plena autonomía, además de que todas las causas de que conociera el máximo tribunal estatal deberían agotarse en todas sus instancias, dentro de la jurisdicción del estado de que se tratara.

¹² Cfr - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Op Cit Tomo A- CH, p 661

Una de las obligaciones fundamentales que tenían los Estados miembros de la Unión, era la de guardar respeto al Acta Constitutiva y a la Constitución General; proteger la libertad de imprenta de manera sumamente especial. Además de estas obligaciones, los Estados tenían ciertas restricciones; por ejemplo, tenían prohibido la realización de negociaciones en forma directa con los gobiernos de otros países, y podían imponer derechos sobre las importaciones y exportaciones, ni derechos de tonelaje. No obstante, estas restricciones no tenían el carácter de absolutas y podían ser salvadas con el consentimiento expreso del Congreso General.

Por último, el Título VII se ocupaba de la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y del Acta Constitutiva. En cuanto a su observancia, se contempla la obligación de todo funcionario público de rendir la protesta de juramento para cumplir y hacer cumplir la Constitución.

La reforma de la Constitución y del acta constitutiva debía ser con observancia de un mecanismo sumamente rígido, estableciéndose la prohibición de que ciertos artículos pudieran ser reformados. Estos artículos se refieren a la independencia y libertad del Estado mexicano; a la religión que se adoptara de manera oficial; a la forma de gobierno y el principio de la división de poderes públicos tanto de la federación como del gobierno de los Estados; y a la libertad de imprenta.

IV. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Después de la caída de Iturbide surgió una cantidad innumerable de tendencias políticas; estaban llamados a surgir aquellos partidos que con el transcurso de los años se hicieron llamar Liberal y Conservador. El Partido Liberal, llamado del progreso en sus inicios y de la reforma después, pugnaba por la instauración de una forma de gobierno republicana, democrática y federal.

Por su parte, el programa del Partido Conservador adoptaba el centralismo como forma de gobierno, y la oligarquía de las clases preparadas que con el tiempo habrían de inclinarse por la instauración de una forma monárquica, además de defender los fueros y privilegios tradicionales.

Lucas Alamán en su papel de representante mas autorizado, habría de formular sus principios. Consideran que se debe conservar la religión católica, entendiéndose que es menester, sostener el culto con esplendor, así como los bienes eclesiásticos. Se pronunciaba en contra de la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se había seguido hasta ese momento; contra los ayuntamientos electivos y contra todo aquellos que se considere de elección popular.

La primera lucha importante que se dio, teniendo como contendientes a ambos partidos se desarrolló entre el periodo comprendido de 1832 a 1834. La administración del Vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del General Santa Anna, se propuso emprender reformas en materia eclesiástica y militar.¹³

Como respuesta, las clases que se verían afectadas con la adopción de tales medidas reaccionaron en su contra; y de manera simultanea se produjo un desmembramiento del Partido Liberal, en virtud de que un grupo de sus militantes consideraba que sí era necesaria la implantación de dichas reformas, sin embargo era conveniente que ocurriera de manera paulatina y utilizando el mecanismo de la persuasión.

Como parte de este movimiento surge la fracción de los moderados, conformado por aquellos liberales que no estaban de acuerdo en la manera de realizar los cambios. La coalición de los conservadores y los moderados paralizó la reforma. Al regreso de Santa Anna de su hacienda Manga de Clavo, despidió a Gómez Farías y suspendió la legislación reformatoria.

En el inmediato Congreso Federal reunido en el año de 1835, obtuvieron mayoría los conservadores, por encima de la voluntad de Santa Anna y de los moderados. Ambas Cámaras conformadoras del Congreso Federal, según el sistema bicameral

¹³ Cfr Tena Ramírez, Felipe, "Leyes fundamentales de México; 1808 - 1998", 21a Edición Edit. Porrúa, México, 1998, p. 199.

de la Constitución de 1824 entonces vigente, abrieron sus sesiones el día 4 de enero de 1835.

Una Comisión de diputados tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos por los electores a los representantes. En su mayoría, estos parecían tener poder suficiente para hacer reformas a la Constitución de 1824, pero bajo la única consigna de no tocar el artículo 171, que se refería a la prohibición de reformar la forma de gobierno.

El Congreso se vio orillado a tomar dos acuerdos, que el Senado en su calidad de cámara revisora aprobó el día 29 de Abril. Acordó su competencia para que en ejercicio de sus facultades extraconstitucionales revisara la Constitución Vigente sin las moratorias en ella establecida, pero imponiéndose los límites de dichas facultades los que consignaba el artículo 171. Con excepción de seis Estados miembros, todos los demás habían señalado como limitación a sus representantes el respeto a dicho artículo.

Con apego a lo que los Estados habían manifestado a través de sus representantes, se mantendría inalterable la forma federativa de gobierno, a pesar del triunfo obtenido por los conservadores. Con la finalidad de hacer presión sobre el Congreso se llevaron a cabo varios pronunciamientos de tendencias centralistas, alguno de ellos auspiciado por el mismo Santa Anna.

En vista de la renuencia a cambiar el sistema federal, se propuso que el Congreso asumiera las funciones de convocante, confiando los centralistas en contar con un nuevo constituyente; sin embargo, la junta celebrada el día 7 de Junio de 1835 a que convocó con ese fin el ministro de Guerra, reveló la inconformidad de los miembros de ambas cámaras. A su regreso de Zacatecas, el Presidente Santa Anna reunió en dos ocasiones - con los mismos resultados insatisfactorios - a miembros del Congreso para exponerles su inquietud para que se cambiara de sistema. Fue en ese momento que Lucas Alamán expuso su tesis centralista.

El 16 de Julio las Cámaras iniciaron su segundo periodo de sesiones; el Presidente Barragán, quién substituía a Santa Anna en su licencia, pidió que se tuvieran en cuenta las solicitudes planteadas por distintos pueblos para la adopción de un sistema unitario. Una comisión examinó dichas solicitudes, y como consecuencia de ello, propuso que el Congreso sería constituyente, lo que fue aceptado por ambas Cámaras. Se propuso también que el Senado fungiría como Cámara de revisión y que en caso de que discordaran, se reunirían ambas Cámaras hasta dos veces para ponerse de acuerdo; como el Senado no estuvo de acuerdo se convino que las dos asambleas integrarían una sola, lo cual tuvo lugar el 14 de Septiembre. Finalmente el dictamen del Senado fue aprobado contra el parecer de José

Bernardo Couto, quién emitió un voto particular a favor de la subsistencia del sistema federal.¹⁴

El Congreso confió el proyecto de reformas a una comisión de su seno. Esta comisión se dio a la tarea de presentar un proyecto de Bases para la nueva Constitución, y discutido que fue, se aprobó el día 2 de Octubre, convirtiéndose en ley constitutiva el 23 del mismo mes.

Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su misión constituyente. Esta nueva Ley Fundamental fue dividida en siete estatutos, razón por la cuál a esta Constitución centralista se le conoce también bajo el nombre de "La Constitución de las siete leyes".

La primera de ellas fue promulgada el 15 de Diciembre de 1835, después de una acalorada discusión entre quienes propugnaban por la libertad de expresión y aquellos que querían suprimirla. Las seis leyes restantes fueron publicadas en un sólo acto. La más difícil de aprobar fue la segunda, en virtud de que en ella se instituía el Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a convertirse en el poder de control suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones. Esta institución fue aprobada por la mayoría teniendo sólo un voto en contra, siendo este el de

¹⁴ Cf - *Ibidem*, p 201

Santa Anna quién no deseaba tener sobre sí un poder que pudiera limitar sus actos.¹⁵

V. Las Bases Orgánicas de 1843.

El 23 de diciembre de 1842 Don Nicolás Bravo con el cargo de Presidente de la República, hizo la designación de los ochenta notables, que integrarían la Junta Nacional Legislativa que debía elaborar las Bases Constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante. Quienes se negaron lo hicieron fundamentalmente por que así se los dictaban sus principios, sabiéndose federalistas. Instalada la Junta el 6 de enero de 1843, se acordó por mayoría de conformidad con la opinión del ministerio, que no se reduciría a formular simples bases, sino que se darían a la tarea de expedir una nueva Constitución.

El 8 de abril el proyecto empezó a ser discutido y sus artículos fueron aprobados casi todos por unanimidad. Solamente tres de ellos fueron aceptados con escaso margen. Uno relativo a autorizar al Ejecutivo una serie de facultades extraordinarias, otro que le concedía el derecho de veto y por último el relativo a la forma de reformar la Constitución.

¹⁵ Cfr.- *Ibidem*, p. 202

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas finalmente por Santa Anna (quien había reasumido el poder) el 12 de junio de 1843.

Durante mas de tres años, esta Bases Orgánicas lejos de atajar las discordias internas, parecía avivar la guerra sostenida en contra de los Estados Unidos; y las facciones continuaron luchando entre sí por la forma de gobierno que debía regir al país.

Derrotado Santa Anna, el General Herrera gobernó con apego a las bases Orgánicas por de un año. Bajo su administración, el Congreso realizó una modificación a las mismas, mediante la ley del 25 de Septiembre de 1845. En esta misma fecha triunfó un nuevo pronunciamiento de Paredes, proclamando la convocatoria a una Asamblea Nacional revestida de toda clase de poderes y sin límite en sus decisiones que serían soberanas. Ya designado como nuevo Presidente, Paredes expidió en enero de 1846 la convocatoria para el Congreso Nacional extraordinario con funciones de Constituyente.

Este Congreso se reunió el 9 de junio, y en su efímera existencia de menos de dos meses no realizó la labor que le fue encomendada en su calidad de Constituyente. Ya en ese entonces el gobierno de Paredes se había inclinado por las tendencias monarquistas que sostenía Lucas Alamán, en el sentido de que se debía

cumplimentar el Plan de Iguala. Paredes sostenía que sólo un trono podía salvar a México de la anarquía y ambición del gobierno norteamericano.¹⁶

La actitud de esta administración produjo gran descontento y reacción en el mismo gobierno como en el pueblo; por ello estalló en la ciudadela el pronunciamiento del General Mariano Salas, quién en una circular firmada tanto por él como por Valentín Gómez Farías denunciaba como traición a la independencia los proyectos de la monarquía. Se invocó la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y se pedía el regreso de Santa Anna. El triunfo del movimiento de la Ciudadela puso fin a la administración de Paredes y a las Bases Orgánicas.

VI. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Tan sólo diez días después de haberse consumado el alzamiento del General Salas, desembarcó en el puerto de Veracruz el General Santa Anna, quien después de su destierro en Cuba llegaba a México al amparo del llamado que le hiciera el bando victorioso. Lo acompañaban Manuel Crescencio Rejón y Valentín Gómez Farías, el más antiguo jefe del bando reformista.

¹⁶ Cfr.- Ibidem, p 404

Para estar de acuerdo con el grupo que lo llevaba nuevamente al poder, Santa Anna tuvo que manifestarse como liberal, demócrata y federalista, además de enemigo de la monarquía.

Siguiendo las órdenes de Santa Anna, el General Salas comenzó su tarea de restablecer la Constitución de 1824, en tanto se formulaba una nueva. Y al efecto expidió la convocatoria el 22 de Agosto de 1846. En esa misma fecha dispuso que además de sus funciones de constituyente, el Congreso que estaba por reunirse estaría plenamente autorizado para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública que fueran de su competencia y que tuvieran por objeto el interés general.¹⁷

El Congreso dio apertura a sus sesiones el día 6 de Diciembre de 1846 en un ambiente bastante turbulento, entre las diferencias entre puros y moderados, quienes a diestra y siniestra modificaban el gabinete de Salas, además de que el erario era bastante limitado como para auxiliar a las tropas que se encontraban en plena guerra en contra del ejército invasor.

¹⁷ Cfr - *Ibidem*, p. 439

En este Congreso dominaban los moderados, en número le seguían los puros y al final quedaban los conservadores quienes habían desaparecido casi en su totalidad. A esta asamblea la distrajerón de su labor Constituyente los graves acontecimientos ocurridos en la Capital de la República, a principios del año de 1847. Gómez Farías en calidad de Vicepresidente reemplazando a Santa Anna, propuso hacerse llegar de recursos para combatir al enemigo mediante la ley de bienes eclesiásticos.

Esta medida no fue bien recibida por moderados ni conservadores, quienes en el Congreso y en la prensa agitaron la opinión pública. El 27 de Febrero estalló en la Ciudad de México la guerra de los Polkos, pidiendo la salida de Gómez Farías y la reunión de un nuevo Constituyente. La historia del año 33 se repitió; la calma se restablecía con la llegada del General Santa Anna y Gómez Farías fue abatido mediante la supresión de la vicepresidencia.

En sus funciones de Constituyente, el Congreso designó para integrar la Comisión de Constitución a Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta. En el seno de la Comisión y del Congreso las opiniones se dividieron. El 15 de Febrero de 1847, 38 diputados propusieron que la Constitución de 1824 rigiera de manera lisa y llana, mientras no fuera reformada con apego a los artículos que en ella misma contemplaban el procedimiento de revisión.¹⁸

¹⁸ Cf.- *Ibidem*, p. 440.

La mayoría de la Comisión, en su dictamen del 5 de Abril, acogió los recelos de los autores de la anterior propuesta, argumentando que por la proximidad de las tropas invasoras la República quedaría inconstituída si el Congreso abordaba las reformas a la Constitución de 1824. Pero el dictamen modificaba los términos de la propuesta que se analizaba, al proponer que se declarara como única Constitución del país la creada en 1824, mientras no se publicaran las reformas que determinara hacerle el Congreso.

Con el dictamen de la mayoría se acompañó el hoy célebre voto particular de Don Mariano Otero, único miembro disidente de la Comisión. Además del acta Constitutiva y la Constitución del 24, Otero propuso que se observara lo que llamó el Acta de Reformas.

En su voto particular, Otero establecía: 1) La conservación del sistema federal; 2) Establecer las garantías individuales para todos los habitantes de la República, sin distinción de nacionales y extranjeros; 3) Modificaciones a la Cámara de Diputados en cuanto a su número, condiciones de elegibilidad y forma de elección; 4) Dos tercios de los votos para la formación de leyes; 5) Supresión del cargo de vicepresidente; 6) Facultar al Congreso para declarar nulas las leyes de los Estados que implicasen una violación al pacto federal; y 7) Que los tribunales de la Federación amparasen a cualquier habitante de la República en el ejercicio y

conservación de los derechos concedidos por la Constitución y las leyes constitucionales.¹⁹

En la sesión del 16 de Abril de 1847, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y en la del día 22 comenzó el debate sobre el voto particular de Otero. Con algunas modificaciones y adiciones, aceptadas la mayoría por su autor, el Acta de Reformas terminó de discutirse el 17 de Mayo, siendo jurada el 21 y publicada el 22 de dicho mes.

El 9 de agosto, con una cañonazo disparado en la plaza mayor se anunció a los habitantes de la capital que las tropas norteamericanas estaban apunto de hacer su arribo a esta Ciudad. El Congreso se dispersó; vencida la última resistencia en la capital, Santa Anna dejó la presidencia, siendo asumida por el Presidente de la Suprema Corte, Don Manuel de la Peña y Peña, quien primero en Toluca y después en Querétaro reunió a los miembros del gobierno nacional. Fue en esta última ciudad donde el Congreso Federal Ordinario pudo iniciar sus sesiones el 30 de Abril de 1848, siendo llamado a ratificar el tratado de Guadalupe, que puso fina a la guerra con Estados Unidos.²⁰

¹⁹ Cfr.- Rabasa, Emilio O., Op Cit , pp 56-58

²⁰ Cfr - Tena Ramirez, Felipe, Op. Cit , p 441

VII. La Constitución Federal de 1857.

El contenido de la Constitución Federal de 1857 significa la ruptura con el pasado en sus manifestaciones más importantes, referente al poder económico y político de la iglesia y la desaparición de los fueros y privilegios, tanto militar como eclesiástico. La participación de los hombres más ilustres del Partido Liberal permitió que se plasmaran en su contenido los principios básicos del liberalismo político y económico, aunque no todos llevados hasta sus últimas consecuencias por la resistencia de los conservadores y de los liberales moderados, quienes impidieron la realización plena del ideario liberal.

El triunfo de la Revolución de Ayutla, iniciada el 1 de marzo de 1854 contra los excesos de Santa Anna, dio al partido liberal la fuerza suficiente para convocar a un congreso extraordinario, cuyo objetivo sería constituir a la nación bajo la forma de república representativa y popular. Esta asamblea se reunió el día 17 de Febrero de 1856 y al día siguiente inició sus sesiones. En el Congreso se mostraron las dos tendencias políticas dominantes representadas por liberales y conservadores, y en medio de los dos se encontraban los liberales moderados, quienes buscaban conciliar las dos posturas extremas.

En el seno del ala liberal del Congreso se encontraban los hombres de la llamada generación de la reforma, heredera de los principios de la Revolución de

Independencia y del pensamiento de Mora y de Gómez Farías. Entre ellos se encontraban Ponciano Arriaga, José María del Castillo y Velasco, Santos Degollado, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farías, Jesús González Ortega, León Guzmán, Benito Juárez, Ignacio de la Llave, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Ignacio L. Vallarta, Leandro Valle y Francisco Zarco. Estos hombres lucharon por que sus ideales se plasmaran en el texto constitucional; se trataba del ideario revolucionario de la época, por ser el único que garantizaba la libertad humana frente a todos los poderes.

Entre los principios que estos hombres defendieron se encontraban: el sufragio universal; la desaparición de los privilegios y de los fueros militar y eclesiástico; la igualdad y la libertad humanas; la separación de la iglesia y del Estado; la libertad de conciencia, cultos, enseñanza, pensamiento e imprenta; la libertad de trabajo, industria y comercio; la desamortización de los bienes eclesiásticos; la propiedad privada frente a la propiedad corporativa y comunal; el sistema Federal; la división de poderes y el instrumento para garantizar el estado de derecho *el juicio de amparo*.

El Partido Conservador se encontraba vinculado a los intereses de la iglesia y de los sectores de la sociedad que luchaban a favor del mantenimiento de los fueros y de los privilegios de clase; a su vez rechazaban un cambio brusco en el modo de organizar las fuerzas sociales y productivas de la nación. Admitirían parcialmente

los derechos del hombre, pero principalmente los encaminados a garantizar los aspectos de la libertad individual y la propiedad privada. Estos no deseaban la libertad de cultos, ni la separación de la Iglesia y el Estado, aunque transigían con el sistema Federal.

En medio de ambas posturas se encontraban los moderados, quienes buscaban lograr un equilibrio entre las fuerzas antagónicas, aunque no deseaban igualmente que se realizaran cambios significativos en materia religiosa y económica, aduciendo que el país aún no se encontraba listo para una reforma de tipo liberal. Este grupo estaba encabezado por el grupo en el poder, entre ellos se encontraba el presidente Ignacio Comonfort y sus Ministros. Deseaban una Constitución individualista y liberal moderada. El voto de estos normalmente era decisivo para inclinar la balanza ya sea en uno u otro sentido.

Las discusiones del constituyente fueron arduas y extenuantes, pero la tenacidad de los liberales permitió que no fracasaran algunas cuestiones fundamentales del ideario que defendían; lograron así impedir que se consagrara el principio de la intolerancia religiosa, presente en todas las constituciones anteriores.

El Título I sección I establece los derechos fundamentales del Hombre como base y objeto de las instituciones sociales. Las secciones II y IV estaban destinadas a determinar quiénes se considerarían como mexicanos, mientras que en la III,

quiénes extranjeros. En el Título II, sección I se fijaba el concepto de soberanía nacional, y en la sección II cuáles eran las partes integrantes de la federación y del territorio nacional. El título III en sus secciones I, II y III consagraba la división de poderes: Legislativo unicameral, Ejecutivo unipersonal y Judicial depositado en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito. El Título IV se refería a la responsabilidad de los servidores públicos. El Título V establecía las reglas generales para el gobierno de los Estados miembros de la Federación, calificándolos de libres y soberanos. Los Títulos VI, VII, Y VIII hacían mención de la forma en que se podría reformar y adicionar la Constitución y su inviolabilidad.

