



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Derecho

EL DEBATE SOBRE UN NUEVO CONGRESO
CONSTITUYENTE EN MÉXICO. 1994-2006

T E S I S

Que para obtener el grado de
Licenciado en Derecho, presenta:
Ricardo Pantoja Meléndez

Asesor: Dr. Luís Javier Garrido



2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., a 7 de diciembre de 2007.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **PANTOJA MELENDEZ RICARDO**, con número de cuenta 085406609 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**EL DEBATE SOBRE UN NUEVO CONGRESO CONSTITUYENTE EN MEXICO. 1994-2006**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Luis Javier Garrido**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"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".

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

*irm.



Ciudad Universitaria,
3 de Diciembre de 2007.

Sr. Dr. Edmundo Elías Musi
Director del Seminario de Derecho Constitucional
de la Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria
Presente.

Mediante estas líneas me permito hacer de su conocimiento que el alumno Ricardo Pantoja Meléndez ha terminado la redacción de su tesis de licenciatura denominada “*El debate sobre un nuevo Congreso Constituyente en México. 1994-2006*”, que ha venido elaborando bajo mi dirección, la cual constituye un trabajo serio y muy documentado sobre una cuestión central de la realidad constitucional de nuestro país hoy en día, satisfaciendo ampliamente los requisitos normativos de nuestra Facultad, por lo que ruego a usted que, de no haber inconveniente sobre el particular, y en los términos de las normas vigentes, se le pueda autorizar la presentación de su examen de grado.

Al anticiparle mi agradecimiento por la atención que brinde a la presente, aprovecho la ocasión para hacerle patente una vez más el testimonio de mi estima.

Atentamente.


Dr. Luis Javier Garrido

DEDICATORIA

A mi inseparable madre, Ángela M:

Así como usted lo piensa, lo pienso yo. Huipana y Octubre son, el más hermoso de todos los regresos. Y por eso es que el reclamo al viento que no hace usted, no lo hago yo; así horade su casa de adobe y madera centenaria. Ya no lo veo tan mal. Si acaso algo duele es la distancia, y que a cada visita me reciba usted en la entrada del pueblo, como si llegara alguien importante. Sabe bien que aún estando lejos puedo escuchar el violín de su abuelo, la tranquila voz de su padre, y el bisbiseo de su primer hijo. Ya no lo veo tan mal. Estamos de acuerdo. Huipana da el tierno calor a las piedras que protegen sus pies descalzos, y Octubre dispensa la luna que me guía en las oscuras noches, mamá: paloma de todos nosotros.

A mi padre y mis hermanos Lilia, Diana, Patricia, Josefina y Mayra. José Luís, Marco Antonio, Juan Manuel, Carlitos y Alfredo.

A mi gran hermano David

A mi gran maestro Luís Javier Garrido

A toda la Generación de Abril de 1999–Consejo General de Huelga, y en particular a los compañeros de la Facultad de Química.

To Free Software Foundation. Project GNU. Richard Stallman, and all people who make the free software movement.

ET_X

T E S I S

ÍNDICE GENERAL

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| 1. ¿Qué es un Congreso Constituyente? | 5 |
| 1.1. Soberanía y Poder Constituyente | 5 |
| 1.2. Noción de Congreso Constituyente | 6 |
| 1.3. El surgimiento histórico de los Congresos Constituyentes | 7 |
| 1.3.1. Circunstancias (presupuestos) | 7 |
| 1.3.2. Factores | 10 |
| 1.3.3. Elementos | 13 |
| 1.4. El caso de México y el artículo 39 constitucional | 14 |
| 1.5. La necesidad de los Congresos Constituyentes | 15 |
| 1.5.1. Dictamen o juicio positivo sobre la necesidad | 16 |
| 1.6. La justificación fenomenológica del Congreso Constituyente | 17 |
| 1.7. La Representación Política y los factores reales de poder en un Congreso Constituyente | 18 |
| 1.8. Legitimidad en un Congreso Constituyente: Congreso y Representantes | 20 |
| 1.8.1. Jurídicamente | 21 |
| 1.8.2. Desde el punto de vista político | 21 |
| 1.9. La vigencia de una Constitución | 24 |
| 2. Formación, desarrollo y disolución de un Congreso Constituyente | 26 |
| 2.1. Formación del órgano deliberativo: Convocatoria y organización de un Congreso Constituyente | 26 |
| 2.1.1. La Convocatoria | 26 |
| 2.1.2. Organización | 29 |
| 2.2. Tensión y distensión en un Congreso Constituyente. El debate de un Proyecto de Nación | 30 |
| 2.2.1. Previo a la Realización del Constituyente | 31 |
| 2.2.2. Durante el Desarrollo del Constituyente | 31 |
| 2.2.3. Después del Congreso Constituyente | 32 |
| 2.3. Disolución de un Congreso Constituyente o Projectista | 33 |

| | |
|---|-----------|
| 2.4. Establecimiento de facto de lo ordenado por una nueva Constitución | 36 |
| 3. Los Congresos Constituyentes en México | 40 |
| 3.1. El carácter de Constituyente | 40 |
| 3.2. El primer Congreso Constituyente: 1823-1824 | 41 |
| 3.2.1. Contexto histórico | 41 |
| 3.2.2. Convocatoria y desenvolvimiento del Constituyente | 42 |
| 3.2.3. Resultado deliberativo | 42 |
| 3.2.4. Vigencia | 43 |
| 3.3. El proceso constituyente de 1835-1836 | 44 |
| 3.3.1. Contexto histórico | 44 |
| 3.3.2. Convocatoria y desarrollo del proceso | 44 |
| 3.3.3. Resultado deliberativo | 44 |
| 3.3.4. Vigencia | 45 |
| 3.4. El proceso de 1840-41 y el Congreso de 1842 | 45 |
| 3.4.1. Contexto y desarrollo del proceso | 45 |
| 3.5. La Junta Nacional Legislativa de 1843 | 47 |
| 3.5.1. Contexto y Desarrollo | 47 |
| 3.5.2. Resultado deliberativo. | 48 |
| 3.5.3. Vigencia | 48 |
| 3.6. El Congreso de 1846-1847 | 48 |
| 3.6.1. Contexto y desarrollo | 48 |
| 3.6.2. Resultado deliberativo | 50 |
| 3.6.3. Vigencia | 51 |
| 3.7. El <i>proceso constituyente</i> durante la dictadura de Santa Anna | 51 |
| 3.7.1. Contexto y desarrollo | 51 |
| 3.8. El Congreso Constituyente de 1856-57 | 52 |
| 3.8.1. Contexto histórico | 52 |
| 3.8.2. Convocatoria y desenvolvimiento del Constituyente | 53 |
| 3.8.3. Resultado deliberativo | 53 |
| 3.8.4. Vigencia | 54 |
| 3.9. El Congreso Constituyente de 1916-17 | 55 |
| 3.9.1. Contexto histórico | 55 |
| 3.9.2. Convocatoria y desenvolvimiento de la Asamblea | 58 |
| 3.9.3. Resultado deliberativo | 59 |
| 3.9.4. Vigencia | 59 |

| | |
|--|------------|
| 4. El debate sobre un nuevo Congreso Constituyente en México | 61 |
| 4.1. Realidad de la Constitución de 1917 | 61 |
| 4.1.1. Vigencia y positividad | 61 |
| 4.1.2. El Estado de Derecho en México | 63 |
| 4.1.3. Las reformas a la Constitución | 65 |
| 4.1.4. Las reformas como fenómeno | 67 |
| 4.2. Justificación formal y material del debate sobre un nuevo Congreso Constituyente en México | 70 |
| 4.2.1. Valor y Relación entre Opinión Pública, Debate y Dictamen positivo sobre la necesidad de un nuevo Congreso Constituyente. | 70 |
| 4.2.2. El contenido del debate en México y los proyectos de nación | 72 |
| 4.3. Evolución y actualidad del debate | 73 |
| 4.3.1. Antecedente | 74 |
| 4.3.2. Auge | 75 |
| 4.3.3. Mutación | 77 |
| 4.3.4. Actualidad del debate | 78 |
| 4.4. Posiciones sobre un nuevo Congreso Constituyente -Nueva Constitución | 79 |
| 4.4.1. La Opinión de Juristas | 80 |
| 4.4.2. Los Partidos Políticos | 89 |
| 4.4.3. Grupos y Organizaciones Sociales en México | 93 |
| CONCLUSIONES | 107 |
| Apéndice | 113 |
| Bibliografía | 120 |

INTRODUCCIÓN

La tesis que se expone a continuación es el resultado de una investigación, sin duda limitada, sobre el carácter y los elementos que componen al debate sobre la posibilidad de un nuevo Congreso Constituyente, cuestión que ha surgido en México de un modo significativo en la última década. La investigación se concentra fundamentalmente en tres aspectos derivados de este tema: el conceptual, el histórico, y su diagnóstico presente.

En los capítulos primero y segundo, se intenta abstraer los elementos que en principio componen a un Congreso Constituyente, delimitando así, conceptualmente, el objeto raíz del debate en estudio. En estos dos capítulos primeros se propone una concentración de subtemas tentativamente ausentes de axiomas éticos y que pretende constituirse como un modelo teórico muy simple a ser tomado en cuenta para una revaloración formal de las posiciones protagonistas del debate. A su vez, en el tercer capítulo se expone un breve repaso de los Congresos y de las experiencias constituyentes que México ha tenido a lo largo de su historia, con la finalidad de dar forma a un solo eje metodológico: a través de la experiencia histórica se intenta dar elementos socioeconómicos y jurídico-políticos sobre las formaciones e idearios que han intervenido en previas experiencias constituyentes, para de esta manera integrar contenidos concretos a los conceptos expuestos en los dos primeros capítulos.

La tesis se complementa con una cuarta parte, en la que se hace un diagnóstico básico sobre la realidad de la Constitución política de 1917, actualmente vigente, y se contextualiza el debate en estudio. En éste último capítulo se intenta hacer una justificación de carácter formal y material del debate, siguiendo un recorrido muy sintético de la evolución y actualidad de éste, para finalmente exponer, también de una manera breve, diversas muestras de posiciones específicas en el propio debate. A este respecto y sobre las limitaciones que tiene esta tesis, debe resaltarse especialmente el derivado de la naturaleza de estas posiciones, por lo que se hizo necesario enfatizar el carácter de muestra con que se abordan las mismas. Esta tesis no es, por lo tanto, un recuento pormenorizado de las posiciones concretas y sus diversos contenidos, asumidas a lo largo de más de un década de debate, sino una limitada investigación que intenta dar elementos para categorizar este tema en su nivel de problema y poder así formular un ensayo de conclusiones sobre el mismo.

CAPÍTULO 1

¿QUÉ ES UN CONGRESO CONSTITUYENTE?

1.1 Soberanía y Poder Constituyente 1.2 Noción de Congreso Constituyente 1.3 El surgimiento histórico de los Congresos Constituyentes 1.4 El caso de México y el artículo 39 constitucional 1.5 La necesidad de los Congresos Constituyentes 1.6 La justificación fenomenológica del Congreso Constituyente 1.7 La representación política y los factores reales de poder en un Congreso Constituyente 1.8 Legitimidad en un Congreso Constituyente: Congreso y Representantes 1.9 La vigencia de una Constitución.

El debate a que se alude en esta tesis contiene por sí mismo una infinidad de temas y subtemas implicados y no obstante, el resumen de todos ellos lo constituye sin duda la posibilidad de una nueva Constitución en México, como se explicará más adelante. Es claro que ese es el fondo del debate: la reiterada por décadas y generalmente aceptada necesidad de renovación de la Constitución mexicana. Sin embargo, paralelamente a este tema, desde 1994 ha tomado relevancia también el cómo ha de efectuarse tal posible renovación: si mediante el mecanismo reformativo que prevé el artículo 135 constitucional o si mediante la instauración de un nuevo Congreso Constituyente. En esta tesis se aborda el estudio de la segunda posibilidad. Si se habla de un nuevo Congreso Constituyente en México, ante todo, se debe estar consciente de lo que es. Como vía de renovación o método, un Constituyente es mucho más que el recipiente de idearios que se convertirán en instituciones, de ahí que esta tesis parta de un estudio básico de los elementos característicos de un Congreso Constituyente.

1.1. Soberanía y Poder Constituyente

Abordar el tema del Congreso Constituyente como fenómeno no sería posible si no se contara con una definición mínima de dos conceptos, que al menos desde una perspectiva histórica le son inherentes: el de la soberanía y el de poder constituyente. Un mínimo de definición de estos conceptos son necesarios para el desarrollo del presente trabajo y sin embargo, el debate teórico siempre inacabado sobre ambos conceptos imponen como necesidad mayor el evitar (en lo posible) caer en la controversia que parece serles consustancial. De ahí que solo se habrá de hacer una referencia a las características de ambos en la medida en que sean útiles e ineludibles para los efectos de esta tesis.

En primer término, respecto al concepto de soberanía ha de bastar por ahora retomar las advertencias que el maestro Felipe Tena Ramírez hace en cuanto a la polémica y los diversos significados que desde su origen tiene el vocablo, así como las dos principales características que resalta de ella: la independencia (carácter exógeno), y la supremacía (carácter endógeno),¹ que en suma indican

¹Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 31ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 4-6.

uno de los atributos principales sobre los que se ha fincado el Estado moderno como producto histórico.

En lo que se refiere al segundo concepto interesado, Antonio Negri precisa que del poder constituyente sobresalen en principio los atributos de la omnipotencia y el de su *expansividad*. Sin dejar de lado la complejidad con la que este pensador italiano aborda el tema, Negri propone en su teoría que tal omnipotencia deviene en “determinación positiva”, y esta a su vez en “superdeterminación creativa”, lo que definiría en esencia al poder constituyente.² Complementariamente a esta reflexión, y desde una perspectiva constitucionalista, es igualmente importante destacar las limitaciones que atribuye Tena Ramírez a este llamado poder constituyente: éste poder, afirma, está restringido por factores de orden inmanente (el establecimiento de un orden jurídico), históricos, de carácter político y por último de índole internacional,³ elementos que en su conjunto poseen un valor negativo y no obstante ayudan a definirlo.

1.2. Noción de Congreso Constituyente

Una noción elemental de lo que es un Congreso Constituyente en el sentido contemporáneo, debe partir de las características que históricamente han tenido éstos desde finales del siglo XVIII⁴, y no disociar de la misma la dependencia que la materia constitucional ha tenido en cuanto al fenómeno de la evolución del Estado, y la tendencia a elaborar “constituciones escritas”⁵ para su estructuración, en esta etapa histórica. Desde esa perspectiva, los que generalmente han sido aceptados como Congresos Constituyentes, han implicado:

- a) una convocatoria y reunión ex profeso de representantes del pueblo, para
- b) dictaminar, elaborar y aprobar un proyecto *de* o una Constitución, que
- c) establezca el orden jurídico (Constitución) de un nuevo Estado, o reconstituya en esos términos a uno ya formado.

La segunda característica es el objeto principal de un Congreso Constituyente, la elaboración y aprobación, o de una Constitución, o de un proyecto de Constitución, como ha ocurrido en algunos países desde la posguerra; nota explicable tanto por la dinámica histórica y social, como por el desarrollo del pensamiento jurídico y político, y que está llevando poco a poco a dejar atrás la

²Cfr. Negri, Antonio, *El Poder Constituyente, Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, [fragmento en línea: Capítulo I: “Poder Constituyente: El Concepto de una Crisis”, y Capítulo VII: “La Constitución de la Potencia”], España, [citado 11/05/2007], Formato HTML, disponible en Internet: <http://www.demopunk.net/sp/docs/pcon00.html>

³Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 1, pp. 27-32.

⁴Hauriou refiere dos épocas en las que se ha producido el “régimen constitucional”: “la primera vez en la época de los Estados antiguos, y la segunda vez en (desde) el siglo XVIII de nuestra era”; segunda época a la que nos referimos en esta tesis como contemporánea. Citado por Tena Ramírez, Felipe. *Ibidem*, p. 80.

⁵Tendencia señalada desde 1862 por Lasalle: “Lo específico de los tiempos modernos... no son las Constituciones reales y efectivas, sino las Constituciones escritas...” Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?* México, Editorial Colofón, 1990, p. 55.

idea de delegación del poder constituyente en representantes⁶, para pasar a la aprobación popular democrática y directa de la Constitución que, con carácter aún de proyecto, resulte del Congreso convocado como "Constituyente".

La idea anterior, aunque podría encontrar limitaciones políticas en la realidad particular de cada nación, es más consecuente con las doctrinas sobre el Poder Constituyente y la Soberanía (aun con todas las limitaciones teóricas y fácticas actuales que impone el contexto internacional), ya que la solemnización y legitimidad requeridas por el nacimiento de una Ley Suprema, no encuentran actualmente mejor modo de perfeccionamiento que con la aprobación del titular de ambas: la sociedad destinataria de una nueva Constitución.