En la Constitución de 1857 se reconocen en forma amplia y pormenorizada los derechos y libertades del hombre y la manera de hacerlos efectivos mediante el Juicio de Amparo, establecido por vez primera en la Constitución de Yucatán de 1841, y posteriormente en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Al lado de los derechos individuales se consagraron los principios de la forma federativa de la República; los Estados serían libres e independientes y soberanos, facultados para tomar las decisiones que se vincularan con su forma interna de gobierno.

Otro aspecto relevante de esta Constitución es que se establecieron las bases para el desarrollo de la legislación ordinaria, tarea impostergable para a sustitución del cuerpo jurídico mexicano, heredado en gran medida de la época colonial, que aún

se encontraba vigente. En el artículo 27 se incorporó el principio de la desamortización de los bienes de corporaciones civiles y religiosas.

La Constitución fue jurada y firmada por los diputados constituyentes el 5 de febrero de 1857. Ese día también la juró el Presidente Comonfort, quien la promulgó el 12 de febrero, apareciendo publicada por bando solemne el 11 de marzo. El único artículo transitorio señaló que la Constitución comenzaría a regir el 16 de septiembre, con excepción de lo relativo a las elecciones de los poderes federales y de los Estados.²¹

El 17 de diciembre de ese año el General Zuloaga se pronunció en contra de la Constitución, sumándose a este movimiento el presidente Comonfort, asumiendo la Presidencia, por Ministerio de Ley, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia Don Benito Juárez. El periodo comprendido entre esta fecha y el retorno de Juárez a la capital de la República se conoce como de la "Guerra de los tres años" o "Guerra de Reforma". El gobierno juarista se instaló en Veracruz, siendo precisamente en ese lugar donde se dictaron las principales leyes que son complemento del ideario liberal, conocidas como las Leyes de Reforma.

²¹ Cfr - Rabasa, Emilio O. Op. Cit., p 77

Los gobiernos que se instauraron del año 1867 a 1910, se dieron cuenta de que la constitución de 1857 necesitaba de algunas enmiendas para que fuera posible la formación y consolidación de un Estado Nacional. Algunas de las principales fueron aquellas con las que se pretendía lograr la consolidación de la reforma y el equilibrio de poderes.

El primero de estos objetivos se logró elevando en el ámbito constitucional las Leyes de Reforma, y el segundo se obtuvo restaurando al Senado, y otorgándole la facultad de veto al Ejecutivo Federal. Estas reformas se llevaron a cabo durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada en el año de 1874. Después de realizado esto, se logró que el texto constitucional fuera operativo para iniciar la reconstrucción nacional después del prolongado periodo de guerra civil que había sido el ambiente que vivió México durante sus primeros cincuenta años de vida independiente.²²

VIII. La Constitución Política de 1917.

Fue promulgada en la ciudad de Querétaro el 5 de Febrero de 1917, entrando en vigor el primero de mayo siguiente. Su antecedente y fuente histórica fue la Revolución Mexicana de 1910, que en un principio se inició con la finalidad de

²² Cfr - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Op. Cit. Tomo A-CH, p. 667

poner fin a la dictadura de Porfirio Díaz y plasmar en el ámbito constitucional el principio de la no reelección.

Asesinado en 1913 Francisco I. Madero, el General Victoriano Huerta se apoderó de la Presidencia de la República. Ante estos acontecimientos, Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, se levantó en armas en contra del gobierno de Huerta. Durante ese movimiento armado fueron expedidas una serie de leyes reivindicatorias de las clases obrera y campesina.

Al triunfar el movimiento armado, el primer jefe del ejército constitucionalista expidió la convocatoria para que se integrara un Congreso Constituyente, que a partir del primero de diciembre de 1916 comenzó sus labores en la Ciudad de Querétaro. 214 diputados propietarios, electos mediante el sistema previsto en la Constitución hasta ese momento vigente, conformaron este Congreso. Las sesiones del mismo fueron clausuradas el día 31 de enero de 1917. El nombre que se le dio a esta Constitución fue el de "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de Febrero de 1857", lo cual no significa que no se hubiera promulgado una nueva Constitución.

Efectivamente se trata de una nueva Constitución, en virtud de que el movimiento armado de 1910 rompió con el orden jurídico establecido por la Constitución de 1857, y porque el Constituyente de 1917 no tuvo su origen en la Constitución de

1857, sino en un movimiento político-social, que le dio a la nueva Constitución un contenido mucho más amplio que el promovido por la iniciativa presentada por el Presidente Carranza.

Se elaboró una Constitución rígida, republicana, presidencial, democrática, federal y nominal, pues sin existir plena concordancia entre lo preceptuado en sus artículos y la realidad social, existe la esperanza para algunos autores de que lleguen a ser coincidentes. En este sentido, dadas las 405 reformas (considerando una reforma por artículo modificado) que ha sufrido nuestro documento fundamental y en virtud de la tendencia política, económica y social actual, esta coincidencia no podrá alcanzarse.

Por ello es preferible construir una nueva Constitución, a través de una transición pactada y no de otro movimiento social violento, que disponga lineamientos acordes con la realidad que actualmente está viviendo el país en un contexto social muy distinto al que se tenía a principios del siglo pasado.

Nuestra Constitución vigente se compone por 136 artículos; y como en la mayoría de las constituciones se puede advertir una parte dogmática y otra orgánica. En la primera de ellas se encuentran consagradas las llamadas garantías individuales, vertidas en los primeros 29 artículos de este documento fundamental.

Los principios esenciales de la Constitución mexicana son la idea de soberanía; los derechos humanos, la división de poderes, el sistema federal, el sistema representativo, la supremacía del Estado sobre la iglesia y el juicio de amparo como mecanismo de control de la constitucionalidad.

Los derechos humanos de la Constitución de 1917 están contenidos en las declaraciones sobre las garantías individuales y sociales. Esta Constitución Política fue la primera en el mundo en consagrar en su contenido las garantías sociales, como consecuencia del movimiento político-social de 1910. La declaración de las garantías sociales se encuentra vertida en los artículos 3, 27 y 123. En su contenido se encuentra el marco jurídico de la educación, de la regulación agraria y la propiedad privada y social, además de la norma fundamental en materia de trabajo.²³

La idea de la soberanía fue adoptada por la Constitución en su numeral 39 y responde al pensamiento de Rousseau al hacer residir la soberanía, esencial y originariamente, en el pueblo.

La división de poderes ha sido consagrada en el artículo 49 de nuestra Constitución, misma que asienta la tesis de que el poder es uno y las funciones

²³ Cfr - Loc Cit

son las que se dividen para ejercerlo. Este ejercicio del poder está dividido en tres ramas, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Entre estas tres ramas del ejercicio del poder existe una colaboración estrecha que les permite que cada órgano pueda realizar funciones formales y materiales.

El Poder Legislativo reside en un Congreso dividido en dos Cámaras, la de diputados y la de senadores. El poder Ejecutivo Federal es unipersonal y reside en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que es electo por el pueblo. Y finalmente, el Poder Judicial está compuesto por una Suprema Corte de Justicia, cuyos ministros son designados con la aprobación de dos terceras partes de los senadores presentes a partir de una terna presentada por el Presidente de la República; los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Jueces de Distrito.

El sistema representativo asentado en la Constitución de 1917 ha respondido a los principios de la teoría clásica de la representación. Triunfa el candidato que mayor número de votos obtiene.

El régimen federal está previsto en los numerales 40 y 41. El primero de estos artículos prevé que tanto la Federación como los Estados que la componen son soberanos. Sin embargo, la verdadera naturaleza del sistema federal mexicano

prevista en el artículo 41 manifiesta que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas.

Las características del Estado federal mexicano establece que de acuerdo a su dimensión étnica es homogéneo.²⁴ Sobre este punto es pertinente que consideremos y pongamos de manifiesto el problema indígena en nuestro país. La existencia de diversos grupos étnicos evidencia que la población mexicana es un mosaico de pluralidad, por tanto es digno de reconocimiento que la población mexicana es heterogénea, y esto debe reconocerse no sólo en el texto constitucional sino en la práctica del ejercicio del poder, para que todos los individuos puedan hacer valer sus derechos y cumplir cabalmente con sus obligaciones. Mientras estos grupos sigan siendo marginados y no sean incluidos en el desarrollo productivo nacional seguirá habiendo movimientos violentos resultado de la marginación de grupos que como todos tienen derechos fundamentales que deben ser respetados.

El juicio de amparo previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución, es el mecanismo de control de la constitucionalidad más importante. Es un sistema judicial que funciona mediante la solicitud hecha del particular que se haya visto agraviado por la actuación de alguna autoridad, y la sentencia que se dicta tiene los efectos relativos que protegen a ese particular que actúa como quejoso, sin

²⁴ Cfr - *Ibidem*, p. 669

que se haga declaración general alguna sobre la ley o acto que motivó la solicitud de control.

Las 405 reformas que ha sufrido la Constitución de 1917²⁵ se han dirigido tanto al fondo como a la forma de sus preceptos; ha sido modificada y no siempre se ha logrado un cambio favorable en beneficio del país. Los millones de mexicanos sumidos en la pobreza extrema, son clara muestra de ello.

Cabe aquí recordar el juicio que en 1955 hace el ruso N. M. Lavrov, en su obra "La Revolución Mexicana de 1910-1917", sobre nuestra Constitución:

"La Constitución mexicana de 1917 es fruto de la lucha heroica del pueblo contra las fuerzas de la reacción interior y el imperialismo, refleja la esencia de la Revolución, como revolución democrático-burguesa, antifeudal y antiimperialista. Al mismo tiempo, pone de manifiesto su no coronamiento, su carácter inconcluso... La realización cabal de los postulados fundamentales de los artículos 27 y 123, es objetivo por el que también en la actualidad batalla el pueblo mexicano contra las fuerzas de la reacción interior y exterior.

25 Cfr "Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 4ª edición, Sistema Integral de Información y Documentación, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2000. Están contempladas las últimas reformas a 5 artículos constitucionales publicadas en el D.O.F. el 14 de agosto de 2001 en materia de derechos y cultura indígena

"La Revolución democrático-burguesa no triunfó cabalmente. La burguesía, vinculada a los grandes terratenientes, se pronunció contra la Revolución Agraria. La política antipopular de la reacción mexicana redujo a cero los logros de la Revolución. El bloque burgués-terrateniente gobernante sabotó la aplicación de la Constitución de 1917. México continuó siendo país del imperialismo".²⁶

Sin duda es momento de plasmar en una nueva Constitución la realidad económica, política y social que se vive en el país; adecuarla a las necesidades que la población tiene dentro de una nueva forma de vida que ha afectado a los países del mundo entero. Es trascendental que las normas jurídicas que sean creadas emanen de un ordenamiento fundamental que le dé cabida a las nuevas figuras económicas, políticas y sociales que permitan la unión de todos los mexicanos, para hacer frente al actual contexto que nos impone la realidad, buscando que los beneficios obtenidos por dicha adecuación se traduzcan en un equitativo reparto de la riqueza.

²⁶ Citado por Jorge Carpizo, "La Constitución Mexicana de 1917", 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1997, p. 114

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CAMBIO CONSTITUCIONAL COMPARADO

I. Francia (1946 Y 1958).

Al concluir la segunda Guerra Mundial en 1945, aunque la situación es difícil, se toman medidas urgentes: nacionalización de sectores claves de la economía (energía, transporte aéreo, bancos de depósitos, seguros) y de grandes empresas (Renault), creación de la Seguridad Social y de los comités de empresa e implantación de una planificación económica.

Las fuerzas políticas surgidas de la Resistencia, comunistas, demócrata-cristianos y socialistas, que apoyan el gobierno provisional del general De Gaulle, pronto disienten acerca de las instituciones y de las grandes opciones económicas. El jefe de la Francia Libre acaba retirándose del gobierno en enero de 1946.

Se necesitan dos asambleas constituyentes elegidas por sufragio universal (se ha instaurado en 1944 el voto femenino) y tres referéndum para desembocar en la adopción de la Constitución de la Cuarta República, promulgada el 27 de octubre de 1946, que instituye una Asamblea Nacional todopoderosa y un Presidente

dotado de poderes reducidos. En enero de 1947, Vincent Auriol es elegido presidente de la República por el Parlamento.

A las divisiones políticas internas no tardan en sumarse las ocasionadas por la guerra fría y por la descolonización. Pese a la oposición de los comunistas, Francia afirma su "atlantismo" y se sitúa resueltamente en el campo occidental. Se incorpora en la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), creada en abril de 1948 para repartir la ayuda estadounidense, y se adhiere a la Alianza Atlántica (OTAN) en abril de 1949.

La Cuarta República debe afrontar una grave crisis engendrada por la descolonización. Ésta empieza en Indochina, de donde Francia debe retirarse después de ocho años de una guerra ardua. Marruecos y Túnez acceden a la independencia en 1956, mientras que en el África negra se emprende una descolonización pacífica. En Argelia, en cambio, la descolonización da lugar a un conflicto que dura desde 1954 hasta 1962 y resulta fatal para la Cuarta República.

El 4 de septiembre de 1958, aniversario de la proclamación de la Tercera República, se presenta oficialmente al pueblo de Francia el proyecto de Constitución de la Quinta República. De esa manera de inicio la historia del régimen político de Francia, misma que en la actualidad tiene vigencia, cuyas

instituciones han sido calificadas por algún sector de la doctrina francesa como las mejores que ha tenido aquél país desde el año de 1789.

Unos meses antes de esa fecha, un pronunciamiento militar que tuvo su origen en Argelia precipitó los acontecimientos. Los sublevados desobedecen las ordenes del gobierno de la nación y solicitan que vuelva al poder el General De Gaulle. Ante la gravedad de los hechos y de la situación política que se vivía en la época, el presidente de la República René Coty decide proponer a De Gaulle a la Asamblea Nacional como candidato a la presidencia del Consejo de Ministros.

El retorno de este personaje a la vida política de su país cuenta con el beneplácito de influyentes círculos políticos y de algunos sectores de la opinión pública, quienes no habían olvidado el papel tan importante que había jugado De Gaulle en la Segunda Guerra Mundial; por ello es considerado como la persona idónea para dirigir con éxito el destino de Francia, ante los difíciles acontecimientos que se vivían en la citada colonia africana.²⁷

A pesar de la oposición, el 1 de junio de ese año el General De Gaulle obtiene la investidura de nuevo Presidente de Gobierno. Desde un principio, sus esfuerzos iban dirigidos a la reforma de las instituciones, pues a su juicio, la causa fundamental de la inestabilidad política que estaba viviendo el país durante la

²⁷ Cfr - Pardo Falcón, Javier, "El Consejo Constitucional francés, la jurisdicción constitucional de la Quinta República". Centro de Estudios Constitucionales, p. 29

cuarta República residía justamente en la organización de las funciones del Estado, basadas en la Constitución. Considera que se confieren demasiadas facultades a un Parlamento integrado por una cantidad *my* grande de partidos, impidiendo en consecuencia la formación de un Ejecutivo con el respaldo suficiente para cumplir a cabalidad su función.

Por ello la primera decisión importante del recién formado gobierno no es otra que la de solicitar plenos poderes para que se den a la tarea de elaborar una nueva Constitución. El Parlamento, condicionado por las circunstancias, termina por acceder a la modificación del procedimiento de reforma constitucional originariamente previsto en la Constitución de 1946 y aprueba el 3 de Junio una Ley Constitucional por la cual delega en el gobierno el poder constituyente.

No obstante, dicha ley constitucional introduce una doble cautela. Por un lado, la nueva Constitución debe respetar una serie de principios que garantizan su carácter democrático y su continuidad con la tradición republicana, el sufragio universal, la separación de poderes, la responsabilidad del gobierno frente al parlamento, la independencia del poder judicial y la cooperación de la república a los pueblos asociados a ella.²⁸

Además, antes de someter el proyecto constitucional a referéndum, el gobierno debe recibir un dictamen del Comité Consultivo Constitucional, cuyos miembros

²⁸ Cfr - *Ibidem*, p 30

serán designados en partes iguales por cada una de las Cámaras del Parlamento y por el propio Ejecutivo.

A partir de ese momento el proceso constituyente se va a desarrollar con una celeridad extraordinaria, quedando concluido en tan solo cuatro meses. De Gaulle supervisó minuciosamente el desarrollo de los trabajos constitucionales, de cuya dirección fue encargado el ministro de Justicia Michel Debré, quien se allegó de un grupo de expertos en la materia y personas de su entera confianza, pertenecientes en su mayoría al Consejo del Estado.

Finalizado el anteproyecto, el texto fue remitido al Consejo Consultivo Constitucional para examinarlo durante la primera quincena del mes de agosto, sugiriendo la introducción de algunas modificaciones que consideraron convenientes.

Tras el dictamen emitido por el Comité y las correcciones hechas por el gobierno francés, el proyecto de Constitución fue presentado en público el 4 de septiembre y sometido a referéndum el 28 del mismo mes, obteniendo el respaldo de la mayoría de la población, a pesar de que casi todas las fuerzas políticas de izquierda habían manifestado su rechazo total.²⁹

²⁹ Cf. - Ibidem, p. 31

En este nuevo orden constitucional De Gaulle pone en práctica el modelo de Estado que siempre había tenido en mente para su país desde que había finalizado la guerra, aunque en aquél entonces no tuvo opción alguna para llevarlo a la práctica al quedar excluido casi por completo del proceso constituyente.

El Estado parece encabezado por una figura unipersonal al margen de la influencia de los partidos. Se trata del Presidente de la República, elegido por un colegio de notables compuesto por quienes ostentan mandatos electivos y responsable únicamente en caso de alta traición.

De Gaulle se encargó de manera personal en la redacción de todas aquellas disposiciones que hablaran sobre la figura del presidente, incidiendo en su papel de árbitro entre el resto de los poderes públicos, confiriéndole una gran cantidad de poderes en caso de grave peligro para la integridad de la Nación o el funcionamiento de las instituciones. El Poder Ejecutivo se complementó con el gobierno, encargado de determinar y conducir la política del país, encabezado por un ministro designado por el propio Presidente de la República.

Por otra parte, el Parlamento quedó conformado en una estructura bicameral (Asamblea Nacional y Senado), pero sufrió un grave ataque a los poderes que anteriormente tenía conferidos, quedando relegado a ocupar un tercer plano. A pesar de que Michel Debré había persuadido a De Gaulle sobre la conveniencia de

mantener un régimen que conservara los rasgos esenciales del parlamentarismo racionalizado, sin embargo, la limitación que la nueva Constitución impone a la capacidad normativa del Parlamento, su tratamiento en las relaciones con el gobierno y la implantación de un sistema electoral mayoritario, demostraron su desconfianza a la institución misma del Parlamento.³⁰

Así nace un nuevo régimen político en Francia del cual recoge elementos característicos de sistemas que se consideran opuestos, como lo son el presidencial y el parlamentario. Precisamente esta drástica ruptura con buena parte de los principios que configuraron la tradición republicana y la necesidad de asegurar el funcionamiento de las instituciones dentro de los términos previstos por la Constitución de 1958, hizo conveniente, a juicio de sus autores, que se creara dentro del texto constitucional una nueva figura que se encargara de mantener intacto al nuevo Estado; esto le da nacimiento al "Consejo Constitucional".

Este órgano fue conformado por los expresidentes de la República y por nueve miembros elegidos por el Presidente y los Presidentes de las Cámaras. A este órgano la Constitución le designa una gran cantidad de funciones de naturaleza heterogénea, así como de importancia muy desigual; entre ellas se encuentran, el control constitucional de las leyes, la salvaguarda del sistema de competencias

³⁰ Cfr - *Ibidem*, p. 32

normativas entre la ley y el reglamento establecido en el texto constitucional, el contencioso electoral, y el control de la Presidencia de la República en caso de muerte o la incapacidad de su titular o de utilización por este de las medidas excepcionales que la Constitución le confiere.³¹

La mayoría de estas medidas procuran ejercer un estricto control sobre el Parlamento, que resulta ser el órgano mas afectado por el sistema político implantado; y si el Poder Ejecutivo se vio reforzado con las nuevas facultades que le confiere esta Constitución, igualmente resulta controlado por las competencias que se le atribuyen al Consejo Constitucional.