La Noción que se propone es por lo tanto elemental. Abstrayendo las particularidades de cada experiencia, podría concluirse que un Congreso Constituyente ha sido en su generalidad, la actualización del poder constituyente mediante representantes del titular originario, reunidos en una Asamblea convocada con el objeto primordial de elaborar una Constitución, o un Proyecto de Constitución, que de estructura jurídico-política a un Estado.

1.3. El surgimiento histórico de los Congresos Constituyentes

1.3.1. Circunstancias (presupuestos)

Es obvio que la generalización de las circunstancias en que se han originado los Congresos Constituyentes, podría llevar a equívocos, por ser éstos el producto de especiales particularidades políticas e históricas de cada nación en los que han acontecido, y en las que no solo habrían que tomarse en cuenta los factores locales del caso y su momento histórico, sino igualmente la influencia del pensamiento y experiencias allegadas de otros países; generalización de circunstancias, por lo tanto, más que imposibles de captar en fórmula alguna. Incluso en la historia nacional, la mayoría de los Congresos Constituyentes (si no es que todos) podrían caracterizarse desde ese punto de vista, de un modo distinto. Las circunstancias en que ocurrieron han sido siempre variantes y relativas a acontecimientos específicos del momento. Los ha habido desde llamados como tales sin serlo (como la Junta de Notables de 1813-1814), hasta el último de 1916-1917, que nació invocando la restauración de la Constitución que posteriormente negaría con la imposición de una nueva, mediante la posición de fuerza que ostentaba el grupo que primordialmente integró ese Constituyente.

⁶Carpizo, Jorge, concepto de Congreso Constituyente, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 11ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, t. I, p. 626. En el comentario se ejemplifica con Suiza, Francia, República Federal de Alemania y España, el caso de los países donde un Proyecto de Constitución ha sido sometido al voto del pueblo; ejemplos a los que se les puede añadir Venezuela en 1999 (República Bolivariana de Venezuela) y Bolivia, en donde al momento de concluir esta tesis se está efectuando un Congreso Constituyente que tiene previsto someter la eventual Constitución a referéndum, según lo ordena el artículo 26º de la *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente*, emitida el 6 de marzo de 2006 en ese país.

Ambos casos⁷ explicables dadas las circunstancias diferentes y particulares en que se originaron.

Sin embargo, las particularidades del momento (circunstancias) en que surge una Convención o Asamblea como la que se estudia, sí tienen un común denominador. El común de esas circunstancias se desprende del hecho de que: si el objeto primordial de un Congreso Constituyente es el diseño jurídico de un Estado, luego se deberá su convocatoria, su existencia, a la necesidad coyuntural de hacer tal planeación. Partiendo de esa idea, esas circunstancias de origen de un Constituyente estarían determinadas y caracterizadas o por la ausencia de una Ley Fundamental, entendiéndose por ésta, la que da nacimiento a un nuevo Estado ante el orden internacional, o por el caos institucional en que se encuentra un Estado ya formado, en el que su Constitución no refleja la realidad del mismo. De tal manera que este denominador común sería el continente de las particularidades que guarda el momento (contenido) en que se origina un Congreso Constituyente.

1.3.1.1. Posibilidad de un Constituyente "creador" de un nuevo Estado

Un Congreso Constituyente convocado para fundar un nuevo Estado, fruto de la independencia o escisión de otro, o el caso, meramente hipotético en la actualidad, del nacimiento de un Estado *per se* (fincado en una realidad geográfica "nueva")⁸, guarda la particularidad de que al ser la probabilidad creadora de un orden Fundamental, necesariamente confluyen las circunstancias locales con las derivadas de su negación o reconocimiento exterior, y los efectos tanto de una como de otra.

Un movimiento de independencia (en su caso revolución) ha supuesto históricamente, una oposición a la misma por parte del Estado del que habrían formado parte territorio y población independentista. En el plano local ha supuesto enfrentamientos armados, disputa para gestionar la vida pública entre instituciones rebeldes e instituciones preexistentes, falta de garantías para los derechos humanos mínimos de la población civil, y las situaciones propias de una lucha armada: variables de acuerdo a cada experiencia.⁹ En el exterior: negación y represalias diplomáticas; reconocimiento o desconocimiento de acuerdo a las conveniencias políticas de cada nación: si se es aliado o enemigo del Estado primigenio, o (incluso) de los independentistas; y los ataques, ayuda o colaboración otorgados a una y otra parte. En estas Circunstancias, la gestación y desenvolvimiento de un Congreso Constituyente no solo está determinado

⁷Los Constituyentes que ha habido en México se estudian en el capítulo 3 de esta tesis.

⁸Se omite deliberadamente a la población, ya que ésta, como *pueblo*, al ser titular de la soberanía, (inalienable), tendría a su vez Potestad Constituyente.

⁹Aun en el caso de la India, y a pesar de las particularidades señaladas en el movimiento de resistencia pacífica encabezada por Gandhi, hubo derramamiento de sangre, y represión de Inglaterra al movimiento nacionalista.

por el objeto de hacer una Constitución, ya que naturalmente no le es suficiente la situación propia del deslindamiento o (para retomar el caso hipotético) la declaración de una nación¹⁰ de haberse dado un Orden Jurídico Fundamental (vuelto Estado) en virtud de una situación geográfica inédita, sino también la inevitable sanción exterior de esa posibilidad actualizada en el Congreso Constituyente que tuviera un fin constitucional. Esta situación meta-Constituyente y sobrepuesta al objetivo primigenio precisamente fundamenta una de las críticas más importantes al concepto de soberanía, y por lo tanto al del Poder Constituyente mismo; y sin embargo es una situación que acompaña inevitablemente a una Convención Constituyente cuando se realiza.

1.3.1.2. Posibilidad de un Congreso que *reconstituye* a un Estado ya formado

Un Constituyente organizado con la intención de sobreponer una Constitución nueva sobre otra anterior, ha implicado históricamente dos supuestos de circunstancias de origen:

- a) el ser producto de una Revolución; y
- b) como resultado de un Movimiento de Ruptura.
 - a´) mediante un proceso violento, o
 - b´) a través de un proceso *no violento*.

No obstante la diferencia radical de los supuestos anteriores, en cualquiera de los casos puede deducirse como circunstancias de origen del Constituyente, cuando menos, un alejamiento entre la Constitución que rige a ese determinado Estado, y la realidad imperante en el mismo; en ambos supuestos (posible pero no necesariamente en un menor grado en b´), ese Estado caracteriza su existencia por el desfase entre la realidad y las normas jurídicas ; por la insuficiencia de sus Instituciones para controlar la sinergia social; por la mediatización arbitraria de las relaciones con sus gobernados; por lo inapropiado de su régimen político para dar conducto al ejercicio de los derechos políticos y ciudadanos, y las consecuentes repercusiones que ello tiene en el desenvolvimiento de las relaciones sociales y económicas, etc.; situaciones generalmente desembocan

¹⁰El concepto de nación no enuncia la necesidad de un territorio; la de un Estado, por requerir de un ámbito espacial de validez de la norma que le da sustento, sí lo enuncia y necesita. Sin embargo, en el caso de la creación en 1948 del Estado de Israel, cabe la pregunta de si ello implicó una situación geográfica "inédita", y más tratándose de una nación que reivindicó soberanía y poder constituyente dentro del territorio (bajo protectorado) de otro Estado. No fue una "conquista" propiamente, por que hubo grandes territorios que fueron adquiridos legalmente por medio de compraventas privadas. Para consolidar la creación del nuevo Estado se alegaron razones históricas (sobre las que igualmente habría que preguntarse si no bastan 2000 años para prescribirlas), "humanitarias" y una resolución de la naciente ONU.

en injusticia social, y por ende en descontento. Esas circunstancias son las que llevarían a la necesidad de organizar un Congreso que produjera un Orden Jurídico nuevo, reconstituyendo a esa nación en un Estado concebido de modo diferente; y serían en último caso su explicación: tanto del Congreso Constituyente organizado, como del resultado del mismo.