A partir de la fecha en que este órgano entró en funciones y hasta la fecha, su papel dentro del sistema político francés ha experimentado una sensible transformación, hasta el punto que este órgano tiene muy poco o nada que ver con aquél que concibieron originariamente los autores de la Constitución.

Ello se debe a que el Consejo se vio afectado por una reforma constitucional que cambiaría de manera radical su naturaleza y el alcance de sus competencias; el control de constitucionalidad de las leyes, por ejemplo, que de estar colocado inicialmente en un lugar marginal dentro de sus atribuciones, se convirtió en una de sus más importantes obligaciones.³²

³¹ Cfr - *Ibidem*, p. 33

³² Cfr - *Ibidem*, p. 34

II. España (1978).

El 20 de noviembre de 1975 muere Franco. Juan Carlos I es su sucesor, tal y como el mismo Franco había decidido el 22 de julio de 1969, con base en la ley de sucesión de 1947, en la que se decía que "la jefatura del Estado corresponde al Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos, don Francisco Franco Bahamonde" (art. 2) y que a él le estaba reservado el derecho de designar al sucesor.

El primer problema que debe afrontar el Rey Juan Carlos, es decidir a quién colocar en la presidencia del Gobierno. Decide finalmente mantener a Carlos Arias como Primer Ministro, siguiendo los consejos de la familia Franco y de los consejeros del Reino.

El Rey intenta convencer a Arias de la conveniencia de acelerar el proceso, pero se encuentra con que el presidente contesta "Sí, Majestad", y no hace nada, e incluso hace lo contrario de lo que el Rey sugiere. El *búnker*, como son conocidos los leales a Franco, sigue teniendo mucho poder.

En junio de 1976, al Rey no le queda más remedio que sustituir a Arias Navarro, y en su lugar designa a Adolfo Suárez, un anónimo funcionario franquista. Suárez

jura ante el Rey el 5 de julio, y en septiembre presenta su proyecto de reforma política, que debe ser aprobado por los dos tercios de las Cortes y luego refrendado por los españoles.

El 18 de noviembre más de los dos tercios necesarios de las Cortes franquistas votan a favor del proyecto de ley, firmando con ello su propia acta de defunción. El 15 de diciembre de 1976 se celebra el referéndum, en el que el 94% de los votantes dice *sí* al proyecto de reforma política, en las primeras elecciones libres desde febrero de 1936.

Ahora se requiere volver a las urnas para elegir un Congreso y un Senado cuya misión será constituyente. Pero las dificultades antes de llegar al momento de esas elecciones serán muchas. Hay quien dice que los seis meses que transcurrieron entre el 15 de diciembre de 1976 hasta el 15 de junio de 1977 en que se realizaron dichas elecciones, fueron los más difíciles de la transición política.

La construcción de la Constitución empieza reuniéndose una ponencia formada por siete miembros, que entre agosto y diciembre de 1977 elabora un anteproyecto que entrega el 5 de enero de 1978 a los grupos parlamentarios. Éstos presentan sus enmiendas y la ponencia las examina hasta que entrega el trabajo así realizado el 17 de abril de 1978 a una Comisión del Congreso, que lo debate hasta el 20 de junio. Se debate en el Pleno del Congreso y Senado del 1 al 24 de julio.

El texto es aprobado el 31 de agosto de 1978 en el Congreso por 325 votos a favor, 6 en contra y 14 abstenciones, en el Senado por 226 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones.

El 6 de diciembre de 1978 el pueblo español aprueba el texto con la abstención del 33% del censo, por lo que los "SÍ" (15.7 millones) significan un 58% del censo total y los "NO" (1.4 millones) un 8%.

La Constitución es finalmente sancionada en el Congreso de los Diputados por el Rey Juan Carlos I, con lo que se alcanza en España la primera Constitución por consenso.

En el caso de la Constitución Española de 1978, su inserción en el ordenamiento jurídico, en lo que se refiere al acomodamiento de las normas preexistentes a las nuevas disposiciones constitucionales, ha presentado serias dificultades. (Este punto se debe tomar mucho en cuenta a partir de la creación de una nueva Constitución, en virtud de que las leyes anteriores se encuentran apegadas en todo lo que fuera posible a la antigua ley fundamental).

La nueva Constitución ha supuesto la implantación jurídica de una fractura ideológica y política con respecto al orden político fundamental anterior, y por

ende con una gran parte del marco jurídico que existía antes de la implantación del nuevo texto constitucional. Esta fractura se ha visto disimulada por la existencia de un periodo de transición, en el cuál se introdujeron disposiciones y reformas que buscaban adecuar el ordenamiento jurídico preexistente a los postulados de la Nueva Constitución.

Esta transición no fue ni podía ser lo suficiente para que la Nueva Constitución se pudiera insertar sin fricción ni contradicciones a un marco jurídico previamente establecido; sin embargo, debido a su larga duración y a la ausencia de una adecuada regulación postconstitucional, dio origen a un conjunto de regulaciones que aún siguen siendo las únicas existentes con respecto a materias de indudable trascendencia para el orden político español, cuya alteración o confirmación por el texto constitucional constituye un tema de indudable interés práctico.³³

III. Brasil (1988).

La Constitución Brasileña de 1946, a semejanza de la del 34, siguió el modelo de la Constitución Alemana de Weimar de 1919. Contiene una parte general que contiene la estructura del Estado Federal, el funcionamiento de sus poderes, la garantía de los derechos individuales y el orden económico, social, la familia, la educación, el régimen del empleado publico y las fuerzas armadas.

³³ Cfr.- López Guerra. Lusa "Constitución española", 5ª Edición Edit Tecnos, España, 1991. p 11

La de 1946 es una Constitución moderna donde se incluyeron la totalidad de los problemas que incumbían al Estado³⁴

A partir del año de 1974, el gobierno se vio presionado para que abriera el régimen y ampliara su base social. Pero el restablecimiento de la democracia política en 1985 dejó muy claro que no sería nada fácil equilibrar las presiones políticas y sociales para hacer frente a la realidad económica.

Tomando en cuenta tan solo la historia del cambio político, económico y social de Brasil, se debe hacer hincapié en las restricciones impuestas en materia política y económica. Con todo y la diversidad que se hace patente en este país y a la heterogeneidad de sus élites, lo que sobresale es el consenso antidemocrático que se presenta dentro de sectores clave, como su oposición a la participación efectiva de representantes de las masas en materia de política social y económica.

Lo prolongado de la transición que se extendió de 1974 a 1985 y el amplio debate que se dio en torno a la creación de una nueva Constitución, trajo como consecuencia la redacción de un documento mucho más conservador que el que se discutía cuando comenzó el debate.

³⁴ Cfr - Cavalcanti T.B "Las constituciones de los Estados Unidos del Brasil", Instituto de Estudios Políticos de Madrid 1958. p 9

La distribución del poder, en realidad tuvo muy pocas variantes. La representación política expandida, como se expresó durante el surgimiento del primer verdadero partido laboral brasileño no ha producido ningún cambio significativo en la política social, aunque se debe reconocer que este ha sido una importante fuerza política y social.

Desde la perspectiva del nuevo régimen instalado en 1985 se coincidió en que había que aplicar políticas innovadoras en materia económica como respuesta a las dificultades por las que estaba atravesando Brasil, como la alta tasa de inflación, un endeudamiento excesivo, carga económica creciente impuesta por un sector público inflado y protestas públicas con origen en el deterioro de las condiciones económicas y sociales. Desde esta perspectiva, sobresalió la incapacidad del Presidente José Sarney para responder a la nueva realidad que vivía el país, como un Congreso independiente y una representación política expandida dentro de él, separada de la propia base política del Presidente.³⁵

Por la incapacidad de Sarney para construir una coalición política lo suficientemente amplia, perdió la presidencia. Como contraste, el arribo de Fernando Collor de Mello y el asombroso éxito inicial de su Plan "Brasil Nuevo", era buen augurio para la recuperación económica de Brasil y, como consecuencia, para la consolidación de un régimen democrático.

³⁵ Cfr. -Graham, Lawrence. "Transiciones a la democracia en Europa y América Latina". Edit. Miguel A. Porrúa. México, 1991. p. 150

No obstante es más probable que la nueva democracia política de Brasil siga debatiéndose entre dificultades económicas y políticas con resultados no muy distintos a los obtenidos en el pasado. Los analistas de esta postura recalcan la importancia que tuvo José Sarney y los primeros éxitos de su plan, y cómo la crisis económica llegó al final de su mandato, en medio de una parálisis política y económica hasta que se celebraron los comicios y fue instalado su sucesor.³⁶

Al atravesar por una etapa de transición, Brasil se ha concentrado en la búsqueda de reformas económicas efectivas que le permitan pasar de una economía dominada por el Estado hacia una de mercado libre al tiempo que alcance la consolidación de su régimen democrático.

Existe a su vez la conciencia de que no hay soluciones sencillas para los problemas que enfrenta, por lo que seguramente su transición será prolongada. Por ejemplo, en este país la transición se llevó mas de una década de negociaciones antes de que se lograra el acuerdo por el cual un civil tomara la presidencia, y aún habiendo pasado cinco años de gobierno todavía no se podía hablar de una consolidación democrática exitosa³⁷

³⁶ Cfr. - *Ibidem*, p 151

³⁷ Cfr - *Ibidem*, p 157

IV. Argentina (1994).

Una ley del Congreso convoca a elecciones de constituyentes, que se realizan en abril con un amplio triunfo del justicialismo, aunque en la Capital Federal se impone una lista del Frente Amplio. La Convención Constituyente se reúne el 25 de mayo en la ciudad de Santa Fe, con la Presidencia de Eduardo Menem. Durante dos meses se llevan a cabo amplios debates y, finalmente, se aprueba el texto de la nueva Constitución, que es jurada por los convencionales el 22 de Agosto en el Palacio San José.

La nueva Constitución establece un mandato presidencial de cuatro años, con una sola reelección; crea el Consejo de la Magistratura para la remoción y designación de los jueces; dispone la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, cuyos ciudadanos podrán elegir su propio gobierno; establece que habrá tres senadores por provincia que hasta el año 2000 serán elegidos por las legislaturas y luego por elección popular; y crea la Jefatura de Gabinete.

Además, la Constitución reformada establece diversas formas de control de los actos de gobierno por parte del electorado e incorpora diversos tratados internacionales, ya firmados por nuestro país y referidos a los derechos humanos.

Dentro del texto de la más reciente Constitución de la nación Argentina encontramos un preámbulo que a la letra dice: *“Nos, los representantes del pueblo de la nación argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino; invocando la protección de dios, frente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos una Constitución, para la nación argentina”*.

Se trata de una Constitución formada por ciento diez artículos, y dividida en dos partes, una dogmática y otra orgánica.

El capítulo único de la primera parte de esta Constitución lleva el nombre de: *“Declaraciones, derechos y garantías”*, y contempla sus primeros 35 artículos. La nación argentina adopta para su gobierno la forma Representativa, Republicana y Federal. Asimismo, se reconoce como religión oficial el culto católico, apostólico y romano, pero el artículo 14 consagra que todos los habitantes de la nación gozan del derecho de profesar libremente su culto.

Curiosa es la redacción del artículo 25 de su texto, en virtud de dar una marcada prioridad al fomento de la inmigración proveniente de Europa, que parece surgir de la necesidad del gobierno por sostener relaciones diplomáticas y económicas con países del viejo continente para no depender de las relaciones con Estados Unidos.

Consideran que una alternativa sana y viable para el crecimiento económico del país es mediante el establecimiento de estas relaciones facultando en todos los aspectos el internamiento de los europeos en su territorio. En ese mismo sentido, la Constitución en el numeral 27 obliga al gobierno a que afiancen sus relaciones de paz y de comercio con las potencias extranjeras, mediante la firma de tratados internacionales que se encuentren de acuerdo con los principios de derecho público establecidos por la misma Carta Magna.

En lo que toca a la parte orgánica, en su sección primera del título primero se hace referencia al Poder Legislativo; el capítulo I específicamente a la Cámara de Diputados que va de los artículos 37 a 45, el capítulo II se refiere al Senado, cuyos preceptos se encuentran contenidos de los artículos 46 a 54; el capítulo III contiene las disposiciones que le son comunes a ambas cámaras, cuyo contenido abarca hasta el artículo 66.

Las disposiciones que se encuentran encargadas del Poder Ejecutivo, contenidas en la sección segunda, en su Capítulo I; mientras que el siguiente Capítulo establece las condiciones y características así como los requisitos que se debe cubrir para ser electo como Presidente y Vicepresidente de la Nación. Todas las atribuciones que son facultad del titular del Poder Ejecutivo se encuentran contenida en el artículo 86 y enumeradas dentro de veintidós fracciones. El artículo 87 especifica que serán ocho los ministros que se encarguen del despacho de los negocios de la Nación.

Las disposiciones del Poder Judicial se encuentran vertidas de los artículos 94 a 103. Este poder está conformado por una Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales interiores que fueren establecidos en el territorio de la Nación. Los ministros de la Corte Suprema reciben su nombramiento del Presidente de la Nación, lo que le resta autonomía, pues hace presumir la dependencia parcial del Poder Judicial al Ejecutivo.

V. Venezuela (1999).

En diciembre de 1998, Hugo Chávez, candidato del Movimiento V República (MVR), ganaba ampliamente las elecciones, sobre el exgobernador de Carabobo, Enrique Salas Römer, quien había fundado un movimiento político denominado "Proyecto Venezuela".

Antes de asumir el poder, Hugo Chávez anunció que realizaría un referéndum para decidir si se cambiaba o no la Constitución Nacional, que databa de 1961, con el argumento que era la fuente de corrupción y de problemas del país. En efecto, cuando asumió el poder juró sobre la "moribunda" Constitución y decretó la convocatoria al referéndum.

El referéndum fue aprobado por amplia mayoría. Siguieron otras elecciones para nombrar los miembros a la Asamblea Constituyente, en las que el gobierno logró obtener 128 de 132 representantes. La nueva Constitución fue redactada rápidamente y el 15 de diciembre de 1999, mediante referéndum popular, se aprobó con el respaldo de más del 70% de los votantes.

El presidente se manifestó entusiasmado por el resultado favorable a la nueva Constitución - redactada por una Asamblea Nacional Constituyente dominada por sus partidarios - al señalar que nacía una nueva República y un Estado nuevo. En voz del Presidente Chávez se escuchó la afirmación: "Hemos parido la nueva República Bolivariana".

Este nuevo máximo ordenamiento, en opinión de Hugo Chávez, puso fin a 40 años de *bipartidismo* que compartían los socialdemócratas del partido Acción Democrática y los socialcristianos.

El que era el actual Congreso, formado por dos cámaras, fue transformado en uno de naturaleza unicameral mediante la eliminación de la figura del Senado. Además, el Estado contará con cinco poderes, abriéndose la posibilidad de que el nuevo mandatario - Hugo Chávez - gobierne hasta por doce años, en virtud de que la nueva Constitución permite la reelección por un periodo consecutivo y por única vez.

Se contempla la figura del vicepresidente, el derecho al voto de los militares, los derechos de las etnias, se agregan dos poderes al Estado: el Electoral y el Ciudadano, sin hacer a un lado los derechos humanos, los cuales son ampliados en la nueva Constitución.³⁸

Hugo Chávez, cumpliendo con su promesa de transformación radical del país, logró así "acabar" con los partidos políticos tradicionales, con la Corte Suprema de Justicia, con el Congreso, con el Consejo Nacional Electoral, en pocas palabras, con todos los organismos constituidos. Mientras se "relegitimizan" las nuevas autoridades, nombró un nuevo Congreso (denominado "Congresillo"), un nuevo Consejo Nacional Electoral, una nueva Corte Suprema. Sus opositores dicen que usurpó el poder para concentrarlo en su totalidad, sus partidarios señalan que es un paso necesario en la reconstrucción del país.

³⁸ Cfr - La jornada / 16 de Diciembre de 1999 / p 60

CAPÍTULO TERCERO

ALGUNOS ELEMENTOS CONSTITUCIONALES

FUNDAMENTALES

De manera muy breve, pero indispensable es que conozcamos un concepto jurídico de los que se debe entender por Constitución. La Constitución de un Estado es el conjunto de reglas fundamentales que organizan la sociedad política, estableciendo la autoridad y garantizando la libertad; es la Ley Magna de la nación.³⁹ La Constitución es la cúspide jerárquica entre las leyes; o si se prefiere situarse en la solidez de la estructura jurídica, es la base de la pirámide del Derecho Positivo.

Nada goza de auténtica legalidad si es declarado inconstitucional dentro de un Estado de Derecho que cuente, además, con un Poder Judicial competente. Pero esta norma máxima de un país carecería de eficacia plena si no se apoyara de leyes especiales que emanaran de sus preceptos, en virtud de que cada uno de ellos exige del funcionamiento de una ley especial que lo desarrolle y le dé vida. Por esto, la Constitución no pasaría de ser un mero programa político nacional, si no precisara de la existencia de leyes, menores en jerarquía pero con mayor

³⁹ Cfr.- Cabanellas, Guillermo, "Diccionario enciclopédico de derecho usual", 18ª Edición, Edit Helhasta, Tomo II, C - CH, Buenos Aires, Argentina, 1981, p. 315

vitalidad, y de actos de gobierno en ella inspirados y que la reflejen. El cuerpo formado por el constituyente requiere ser animado con el espíritu del legislador, mediante su facultad creadora de leyes.⁴⁰

I. Los Derechos Humanos.

A pesar de que los derechos humanos, como tales ya existen desde ya hace mucho tiempo, hace apenas unos cuantos años que los mismos han irrumpido como protagonistas de la cultura contemporánea, convirtiéndose en muy poco tiempo en modelo para el desarrollo de la convivencia social, de las instituciones políticas y jurídicas, tanto nacionales como internacionales.

En el campo de la actividad política, donde los Derechos Humanos eran relegados del discurso político en la mayor parte de los países, siendo considerados casi como utensilio exclusivo de los partidos de oposición, hoy los Derechos Humanos son criterio de legitimidad y elemento de legitimación del ejercicio del poder político.⁴¹

Si bien en la teoría sigue siendo necesario cuestionarse e indagar por los elementos que legitiman el ejercicio del poder político, en la práctica dicha problemática se resuelve de manera cotidiana por la vía del respeto a los Derechos

⁴⁰ Cfr.- *Ibidem*, p 316.

⁴¹ Cfr.- Martínez Bullé Goyri, Víctor M , "Problemas actuales de derecho constitucional", Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1994, p 245.

Humanos.

En el ámbito jurídico los derechos humanos han venido a cumplir la función de regla moral del derecho, resolviendo así para efectos prácticos un tema trascendental en la historia del pensamiento jurídico, "*el de la justicia*". Hoy en día se puede afirmar que una norma o hasta un orden jurídico es justo cuando ha contemplado y respeta los Derechos Humanos, y no lo es si los ignora, violenta o les niega su tutela.

En el campo de las relaciones internacionales, la presencia de los Derechos Humanos tiene ya un buen tiempo ocupando un lugar especial como impulsor de transformaciones tanto en el derecho nacional como en el internacional. Hoy los Derechos Humanos son considerados por una gran cantidad de especialistas como el conjunto de normas imperativas aceptadas y reconocidas por parte de la comunidad internacional en su conjunto, como normas que no admiten acuerdo en contrario.

Esto explica su importante presencia y relevancia para las cotidianas relaciones entre Estados, donde los Derechos Humanos operan de alguna forma, como requisito de acreditación de la calidad moral de las naciones ante la comunidad internacional. Además en torno a los derechos humanos se han firmado un sinnúmero de tratados, pactos y convenciones que los consagran y los protegen;

ya con una aceptación generalizada y por tanto con el carácter de norma vigente en gran parte del mundo.⁴²

Para alcanzar una verdadera cultura sobre los Derechos Humanos se requiere tener un mayor nivel de conocimiento en torno a los mismos, al menos en tres aspectos, a saber:

Primero se debe saber qué son los Derechos Humanos, cuál es su naturaleza jurídica y cómo deben ser reconocidos y tutelados por el ordenamiento jurídico. En segundo lugar, se debe tener conocimiento de cuál es la gama de Derechos Humanos que se encuentran debidamente protegidos y regulados por nuestro sistema jurídico. Y finalmente, es indispensable que el gobernado conozca los mecanismos existentes para hacerlos valer; se trata de aquellos mecanismos jurídicos establecidos para la protección de los Derechos Humanos dentro del orden normativo. Únicamente cuando hayan sido cubiertos estos tres elementos se puede válidamente decir, que existe en nuestro país una verdadera cultura sobre los Derechos Humanos.⁴³

En la realidad, los países con un menor desarrollo tienen una satisfacción mucho más reducida de los derechos humanos que los países del primer mundo, ya que tienen mínimos de subsistencia en alimentación, vivienda, salud, educación, y no

⁴² Cfr - *Ibidem*, p 246.

⁴³ Cfr - *Ibidem*, p 247

pueden ser garantizados a la totalidad de la población por la sociedad y el Estado, de ahí la importancia que han cobrado derechos de segunda generación, como los económicos, sociales y culturales, así como los de muy reciente conceptualización, como lo es el derecho al desarrollo, ubicado entre los derechos de tercera generación.

Desde los orígenes de las primeras formaciones sociales, el hombre ha luchado por recibir en la sociedad un trato digno, de acuerdo a su calidad de ser humano, el cual se debe ver reflejado en las normas jurídicas que pretenden regir las relaciones humanas en la vida social. La concepción moderna de los Derechos Humanos, actualmente vigente, nace como producto de la lucha de independencia de las colonias norteamericanas y de la lucha del pueblo francés contra el régimen absolutista.

La declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, viene a significar el nacimiento de lo que, en la clasificación clásica de los Derechos Humanos, es conocido como la primera generación de los Derechos Humanos, conformada por los derechos civiles y políticos, también conocidos como los derechos individuales.

A partir de ese momento y durante el siglo XIX los Derechos Humanos comienzan a penetrar en todos los sistemas jurídicos occidentales, hasta ser considerados

como elemento dogmático indispensable de los textos constitucionales, bajo la confianza de que los Derechos Humanos representan límites al poder político.

Tiempo después, ya con el desarrollo de las revoluciones industriales y el surgimiento de la clase obrera, en su calidad de un amplio conglomerado desprotegido frente a los titulares de los grandes capitales, surgen también los primeros reclamos de derechos de carácter eminentemente social, mismos que en su desarrollo llevan a las grandes revoluciones sociales de principios del Siglo XX, entre ellas, la mexicana, teniendo como consecuencia la consagración constitucional de derechos cuyo contenido es social. La Constitución mexicana de 1917, fue la primera en el mundo en consagrar derechos de contenido social, en materia laboral y agraria. Así es como surge la segunda generación de los Derechos Humanos.⁴⁴

Para Bobbio los Derechos Humanos son derechos históricos, lo que significa que aparecen en un determinado momento histórico, que varían en la historia y que son producto de las demandas y exigencias históricas.

Los derechos humanos aparecen al inicio de la edad moderna, donde se produce un cambio tanto en el terreno de las ideas como en el jurídico. En el plano de las ideas surge un conjunto de teorías cuyo nexo común lo constituye la defensa de

⁴⁴ Cfr.- *Ibidem*, p. 249

una concepción individualista de la sociedad que produce un cambio en la relación entre el individuo y el estado, con la consiguiente exigencia de la limitación del poder político y religioso.⁴⁵

El constitucionalismo moderno, el de las constituciones escritas, el de las cartas fundamentales que dan vida y coherencia al orden jurídico-político de la sociedad y que son su base y cúspide, nace de manera conjunta en la Independencia de los Estados Unidos y en la Revolución Francesa con los Derechos Humanos, como una condición para la vigencia de los mismos y al mismo tiempo como una consecuencia necesaria.

Así las cosas, no se pueden entender una Constitución sin Derechos Humanos, ni estos sin el orden constitucional. El artículo 16 de la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano así lo establece. Este artículo da nacimiento al constitucionalismo moderno, pero bajo la perspectiva del requerimiento de un conjunto de elementos jurídico - políticos específicos, mismos que determinan lo que una Constitución es. Desde esta perspectiva, la constitución se define porque contiene y desarrolla determinados elementos y no por su formalidad, aunque esta puede significar una necesidad. La Constitución así entendida, mas que una norma jurídica es un sistema jurídico-político contenido en una norma, cuyo resultado fue precisamente el Estado liberal.⁴⁶

⁴⁵ Cfr - Llamas, Angel (Coordinador) " La figura y pensamiento de Norberto Bobbio", Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas Universidad Carlos III de Madrid, 1994, p 178

⁴⁶ Cfr - Martínez Bullé Goyri, Victor M., op. cit , p 250.

Los problemas actuales del Derecho Constitucional son los problemas de siempre, que se reducen a corregir las desviaciones o vicios que han anulado la eficacia de la Constitución. Es aquí donde son necesarios los esfuerzos que se han venido realizando en virtud de que la vigencia efectiva de los Derechos Humanos, en una gran cantidad de ocasiones, no ha dado los frutos que se espera.

Los Derechos Humanos son el pilar de la justicia, ya que de ellos derivan los derechos de cada uno de los miembros de la sociedad. El que se garanticen estos posibilita naciones justas que vivan en paz y equidad.⁴⁷ Para ello, el 11 de noviembre de 1991 el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de adición al artículo 102 Constitucional, para establecer la creación de organismos protectores de los Derechos Humanos.

En la iniciativa correspondiente, el Ejecutivo Federal resaltó que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se estructuró a la manera de un Ombudsman, procurando la defensa de los Derechos Humanos por medio de un procedimiento ágil, en el que se investigan las quejas presentadas en busca de una solución rápida, agotando la vía de la conciliación o en su caso mediante la emisión de una recomendación, cuyo contenido no es obligatorio; cualidad que la ha hecho vulnerable ante autoridades despóticas. El vigente artículo 102 Constitucional faculta a los organismos de Derechos Humanos para formular recomendaciones

⁴⁷ Cfr - Valdés Abascal, Rubén, "La modernización del derecho mexicano", Edit. Porrúa, México, 1994, p. 198

públicas, autónomas, no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Por la propia situación política, la iniciativa excluyó de manera expresa de la competencia de la comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los organismos de los Derechos Humanos en general la materia laboral, electoral y jurisdiccional, por considerar que este tipo de instituciones debe mantenerse al margen del debate político, ya que de no hacerlo se podrían ver involucradas en controversias que debilitarían su autoridad e imparcialidad.

Es alarmante el número de recomendaciones sobre derechos humanos al gobierno mexicano hechas por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Baste mencionar algunas cuantas:

"Es motivo de preocupación que los actos de tortura, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales que se han llevado a cabo no hayan sido investigadas, que las personas responsables de estos actos no hayan sido sometidas a juicio y que las víctimas o sus familias no hayan sido indemnizadas (sic)."

"El hecho de que el Estado Mexicano no pueda garantizar una justicia pronta y oportuna, ha generado una indebida reacción en la población

hacia hacerse justicia por mano propia; cuando esto sucede, se resquebraja la esencia misma del Derecho y del Estado."

"El Estado Parte (México) debe levantar las restricciones que limitan el acceso y las actividades de los individuos que entran a México para investigar las violaciones de Derechos Humanos".

"Debe abordar las causas estructurales de la pobreza y ajustar en sus programas sociales en consecuencia".

"Tomar medidas efectivas para intensificar sus esfuerzos en la lucha contra la corrupción".

"Tomar medidas eficaces para prestar a todos los niños atención básica de la salud y para luchar contra la malnutrición".

"Que continúe las inversiones y mejore las condiciones, en general, en el sector de la educación".⁴⁸

Ante este panorama, como concluye Jorge Carpizo⁴⁹, quien fuera Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es claro que México no se encuentra entre los países donde la protección a los derechos humanos es más efectiva, por lo que es fundamental promover una verdadera protección a los derechos humanos en nuestro país.

⁴⁸ Cfr - ONU-OEA. "Recomendaciones sobre Derechos Humanos al Gobierno Mexicano, 1997-2000". Edit Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, México, 2000, pp. 45-51 y 131-148

⁴⁹ Cfr - Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales", 5ª edición, Edit Porrúa, México, 1996, p. 491

II. La división de poderes

Así como las garantías individuales forman parte de la dogmática de las constituciones demoliberales o constituciones de Estado moderno, la parte orgánica se encuentra constituida por la división de poderes. La división de poderes es el límite intrínseco a la actividad del Estado. Existen dos criterios para la división de poderes, el estrictamente formal y el material.⁵⁰ Desde el primero de estos dos puntos de vista, no existe problema alguno en cuanto a clasificar los actos de gobierno atendiendo únicamente al poder de donde emanan. Pero desde el punto de vista material, que trata de una distribución objetiva de materias que atiende a la naturaleza intrínseca del acto, hay una serie de teorías sobre la clasificación material de los actos que conciernen a los tres poderes típicos del Estado moderno.

Debe tenerse en cuenta que todo gobierno tiene dos funciones esenciales: la de dictar leyes y la de hacerlas ejecutar. Esto quiere decir que el Poder Judicial está comprendido dentro de una de las ramas de las dos enunciadas en que se clasifica materialmente la función de los poderes.⁵¹

México es prototipo de la estructura y características del Estado contemporáneo, porque cuando consumó su independencia en 1821, la ideología política dominante

⁵⁰ Cfr.- Reyes Heróles, Jesús, "Política", Fondo de cultura económica", SEP, México, 1995. p. 516

⁵¹ Cfr - Ibídem, p. 517.

ofrecía posibilidades tan atractivas para la organización política de los Estados que los fundadores de la nación no pudieron desatenderlas.

Todas las Constituciones de nuestro país han consagrado el principio de la división de poderes, pero no lo han hecho de la misma forma. Las variantes que se han podido observar, atienden a dos criterios: la importancia formal de los órganos entre sí y su número.

En cuanto a la importancia o rangos existentes entre los órganos, destaca la tendencia que presenta al Legislativo como el órgano originario y fundamental.⁵² Las Constituciones mexicanas reconocieron formalmente la preeminencia del órgano Legislativo por haberle asignado la representación de la nación y porque sus atribuciones fundamentales consistieron en hacer las leyes.

Por lo que se refiere al número de órganos, normalmente han existido los tres típicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sin embargo, en la Constitución Centralista de 1836 conocida como de "*Las Siete Leyes*", denominada Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, se estableció un sistema de cuatro órganos; además de los tres que conocemos se creó otro que sometía a los tradicionales, conocido como el "Supremo Poder Conservador".

⁵² Cfr.- Sánchez Brngas, Enrique, "Derecho constitucional", 4ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1999, p. 392.

Finalmente, el concepto de temperamentos de la división de poderes surge como consecuencia de considerar, en forma errónea, que la distribución de las facultades entre los órganos del Estado constituye rígidamente una división de poderes tal como fue entendida en el siglo XVIII.

Se conoce como temperamentos a las disposiciones constitucionales que establecen la participación de dos o más órganos del Estado para el desarrollo de una atribución. Su aplicación, en lo que respecta a los órganos estatales, se explica porque teóricamente los temperamentos son medidas o acciones que suavizan o disminuyen la rígida división de poderes. Esto significa que cualquiera de los tres poderes tradicionales o funciones en que se divide el poder, puede realizar alguna atribución que materialmente correspondería a otro órgano pero que por disposición constitucional le está delegada dicha facultad, sin que se considere que se encuentra ejecutando actos fuera de su competencia.⁵³

Se decía en la época en que fue redactada la Constitución de 1917 que si el Poder Legislativo y el Ejecutivo estuvieran investidos en una sola persona, sería tanto como sancionar la dictadura en la propia Constitución. Esto significa que el pensamiento de la época era tendiente a hacer una verdadera y efectiva división de poderes que limitaran su ejercicio a cada uno de los órganos del Estado⁵⁴. En la práctica se advierte de manera clara la participación de los tres poderes en

⁵³ Cfr - Ibidem, p 399

⁵⁴ Cfr - Palavicini, Félix, "Historia de la constitución de 1917", tomo segundo, Mexico, 1992, p 155

funciones que materialmente correspondería realizar a otro poder, pero que tal vez por eficacia o por inmediatez es mejor que los realicen algunos otros órganos.

Este principio está consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Sin embargo, es un principio que no ha operado como debiera, es decir, más que división de poderes debe ser colaboración de poderes, pues el poder es uno sólo que se divide para su ejercicio, pero exige una estrecha colaboración entre ellos a fin de eficientar las atribuciones de cada uno y no el sometimiento de unos a otro (Legislativo y Judicial al Ejecutivo), como ha ocurrido durante la vigencia de la Constitución de 1917.

Por ello, es fundamental fortalecer al poder Legislativo y Judicial para que representen verdaderamente un contrapeso a un probable ejercicio desmedido del poder por parte del Ejecutivo, teniendo la posibilidad de vigilar y controlar sus acciones.

a) El Poder Legislativo.

El sistema bicamarista nació en Inglaterra en el Siglo XIV al agruparse los miembros del parlamento en dos cuerpos distintos: la Cámara de los Lores o Cámara Alta, que representaba a la nobleza y a los grandes propietarios, y la Cámara Baja o de los comunes, que representaba al pueblo. Este sistema fue

adoptado con posterioridad por los Estados Unidos de Norteamérica, pero con distintos fines.⁵⁵

El sistema bicamerista presenta entre otras, las siguientes ventajas:

- Debilita la tendencia natural del Poder Legislativo a estar por encima del ejecutivo, equilibrando de este modo la división de poderes.
- En caso de conflicto entre una de las Cámaras y el Poder Ejecutivo, la otra puede servir como mediadora del conflicto.
- El tiempo que transcurre entre la discusión de un proyecto de ley en la primera Cámara y la revisión que del mismo debe hacer la segunda, puede hacer serenar la controversia que se suscitara por pretender aprobar una ley de manera precipitada.

En México, casi todas las disposiciones constitucionales han adoptado el sistema bicameral. La Constitución de 1824 estableció el bicameralismo de tipo Norteamericano o Federal, con dos Cámaras, una de Diputados, con representación proporcional al número de habitantes de cada Estado, y una de Senadores, compuesta por dos representantes de cada Estado.

⁵⁵ Cfr - Perez de Leon, Enrique E. "Notas de derecho constitucional y administrativo", 14ª Edición. Edit. Porrúa, México, 1993 p 113

La Constitución de 1836 a pesar de su tónica centralista, consagró este mismo sistema, pero en virtud de haber desaparecido los estados, los miembros del senado se nombraban por elección indirecta que hacían las juntas departamentales de acuerdo con las ternas formadas respectivamente por la Cámara de Diputados, la Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia.⁵⁶ Los diputados eran electos popularmente y en proporción al número de habitantes.

Las Bases Orgánicas que tuvieron un carácter centralista, aún mas acentuado, reconocieron este mismo sistema, sólo que en esta legislación el Senado adquirió cierto matiz de representante de clases.

El acta de reformas de 1846 alteró el sistema federalista del Senado, además de dos representantes por cada uno de los estados y del Distrito Federal, debería estar integrado por un número de senadores equivalente a los Estados, elegidos por los demás senadores, los diputados y la Suprema Corte, entre aquellas personas que hubieran desempeñado puesto de importancia en la misma forma establecida en las Bases Orgánicas de 43. El Constituyente del 57 suprimió el bicamatismo, adoptando el sistema unicamalista en contra de la opinión de algunos Diputado; sin embargo, el Senado se restituyó en 1874.

⁵⁶ Cfr - *Ibidem*, p. 114

El bicammarismo es reconocido por la Constitución vigente, misma que en su artículo 50 establece que el Poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Como es sabido, en la práctica del ejercicio del poder en México ha predominado el Poder Ejecutivo, quien ha tenido facultades más amplias que cualquier otro poder. Sin embargo, poco a poco su poder se ha ido limitando y parece que se está gestando un mayor equilibrio en el ejercicio real de las facultades de los poderes.

Por lo que toca al veto presidencial; esta es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar una ley o decreto que para su promulgación le hubiese sido enviada por el Congreso en casos limitados. Sus finalidades son asociar al Ejecutivo en la responsabilidad de la formación de una ley y dotarlo de una defensa contra la invasión o excesos del Legislativo. Pero las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras no pueden ser vetadas cuando ejercen funciones de cuerpo electoral o de jurado; la de la Cámara de Diputados cuando declaren que debe acusarse a alguno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales y las de la Comisión Permanente cuando convoque a sesiones extraordinarias.⁵⁷

⁵⁷ Cfr - *Ibidem*, p 128

En México, el Poder Legislativo es un poder sin grandes atribuciones de contención al Poder Ejecutivo, y con enormes lagunas constitucionales y legislativas resultado de su historia subordinada y del desuso de los instrumentos jurídicos previstos.

Jaime Cárdenas Gracia⁵⁸ define una serie de medidas estratégicas para fortalecer al Poder Legislativo, con las que coincidimos:

- Ampliar los periodos de sesiones de las Cámaras;
- Incorporar la reelección de los legisladores;
- Establecer un servicio civil de carrera en las Cámaras;
- Limitar los poderes de veto del Ejecutivo;
- Que el Ejecutivo presente con más antelación la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos y que el Senado participe en su aprobación;
- Incorporación de la Cámara de Diputados en la aprobación de tratados internacionales.
- Aprobación por las Cámaras de los nombramientos que haga el Ejecutivo de Secretarios de Estado y otros funcionarios;
- Establecer control sobre el Ejecutivo en materia de endeudamiento;
- Que el informe presidencial sea un espacio de debate con los legisladores;

⁵⁸ Cfr - Cárdenas Gracia, Jaime, "Una Constitución para la Democracia". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, pp 152-157

- Que las comisiones de investigación procedan también sobre hechos de la administración centralizada y sobre cualquier asunto público o social;

b) El Poder Ejecutivo.

La historia de México ha consagrado la figura del titular del Ejecutivo como de carácter unipersonal, tal como lo establece el artículo 80 de nuestra Carta Magna, al señalar que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un sólo individuo, quien se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En nuestros días, solamente en algunos países como Suiza y Uruguay se ha optado por la figura de un Ejecutivo Pluripersonal. Los países grandes que enfrentan graves problemas y una administración complicada que requiere la intervención rápida de la autoridad administrativa, tienen ejecutivos unipersonales.

Por lo que se refiere a nuestro sistema, se ha señalado que el poder está depositado únicamente en el titular del Ejecutivo, lo que significa que los secretarios del despacho son simplemente colaboradores de aquél, de tal suerte que los actos de tales secretarios corresponden al Presidente de la República.⁵⁹

⁵⁹ Cfr.- Moreno, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", 12ª Edición, Edit. Porrúa, México 1993 pp 400 y 401

En el artículo 82 constitucional se encuentran contenidos los requisitos que se deben cubrir para aspirar a ser Presidente de la República, las cuales están enumeradas en siete fracciones. Se considera digno de hacer mención que en las fracciones V y VI establecen que el candidato a la presidencia no debe estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección; y no ser secretario o subsecretario de Estado, o procurador general de la república, o gobernador de algún Estado o territorio, a menos que sea separado de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Esta exigencia ha tenido como finalidad que el funcionario no aproveche la influencia que le da la ocupación de su cargo de gran relevancia para inclinar el peso de la balanza electoral en su favor.

Por lo que hace al principio de no reelección, es evidente que está justificado en la historia misma de nuestro país. En apariencia resulta antidemocrático, pero si entre nosotros, como ya se ha mencionado antes, el presidente ha gozado de un gran poder, la única limitación de un absolutismo pleno radica en impedir que continúe en forma indefinida detentando el poder.⁶⁰

Diversos autores han afirmado que tal disposición constitucional es antidemocrática, ya que si un Presidente ha gobernado de manera eficiente y

⁶⁰ Cfr - *Ibidem*, p 404

desempeñado con espíritu eminentemente patriótico el cargo, no se considera necesario tal freno a su buen ejercicio. Pero como ya se ha dicho, esta disposición constitucional pugna específicamente en contra de la ambición de mando, contra el peligro de la perpetuidad. El principio de la no reelección ha operado en México con verdadera eficacia y ha sido la única medida que ha contenido el excesivo afán de mando de los Presidentes de la República.⁶¹

Las causas del predominio del Presidente de México son: a) el debilitamiento del Poder Legislativo; b) su marcada influencia en la economía; c) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; d) la influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación; e) la concentración de recursos económicos en la Federación; f) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; g) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país; h) un elemento psicológico, pues en general se acepta su papel predominante sin que mayormente se le cuestione.⁶²

Como puede observarse, el Ejecutivo tiene un exceso de facultades que le permiten acaparar un poder muy amplio. Por ello es indispensable acotar sus atribuciones y establecer mecanismos efectivos de control y de responsabilidad presidencial.