1.3.2. Factores

Para el objeto que se persigue en este apartado, es necesario hacer una distinción entre los factores que aquí se pretende tomar en cuenta: los que *hacen*, son causa, influyen en un Congreso Constituyente, y los Factores Reales de Poder, en el concepto referido por Lasalle.¹¹ Es cierto que éstos últimos existen en esa sociedad que proyecta un Congreso Constituyente, pero como lo reconoce el mismo Lasalle, no siempre son determinantes en la conformación de este último. Incluso pueden estar privados de participar en tal Asamblea, no obstante su existencia como fuerza social *activa y eficaz*. Las razones por las que los Factores Reales de Poder no son necesariamente determinantes en la organización y celebración de un Congreso Constituyente, se encuentran posiblemente en el fondo de la propia necesidad de efectuar dicho Congreso: entre esos Factores de Poder existe una compensación y una descompensación de fuerzas, variables y relativas a su conversión en poder político. Los intereses de uno pueden estar encontrados con los de otro u otros: la clase obrera con los de la clase gobernante, con los del poder financiero, con los intereses de los grandes grupos industriales, etc., por ejemplo. Uno o varios pueden combatir a otro u otros para la organización de un Congreso Constituyente, el contrario quedar fuera; el más débil quedar fuera, el menos representado, el *no conveniente*, el defraudado. Por lo que no es extraño, que no obstante su existencia en la sociedad, su incidencia en la vida pública, incluso su permanente condicionamiento a los otros factores de poder, éstos y sus deseos, necesidades y aspiraciones sean negados por la institucionalidad, en la ley, o en la realidad, por falta de una acción política efectiva y valedera para reivindicar su importancia social como Factor de Poder.¹²

¹¹"Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son." Lasalle, Ferdinand, *op. cit.*, nota 5, p. 41.

¹²El propio Lasalle al enumerar los Factores Reales de Poder existentes en la realidad concreta que analizaba, al referirse a la Pequeña Burguesía y la Clase Obrera como uno de ellos, enfatizó el hecho de que, de proponérselo, si "el Gobierno" (otro Factor Real de Poder), "...decidiera privar de sus libertades políticas...", a ese otro Factor, sí podría hacerlo, "aunque solo fuese transitoriamente". *Ibidem*, p. 47.

Dicha situación tiene mucho de universal, por que es claro que aun actualmente podría ejemplificarse de un modo abundante.

1.3.2.1. Las fuerzas políticas

Dentro de los factores que *hacen* a un Congreso Constituyente deben tomarse en cuenta en primer lugar las Fuerzas Políticas que influyen en su formación. Las mismas pueden a su vez ser producto positivo de un movimiento o movimientos armados, o ser actores políticos legales, o en su caso proscritos, dentro de un régimen determinado. Lo importante es que sea cual sea su estatus o sustento, dichas Fuerzas en un momento dado pueden tener más peso como Factor en un Congreso Constituyente (¡que a la postre redundará en una Constitución!), que un Factor Real de Poder en el sentido descrito por Lasalle, debido ya sea a una posición de fuerza -que esté sostenido por las armas vencedoras en un conflicto armado -o por su habilidad política para no permitir que se le soslaye en la toma de decisiones para el dictamen de su necesidad, su convocatoria y organización, o para incrementar su participación política en el mismo. Este factor elemental dentro de un Congreso Constituyente resulta ser determinante para el contenido de una Constitución: es cierto que al elaborar una Constitución no pueden pasarse por alto los Factores Reales de Poder existentes, pero también es cierto que la superposición de unos Factores sobre otros puede llegar a materializarse en la realidad, a partir de su manejo ventajoso o conveniente en el proyecto de nación que se debate al elaborar esa Ley Suprema, y en su establecimiento de facto.

En este factor es más importante para sus actores la eficacia política para colocarse en posiciones que terminarán redundando en el proyecto de nación, contenido por último en la Constitución elaborada, que su contemplación como Factor Real de Poder en el sentido concebido por Lasalle, antes de dicha elaboración. Por ser su propia razón de ser: el re-juego político es más determinante para este factor, que su peso como Factor Real de poder. O desde otro punto de vista: sería un factor real de poder, especial, en el momento en que se dictamina la necesidad de un Congreso Constituyente, y se organiza el mismo, gana posiciones dentro de ese Congreso y logra colocar sus percepciones de lo que interpreta o le conviene (como clase política, como grupo, e incluso a nivel personal) que se incluya en el nuevo Orden Jurídico. Desde esa perspectiva, la Constitución resultante se auto afirmaría como un documento que antes de resumir las aspiraciones de un pueblo en el nuevo deber ser normativo, traduciría el ideario y la efectividad política de los factores inmediatos que la hicieron posible.

1.3.2.2. La Opinión Pública

Este factor ascendentemente ha ido ganando importancia como causa de un Congreso Constituyente. Y es obvio que no solo ha ido ganando importancia en ese solo aspecto, sino en todos aquellos procesos de discusión y toma de

decisiones sobre asuntos de interés nacional e internacional. Su desarrollo e importancia a nivel local, regional e internacional, ha ido creciendo de la mano de los avances tecnológicos sucedidos en los medios de comunicación, especialmente los de alcance masivo. En el caso que se postula, se vuelve Factor de un Congreso Constituyente cuando de él se toma una valoración positiva en cuanto a la necesidad de su realización. Sin embargo, por su naturaleza y en cualesquiera de las circunstancias de origen de un Constituyente, la Opinión Pública es un factor sobrepuesto al grado de educación de la población e incluso a los derechos elementales de información, libertad de pensamiento, expresión, imprenta, y de reunión y asociación, por lo que guarda un relativo sometimiento a la acción de las fuerzas políticas.

1.3.2.3. El Debate Político y Teórico como especie

El debate en ese sentido, y luego de haber sido de protagonismo y acceso privilegiado hasta antes incluso de la primera mitad del siglo pasado, ha encontrado cada vez más en el desarrollo de los medios de comunicación, y en la educación masiva, un nuevo respaldo en cuanto a su validez causal constituyente. Ya sea por el dictamen sobre la necesidad de un nuevo Constituyente o por el contenido probable de una hipotética nueva Constitución, el debate implica necesariamente un involucramiento permanente de la población (popularmente, en los medios de comunicación, por las fuerzas políticas y grupos sociales organizados y en el medio académico) que a su vez retroalimenta el proceso constituyente mismo.

Aun cuando no exista una guerra de independencia o civil, violencia social incontrolable o agitación política con riesgo de violencia, en una nación u Estado, que justificaran el solo debate sobre la pertinencia de un Congreso Constituyente, ya el mero planteamiento de su necesidad, a través de un debate político y teórico habría de involucrar la existencia segura de condiciones fácticas sobre las que se sustentara tal posibilidad. Dicho planteamiento, válido a la luz del derecho (casi) universal de libertad de pensamiento y expresión,¹³ igualmente, no está basado en condiciones extremas de apremiante necesidad material (de ahí que no se requiera ni aun de injusticia social -por supuesto: cuanto más si la existe-), sino por su propia naturaleza de referirse no a una elucubración sobre la pertinencia de crear cualquier ley, sino de la ley que da Orden a un Estado y de la que derivan su existencia las demás leyes; que refleja el proyecto de nación que quiere una sociedad, sus aspiraciones y el mandato de Gobierno a su Clase

¹³Más allá de los artículos 18 y 19 de la *Declaración Universal de Derechos humanos* (Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948), en un margen importante, estos derechos elementales se han terminado por imponer en beneficio de las personas, ya sea por el avance natural en el ejercicio de los mismos en los países que los consagran en su legislación, como por la tendencia cada vez mayor de los demás Estados (a veces a cuenta gotas y a pesar de los gobernantes) a tolerarlos, por presión de la comunidad internacional.

Política. Debate como Factor, que precisamente por suponer inteligencia e imaginación humanas, no se detiene incluso solo en la posibilidad de un Congreso Constituyente, ni podría limitarse como factor de posible cambio. Como ser su sustancia, aun en el supuesto de que un Estado satisficiera todas las necesidades de sus gobernados, cumpliera cabalmente con sus obligaciones primarias de otorgar seguridad y justicia a la población, y reconociera y garantizara todos sus derechos humanos, elementales e incluso superfluos, igualmente llevaría en sí mismo, el debate político y teórico como especie, la posibilidad de actualizar el Poder Constituyente en una Asamblea Soberana, para determinar una figura diferente a la del Estado supuesto, tal como lo conocemos y definimos contemporáneamente: concluir otra figura.

1.3.2.4. La voluntad del autócrata o de un grupo en el poder

Un Congreso Constituyente puede surgir, por diferentes causas. Por eso, como uno de sus factores también debe tomarse en cuenta la voluntad de quien, o quienes, por una conveniencia política personal o de grupo, más que por acatamiento o identidad con un proceso social genuino, y basados en su sustentación del poder (traducido en fuerza y coacción), pervierten el dictamen sobre la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente, para adelantarse políticamente a sus contrarios y con la manipulación en la organización y realización de dicha Asamblea (iniciando por su convocatoria) apuestan a mantener sus privilegios o inclusive aumentarlos. Este factor puede ser tan determinante, como lo sea la fuerza política o militar del autócrata o grupo, y como todo proceso social e histórico solo es susceptible de calificarse en torno a su efectividad y permanencia para contener los factores de poder incidentes en la realidad determinada en que se desenvuelven.

1.3.3. Elementos

A reserva de su estudio en el presente y el siguiente capítulo de esta tesis, se postula que los elementos más importantes que componen un Congreso Constituyente o Projectista, son los siguientes:

- a) Presupuestos.- por estos se entienden tanto las,
 - 1.- circunstancias que dan origen a un Congreso Constituyente, como
 - 2.- el dictamen de su necesidad.
- b) Convocatoria;
- c) Elección;
- d) Integración;
- e) Trabajo parlamentario o debate;

- d) Conclusión del Proyecto de, o Constitución;
- f) Aprobación:
 - 1.- Por la propia Asamblea Constituyente,
 - 2.- Por referéndum; y
- g) Proclamación.

1.4. El caso de México y el artículo 39 constitucional

Tena Ramírez, explica que "jurídicamente el derecho a la revolución no existe"¹⁴, ya que "El Derecho positivo no puede consignar el derecho a la revolución, por que este derecho es la negación de aquel"¹⁵. La reflexión anterior es muy clara y lógica, ya que el uso de medios violentos dentro de un Orden Jurídico deben estar previstos en sus normas (por lo tanto: ser "legales", como lo podría ser el homicidio en cumplimiento de un deber), por un lado, y por otro, en cuanto al derecho a la revolución, éste tampoco necesita de un reconocimiento jurídico, ya que se funda en fenómenos insalvables para cualquier tipo de ley jurídica.

El derecho a la revolución, por lo tanto "no existe" jurídicamente, aun cuando pudiera sostenerlo la moral, el sentido de justicia¹⁶, y el propio éxito en su ejercicio. Por lo que sobre el resultado de una revolución, el único criterio que priva es el de su éxito, no el de su fundamentación jurídica, ya que precisamente su objetivo primordial y explicación, es la transformación del orden de cosas existente, al que se enfrenta de un modo violento. Violento, por lo menos desde una perspectiva histórica.

En el sistema jurídico mexicano, se reconoce al Pueblo como titular de la Soberanía, y se dice que es de él de quién dimana todo poder público y para su beneficio se instituye; y que tiene en todo tiempo el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (Artículo 39° Constitucional). Sobre esta potestad y titularidad del "Pueblo", habría que ubicar esa definición constitucional, relacionándola con el derecho inmanente a la revolución que tiene todo pueblo, en cualquier momento, y bajo cualesquiera circunstancias que enfrentara (incluyendo las limitaciones jurídicas, por supuesto), y enmarcándola en el supuesto mayor de la transformación radical de la propia forma del Estado, y no solo la de la forma que reviste el Poder dentro de él (gobierno). El orden jurídico

¹⁴Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 1, p. 66.

¹⁵*Ibidem*, p. 74.

¹⁶El Artículo 28 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, como reconocimiento a ese sentido natural de justicia, dice: " Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos". Reconocimiento del que, aunque es mera "declaración", no puede negarse su importancia para la formación de una conciencia sobre lo elemental de esos "derechos humanos".

mexicano no prevé la posibilidad de un Congreso Constituyente que fuera convocado por medios jurídicos, no solo en cuanto a la negación del derecho a la revolución que tendría el pueblo (como anteriormente se ha mencionado, por razones lógicas), sino ni aun mediante la posibilidad de pacíficamente formar una Convención Constituyente.¹⁷ Lo anterior, ya que en los dos últimos títulos de la Constitución, no se prevé forma alguna para que éste, el Pueblo, pudiera darse jurídicamente así mismo una nueva Constitución, sino solo reformas a la misma; previene asimismo que la vigencia de la Constitución permanecerá aun cuando se "interrumpa su observancia", en el artículo 136. Reduciendo la posibilidad revisora a solo el mecanismo previsto en la misma y en cuanto se refiera a "reformas". Disposiciones que reservan invariablemente (sean cuales fueran sus medidas y posibilidades), el derecho del Pueblo a la renovación de su Orden Jurídico.

En el último artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace referencia a la rebelión por la que la misma "interrumpiera su observancia"; y en la legislación secundaria (art. 132 Fracción I, del Código Penal Federal), se tipifica como delito de rebelión las vías no institucionales para "abolir"¹⁸ o reformar la Constitución Política del país. Por lo que es concluyente que la imposibilidad de convocar o establecer legalmente un Congreso Constituyente en México, guarda una relación directa con la posibilidad (aun cuando fuera teórica) de su establecimiento por medios no previstos dentro del propio sistema jurídico.

1.5. La necesidad de los Congresos Constituyentes

Dentro de los elementos de un Congreso Constituyente (o en su caso Proyectista) se incluyó como presupuesto del mismo, además de las circunstancias de origen, a lo que podría llamarse el *dictamen sobre su necesidad*, con la intención de entender por éste al proceso de formación de un juicio de valor entre los factores que inciden en la creación de un Congreso Constituyente. Este proceso, como presupuesto, implicaría indispensable y lógicamente, un juicio positivo sobre tal necesidad, ya que de ser negativo dicho juicio, y no llegar a existir ese Congreso, dejaría de ser presupuesto *de*, para ser tomado simplemente como un análisis y especulación sobre su posibilidad. Juicio negativo a su vez, que convertiría en estéril la actuación de los factores interesados en que se llevara a cabo tal Congreso, de manera muy significativa a la Opinión Pública y al

¹⁷Concluye el propio Tena Ramírez: "Excluida directamente la autoridad directa del pueblo, que en México no existe (se refiere al plebiscito y al referéndum), la autoridad reside en los órganos de representación, en los Poderes constituidos, entre cuyas facultades expresas y limitadas *no hay alguna que los autorice para convocar a un Congreso Constituyente*; cuantas veces se han reunido en México Congresos Constituyentes ello ha sido fuera de toda ley...". Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 1, p. 57.

¹⁸Que resultaría una contradicción si el sentido del verbo *abolir* fuera suprimir, ya que no existen vías *institucionales* para hacerlo.

debate político y teórico como especie de ésta. Como presupuesto, entonces, tendría que ser dicho dictamen un juicio u opinión positiva, de la que partirían los factores de un Congreso Constituyente para su realización.

Dicha conclusión positiva, como presupuesto, lleva ya (lo mismo que la convocatoria), muchos signos de la legitimidad, e incluso del éxito, del Congreso Constituyente que anuncia, y por consecuencia, la necesaria traducción de esos signos en la Constitución resultante. Lo anterior no solo en el caso de que el dictamen sobre esa necesidad este motivado más por el establecimiento de un régimen de preservación u otorgamiento de privilegios a quienes lo emiten y sostienen, sino igualmente en cuanto a la limitación y/o exclusión de los factores reales de poder renuentes al establecimiento de un Congreso Constituyente, y que tendrían una existencia conflictiva en el proyecto de nación que postulara la nueva Constitución.

1.5.1. Dictamen o juicio positivo sobre la necesidad

1.5.1.1. Un Dictamen mediatizado

Como se ha sugerido anteriormente, la existencia de un Congreso Constituyente no siempre ha obedecido, y/o correspondido, con, y en los términos de la voluntad de una sociedad que reclamara su potestad constituyente, sino que en dicho proceso hay factores que pueden viciar esa legítima aspiración, por intereses personales o de grupo (los que a su vez serían la acotación de los intereses "personales", ya que la significación del poder en un solo hombre, supone más que el caudillismo, la conveniencia de un grupo o una clase por mantener su *status quo* dentro de un sistema donde priva la existencia de un caudillo u hombre fuerte), supuesto en el cual, sin embargo, igual se daría la formación de ese juicio positivo, independientemente de si el producto final del Congreso que resultara de tal determinación, aportara bondad alguna a esa sociedad dado su origen mediatizado.

1.5.1.2. Un Dictamen condicionado y previo

Si el dictamen fuera producto, de condiciones derivadas de un movimiento armado o revolucionario triunfante, que incluyera dentro de sus postulados el hacer una nueva Constitución, es obvio que su formación, se habría dado previamente al inicio de ese movimiento; y se habría dado, precisamente, como uno de sus fundamentos. Por lo tanto, su carácter positivo estaría directamente condicionado por el éxito militar y político que tuviera, resultando la realización del Congreso una de las consecuencias del triunfo.