⁶¹ Cfr - Ibidem, p. 405

⁶² Carpizo, Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", 12ª edición, Siglo XXI editores, México, 1994, p. 221

c) El Poder Judicial.

El Poder Judicial de la Federación tiene una función pública eminentemente jurisdiccional; tal función se deposita en la Suprema Corte, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito en un Tribunal Electoral y en un Consejo de la Judicatura Federal.

Este poder, como equivalente a la actividad que despliegan la Suprema Corte, los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Tribunal Electoral se desarrolla en dos funciones jurisdiccionales: la judicial propiamente dicha y la de control constitucional.

Por lo que hace a la función jurisdiccional propiamente dicha, la Constitución otorga a los Tribunales Federales en su artículo 104 funciones que se desarrollan análogamente a las que se despliegan en procesos del orden común, pues tiene como finalidad la resolución de un problema jurídico que puede ser o no un problema constitucional, sin que dichos tribunales se sitúen en una relación de hegemonía sobre los demás órganos del Estado ni pretendan establecer el equilibrio entre ellos mediante el control de sus actos.

Esta función judicial, propiamente dicha consiste en la resolución de controversias jurídicas de distinta naturaleza sin que se persiga ninguno de los objetivos anteriormente indicados, traduciéndose su ejercicio en los llamados juicios federales, esencialmente distintos del amparo; mismos que pueden ser civiles en sentido amplio, penales, administrativos, y electorales, conociendo en el caso de los primeros tres un Juez de Distrito en la primera instancia.⁶³

Tomando en consideración el sistema federal que nos rige, y aun siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación un Tribunal Federal, su competencia debe integrarse por facultades expresas que en su favor establece la Constitución conforme al principio proclamado en el artículo 124. Cualquier tipo de controversia o cualquier caso no comprendido en las disposiciones constitucionales que instituyen dichas facultades no será del conocimiento de los Tribunales Federales, sino de los órganos jurisdiccionales estatales.

El artículo 104 constitucional es uno de los preceptos que señala la competencia de los órganos judiciales federales, sin enunciar de manera separada los casos en que será competencia exclusiva de la Suprema Corte, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito. El artículo 105 Constitucional reserva únicamente a favor

⁶³ Cfr.- Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho constitucional mexicano". 9ª Edición. Edit Porrúa, México, 1994, p 816

de la primera las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, en cuyo conocimiento y resolución la corte actúa como tribunal de única instancia.

Por lo que hace a la autonomía de este poder, se ha criticado la forma de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecida en el artículo 96 de la Constitución.

El texto original de la Constitución de 1917 señalaba que los miembros de la Suprema Corte serían electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable la concurrencia de cuando menos dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección era secreta y por mayoría de votos. Los candidatos serían propuestos uno por cada Legislatura de los Estados.⁶⁴

El 28 de agosto de 1928 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a este artículo por virtud de la cual se determina que el nombramiento de los Ministros sería hecho por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, misma que contaba con diez días para otorgar o negar la aprobación y, de no resolver en ese plazo, se tendrían como aprobados los nombramientos.

⁶⁴ Cfr - Rabasa, Emilio O., "El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p. 255

Esta reforma profundamente presidencialista perduró hasta el 31 de diciembre de 1994, fecha en que se publicó la más reciente reforma a dicho artículo, que faculta al titular del Ejecutivo a proponer ante el senado una terna de candidatos que a su juicio cubran todos los requisitos que al efecto señala el numeral 95.

La designación se hará mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado que estuvieran presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días; pero si el Senado no hubiere resuelto en ese término, ocuparía el cargo de Ministro, la persona que dentro de dicha terna señale el Presidente de la República.

Este sistema de designación no cambia mucho las cosas, pues sigue el Presidente teniendo una injerencia fundamental en la designación de los miembros de otro poder, lo que indica que el peso del Ejecutivo sigue siendo excesivo.

Otro aspecto importante que debe mantenerse es el de la inamovilidad, pues representa una de las claves de la independencia judicial. Asimismo, es fundamental fortalecer la autonomía financiera de Poder Judicial, ya que no fue sino hasta 1976 cuando obtuvo una autonomía presupuestaria relativa, al ya no considerarlo como una dependencia del Ejecutivo.⁶⁵

⁶⁵ Cfr - Cardenas Gracia, Jaime, op. cit., p. 191

Es evidente que el Poder Judicial se encuentra aún lejano a una concepción moderna de equilibrio de poderes.

III. El Sistema Federal.

En la historia de México tanto el federalismo como el centralismo aluden a las dos opciones que se consideraron viables para la constitución del nuevo país a raíz de su independencia. En la lucha que se dio entre liberales y conservadores, generalmente los primeros fueron de tendencia federal. Tanto federalismo como centralismo corresponden a dos modos de concebir la organización política y económica del Estado mexicano. El federalismo es representado por la república federal y popular. Este modelo seguía de cerca las ideas del liberalismo estadounidense.

Ambas posturas admitían el principio de la separación de poderes y la libertad individual como sustento de las garantías del ciudadano frente al Estado.

Para estos efectos se debe entender por Estado Federal a la forma de organización del territorio del Estado que se caracteriza por un grado parcial de descentralización jurídico - política, intermedio entre el Estado central o unitario y una Confederación de Estados. El sistema federal ha sido creado por la Constitución, la cual ha establecido dos clases de ordenes jurídicos parciales, a

saber: la federación cuyo ámbito espacial de validez es la totalidad del territorio nacional, y las entidades federativas, que tienen validez en zonas geográficas específicas del territorio estatal.⁶⁶

A raíz de la independencia, el sistema federal parecía el más idóneo para aglutinar a diversas regiones que ya desde los tiempos de la colonia detentaban un amplio poder económico. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, aunque el federalismo se haya mantenido como bandera política, lo cierto es que sólo ha existido en los textos constitucionales, toda vez que, en la práctica, la República acusó rasgos profundamente centralistas. Estos se han mantenido hasta la fecha, a pesar de que en los textos jurídicos se considera que la República Mexicana se rige por un sistema federal. La constitución del Estado Federal sólo se pudo obtener mediante la federalización de la administración de justicia, la toma de decisiones y la distribución de los recursos económicos. Así pues tanto federalismo como centralismo son dos conceptos que el día de hoy conservan absoluta vigencia en cuanto a opciones políticas, en la vida pública de México.⁶⁷

El Título Quinto de la Constitución vigente hace referencia a los Estados de la federación y del Distrito Federal; y en su artículo 115 consagra el principio de que los Estados adoptarán para su organización interna, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial

⁶⁶ Cfr - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", 9ª Edición Tomo D - H, Edit Porrúa, México, 1996, p. 1434

⁶⁷ Cfr - *Ibidem*, p. 1435

y de su organización política y administrativa el municipio libre, de conformidad a una serie de lineamientos que el mismo artículo establece en ocho fracciones. Asimismo, el poder público de los Estados será dividido para su ejercicio de la misma manera que el Federal; es decir, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El titular del Poder Ejecutivo en cada Estado de la República lo detenta el gobernador electo, el poder de legislar lo tiene el Congreso Local de cada Estado, mientras que el Poder Judicial será depositado en el Tribunal Superior de Justicia de la entidad correspondiente.

En nuestro país, el Federalismo ha sido central. Se requiere desarrollar un sistema federal que refuerce a las entidades federativas completando la descentralización.

Los Estado deben tener una zona de mayor competencia. Es necesario acelerar la descentralización de facultades, empezando por las que actualmente operan en forma concurrente con la Federación. En todo caso, la delegación de facultades debe ir acompañada de recursos materiales, financieros y humanos que permita operar a los Estados.

La reforma del artículo 115 constitucional de 1983 dotó al municipio de una zona de competencia claramente definida: agua potable, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles y jardines, seguridad pública y tránsito; y de una asignación forzosa de recursos fiscales por parte de las Legislaturas de los Estados en materia predial y traslación de dominio.

Sin embargo, en su mayoría, los municipios no cuentan con los medios técnicos ni económicos para prestar tales servicios y afrontan serias dificultades para llevar adelante los procedimientos de recaudación fiscal; en muchas ocasiones estos se han devuelto voluntariamente al Estado en función de la imposibilidad de manejarlos en forma adecuada. Se requiere de un proceso de capacitación que se hace difícil a los Estados agobiados por los problemas del centralismo federal.

Sin duda, la asignación de recursos debe establecerse en la Constitución. Deben modificarse sensiblemente las reglas de recaudación y distribución sobre los ingresos participables. Este es un aspecto fundamental para arribar a un verdadero federalismo.

IV. Soberanía y globalización.

Cuando se examina al Estado como unidad, se advierte que se trata de una sociedad humana, que encierra dentro de sí, muchos grupos humanos que le están subordinados. Se advierte con claridad que se trata de la agrupación humana de mayor jerarquía en el orden temporal. Esa jerarquía superior tiene validez no sólo respecto de los grupos sociales que están colocados en el interior del Estado, sino de los grupos externos al mismo, en el sentido de que estos no pueden inmiscuirse en los asuntos internos del Estado. Esa especial jerarquía de preeminencia interior

e independencia externa, obedece a una nota característica del Estado que es llamada soberanía.⁶⁸

El hecho de que en la antigüedad no se haya logrado obtener este concepto preciso de lo que es ahora la idea de soberanía, tiene una explicación histórica. En el mundo antiguo no existió una situación que hiciera nacer este concepto, que es la oposición del poder del Estado a otros poderes. Sin embargo, con el transcurso del tiempo surgieron esas luchas y el Estado para consolidarse, tuvo que luchar con otros poderes sociales, y surgió como Estado soberano con motivo del triunfo que obtuvo en esas luchas. Por ejemplo, en la Edad Media, la iglesia trató de someter al Estado a su servicio. Posteriormente el imperio Romano - Germánico no quiso conceder a los demás Estados otro valor que no fuera el de una provincia. Y finalmente, dentro de los mismo Estados existentes, los grandes señores feudales y las corporaciones se sentían poderes independientes del Estado y frente a él. De la lucha de esos poderes nació la idea de soberanía.⁶⁹

En la actualidad podemos válidamente decir que el poder del Estado es un poder supremo, poder soberano equivale a decir que es el poder de mayor alcance; el poder que se encuentra por encima de todos los poderes sociales.⁷⁰

⁶⁸ Cfr - Porrúa Pérez, Francisco. " Teoría del Estado: teoría política", 31ª Edición. Edit Porrúa, México. 1999, p. 337

⁶⁹ Cfr.- *Ibidem*, p. 341

⁷⁰ Cfr - *Ibidem*, p. 353

La soberanía tiene un doble aspecto: interno y externo. Se dice que tiene un aspecto interno cuando se refiere a su calidad de poder rector supremo de los intereses de la comunidad política formada por un Estado Concreto. Y tiene un aspecto externo, cuando hace referencia a las relaciones del Estado con otros Estados. Un Estado se presenta en el campo de las relaciones internacionales con ese carácter de soberanía externa.

Pero más que hablar de una soberanía externa se debe hablar de un Estado soberano, sujeto de derecho internacional, en virtud de que los sujetos que intervienen en estas relaciones corresponden al mismo nivel. En teoría no existe un poder internacional que se coloque por encima de los otros Estados.

Una reflexión en torno al tema que nos ocupa es la referente a la problemática actual de la soberanía. Es evidente que en la realidad actual, existen fuerzas en pugna que buscan el ejercicio de esa soberanía. Particularmente para los Estados en vías de desarrollo como México, es indispensable plantearse el problema de la soberanía en el terreno polémico, como una lucha por la supremacía del poder que identifica a la unidad correspondiente como un Estado con personalidad propia. Uno de los principales problemas derivados del concepto de soberanía en la actualidad, es el que se refiere a su afirmación hacia el interior.⁷¹

⁷¹ Cif - Andrade Sanchez, Eduardo. "Teoría General del Estado", Edit. Harla, México, 1987, p. 358

Cuando se habla de capital como fuerza interna capaz de oponerse a los designios del Estado que representa una voluntad colectiva de decisión y acción, no hablamos exclusivamente del capital nacional, sino de aquél que se encuentra vinculado a otros grandes centros financieros fuera de nuestro país; de esta forma se crean presiones tanto internas como externas, sobre el Estado.

Cuando se habla de los medios de comunicación, que están también ligados al capital, estamos en presencia de una capacidad de influencia que rebasa los límites del Estado nacional y que puede inclinar la opinión pública mundial. De la misma manera podemos hacer la afirmación de que la iglesia aún ejerce presión sobre las decisiones que debe tomar al Estado.⁷²

Actualmente nos preguntamos si ha sido superada la posibilidad del Estado en vías de desarrollo de autodeterminarse, siendo que jamás podrá volver a hacerlo si estamos ya tan sólo en presencia de la lenta absorción de estos Estados por los bloques de poder que se afianzan en el mundo. O bien si puede un pueblo penetrado por las formas de pensar de otro pueblo, por su estilo de vida, por sus costumbres, por su cultura, llegar a pensar en renunciar a su propia personalidad política y jurídica para subsumirse por propia voluntad en otro Estado.

⁷² Cfr - *Ibidem*, p 359.

Para México el problema de la enajenación de la soberanía es real y vigente; se trata de un problema que tiene que ver con la penetración psicológica y cultural, con el despojo de los valores tradicionales propios de la cultura mexicana, con la ruptura de las estructuras básicas de la comunidad nacional y con la debilidad de las instancias gubernamentales que sostienen la soberanía nacional.

Hoy en día el poder soberano de los Estados Unidos ha dado a la soberanía un sentido expansionista por virtud del cual pretende - y consigue - imponer su propia política a otras unidades que en teoría se podría decir que son soberanas. Entendida así, la soberanía es el poder por virtud de la cual los grandes bloques de poder se arrogan en la práctica efectiva de la política internacional, la capacidad de decidir sobre la vida, no sólo de sus pueblos, sino de otros a los que pueden denominar por la fuerza de las armas y el dinero.

Por lo que hace a los países en vías de desarrollo, mientras no logren resolver sus problemas fundamentales de alimentación, salud, vivienda y tecnología, no serán capaces de hacer prevalecer el escudo jurídico de la soberanía con el que pretenden preservarse. En la actualidad, ningún Estado que dependa de otro u otros para alimentar a su población puede realmente aspirar a ser soberano.⁷³

⁷³ Cfr - *Ibidem*, p 361

En este tema, consideramos que en un contexto globalizador México debe sentar las bases para ser participe en la construcción de una gran patria latinoamericana, fundada en los principios de respeto, solidaridad y apoyo mutuo entre las naciones con las que compartimos historia, cultura e identidad.

V. **La representación y la participación ciudadana.**

Los partidos políticos, como instituciones inherentes a la dinámica del Estado contemporáneo, forman parte fundamental de la *democracia representativa*. De tal suerte que, *junto con la ciudadanía*, los derechos políticos, los procedimientos y los sistemas electorales, constituyen una institución que define el perfil de la democracia representativa.

Los partidos políticos se pueden definir como asociaciones formadas por ciudadanos aglutinados en torno de una misma ideología, que tiene como objetivo alcanzar los cargos públicos de elección ciudadana para aplicar sus programas o plataformas de trabajo.⁷⁴

La misma naturaleza jurídica de los partidos políticos así como su función política, tiene los siguientes imperativos: Educar políticamente a la ciudadanía; contribuir a la formación del sentir político de la sociedad, es decir, participar en la integración

⁷⁴ Cfr - Sánchez Brngas, Enrique, *op cit.*, p. 362

de la opinión pública; encuadrar ideológicamente a los ciudadanos con los gobernantes; y de manera muy especial constituirse en la vía idónea para que la ciudadanía ocupe las posiciones que le permitan el ejercicio del poder público.⁷⁵

El ordenamiento constitucional señala como fines de los partidos políticos, los siguientes:

- *Promover la participación del pueblo en la vida democrática.*- De acuerdo con esta obligación, los partidos políticos deben trabajar constantemente para que la población ciudadana se interese y participe en los asuntos políticos de la República, pero siempre y cuando sea con apego a los principios democráticos que señala la misma Constitución. De esta manera, con independencia de la ideología que signifique a los partidos políticos, deben desarrollar acciones de educación política que permitan a los ciudadanos conocer las formas fundamentales del Estado y la problemática de la realidad social, con el objeto de que la población conozca sus derechos políticos y adopte posiciones críticas sobre su entorno social.
- *Contribuir a la integración de la representación nacional.*- Los partidos tienen la obligación de reunir la representación nacional en todos sus niveles; es decir,

⁷⁵ Cfr - Ibidem, p 363

que los partidos políticos deben tener entre sus metas que mediante los procedimientos electorales, la ciudadanía logre ser representada políticamente en el ámbito Federal, en el de las entidades federativas y en el de los municipios.

- *Posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.*- Esta finalidad justifica la existencia de los partidos políticos; ya que mediante ellos el ciudadano debe encontrar la vía natural para aspirar, para competir, para asumir y desempeñar los cargos de elección popular, factor fundamental que caracteriza a toda democracia representativa.⁷⁶

Ahora bien, el sistema representativo a través de los Partidos Políticos ha generado algunos excesos, especialmente porque los representantes velan por intereses partidistas y no por los de sus electores o los de la nación. Por ello es conveniente incorporar en la Constitución mecanismos propios de un sistema representativo semidirecto: Referéndum, Plebiscito, Iniciativa Popular y Revocación de Mandato.

El referéndum es una institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos. Los representantes formulan la ley, pero *ad referéndum*, es decir, a reserva de que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

⁷⁶ Cfr - *Ibidem*, p 368

Por lo general, el referéndum ha servido como instrumento de distensión en un contexto de crisis, ya sea para resolver un problema en particular o justificar alguna posible solución puesta en marcha por el gobierno.

El plebiscito no afecta a actos de naturaleza normativa. Se refiere más a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. El acto plebiscitario es de carácter creativo y no confirmativo.

La revocación de mandato constituye un procedimiento mediante el cual una parte significativa de la comunidad electoral puede promover la destitución de los representantes electos antes de que termine su periodo, a través de elecciones especiales donde se les confirme o sustituya.

La iniciativa popular es el derecho de los ciudadanos para presentar proyectos de ley ante los órganos legislativos.

VI. El control constitucional

Hablar de control constitucional es referirse a los medios jurídicos a través de los cuales se va a hacer valer la Constitución, logrando con ello que se mantenga vigente, es decir, que se haga realidad la supremacía constitucional, principio que exige que todo acto de autoridad esté acorde con la Carta Magna.

Cuando se habló de las funciones propias del Poder Judicial de la Federación, hicimos mención de dos de ellas principalmente. La primera de ellas que ya ha sido desarrollada, es la función jurisdiccional propiamente dicha, en tanto que la segunda, es la función concerniente al control constitucional.

El ejercicio de la función jurisdiccional propiamente dicha no entraña ninguna relación política, de poder a poder, entre el órgano jurisdiccional titular de la misma y cualquiera otra autoridad, puesto que no tiene como objetivo primordial el mantenimiento del orden constitucional, sino que su finalidad sólo estriba en resolver el problema jurídico que se somete a su conocimiento.

Cuando los órganos del Poder Judicial Federal, con excepción de los Tribunales Unitarios y el Tribunal Federal Electoral, despliegan su actividad jurisdiccional de control constitucional, colocándose en una relación política, en el amplio sentido de la palabra, con los demás poderes, tanto federales como locales, al abordar el examen de los actos realizados por estos para calificar si contravienen o no el régimen constitucional, cuya protección y tutela son el principal objeto de esta función. Al momento en que el Poder Judicial Federal se encuentra en el ejercicio de su función de control constitucional, se erige este en protector y conservador del orden creado por la Constitución en los distintos casos que se presenten a su

conocimiento, mediante el uso del mecanismo conocido como "el juicio de amparo".⁷⁷

En lo que a esta función concierne, la Suprema Corte es Tribunal de única instancia y de segundo grado, pues conoce del amparo directo o uniinstancial y por la vía de revisión conoce del amparo indirecto o biinstancial conforme al sistema competencial que se encuentra previamente establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo.

Se debe advertir que mediante el conocimiento del juicio de amparo es como se ejerce primordialmente la referida función de control Constitucional, sin perjuicio de que esta también se desempeñe por la Suprema Corte al resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

El control constitucional y la protección del gobernado frente al poder público son los dos objetivos que integran la finalidad del juicio de amparo. Si bien éste tiene como finalidad esencial la protección de las garantías del gobernado y el régimen competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados, también extiende su tutela a toda la Constitución a través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16.⁷⁸

⁷⁷ Cfr - Burgoa Orihuela, Ignacio, *op cit.*, p 820

⁷⁸ Cfr - Burgoa Orihuela, Ignacio, "El Juicio de Amparo", 33ª edición, Edit Porrúa, México, 1997 p 144

Las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad fueron incorporadas acertadamente a la Constitución mediante la reforma al Poder Judicial de diciembre de 1994. Juventino V. Castro las define con precisión:

"Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política".⁷⁹

"Las Acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales".⁸⁰

⁷⁹ Cfr - Castro, Juventino V., "El Artículo 105 constitucional", Facultad de Derecho, UNAM, México, 1996, p 99

⁸⁰ Cfr - Ibidem, p 195

VII. Las relaciones Iglesia - Estado.

A decir de Hans Kelsen, mientras que el orden religioso no surge con carácter coactivo, es decir, como orden jurídico, no hay problema.

El problema de la relación entre la Iglesia y el Estado, surge en el momento en que las normas reguladoras de la vida religiosa se convierten en normas jurídicas, es decir, en el momento en que el orden religioso se convierte en orden coactivo de la conducta humana, en el mismo sentido en que lo hace el Estado.⁸¹

La teoría de la primacía de la iglesia sobre el Estado ha ido tan lejos, que se atribuyó a la iglesia católica, o a su jerarca supremo (el Papa), una *potestad* indirecta sobre el dominio temporal, a diferencia de la potestad directa sobre el espiritual, la cual permitía someter los actos estatales que tenían relación con el orden eclesiástico al control de los órganos de la iglesia, que incluso podía anular dichos actos cuando se les consideraba anticatólicos. Esta concepción sólo fue representada en la Edad Media.

⁸¹ Cfr - Kelsen, Hans, " Teoría General del Estado". Traducido por Luis Legaz Lacambra Editora Nacional, México, 1972, p 174

En el polo opuesto a esta concepción de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, se encuentra aquella que afirma la supremacía del Estado sobre la Iglesia. Puesto que se habla de Estados particularmente considerados, el orden eclesiástico que se halla bajo el orden estatal no puede sobrepasar en su ámbito espacial y personal de validez los límites de éste. El orden eclesiástico no es más que un orden parcial, caracterizado por su especial contenido, dentro del sistema complejo del orden estatal, cuyos fines no son los religiosos.

La posición que ha asumido el Estado mexicano frente a la iglesia, especialmente la católica tiene su causa y fundamento en la historia nacional. Durante la intervención norteamericana de 1847, la iglesia se dedicó a tratar de derrocar al gobierno; el papa Pío IX declaró sin valor a la Constitución de 1857 y el clero mexicano promovió la rebelión contra dicha Constitución; la iglesia católica apoyó la intervención francesa que impuso el imperio de Maximiliano de Habsburgo; ayudó al derrocamiento del presidente Madero y apoyó al usurpador Huerta.

Se advierte que en el proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza se asentaba la tesis de la independencia del Estado y de la Iglesia; sin embargo, la Segunda Comisión de Constitución cambió esta postura y manifestó nuevas ideas que finalmente se plasmaron en nuestra actual Carta Magna. Entre ellas sobresale el pensamiento de que lo relativo a la vida pública del Estado es superior a cualquier iglesia, religión o creencia religiosa. Claro está que el Estado

no puede permitir otro Estado dentro de él, que no sólo obstruye su labor, sino que busca su destrucción.⁸²

Los constituyentes que discutieron el dictamen sobre el artículo 130 de constitucional guardaban en su memoria la historia que el clero ha desempeñado en México. Aunque muchos de ellos eran católicos, votaron por el contenido del artículo 130 constitucional, en virtud de estar mas allá de sus convicciones religiosas, ya que representaba la paz, la seguridad y tranquilidad de toda la patria.⁸³

Los principios fundamentales en esta materia, aprobados por los constituyentes, fueron:

- a) Educación laica, tanto en escuelas públicas como privadas.
- b) El culto público sólo se podrá celebrar dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo vigilancia de la autoridad.
- c) Prohibición a las iglesias para adquirir, administrar o poseer bienes raíces, y los que tuvieran pasaron al dominio de la Nación; los templos serán propiedad de la Nación.
- d) Desconocimiento de personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas.

⁸² Cfr - Carpizo, Jorge. " La Constitución mexicana de 1917", 10ª edición, Edit Porrúa, México, 1997, p. 245

⁸³ Cfr - Ibidem, p. 251

- e) Consideración de los ministros de culto como profesionales sujetos a la legislación correspondiente.
- f) El ejercicio del ministerio de culto se reservó a los mexicanos por nacimiento.
- g) Exclusión del voto activo y pasivo a los ministros de culto.
- h) Prohibición a los ministros de culto para asociarse con fines políticos y de celebrar reuniones políticas en los templos.
- i) Prohibición a los ministros de culto para heredar por testamento, salvo de sus parientes dentro del cuarto grado.⁸⁴

En 1992 fue reformado este principio constitucional. A pesar de mantener la supremacía del Estado sobre la Iglesia, se les reconoció personalidad jurídica a las organizaciones religiosas, y aunque no se manifiesta de manera expresa, se permitió la enseñanza de la doctrina religiosa dentro de las escuelas que no fuesen del Estado, de tal suerte que la laicidad en materia de educación se vio seriamente afectada.

Es fundamental que el Estado tenga supremacía sobre la iglesia. La reforma de enero de 1992 no hizo más que generar las condiciones para que la iglesia esté en posibilidad de volver a pretender incidir en las grandes decisiones nacionales, lo cual atenta contra el desarrollo del país, pues como lo señala el artículo tercero, debemos combatir la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y

⁸⁴ Cfr - Rabasa, Emilio O. (Coordinador), "Ochenta años de vida constitucional en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1998, p 112

los prejuicios, elementos todos ellos en los que la iglesia sustenta su poder y control sobre la población.

Quizá el problema más grande que enfrenta el Estado actualmente en materia religiosa, es el de la "objeción de conciencia". Existen cultos religiosos que tienen reglas que van en contra del orden jurídico coactivo, y por tanto los fieles con el afán de no ir en contra de su doctrina, en algunas ocasiones dejan de apegar su comportamiento al marco jurídico estatal, lo cual no debe ser tolerado por el Estado.

VIII. El Distrito Federal.

Históricamente la Ciudad de México ha sido el centro hegemónico del país, alrededor del cuál ha girado la vida económica, política y social de los habitantes. Esta tradición la recogemos de la organización política prehispánica, misma que se mantuvo vigente a lo largo de la colonia y hasta el año de 1824 en la cuál se corroboró cuando en el mismo territorio se instaló un Distrito Federal, como reconocimiento del papel preponderante que ocupa la Ciudad y que prevalece hasta nuestros días.⁸⁵

⁸⁵ Cfr - Castelazo, Jose, "Ciudad de Mexico reforma posible" Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992, p 19

El arraigo de la Ciudad ha determinado en lo político una cultura de tipo centralista, que hasta hace poco era promovida y asumida naturalmente por el resto de la Federación. Incluso en los Estados miembros esta cultura se reproduce respecto de los municipios, siendo la capital del Estado la que asume un papel principal.

Por lo que toca al ámbito jurídico, nuestro régimen federal determina que el Distrito Federal es el territorio donde se asientan los Poderes de la Unión. Se creó precisamente aparte de cualquier Estado, para que no coincidieran los poderes federales con los estatales, a fin de no ser presionado el todo por la parte, y lo Federal prevaleciera sobre lo Estatal.

En virtud de que en el Distrito Federal se encuentran representados los intereses de todos los mexicanos, tal es la razón básica que explica por qué el gobierno de esta Ciudad dependía del Presidente de la República.⁸⁶

Por lo que hace a los poderes locales, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de Agosto de 1987 y dentro de las facultades otorgadas al Congreso en la fracción VI del artículo 73 Constitucional, se le autorizó para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

⁸⁶ Cf - *Ibidem*, p 20.

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con las base constitucionales, fue publicada el 2 de Febrero siguiente, la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que entró en vigor el día 3.

A este órgano se le reconoció como uno de representación ciudadana, a integrarse por 66 miembros, de los cuales 40 serían electos según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional. Sus miembros durarán en el cargo tres años y por cada propietario deberá haber un suplente. Para ser candidato a este cuerpo colegiado se deberán reunir todos los requisitos que la propia Constitución Política ha señalado para quienes aspiren ser Diputados Federales, en los términos del artículo 55.

Por lo que hace al Ejecutivo local, y como consecuencia de la reforma política de 1996, en las elecciones federales de 1997 se eligió al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre y secreta.

Por último, el Poder Judicial en el ámbito local está encomendado al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Sus magistrados durarán seis años en el cargo, y en el supuesto de ser ratificados, serán inamovibles y sólo podrán ser removidos en los términos que establece el Título IV de la Constitución. Se ha otorgado autonomía al este tribunal para elaborar su propio presupuesto, mismo

que deberá ser incluido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que el Jefe de Gobierno envíe a la Asamblea Legislativa.

Con la actual regulación jurídica, el Distrito Federal no es Estado porque no tiene Constitución en estricto sentido (el Estatuto de Gobierno es expedido por el Congreso de la Unión); no cuenta con municipios; no es autónomo en lo concerniente a su régimen interior (pues sus órganos de gobierno tienen restricciones en las facultades expresamente conferidas a los poderes federales en el artículo 122 constitucional); la Asamblea Legislativa no interviene en el procedimiento de reformas a la Constitución ni en el de formación de nuevos Estados.

Por ello, se requiere promover que al Distrito Federal se le otorgue la categoría de Estado, dotando a los órganos locales de gobierno de las mismas atribuciones que a los Estados de la República.

En todo caso, no debe ser problema el que el Distrito Federal sea asiento de los poderes federales, pues cabe recordar que Estados federales como Alemania, Austria o Suiza no cuentan con un territorio específico que sea asiento de los poderes federales.⁸⁷

⁸⁷ Cfr - Cardenas Gracia, Jaime, op cit., p 233

IX. **La Educación Pública.**

El artículo tercero constitucional sienta las bases de la educación en México. Establece los criterios que deben orientar la educación que imparta el Estado (Federación, Estados y Municipios), así como por los particulares y por las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley.

Originalmente, las características de la enseñanza consignadas en el artículo tercero son las siguientes:

- La educación impartida en escuelas oficiales será laica, igual que la enseñanza primaria en escuelas particulares.
- Las corporaciones religiosas y los ministros de culto estarían impedidos para establecer o dirigir escuelas primarias.
- Las escuelas oficiales impartirían enseñanza primaria en forma gratuita.⁸⁸

En julio de 1921 se reformó el artículo 73 para dotar al Congreso de la Unión para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, pudiendo legislar en todo lo referente a ellas. Además, se reconocía a los Estados las mismas atribuciones respecto de las escuelas que establecieran.

⁸⁸ Cf - Rabasa, Emilio O (Coordinador), "Ochenta años de vida constitucional en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1998, p. 463

Sin embargo, en 1934 se reformó esta disposición para permitir al Congreso distribuir, unificar y coordinar la educación pública, eliminando la autonomía que tenían los Estados.

La centralización fue evidente e incluso se dispuso que determinaría la distribución del ejercicio de la función educativa entre la Federación, los Estados y Municipios, así como las aportaciones económicas correspondientes a tal tarea pública. De esta manera, se invadió la autonomía local y se creó una dependencia de los Estados a la Federación.

En una nueva reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1980, se garantizó constitucionalmente la autonomía universitaria.

La autonomía debe entenderse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente le corresponden al Estado en tanto que están directamente relacionadas con el servicio público de la educación.

La autonomía universitaria excluye al Estado de toda injerencia en el servicio público que presta en materia de educación. Así, la autonomía es una

característica de un servicio público descentralizado que el Estado entrega a un grupo organizado con fines públicos.⁸⁹

Sin embargo, la autonomía universitaria es una descentralización imperfecta, pues si bien no existe una relación de órgano central a órgano local, el Consejo Universitario tiene facultades para emitir la reglamentación de su respectiva ley orgánica, pero ciñéndose a los principios que ésta determine.

Como excepción está el caso de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, cuya Ley Orgánica no contenía principio alguno de organización interna, por lo que su Consejo Universitario se encontraba en la más amplia libertad para dar a la Universidad la organización interna que estimara conveniente.⁹⁰

Cabe aquí plantear que en la indispensable reforma que requiere la Universidad Nacional Autónoma de México -pilar de la educación superior en nuestro país- debemos luchar por alcanzar una autonomía plena, que permita a los universitarios definir las mejores formas de organización interna sin más límite que los criterios que establece el propio artículo tercero constitucional. Todo ello a fin de enfrentar con éxito los retos que genera la globalización.

⁸⁹ Cfr.- op cit., p 502

⁹⁰ Cfr.- op cit., p 486

Es fundamental evitar que las leyes de mercado se instalen de lleno en el sistema educativo, ya que el mercado no es sensible a las aspiraciones sociales del país, ni solidario con sus mejores causas.

Debemos garantizar una educación de calidad, y coincidimos con el Rector Juan Ramón de la Fuente en que educar es formar personalidades, constituir a los sujetos éticos que habrán de asimilar y hacer suyo todo un orden cultural y moral en el cual los conocimientos adquiridos mantengan pertinencia y sentido. Educar es forjar seres humanos libres, sensibles, autónomos, críticos y creativos, comprometidos con la comunidad a la que pertenecen, aptos para el ejercicio consciente de la democracia, así como para enriquecer y dar continuidad a la tradición cultural en la cual están inmersos.⁹¹

Eso es lo que debe procurarse en materia educativa en nuestro país. Se requiere contrarrestar los embates internos y externos que pretenden controlar todo mediante el debilitamiento de las nociones "subversivas" de solidaridad, cooperación, apoyo mutuo, preocupación por los demás, etc.

El ataque a la educación pública se ve reflejado en las Universidades públicas, mediante el aumento de los requisitos de ingreso pero sin desarrollar las instituciones. Al disminuir de esta forma la matrícula y para privilegiar la eficiencia,

⁹¹ Cfr - De la Fuente, Juan Ramón, "Perspectivas de la educación superior en México", separata de la revista Universidad de México, número 602-604, marzo-mayo 2001, p 5

se recorta el personal, lo que a su vez genera que se recorten los servicios, estando la Universidad en posibilidad de recibir cada vez menos estudiantes.

Para Pablo González Casanova dar mejor educación para más es un problema de seguridad nacional.⁹² La posibilidad de dar educación para más vincula la educación con la democracia. Este es el gran reto, educar para la democracia, en el sentido de que un sujeto más preparado será más capaz de participar y construir la democracia.

⁹² Cfr - González Casanova, Pablo, "La universidad necesaria en el siglo XXI", Ediciones ERA, México, 2001

CAPÍTULO CUARTO

LA CONSTITUCIÓN DEL SIGLO XXI

I. El debate: Nueva Constitución o nueva constitucionalidad.

Para comenzar con el presente punto es importante que conozcamos lo que se quiere decir con el término "constitucionalidad". Guillermo Cabanellas⁹³ sostiene que se trata de la adecuación o compatibilidad de la ley común con respecto a la Constitución del Estado. Dónde existe órgano especial, el debe calificar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley.

Generalmente se estima que las normas constitucionales poseen efectos derogatorios inmediatos, pero cuando crean un nuevo orden de cosas, una institución nueva, comúnmente se entiende, aun sin expreso precepto constitucional, que exponen una aspiración, cuyo desarrollo exige de una ley especial.

Aurora Arnaiz Amigo sostiene que de la Constitución se derivan la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes ordinarias. Máxime tratándose

⁹³ Cfr - Cabanellas, Guillermo. op cit , p 317

de Constituciones rígidas, cuyo apego debe evitar la contradicción de un pretendido poder constituyente permanente, en principio rechazable, y cuyo abuso puede transformarlo en flotador de reformas circunstanciales, de proyección derogable.⁹⁴

En México, es el Poder Judicial Federal el encargado de resolver sobre la constitucionalidad de una ley mediante el juicio de amparo. En el Derecho Constitucional mexicano el fundamento directo del reconocimiento del primado de la Constitución sobre las demás leyes se encuentra en el artículo 133.⁹⁵

Con motivo del tema de la vigencia de la Constitución en nuestros días, Diego Valadés comunicó a los medios, que lo que se requiere es una nueva constitucionalidad, para evitar que los avances democráticos se vean interrumpidos. Señala que es incontrovertible que la ciudadanía demanda transitar hacia una nueva etapa que garantice que el poder esté distribuido, regulado, limitado y controlado, además de que sea accesible, predecible y eficaz.

A su vez, Jorge Carpizo precisó que no obstante la longevidad de nuestra Carta Magna, esta ha sufrido variaciones que se han adaptado a la evolución de la modernidad; sin embargo, algunas reformas se pueden acusar de superfluas, ya

⁹⁴ Cfr - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *op cit.*, Tomo I, A-CH, p 670

⁹⁵ Cfr - *Ibidem*, p 671.

que durante años, legisladores de un solo partido las propusieron en atención a las iniciativas enviadas por el titular del ejecutivo en turno.⁹⁶

Por su parte, Emilio Rabasa afirmó que no es conveniente la integración de una nueva Constitución, en virtud de que esto implicaría problemas de orden político y económico, aunque sí ha reconocido que necesita de profundas reformas.⁹⁷

Opinión relativamente distinta es la que tiene Porfirio Muñoz Ledo quién se pronunció a favor de una nueva Constitución, porque esta llevaría a replantear los problemas, aunque admitió que la transición democrática obliga a la negociación con todos los actores económicos y políticos.

Los actores políticos tienen una opinión distinta sobre el tema en cuestión, en virtud de que todos ellos coinciden en que la modernización exige una mejor Constitución Política; pero sostuvieron que el estudio para desarrollarlo tiene que ser profundo y podría convocarse, para lograrlo, a una consulta nacional.

Diego Valadés argumentó que la distribución del poder significa adjudicar niveles razonables de facultades entre los órganos de poder para que ninguno de ellos tenga escasas posibilidades, ni tan inútiles ni tan abundantes, que resulten opresivas. La regulación consiste en que el poder se ajuste a un patrón de

⁹⁶ Cfr - Periódico Excélsior / 3 de Febrero de 1999 / p. 4

⁹⁷ Cfr - Periódico El Universal / 28 de Julio de 1999

racionalidad. Es necesaria la creación de una nueva constitucionalidad que perdure y que se fije el texto constitucional, no como un documento inmutable, pero si que sirva de referente a la acción cotidiana de los ciudadanos. Nadie puede exigir derechos que desconoce ni hacer cumplir obligaciones fluctuantes.⁹⁸

Porfirio Muñoz Ledo habla de su proyecto consistente en fundar una Nueva República, mediante la creación de una nueva Constitución. Se trata de un pacto político, por fuerza, en el cual se faculte a una Legislatura del Congreso de la Unión para que presente un nuevo proyecto de Constitución, o bien se elija un constituyente distinto del Congreso.

A su sentir, lo más grave que ocurre en México es el síndrome de la incompetencia. Argumenta que todas las transiciones democráticas han podido estructurar una nueva Constitución. Se pregunta la razón por la cual en México no se puede lograr esta meta; como ejemplos están España, Portugal, Grecia, Hungría, Polonia y Alemania del Este. En América Brasil, Argentina, Chile, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Venezuela.⁹⁹

En febrero de 1999, el Instituto de Investigaciones Jurídicas organizó el seminario titulado "Hacia una nueva constitucionalidad". El objetivo fue poner a debate, entre miembros de la academia y la vida pública, la posibilidad de crear una nueva

⁹⁸ Cfr - Periódico Excelsior, op. cit., p 4

⁹⁹ Cfr - Diario Milenio / 19 de Febrero de 1999 / p. 32

Constitución para México o realizar un cambio integral con reformas a la Constitución vigente.