Sin embargo, no obstante los vicios que pudieran tener, en cualquiera de los supuestos, cabría la comprensión de ese dictamen como un proceso de formación de juicio, u opinión, positiva, que en base a circunstancias de origen

previas, sería el motivo de la actuación de los factores que determinarían la realización de un Congreso Constituyente.

1.6. La justificación fenomenológica del Congreso Constituyente

Al inicio de este capítulo se trató de concluir una noción de lo que es un Congreso Constituyente. Sin embargo, del mismo puede deducirse una noción más profunda, ya que es un fenómeno que puede contemplarse desde distintos ángulos: ciertamente, mediante un método histórico jurídico, puede abstraerse una noción del mismo, pero también puede contemplarse desde un punto de vista filosófico, jurídico y político, en cuanto a un ser más radical.

Un Congreso Constituyente es, por un lado, la actualización del poder constituyente con un fin determinado; es también la expresión de la necesidad coyuntural de un convenio creador o modificador del orden jurídico de un Estado; pero fenomenológicamente, vista la evolución teórica de la materia constitucional (política) y su influencia en la organización de los mismos, podría verse como el resultado de una dialéctica histórica, por la que los procesos de organización social en el mundo, han exigido cada vez más la creación de normas con mayores grados de legitimidad y justicia, y que substancialmente va evolucionando a formas más depuradas: previsiblemente, de Congreso Constituyente, a Congreso Proyectista.

Esto último tiene su justificación en el hecho de que el objetivo de un Congreso Constituyente es la creación o proyección del sustento de todo el orden jurídico de un Estado; objetivo poco sustraible a la experiencia histórica y teórica que sobre esa materia tuvieron otros Pueblos en los aspectos más importantes que tiene la ordenación de un Estado: el político, el social, el jurídico, el económico e incluso el filosófico; así como a los reflujos de información que gradualmente se han convertido en "inmediatos" a través de los medios masivos de comunicación, y ante el panorama "globalizante" (aparentemente irreversible), que va imponiendo cada vez más al objetivo de la creación de una Ley Suprema, la expectación de otros Estados y sujetos de contexto internacional, cuya incidencia y coacción está empezando a dejar de ser solo moral, para pasar a tener aspectos de legitimación política *estatal* en base a la firma de convenios internacionales (cuya jerarquía jurídica en el orden interno alcanza la de una Ley Fundamental). También es evidencia de esa dialéctica, la creciente inclinación de algunos Estados a tomar decisiones mediante referéndum, que sin ser un mecanismo perfecto, sí llega a ser una garantía de legitimidad. Es por eso que al estarse convirtiendo el consentimiento cada vez más directo y expreso del titular de la soberanía y el poder constituyente (para la toma de Decisiones Fundamentales), en una exigencia paulatina e insoslayable, es previsible que la forma de Congreso Proyectista se vaya imponiendo como modelo (por lo me-

nos teóricamente) sobre la de Congreso Constituyente en la forma como hasta ahora se ha conocido. Esta forma de Congreso Proyectista avanzaría el regreso al pueblo (en un ámbito nacional, y al hombre en un plano genérico e hipotético) de su potestad originaria constituyente, y reacomodaría al mismo tiempo el concepto tradicional de soberanía (como ya se ven suficientes señales), ante una *mundialización* al parecer inevitable.

1.7. La Representación Política y los factores reales de poder en un Congreso Constituyente

Si partimos de la idea de que el pueblo es el sujeto titular único y originario tanto del poder constituyente como de la soberanía, lo que sigue a esa idea es concluir que la integración de un Congreso Constituyente o Proyectista, habría de darse exclusivamente a través de sus representantes, bajo una regla democrática elemental. No obstante la lógica inmediata de lo anterior, la conclusión de esta fórmula (representación/pueblo) entraña cuestionamientos ineludibles sobre la originalidad de lo *representado* en el Congreso, tanto en razón del propio pueblo, como respecto de sus relaciones con los factores que *hacen* al Congreso y los *reales de poder*. Es claro que en la medida en que la conjugación de la fórmula que se planteaba al principio se acerca al ideal democrático, el proceso de integración, y la integración misma, de un Congreso Constituyente o Proyectista, fortalecen y nutren la legitimidad del órgano, y ésta a su vez trasciende en el resultado (Constitución). Pero el ideal democrático eso es: un ideal, que por principio no es extraño a su crítica como ideología, y mucho menos sustraíble a la realidad sociopolítica concreta donde acontece un Congreso Constituyente. La representación política es un fenómeno complejo¹⁹ que se manifiesta de diversos modos de acuerdo a las características de un régimen determinado, pero que en cualquier caso supone una institucionalidad.²⁰ Al tratarse de la integración de un Constituyente, no es posible aceptar llanamente un modelo de

¹⁹“...se podría definir a la r.p. (representación política) como ‘un sistema institucionalizado de responsabilidad política, realizada a través de la designación electoral libre de ciertos organismos políticos fundamentales (en su mayoría los parlamentos)’” Cotta, Maurizio, concepto de Representación Política, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (coords), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981, vol. II, p. 1431.

²⁰“No puede elaborarse un modelo de representación abstractamente sin tener en cuenta las posibilidades y los límites de los mecanismos institucionales que deben asegurar la ejecución de las solemnes prescripciones. “Es precisamente esta dimensión de procedimiento más aún que sustancial para distinguir la verdadera representación de otros fenómenos del pasado o de otros contextos políticos modernos para los que también se habla a menudo de representación, pero en un sentido que debe considerarse impropio. No es preciso olvidar que una larga tradición de pensamiento político (en la que halla lugar también un autor como Hobbes) ha visto en el soberano absoluto el ‘representante del país’, entendiéndolo a éste como aquel que, habiendo recibido en confianza un país, es su responsable y cuida de sus intereses. Y sustancialmente a la misma concepción se remiten hoy jefes carismáticos, dictadores, partidos únicos que se autoproclaman representantes de los ‘verdaderos’ intereses de los pueblos. Sin embargo no puede verse la distancia que separa de la nuestra a esta concepción de una representación no sujeta a controles institucionales y por lo tanto no garantizada.” *Ibidem*, pp. 1429-1430.

representación sin tomar en cuenta que mucho de lo representado en el Congreso, está expuesto a situaciones de facto, y no necesariamente se apoya en una institucionalidad. La realidad y experiencia histórica nos dice que esa fórmula de representación llega a ser idílica. No existe. Lo que existe (subrayando en primer lugar los regímenes donde pudiera haber vicios mayores, como podría ser una integración decretada oficial o extraoficialmente a conveniencia de los grupos en el poder), es una ecuación en la que solo los factores capaces de reflejar su poder político electoralmente, (bajo una visión contemporánea y generalizada) terminan por integrar el Constituyente.

El hecho mismo de que una convocatoria para un Congreso Constituyente, fuera amplia y permisiva de todos quienes gozaran de sus derechos políticos, no es garantía de inclusión, como se verá en los siguientes apartados. Actualmente, y con la experiencia acumulada principalmente durante los dos últimos siglos, hay elementos que ya de entrada virtualmente mediatizan esa posibilidad.

Los medios de comunicación y los grados de perfeccionamiento alcanzados²¹ en propaganda, mercadotecnia, publicidad y la comunicación misma, hacen de una elección a Congreso Constituyente (o de un referéndum sobre la Constitución resultante), un sujeto de amagamamiento comunicacional por parte de quienes pueden incidir, ya sea con poder militar, político, o económico, para inclinar a los electores o votantes. Seguramente en el mundo actual no existe un poder político, tan puro e intachable, que se resista a las tentaciones del auxilio *del otro poder* radicado en los medios de comunicación.

La representación en un Constituyente, de ningún modo es ajena a los aspectos que posteriormente se resaltarán sobre la convocatoria. Es en parte un filtro imperfecto, y una alteración del ser real de un pueblo. Sin embargo, antes de imaginar una fórmula idílica de representación, hay que tomar en cuenta que las posibilidades de la misma se fincan en un panorama muy extenso,²² que termina convirtiendo a la representación en una especie de embudo, difícil de superar, debido entre otras causas a las siguientes:

- a) La convocatoria, que es un primer filtro, como posteriormente se verá;
- b) La participación política, es otro. En virtud de esta, hay una nueva reducción del pueblo, en una clase política (o comunidad política específica) debido a la división del trabajo político, que no solamente consiste

²¹Sustancialmente desde la Alemania nazi (1933-1945).