Se destacó que las continuas modificaciones constitucionales han provocado en la ciudadanía la incapacidad de actualizarse sobre las mismas, desvinculándola del pueblo, lo que ha propiciado su deslegitimación.

Este es uno de los argumentos por los que se considera conveniente una nueva Constitución, porque ha perdido su espíritu e incluso se han modificado decisiones políticas fundamentales.

Por periodo presidencial se han hecho las siguientes reformas:

Álvaro Obregón (7 reformas), Plutarco Elías Calles (18 reformas), Emilio Portes Gil (2 reformas), Pascual Ortíz Rubio (4 reformas), Abelardo L. Rodríguez (22 reformas), Lázaro Cárdenas (15 reformas), Manuel Ávila Camacho (18 reformas), Miguel Alemán Valdés (20 reformas), Adolfo Ruíz Cortines (2 reformas), Adolfo López Mateos (11 reformas), Gustavo Díaz Ordaz (19 reformas), Luis Echeverría Álvarez (40 reformas), José López Portillo (35 reformas), Miguel de la Madrid Hurtado (60 reformas), Carlos Salinas de Gortari (51 reformas), Ernesto Zedillo Ponce de León (76 reformas), Vicente Fox (5 reformas).¹⁰⁰

¹⁰⁰ Cfr. "Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 4ª edición, Sistema Integral de Información y Documentación, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2000. Están contempladas reformas en materia indígena publicadas en vigor desde el 15 de agosto de 2001.

Por ello, diversas voces plantean la necesidad de crear una nueva constitucionalidad, algunos lo ven posible tan sólo con más reformas constitucionales, mientras que otros consideran que se requiere conformar un nuevo texto constitucional. Así, los ponentes del seminario manifestaron su postura en torno a si están a favor o no de una nueva Constitución:

Eduardo Andrade (en contra), Ignacio Burgoa (en contra), Miguel Carbonell (a favor), Jaime Cárdenas (a favor), Jorge Carpizo (en contra), Hugo Concha Cantú (en contra), Arnaldo Córdova (a favor), Héctor Fix Zamudio (en contra), Manuel González Oropeza (a favor), Raúl González Schmal (en contra), Alonso Lujambio (en contra), Mario Melgar Adalid (en contra), Porfirio Muñoz Ledo (a favor), Emilio O. Rabasa (en contra), Amador Rodríguez Lozano (en contra), Diego Valadés (en contra), Salvador Valencia Carmona (en contra), y Francisco Venegas Trejo (en contra).

Como puede observarse, la mayoría se manifiesta en contra de elaborar un nuevo texto constitucional que sustituya al de 1917, lo cual se debe fundamentalmente al temor de que con ello se pongan a debate temas que no están controvertidos, lo que generaría -dicen- inestabilidad y hasta un retroceso institucional.

Sin embargo, los argumentos en pro de una nueva Constitución son más contundentes. Jaime Cárdenas Gracia¹⁰¹, en su oportunidad, señaló que es necesaria una nueva Constitución por motivos jurídicos, de diseño institucional, de estabilidad y gobernabilidad política.

Asimismo, expuso los defectos de la Constitución que hacen necesario su cambio por una nueva:

A) Los derivados de la historia.

La Constitución de 1917 no fue producto de un consenso entre las distintas fuerzas políticas del país, sino el resultado de una revolución armada, y por tanto, de la imposición de las reglas del juego político de los vencedores a los perdedores.

Si la Constitución hubiera sido producto de un pacto, seguramente el equilibrio de poderes, el reparto de los mismos, las reglas de acceso y de permanencia hubieran tendido a la división de poderes, el control entre poderes y a la rendición de cuentas.

B) De carácter institucional.

¹⁰¹ Cfr - Rabasa, Emilio O. (Coordinador), "Hacia una nueva constitucionalidad", Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1999, pp 55-68

La Constitución de 1917 no responde a un esquema equilibrado de pesos y contrapesos entre los poderes públicos, tampoco a un esquema equilibrado de carácter federal.

El Poder Legislativo es sumamente débil; sus mecanismos de control de los actos del Ejecutivo son frágiles.

El Poder Judicial no tiene la capacidad suficiente para realizar una actividad de control constitucional plena.

Es preocupante la irresponsabilidad del Ejecutivo.

La constitución no cuenta con mecanismos de participación ciudadana de carácter semidirecto.

C) De carácter político.

Por los abusos a que ha sido sometida, sus múltiples reformas, su deficiente diseño y su implementación a favor de un régimen no democrático, la Constitución de 1917 no ha gozado de la creencia en su legitimidad. Muchos mexicanos saben que las reglas del juego político y social más importantes no han estado en la Constitución, sino en factores metaconstitucionales como la voluntad presidencial.

Por ello, en un régimen democrático la vigente Constitución no gozaría del respaldo social. La lógica de la transición conducirá a un nuevo texto constitucional o a una Constitución de 1917 tan reformada que seguramente constituirá, en la práctica, otro texto constitucional.

Hay una deslealtad de las autoridades y ciudadanos a la Constitución, generada por las acciones y omisiones contrarias a ella. Estas actitudes de rechazo a la Constitución se desarrollan cuando las autoridades dan ejemplo de ello. El lazo psicológico entre nación y Constitución debe ser renovado todos los días y para ello es necesario darle a la Constitución un sentido profundo de legitimidad.

Con todo esto, la conclusión no puede ser otra la necesidad de un nuevo texto constitucional que sea para todos, no como el de 1917 que ha sido un texto implementado a favor de un sistema de dominación que históricamente no ha recibido el consenso de algunas de las fuerzas políticas y sociales de México.

Así se he reflejado en el discurso presidencial. En el más reciente aniversario constitucional, el 5 de febrero de 2001, el Presidente de la República, Vicente Fox hizo un llamado a la revisión integral de la Constitución; convocó a los actores políticos y a los poderes públicos, para reconstruir los consensos nacionales en torno a una Constitución renovada que responda a las expectativas del siglo XXI.

Propuso un debate muy amplio sobre la Constitución para dotarnos de una gran Constitución Social, Humanista y Democrática del siglo XXI.¹⁰²

II. Los obstáculos del cambio constitucional.

Emilio O. Rabasa considera que para crear una nueva regulación constitucional se requeriría de un Congreso Constituyente, el cual tendría que ser integrado mediante elecciones, lo que implicaría costos tanto económicos como de carácter político.

Señala que existen ciertos principios históricos inmutables e intocables, como la división de poderes, la soberanía popular, los Derechos Humanos y las garantías sociales.

Considera que el principal problema es que se ha excedido la Constitución en diversos ámbitos, uno de estos excesos es palpable en las facultades metaconstitucionales de las que goza el Presidente de la República. Cuando se actúa fuera del margen de la Constitución se trata de una conducta ilegal.

¹⁰² Discurso del Presidente de la República, Vicente Fox, durante la ceremonia del LXXXIV aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 2001

Otro problema que históricamente ha tenido México es el no acatamiento estricto de la división de poderes, lo que implica que cada poder haga lo que le corresponda, pero también entraña el equilibrio entre los tres.

A pesar de que así está contemplado, siempre se ha impuesto el Poder Ejecutivo sobre los otros dos; más no significa que no deba otorgarse al Legislativo los poderes que le corresponden.

En su opinión, el más débil de los tres es el Poder Judicial, tanto en el aspecto económico como en los materiales, lo que ha sido una seria equivocación que apenas se comienza a enmendarse con la autonomía, respetabilidad y libertad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La idea de crear una nueva Constitución no carece de atractivo político, pero al parecer de Jaime Rivera Velázquez, ninguno de los que se han expresado a favor ha dado razones de peso para ello, y sobre todo para emprender una tarea de tal magnitud.

A 84 años de haber sido promulgada la Constitución de 1917, no parece descabellada la idea de sustituirla íntegramente por un documento nuevo, que se ponga a tono con las innumerables transformaciones experimentadas por la sociedad mexicana durante este siglo. De hecho, la Carta Magna que actualmente

obedecemos es distinta a la creada por el constituyente de 1916-1917, debido a tantas reformas que los Presidentes de la República han promovido durante su periodo de gobierno a fin de adecuarla a sus objetivos de gobierno.

Pero una cosa es reformar un determinado artículo, o incluso capítulos enteros de la Constitución, en función de objetivos y necesidades de cada tiempo, y otra muy distinta es diseñar de principio a fin una ley suprema.

Si efectivamente se llegara a convocar a un Congreso Constituyente, con una consulta popular previa, se teme que se abriría la puerta para que todos y cada uno de los preceptos constitucionales se pusieran en tela de juicio y sobre de ellos se hiciera una gran cantidad de propuestas, provenientes de las mas variadas ideologías. Parece una labor sumamente difícil de consensar. No es difícil imaginar que cada punto constitucional que hubiera que discutir, reelaborar, inventar y aprobar se convertiría en un campo para dirimir las más variadas pugnas políticas.

Por otro lado, tanto una nueva Constitución, como una reforma constitucional parcial no pueden llevarse a cabo por medios legislativos ordinarios; siendo que la actual Carta Magna prevé su propia reforma mediante el denominado constituyente permanente.

Además se considera que tratar de inventar de golpe un nuevo orden político, lejos de consolidar nuestra transición democrática, abriría un margen de inestabilidad que pondría en peligro los logros que ha alcanzado el país.¹⁰³

En la opinión de Ignacio Burgoa Orihuela, lo que necesita México, más que una nueva Constitución, es renovar y pulir la actual, corregir sus lagunas y ordenar las disposiciones que se encuentren dispersas. Ahora bien, en el supuesto de que se optara por la creación de una nueva carta fundamental, ¿quién sería el indicado para convocar a un nuevo Congreso constituyente? Dicha convocatoria no está en manos del gobierno, ni del Presidente de la República, ni en las Cámaras, ni en los Partidos Políticos. El único facultado para hacerlo es el pueblo de México, en quien recae la soberanía nacional.

Por su parte, Eduardo Andrade señala que sí es posible hablar de una nueva constitucionalidad, pero no de una nueva Constitución. Considera que en nuestro país prevalece una insuficiente consolidación del Estado de Derecho, pues existen elementos constitucionales que se ven deformados por la realidad, lo que significa que vivimos con la idea de que la norma ha sido creada para ser violada.¹⁰⁴

No obstante, aclaró que en las actuales condiciones políticas, pensar en la formación de un Congreso Constituyente solo serviría para entorpecer en el avance

¹⁰³ Cfr - Uno mas Uno / 23 de Enero de 1998 / p. 11.

¹⁰⁴ Cfr - Gaceta UNAM / 11 de Febrero de 1999 / p. 11

de la formación de consensos y en la estabilización de un nuevo modelo de relación entre las fuerzas políticas.¹⁰⁵

Para Diego Valadés una desventaja muy importante que conlleva la creación de una nueva Constitución es que no todo el contenido de la Carta Magna contiene una serie de consensos, algunos de naturaleza esencial y otros de naturaleza operativa que no valdría la pena, si no han sido reclamados en cuanto a la necesidad de su discusión, volver a llamarlos a debate. Sería generar polémica de manera artificial y contribuir con ello a confundir lo que se busca, con lo que en este momento no se plantea, además de generar una carga de tensiones y expectativas que superen lo que se puede razonablemente resolver.¹⁰⁶

Por su parte Héctor Fix Zamudio consideró preferible continuar con las reformas de nuestra Constitución, en virtud de que para que exista una nueva, se hace imprescindible un acuerdo nacional que todavía no existe. Considera que estamos en un periodo de evolución y de cambio que debe reflejarse en nuestro texto constitucional vigente.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Cf - *Ibidem*, p 12.

¹⁰⁶ Cf - Valadés Ríos, Diego, "La Reforma de la Constitución", conferencia magistral, p 7

¹⁰⁷ Cf - Gaceta UNAM / 8 de Febrero de 1999 / p. 8

III. El cambio violento o la transición pactada.

El Derecho Constitucional es la confrontación del hombre con su época, se trata de la lucha constante por llevar una vida humana; es decir, una vida con libertad, con igualdad y con dignidad. El Derecho Constitucional implica un diálogo del hombre presente con la historia, con el contenido de generaciones que lucharon para alcanzar la dignidad y que otorgaron a sus sucesoras un estilo existencial basado en una idea de justicia humana. El derecho constitucional se vive a cada momento porque el hombre debe estar decidido a luchar para preservarse como tal, y no permitir absolutamente nada que perturbe su naturaleza intrínseca, su naturaleza humana, su dignidad.¹⁰⁸

Nuestra norma máxima es el resultado de un proceso histórico, mismo que, a su vez, fue engendrado por una serie de hechos que podemos imputar a acontecimientos lejanos en años y a veces de siglos. En el caso mexicano, a los años inmediatamente anteriores a la promulgación de nuestra actual Carta Magna, se les ha denominado como de la "Revolución Mexicana". Así las cosas, nos encontramos frente dos conceptos: revolución y constitución, los cuales es necesario delimitarlos en sus contornos precisos.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Cfr.- Carpizo, Jorge, "La Constitución mexicana de 1917", op. cit., p. 1

¹⁰⁹ Cfr.- *Ibidem*, p. 2

Burdeau¹¹⁰ dice que una revolución es la sustitución de una idea de derecho por otra en tanto que principio director de la actividad social, y que el elemento constitutivo de la revolución se encuentra en la oposición entre la idea de derecho que sirve a los gobernantes y aquella que ha conquistado la confianza de pueblo o de una minoría muy ágil.

Así, la revolución será tanto mas profunda mientras más distante sea la distancia que separa la idea vieja de derecho de la nueva que viene a reemplazarla. La revolución es el cambio de una idea de derecho que caduca, por una idea joven de derecho, plena de vida, que lucha por colmar las penurias e ideales de la comunidad.

Mc - Iver¹¹¹ dice que los cambios de gobierno se pueden distinguir los más rápidos de aquellos que no revisten tal característica. La noción de revolución se debe aplicar a los cambios importantes de cualquier clase, y en un sentido específico significa el cambio de un sistema por otro nuevo.

Por su parte, Pedro Kropotkine, afirma que existen ciertas épocas en la historia en las que se hace necesaria una formidable sacudida; es decir, un cataclismo que haga vibrar a la sociedad desde sus mismas raíces, una revolución que quiebre el devenir cotidiano, que rompa y destruya el sistema económico y que agite la vida

¹¹⁰ Cfr.- Ibidem, p 3

¹¹¹ Cfr - Loc Cit

intelectual y moral, para que se sienta el aliento de las pasiones nobles, de los grandes entusiasmos y de los generosos ideales. Desea destruir el orden previamente establecido, entendiendo por orden la miseria y el hambre que dominan a la sociedad; la educación como privilegio de unos cuantos; la servidumbre; el envilecimiento de la raza humana y el embotamiento de la inteligencia.¹¹²

José Vasconcelos¹¹³ cree que la revolución es un medio colectivo que a través de las armas destruye opresiones y carencias ilegítimas y construye la sociedad sobre la base de una economía sana y de moral elevada. Para él la revolución debe reunir dos características: ser breve y profunda.

Para ya no entrar en detalles sobre lo que se debe entender por una revolución, debemos decir, al menos que el cambio de sistema político y económico se puede dar en dos ambientes diferentes, el violento, por medio de las armas como se ha visto en la historia de México, y el pactado o pacífico.

Tanto la Constitución lograda en 1824, producto de la guerra de independencia, buscando la emancipación del pueblo de México de la corona española; como la Constitución centralista de 1836, pasando por las Bases Orgánicas de 1843, y posteriormente la promulgada en el año de 1857 como una consecuencia de la

¹¹² Cf. - Loc. Cit. Se puede consultar su libro "Palabras de un rebelde", Barcelona, 1881, p. 19

¹¹³ Cf.- Loc. Cit. Véase la obra del autor "Qué es la Revolución", México, 1937, p. 91

lucha contra la inestabilidad y dictadura de Santa Anna; así como la de 1917, surgida de la revolución en contra de la opresión dictatorial del General Porfirio Díaz. Todas ellas han tenido como origen un movimiento armado y violento, en la que los actores políticos y los grupos de poder no pudieron consensar en una reforma que beneficiara a todos, y no sólo los intereses de un grupo.

Camacho Solís considera que una nueva Constitución no podría ser producto de una guerra o de los vencedores, sino resultado de un pacto entre las diversas fuerzas políticas. Considera que somos un país adulto que necesita leyes y no parches para tapar los problemas del presente y dejar a la deriva el futuro, pero para ello se requerirá forzosamente del consenso de las fuerzas parlamentarias.¹¹⁴

En el momento actual que vive nuestro país parece lejana la posibilidad de alcanzar una transición pactada, en virtud de que las fuerzas políticas del país no han arribado a los consensos necesarios. Aún no cuentan con la convicción y decisión para transformar las reglas del sistema político nacional a fin de adecuarlas a la realidad cambiante.

¹¹⁴ Cfr - El universal / 1º de Octubre de 1998

La actual composición de las Cámaras de Diputados y Senadores hace imposible una reforma sin consenso, a excepción de la vía violenta que rompería el orden institucional. Sin embargo, esta no es la mejor vía, pues la violencia puede vencer, pero jamás convencer.

A pesar de ello, los actores políticos se deberán ir convenciendo de que sólo mediante la concesión se puede alcanzar un cambio pacífico, es decir, mediante la fórmula de que las partes ceden algo de sus pretensiones a favor de las otras.

De no ocurrir así en algunos años, el proceso de descomposición social se verá agravado, y la vía del cambio violento se impondrá tal y como ha ocurrido constantemente en la historia de nuestro país, con las graves consecuencias que ello acarrearía.

IV. El impacto social del cambio.

Porfirio Muñoz Ledo manifiesta que la violencia de hoy no es la misma de antes, no es la revolución, tampoco es la guerrilla, no es la de sublevación de las masas, sino que es una violencia social que se expresa, en el fondo, por la pérdida de los parámetros de la ley, por la ausencia del concepto de autoridad; así sea como elemento simbólico, porque nadie quiere obedecer a nadie, porque nadie quiere respetar a nadie. Estamos muy cerca de la ley de la selva en este país, en virtud

de que existe un deterioro insalvable de las instituciones mientras no sean reformadas de modo radical. Tenemos un presidencialismo disminuido, sin talento, sin imaginación y carente de proyecto; un Legislativo estancado por la manipulación de otro poder; un federalismo convencional.¹¹⁵

Una verdadera división de poderes, controlados por un órgano supremo que los limitaría al ejercicio de sus funciones vigilando que nunca conculcaran con sus actos los derechos de los demás órganos de gobierno y principalmente, de los gobernados. Sería un nuevo aliento a favor de todos los mexicanos que hasta la fecha hemos visto que nuestra Carta Magna es interpretada como al gobernante le acomoda, y en beneficio de unos cuantos, mientras la mayor parte de la población se debate entre comer y no hacerlo, todos los días.

Vivimos en un México que cuenta con una Constitución que consagra el Derecho al Trabajo, pero que en la realidad no hay empleos ni están bien remunerados. No se han adoptado políticas que hagan que la educación sea un verdadero trampolín a la vida productiva, y así muchos otros problemas que aunque están resueltos en los discursos políticos mediante reformas que se han realizado a la Constitución, la realidad es otra.

¹¹⁵ Cfr - Época / 17 de enero de 1999 / p. 36

En el contexto actual, el cambio de partido en la Presidencia de la República no representa mas que un cambio de personas, pues las reglas del juego sobre las que tiene que actuar el Ejecutivo son las mismas que generaron las desigualdades sociales, políticas y económicas del país.

Es fundamental construir una nueva constitucionalidad a partir de una nueva Constitución, pues el impacto real de cambio sería enorme en el sentir popular. Representaría un sentir de verdadero cambio con respecto al régimen político anterior, lo que facilitaría el acoplamiento con el nuevo sistema político y le daría vinculación y pertenencia popular.