²²El ejemplo más cercano, por supuesto, es México: la realidad ha demostrado que en el caso de la integración de los Constituyentes que han existido, jamás ha habido una representación popular plena, equitativa, o medianamente justa; los indígenas, por ejemplo, jamás han tenido una representación proporcional que exprese sus aspiraciones. El mismo caso ha sido con los Congresos Generales (Poder Legislativo). Independientemente del fenómeno persistente de la *normalidad democrática...* del fraude electoral (cuya práctica es histórica en México), en ningún "Congreso" de nuestra historia ha existido una representación genuina del pueblo, ni hay, o ha habido, una representación popular medianamente cercana a la justicia.

en el despliegue vocacional de talento, sino que abarca y considera desde la educación y el contexto social del individuo, hasta las libertades y derechos políticos que tiene, pasando por la igualdad de oportunidades para ser candidato a esa representación (y representante, después) en el Congreso Constituyente o Proyectista;

- c) la cantidad y cualidad poblacional representada: el porcentaje de la población que se representa; si determinados sectores y en qué proporción: los obreros, los campesinos, los comerciantes, etc.; si se hace con criterios pecuniarios, raciales o étnicos: mestizos, indígenas, blancos, etc.
- d) Y la representación política por sí, como fenómeno. En donde la relación del representante con el representado, independientemente de los criterios anteriores, pasa necesariamente por la reflexión de si alguien puede depositar realmente en otro, su voluntad política; o de si, el representante es efectivamente capaz de interpretar esa voluntad, no ya de cientos o miles de sujetos, sino de uno solo.

1.8. Legitimidad en un Congreso Constituyente: Congreso y Representantes

Cuando se trate el tema de la convocatoria, se hará referencia a la eficiencia de su legitimidad en relación a todo el proceso constituyente: desde la pertinencia de su dictamen positivo, hasta la organización, la integración, el desarrollo y el resultado de un Constituyente. Luego de superados los primeros momentos de conformación del Congreso Constituyente, su primer actividad es la de revisar y calificar el método, y las calidades de su integración (justificación política vinculada a las causas de su existencia), principalmente en dos sentidos: a) jurídicamente, si su existencia estaba prevista en la Constitución precedente; y dentro de esa revisión: en cuanto a la legalidad de la convocatoria, la elección de sus integrantes, etc., de acuerdo a las reglas previstas o emitidas; y b) políticamente, según las necesidades que le impone su circunstancia (por ejemplo, cuando su existencia nace del ejercicio llano y directo del poder constituyente, y no de una ley que prevea su existencia).

Por tanto, al tratar el punto de la legitimidad²³ en un Constituyente, hay dos aspectos que sobresalen: el político y el jurídico. La relevancia de uno u otro, solo puede deducirse a partir del respectivo punto de vista, pero las circunstancias en que se origina, y la naturaleza propia del Congreso, definitivamente relega al aspecto jurídico a una cuestión más bien marginal:

²³El concepto de legitimidad tiene diversas acepciones: *material ilegítimo*, se dice coloquialmente de una falsificación, por ejemplo. Sin embargo, el significado más inmediato es el de ser “casi sinónimo de justicia o de razonabilidad”. Levi, Lucio, concepto de Legitimidad, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (coords), *Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1981, vol. II, p. 892.*

1.8.1. Jurídicamente

La legitimidad jurídica en y de un Congreso Constituyente, está relacionada por una parte con la previsión constitucional y legal de su existencia, y por otra, con el cumplimiento y calificación de los mecanismos de elección anticipados en la propia ley. La “justicia” y/o “legalidad” en la elección de los delegados o representantes al Congreso, habla de si los mecanismos usados para constituir el órgano deliberativo dejaron a salvo el derecho de todos los miembros del ente social para aseguir a esa “representación o delegación” al Congreso. Por otro lado, igual indica sobre si esos mecanismos fueron lo suficientemente transparentes como para generar en el pueblo la creencia de que ahí, en esos hombres, en esa comunidad política específica, se encuentra representado; y si, por ende, hay garantías mínimas de una convicción de obligatoriedad futura que sostenga la vigencia de la nueva Constitución.

De este modo, la legitimidad y la legalidad se estrechan para dar justificación jurídica formal al cuerpo político organizado en un Congreso. Dentro de este aspecto, de conformarse al fin el Constituyente, los propios accidentes de ilegalidad, corregidos, serían al fin, e indistintamente, un motivo de legitimación, ya que cimentarían la convicción de pulcritud, legal y electiva, del Congreso.

1.8.2. Desde el punto de vista político

A partir de que ha sido dictaminada la necesidad del Congreso, paralelamente a que se han emitido las bases para su integración, y éste se ha organizado, la legitimidad del futuro órgano no solo descansa en su justificación jurídica formal, sino que de manera más amplia se extiende hacia diversos aspectos que de modo sustancial indican un vínculo, entre:

- 1*) la propia legitimidad del Estado (referente obligatorio de la legitimidad política),²⁴ las expectativas de legitimación de la ideología involucrada en el proceso constituyente, y
- 2*) sus relaciones con la comunidad política específica (grupo social ligado por la división del trabajo político: en este caso, los representantes –frente a los representados– en el Congreso), las fuerzas al interior del Congreso, y los factores reales de poder existentes.

Como ya se ha dicho anteriormente en este capítulo, el desarrollo del pensamiento político y jurídico contemporáneos, han conducido poco a poco al

²⁴“En una primera aproximación se puede definir la l. (legitimidad) como el atributo del estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la l. es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal.” *Idem*.

mundo a pugnar por que se establezcan reglas democráticas mínimas, con las que se garantice equidad para la participación del pueblo en el proceso de la toma de decisiones. Esta situación lleva a que esas reglas pasen por una reflexión fundamental: la de la representatividad, en relación con la legitimidad. Así, los elementos que más arriba fueron señalados (1* y 2*), se corresponden con la reflexión anterior en dos sentidos especialmente:

- a) en cuanto a los sujetos que encarnan físicamente al órgano, y
- b) en cuanto a éste (el Congreso) como entidad representativa de todo el pueblo.

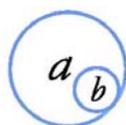
Estos aspectos de la legitimidad, vistos ponderadamente, conducen a una reflexión sobre la ideología democrática. Ésta, básicamente consiste en un sistema de valores y creencias que terminan dando por hecho una igualdad política simétrica entre los sujetos concretos de un pueblo. Esa proporcionalidad es una ficción.²⁵ El rol social que desempeñan los propios individuos determinan una realidad distinta cuando de un número (x) determinado, se reduce a otro (y). En un primer momento, ya de las descripciones de cierta calidad numérica que contiene esta ideología, se parte a relaciones más complejas que dan origen a nuevos cuestionamientos.

Tratando de abstraer lo más posible el problema, se podría avanzar en un intento por formular esa proposición en valores matemáticos mínimos –dada la calidad de que se ha hablado antes–, para delimitarlos, respecto de un Congreso Constituyente:

En una simbolización por conjuntos, en la que el pueblo se simbolizara con un primer conjunto, llamado a , y la parte de pueblo *representante* en un Constituyente con otro conjunto (o subconjunto) al que llamáramos b ; ambos conformarían numéricamente una Totalidad (t). Es decir: $\{ a + b = t \}$ Hasta ahí, los valores serían solamente numéricos, lo cual no da lugar a problema alguno, sino solo a una descripción. El conjunto se podría representar así:

²⁵“El pueblo no es una suma abstracta de individuos, cada uno de los cuales participa directamente con igual cuota de poder en el control del gobierno y en el proceso de formación de las decisiones políticas, como aparece a través de la ficción jurídica de la ideología democrática. Las relaciones sociales no subsisten entre individuos absolutamente autónomos sino entre individuos situados que ocupan un papel definitivo en la división social del trabajo. Ahora bien, la división del trabajo y la lucha social y política que se deriva de aquélla hacen que la sociedad no se considere nunca a través de representaciones conformes con la realidad sino con una imagen deformada de los intereses de los protagonistas de esa lucha (ideología) cuya función consiste en legitimar el poder constituido. Se trata de una representación completamente fantástica de la realidad y no de una simple mentira. Cada ideología, cada principio de l. (legitimidad) del poder, para desarrollarse con eficacia, debe, en efecto, contener elementos descriptivos que lo hagan creíble y, en consecuencia, idóneo para producir el fenómeno del consenso. Por este motivo, cuando las creencias en que se basa el poder no corresponden ya a la realidad social, se abandonan y se asiste al cambio histórico de ideologías.” *Ibidem.* p. 895.