V. El constituyente del siglo XXI.

Sieyès¹¹⁶ manifiesta que si una Constitución supone ante todo un poder Constituyente, es entre otras razones, porque sólo puede tener por objeto asegurar los derechos del hombre y del ciudadano. Uno de los medios esenciales para asegurar estos derechos individuales es fijar los límites a la potestad de las autoridades constituidas, especialmente a la potestad del legislador, imponiéndole por medio del acto constitucional, reglas superiores que no pueda cambiar por sí mismas. Estas reglas limitativas, obra de una autoridad constituyente superior, constituirán la garantía de los particulares.

¹¹⁶ Cfr - Citado por Polo Bernal, Efran, "Derecho constitucional" Edit. Porrúa, México, 1985, p 45

Según Schmitt¹¹⁷, el poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esa voluntad, se deriva la validez de toda ulterior regulación legal constitucional.

Sánchez Agesta¹¹⁸, distingue al poder constituyente del poder constituido, al asignarle al primero los siguientes atributos:

- Su naturaleza originaria;
- Su eficacia; y
- Su carácter creador.

Es originario porque no encuentra su justificación en una legitimidad jurídica anterior a él. Está mas allá de todos los poderes constituidos y más allá de todas las razones que puedan fundamentar un derecho al ejercicio de ese poder. Es simplemente un hecho histórico que acusa su presencia con su actuación y que funda sus decisiones en el impulso y la eficacia de su voluntad.

Su eficacia radica en que ese poder constituyente sea una fuerza histórica capaz de realizar los fines que se propone, como la creación de un orden jurídico. Es

¹¹⁷ Cfr. Loc. Cit.

¹¹⁸ Cfr. - Ibidem, p. 48

precisa la plena consumación del hecho, la plena consecución de su objeto creando ese orden.

En suma, el poder constituyente es manifestación de la soberanía de un pueblo, base de la construcción jurídica nacional.

Por su parte, Burdeau¹¹⁹, señalaba que el reconocimiento del poder constituyente consagra así su distinción de los poderes constituidos. Estos últimos existen sólo bajo el imperio del Estado, a diferencia del primero que se sitúa fuera del Estado.

El poder constituyente es un poder inicial, autónomo e incondicionado. Es inicial, porque no existe por encima de él, ni de hecho, ni de derecho, ningún otro poder. Es el soberano y la más alta instancia, tanto jurídica como políticamente. Esto último, por cuanto es quien decide cuál es la idea de derecho válida para la comunidad, y en tal sentido es autoridad suprema; califica a los gobernantes y les fija su competencia. Es autónomo porque a él le corresponde decidir en su calidad de soberano, el poder que institucionaliza en el Estado. Es incondicionado, en virtud de que no está subordinado a regla alguna de fondo o de forma.

Se sostiene que para crear una nueva Constitución habría que partir desde el debate sobre, si un constituyente permanente como el actual, que se conforma de las dos Cámaras Federales, la de Senadores y Diputados y las Legislaturas de los

¹¹⁹ Cfr - *Ibidem*, p. 49

Estados, tienen facultades para hacer una nueva Carta Magna. Hay quienes opinan que no, porque el artículo 135 de la Constitución, habla de la potestad del Constituyente permanente de modificar, reformar o adicionar a la Constitución, más no de la sustitución de este máximo ordenamiento legal.

En todo caso, el pueblo es el depositario originario de la soberanía y, por tanto, sólo él puede realizar un nuevo ordenamiento constitucional.

Existe una equivocación técnica al decir que el Constituyente se debe formar por las cámaras previamente establecidas de acuerdo al orden constitucional que se va a transformar, y por otro lado, si el constituyente es un poder por encima de la misma Constitución, al ser éste quien la crea, resulta ocioso pensar que el fundamento de un constituyente esté en la propia Constitución.

Con base en la experiencia histórica de México, considerando que el constituyente se ha erigido para transformar el Estado de Derecho en que se vivía previo a los movimientos revolucionarios, este constituyente, por su propia naturaleza, no se debe apegar a un ordenamiento jurídico.

Consideramos que la mejor fórmula para lograr una nueva Constitución que implique una transición pactada o de consenso, es introduciendo en la Constitución las figuras del plebiscito y referéndum, por virtud de las cuales sea el pueblo quien

decida en un plebiscito previo si desea o no una nueva Constitución creada a partir de un nuevo constituyente. Y una vez logrado el nuevo texto constitucional, éste requeriría la aprobación popular por medio de un referéndum para entrar en vigor.

VI. Los ejes de la nueva Constitución.

Jaime Cárdena Gracia es de la opinión que para que se dé una verdadera reforma de Estado se requiere de una nueva Constitución, ya que un ordenamiento supremo como lo es el vigente, no funciona para un sistema democrático, porque entre sus males está la debilidad de los poderes Legislativo y Judicial frente al Ejecutivo. Además, los Estados carecen de plena autonomía, ya que siguen dependiendo del gobierno central.

Hizo la propuesta de trabajar en una nueva Constitución que tome en cuenta la realidad nacional actual y plantea incluso la posibilidad de establecer un sistema parlamentario.¹²⁰

Mauricio Rosell por su parte ha manifestado la necesidad de elaborar una nueva Constitución, al considerar que la de 1917 fue diseñada para fortalecer al Poder Ejecutivo y debilitar a los otros dos poderes. Por ello considera que este nuevo

¹²⁰ Cf - El universal / 10 de Febrero de 1999

ordenamiento supremo debe eliminar algunas facultades del Ejecutivo que no le corresponden o que resultan excesivas en un esquema de equilibrio de poderes, al tiempo que se brinden mayores atribuciones al Legislativo para evaluar las acciones emprendidas por el titular del Ejecutivo.

Entre las facultades del Ejecutivo, considera Cuauhtémoc Cárdenas, que en materia laboral debe reformarse el artículo 123 constitucional para sustituir a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, actualmente dependientes del Poder Ejecutivo, por Tribunales Laborales que dependan del Poder Judicial.¹²¹

Cárdenas explica que una nueva Constitución debe acotar las funciones del Ejecutivo, por lo que propone que el Presidente de la República presente iniciativas de ley al Congreso de la Unión a través de su partido; que se modifique el formato del informe presidencial, a fin de que los miembros del Congreso puedan tener una mayor participación; que sea el Senado quién ratifique mediante el voto de la mayoría de sus miembros, los nombramientos de los Secretarios de Estado que haga el Jefe del Ejecutivo.

Sobre el Legislativo propone incorporar el principio de reelección inmediata de los legisladores para garantizar su profesionalismo y promover su responsabilidad, así

¹²¹ Cfr.- Reforma / 5 de Febrero de 2000 / p 8

como la rendición de cuentas a sus electores. Por lo que hace al ámbito presupuestal se requiere ampliar el plazo para analizarlo y establecer un precepto que prevea una salida en el caso de que el presupuesto no sea aprobado en el plazo que determina la Constitución.¹²²

Jaime Miguel Moreno Garavilla afirma que México necesita de una Constitución moderna en la que se reconozca a la nueva sociedad inquieta y plural que encuentra en los puntos de convergencia, los escalones de ascenso hacia su evolución; requiere también del redimensionamiento orgánico y funcional de sus instituciones para dotarlas de mayor elasticidad y con ello de una mayor capacidad de respuesta frente a las demandas crecientes de una sociedad todavía insatisfecha por lo que hace a sus estadios de bienestar.¹²³

Es urgente que nazca una Constitución que aliente y proteja las actitudes dignas y decorosas de defensa de la independencia, la soberanía y el nacionalismo, que se arraiguen en el fervor profundo de los mexicanos mediante formulas inteligentes y creativas que sepan armonizar con estos postulados, los intereses que campean en los escenarios de colaboración y competencia en el terreno de lo internacional.

Expone que hay que pugnar por contar con una ley suprema en la que además se consigne auténtica y eficazmente el principio de rigidez constitucional.¹²⁴

¹²² Cf - El universal / 10 de Marzo de 1999

¹²³ Cf - Revista Quórum, 2ª época, Instituto de Investigaciones Legislativas, Año VI, No. 50, febrero de 1997, p. 42

¹²⁴ Cf - *ibidem*, p. 43

En la opinión de Julio Feasler¹²⁵, urge la confección de una nueva norma fundamental para nuestra convivencia en la nueva era que estamos viviendo. La realización de semejante tarea ha de encargarse a un selecto grupo de académicos, políticos y representantes de sectores sociales, los cuales sin enarbolar banderas partidistas y explorando experiencias tanto nacionales como del extranjero, produzcan la propuesta de un sencillo texto constitucional, con temas relativos a las grandes metas sociales del país; a las garantías en un efectivo Estado de Derecho; al desarrollo de una verdadera democracia participativa en lo político y en lo económico, de la que se deriven las relaciones de los actores productivos del país dando su debido lugar a todas las agrupaciones sociales; a la fijación de los objetivos sociales del sistema tributario; al trazo de un nuevo federalismo; a la consolidación del municipio libre; a la articulación, incorporación y desarrollo de las culturas y comunidades indígenas a la vida nacional.

Otros elementos que a su parecer se deben abarcar en una nueva Constitución son incluir el plebiscito y el referéndum, la iniciativa popular y la revocación ciudadana de decisiones administrativas; redefinir las facultades de cada Cámara Legislativa; hacer la separación de las funciones de Jefe de Estado de las de Jefe de Gobierno; precisar las normas de exigibilidad de los funcionarios públicos y representantes

¹²⁵ Cfr - Reforma / 9 de Febrero de 1999 / p. 22

populares; ajustar las normas de confección, aprobación y vigilancia de los presupuestos federales; sujetar a ambas cámaras la negociación y suscripción de los tratados internacionales y su interpretación al Poder Judicial; y reconocer a las organizaciones no lucrativas de la sociedad civil como factores del desarrollo nacional.

De manera más general, Santiago Creel Miranda¹²⁶ arguye que si se habla de una nueva Constitución, no se puede dejar de abordar el tema de los Derechos Humanos, dado que no todos estos derechos se encuentran garantizados por nuestra Carta Magna. Pero es quizá, la parte orgánica la que traería aparejadas serios debates, ya que no es sencillo conciliar el valor político de la gobernabilidad con el de la representación ciudadana. Es evidente que sin gobernabilidad no hay política pública que prospere y sin que los ciudadanos estén adecuadamente representados, el avance democrático se pone en riesgo.

En el contexto de mejores formulas de rendición de cuentas y en el balance de los poderes, es en donde debe darse la discusión sobre esta parte de la Constitución y de manera más concreta, sobre el sistema presidencial de gobierno. Es deseable que en un régimen semipresidencial puedan establecerse mejores incentivos de colaboración entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, dando como resultado una mayor estabilidad política y una representación ciudadana más eficaz.

¹²⁶ Cfr. - Reforma / 10 de Febrero de 1999 / p. 20

Josefina Zoraida Vázquez¹²⁷, quien fuera Premio Nacional de Ciencias y Artes en 1999, en su calidad de historiadora, considera que resulta necesario un cambio en la Constitución, en la que habría que definir una clara división de poderes, así como fortalecer al Poder Judicial y redefinir las relaciones de los gobiernos estatales con el gobierno central y de los gobiernos municipales con los otros dos niveles de gobierno.

Finalmente, el Presidente de la República definió algunas propuestas de modificación constitucional como la ratificación de los Secretarios de Estado por el Congreso; establecer juicio político para el Presidente de la República en caso de faltas graves a la Constitución; instalar el servicio civil de carrera; incorporar el referéndum y plebiscito; alcanzar un verdadero federalismo; consagrar las autonomías étnicas, terminando con toda forma de discriminación; y promover la integración de una gran patria latinoamericana.¹²⁸

¹²⁷ Cfr - Novedades / 10 de diciembre de 1999 / p 1 F

¹²⁸ Discurso del Presidente de la República, Vicente Fox, durante la ceremonia del LXXXIV aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 2001

CONCLUSIONES

La tesis fundamental que sostenemos es la concerniente a la necesidad de elaborar una nueva Constitución en México, a partir del ocaso que vive la vigente Constitución de 1917, y frente a la postura de que basta con incorporar una serie de profundas reformas al texto constitucional.

En todo caso, deben considerarse aspectos históricos, políticos y sociales para arribar a una conclusión.

La historia constitucional de nuestro país muestra claramente que todas nuestras transiciones constitucionales han sido producto de un movimiento armado, violento; derivado de un proceso de descomposición social no atendido oportunamente.

De esta forma consideramos que al transitar México por una etapa de cambio, donde la realidad ha superado las reglas del juego político que nos hemos dado los mexicanos, es indispensable alcanzar una nueva constitucionalidad a partir de una nueva Constitución, es decir, de un nuevo arreglo político entre las diversas fuerzas políticas.

Las opciones para lograrlo son dos, quizá con sus variantes, pero al final sólo dos: la vía violenta o la pactada.

No hay duda de que la mejor opción es la transición pactada, donde los actores políticos otorgan concesiones entre sí y alcanzan un acuerdo por virtud del cual la diversidad nacional tenga cabida en un nuevo orden político-constitucional.

La actual composición del Congreso de la Unión hace imposible una reforma sin consenso, por lo que las fuerzas políticas interesadas en la transición deberán privilegiar la vía pactada.

Si bien en la actualidad la mayoría de las opiniones se inclinan por vía de la reforma a la Constitución, confiamos en que poco a poco habrá de irse modificando la tendencia a favor de una nueva Constitución.

Es indispensable transformar el régimen político y jurídico de nuestro país, para adecuarlo a las exigencias de la realidad.

Se requiere promover una verdadera protección a los derechos humanos tanto cultural como jurídicamente; es indispensable dotar al Poder Legislativo de más atribuciones de control (v.g. en materia presupuestal, de endeudamiento, de investigación y de designación de Secretarios de Estado) y reducir las excesivas

atribuciones del Presidente de la República, eliminando la irresponsabilidad presidencial. El Poder Judicial debe ser reforzado, especialmente en cuanto a su presupuesto e inamovilidad. Debe incorporarse efectivamente el servicio civil de carrera en todo el servicio público.

Necesitamos alcanzar un federalismo real, principalmente en el aspecto de recaudación y distribución de los recursos, así como en la descentralización de las excesivas facultades de la Federación, empezando por las concurrentes.

Debemos mantener la soberanía nacional al tiempo que nos insertamos en un mundo globalizado, sin perder la dignidad e identidad nacionales. Asimismo, deben sentarse las bases para participar en la construcción de una gran patria latinoamericana que nos permita desarrollarnos junto con los países del hemisferio con los que tenemos identidad histórica y cultural.

Es fundamental incorporar los mecanismos propios de un sistema representativo semidirecto, como el referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato, para lograr una real democracia participativa.

Debe mantenerse la supremacía del Estado sobre la iglesia y restringir a ésta con mayor energía, pues ha sido siempre enemiga del desarrollo y libertad de los pueblos.

El Distrito Federal debe tener las mismas atribuciones que cualquier Estado de la República, empezando por la posibilidad de elaborar su propia Constitución.

En materia educativa es fundamental garantizar una mejor educación para más personas. Evitar que las leyes del mercado se apoderen del sistema educativo y desarrollar la educación pública –desde preescolar hasta posgrado- como factor necesario para impulsar el desarrollo nacional. Se debe lograr una Ley de la Universidad Nacional Autónoma de México que garantice plenamente su autonomía.

Todos estos cambios deben tener cabida en el marco de una nueva Constitución, pues el impacto social en el pueblo sería un elemento esencial para el éxito del nuevo escenario constitucional, al facilitar su aceptación y cumplimiento.

En todo caso, consideramos que el mecanismo para arribar a una nueva Constitución debe partir de una reforma constitucional que incorpore las figuras de plebiscito y referéndum, a efecto de que sea en pueblo -como titular de la soberanía nacional- quien defina si desea una nueva Constitución y, posteriormente, si acepta el proyecto elaborado por un Congreso Constituyente.

BIBLIOGRAFÍA

a) LIBROS

ALAMÁN, Lucas, "Historia de Méjico", Tomo III, 3ª edición, Edit. Jus, México, 1942.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, "Teoría General del Estado", Edit. Harla, México, 1987.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 9ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1994.

----- "El Juicio de Amparo", 33ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1997.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Una Constitución para la Democracia", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

CARPISO, Jorge, "La Constitución mexicana de 1917", 10ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1997.

----- "El presidencialismo Mexicano", Edit. Siglo XXI, México, 1994.

----- "Estudios Constitucionales", Edit. Porrúa, S.A., México, 1996.

CASTELAZO, José R., "Ciudad de México: reforma posible", Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México, 1992.

CASTRO, Juventino V., "El artículo 105 constitucional", Facultad de Derecho, UNAM, México, 1996.

- CAVALCANTI T.B.**, "Las Constituciones de los Estados Unidos del Brasil", Instituto de Estudios Políticos de Madrid, España, 1958.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo**, "La Democracia en México", 21ª reimpresión, Ediciones Era, S.A., México, 1997.
- "La Universidad necesaria en el siglo XXI", Ediciones Era, S.A., México, 2001.
- GRAHAM, Lawrence S.**, "Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina", Edit. Miguel Ángel Porrúa, S.A., México, 1991.
- KELSEN, Hans**, "Teoría General del Estado", Traducido por: Luis Legaz Lacambra, Editora Nacional, México, 1972.
- LÓPEZ GUERRA, Luis**, "Constitución española", 5ª edición, Edit. Tecnos, España, 1991.
- LLAMAS, Angel (coordinador)**, "La figura y pensamiento de Norberto Bobbio", Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, España, 1994.
- MADRID HURTADO, Miguel de la**, "Estudios de Derecho Constitucional", 3ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1986.
- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor**, "Problemas actuales de derecho constitucional", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.
- MORENO, Daniel**, "Derecho Constitucional Mexicano", 12ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1993.

PALAVICINI, Felix, "Historia de la Constitución de 1917", edición del autor, México, 1938.

PARDO FALCÓN, Javier, "El Consejo Constitucional francés; la jurisdicción constitucional de la Quinta República", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

PÉREZ DE LEÓN, Enrique, "Notas de derecho constitucional y administrativo", 14ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1993.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, "Teoría del Estado; Teoría Política", 31ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1999.

RABASA, EMILIO O., "El pensamiento político y social del Constituyente 1916-1917", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

----- "Historia de las Constituciones Mexicanas", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

----- (Coordinador), "Hacia una nueva constitucionalidad", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

----- (Coordinador) "Ochenta años de vida constitucional en México", Cámara de Diputados, LVII Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.

REYES HEROLEZ, Jesús, Obras completas, "Política", Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Educación Pública, México, 1995.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, "Derecho Constitucional", 4ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1999.

SAYEG HELÚ, Jorge, "El Constitucionalismo Social Mexicano", Edit. Cultura y Ciencia Política, A.C., México, 1972.

SERRA ROJAS, Andrés, "Trayectoria del Estado Federal mexicano; ideas e instituciones políticas", 10ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1991.

TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leyes Fundamentales de México; 1808 – 1998", 21ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1998.

VALDÉS ABASCAL, Rubén, (Coordinador), "La modernización del derecho mexicano", Edit. Porrúa, S.A., México, 1994.

b) LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 134ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 2001.

c) DICCIONARIOS

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL, Cabanellas, Guillermo, 18ª edición, Edit. Heliasta, Argentina, 1981.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 9ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1996.

ENCICLOPEDIA PARLAMENTARIA DE MÉXICO, Instituto de Investigaciones Legislativas, Edit. Miguel Angel Porrúa, S.A., y H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1997.

d) HEMEROGRAFÍA

DE LA FUENTE, Juan Ramón, "Perspectivas de la Educación Superior en México", Revista "Universidad de México" (separata), número 602-604, marzo-mayo de 2001.

MORENO GARAVILLA, Jaime, "¿Requiere México de una nueva Constitución?", Revista "Quórum", 2ª época, Instituto de Investigaciones Legislativas, año VI, No. 50, febrero de 1997.

e) DOCUMENTOS

FOX QUEZADA, Vicente, "Discurso del Presidente de la República durante la ceremonia que encabezó con motivo del LXXXIV aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 2001".

O.N.U. - O.E.A., "Recomendaciones sobre Derechos Humanos al gobierno mexicano, 1997-2000", Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, México, 2000.

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN, "Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 4ª edición, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2000.