Fig.1



a = representados

b = representantes

Entonces, $a + b = t$ sería la primera descripción; igualmente es entendible lo siguiente, que b pertenece a a :

$$\{ b \wedge a = u \}$$

(b pertenece a a . La suma es igual a u —el universo de ambos—, y u es algo diferente a cada uno de ellos: algo que ni a , ni b , describen por sí solos)

Sin embargo, la complejidad no viene de esos valores, por demás entendibles. La relación entre legitimidad, e ideología (1*), y la comunidad política específica al y en el Congreso, y los factores reales de poder (2*), se da precisamente en que el subconjunto b , que numéricamente está en relación a a , y a éste pertenece, guarda con este valor, a su vez, una función (f). Y aquí es en donde se ubica el problema complejo: describirla. Por que esa función tiene tantas variables como la realidad propia de cada nación o Estado. El problema es entonces la función (f), la cual, necesariamente, es descrita por a (las particularidades o circunstancias que tiene un pueblo):

$$\{ b = f(a) \} \quad (\text{en la que } f \text{ depende de } a)$$

Es claro que f no guarda un valor numérico. El valor de f , gira en torno a sustancias sociales cuantitativas y cualitativas que llenan un espectro difícil de catalogar y definir:

I. Geopolíticamente: situación de vecindad, fuerza bélica para sostener los grados y relaciones de independencia y su precio político interno; expectativas de amenaza, acoso, sobrevivencia, o influencia externas, etc., proyectados en el Constituyente.

II. Contextuales al Constituyente: historia, idiosincrasia; grados y calidades de educación, de información, de participación (generales, y políticas); pobreza, grados de elitización de privilegios o ventajas; calidad y cantidad relativa de cuadros políticos; uso y disposición, influencia, calidad, vicios, etc., de los medios de comunicación; caracteres del Estado, régimen y gobierno; factores reales de poder, etc.

III. Dinámicos del Constituyente: dictamen correcto o incorrecto de su necesidad; pertinencia y justicia de la convocatoria; condiciones materiales de organización y realización; potencialidad representativa y creativa de los cuadros políticos asistentes; relaciones entre éstos últimos y sus representados; calidad de asistencia de los factores reales de poder; connivencia; etc.

Por lo tanto, desde un punto de vista político, la legitimidad en un Constituyente está vinculada a la relación que guardan el sujeto representante $\{b\}$ (como Congreso e individuos específicos) y el sujeto representado $\{a\}$ (pueblo) en cuanto a las calidades que obran en esa “representación”:

- representante-ideología;
- representante-factores del Congreso;
- representante-factores reales de poder, etc.

1.9. La vigencia de una Constitución

Como ya se dijo anteriormente, la existencia de una Constitución va de la mano de diversos supuestos sociológicos. Es decir, que sobre la existencia de un orden jurídico, del que la Constitución es la base sobre la que se construye todo un sistema subsecuente, pesan supuestos fácticos que condicionan atributos y cualidades del mismo. El mayor de ellos, es la existencia de un Estado que a su vez reconozca y garantice (coactivamente) la validez formal de dicho orden. Tal reconocimiento y garantía es lo que conforma el atributo de vigencia, por lo que se deduce que una Constitución para ser vigente necesita la existencia del Estado que a su vez la propia Constitución genera. El razonamiento anterior es más claro cuando se refiere a una Constitución y a un Estado consolidados, ya que margina los demás problemas conceptuales (principalmente el relacionado a la positividad) y los supedita a los mecanismos de legitimación del poder político estatal. Pero en el caso de una Constitución como producto reciente de un Congreso Constituyente o Proyectista, el atributo de vigencia se ve aún más condicionado a razones sociológicas, sobre las que el mero decreto no sería por principio más que una declaración azarosa, si no existiera un vínculo definitivo entre la "norma fundamental" (a decir de Kelsen) y el sustento real de la misma. O en otras palabras, si no es posible su obligatoriedad-coercitividad, la vigencia

no existe. Cuando se trata de una Constitución, la diferencia entre positividad y vigencia es relevante en cuanto la primera describe solamente un cierto margen de eficacia que tiene el derecho; mientras que la segunda se refiere a los soportes que tiene todo un orden jurídico en la realidad, y de cuya solidez dependen las demás normas.²⁶

No obstante que los conceptos de Constitución y de vigencia tienen principalmente un referente jurídico, el problema principal que entraña la vigencia de una Constitución precede a ese referente y se ubica más en categorías políticas y sociológicas, que jurídicas. Max Weber define la vigencia como una probabilidad: "la validez de un orden -dice- es la *probabilidad* de que una conducta ocurra por la representación o idea en los sujetos de que existe un conjunto de máximas o normas obligatorias"²⁷. Y es precisamente en torno de esas *probabilidades* sobre las que termina por consolidarse y legitimarse el Estado, ya que en la medida que los sujetos se piensan obligados, el orden jurídico se valida y se regenera eficazmente. Precisamente por esto, es claro que las probabilidades de las que habla Weber crecen notablemente cuando el orden jurídico construido como proposiciones en un Proyecto de Constitución, es sometido a referéndum. La *probabilidad* más grande que puede existir es la desprendida de una certeza: en el caso de un referéndum (como mecanismo legitimador) la validez futura de una Constitución vive latentemente en la convicción que tienen sus participantes tanto sobre el mecanismo, como sobre lo que sufragan. El concepto de vigencia en una Constitución, entonces, solo puede tener un sentido positivo, fundado en la existencia de un Estado, ya que de no ser así dicho atributo simplemente no existe.

²⁶"La posibilidad de que exista un derecho dotado de vigencia, pero desprovisto de eficacia, solo es admisible en los casos a que acabamos de aludir, o sea, cuando se trata de preceptos jurídicos aislados. Sin dificultad puede aceptarse que una norma elaborada de acuerdo con todos los requisitos que estructuran el proceso legislativo, carezca por completo de positividad. Todo el mundo conoce ejemplos de preceptos formalmente válidos que nunca fueron cumplidos por los particulares ni aplicados por el poder público."

"Esta separación entre positividad y validez formal no puede admitirse en relación con todo un sistema jurídico. Un ordenamiento que en ningún caso fuese obedecido ni aplicado no estaría en realidad dotado de vigencia. Pues ésta supone, por definición, la existencia del poder político. Derecho vigente es el políticamente reconocido, es decir, el que el Estado crea o aplica por medio de sus órganos. No es posible admitir -en lo que toca a todo un sistema jurídico- el divorcio entre positividad y validez formal. La vigencia de cada ordenamiento tiene una serie de supuestos sociológicos. Y el primero y fundamental es la existencia del Estado" García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 27ª ed., México, Porrúa, pp. 39-40.

²⁷Citado por Schmill Ordóñez, Ulises, concepto de Validez del Derecho, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 11ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, t. IV, p. 3214.

CAPÍTULO 2

FORMACIÓN, DESARROLLO Y DISOLUCIÓN DE UN CONGRESO CONSTITUYENTE

2.1 Formación del órgano deliberativo: convocatoria y organización de un Congreso Constituyente 2.1.1 La Convocatoria 2.1.2 Organización 2.2 Tensión y distensión en un Congreso Constituyente. El debate de un Proyecto de Nación 2.2.1 Previo a la Realización del Constituyente 2.2.2 Durante el Desarrollo del Constituyente 2.2.3 Después del Congreso Constituyente 2.3 Disolución de un Congreso Constituyente o Projectista 2.4. Establecimiento de facto de lo ordenado por una Nueva Constitución.

2.1. Formación del órgano deliberativo: Convocatoria y organización de un Congreso Constituyente

La formación e integración de un Constituyente, es un proceso definido por la compensación de las fuerzas que impulsan y sostienen, en principio, la posibilidad de su existencia; y en el que cualquier desequilibrio, inmediatamente vuelve precaria su conservación. En esta fase (susceptible a la hostilidad armada), la lucha política constituyente, propende a iniciar aún antes de la existencia del órgano, en donde incluso la definición de lo que es un Congreso Constituyente, sus alcances, su objeto, etc., es importante, ya que mediante su caracterización claramente se establece un avance de su probable contenido. Igualmente, este proceso de formación, entraña muchos datos sobre la naturaleza, la legitimidad y el grado de posible éxito del Congreso, que se manifiestan en dos aspectos fundamentales de este proceso: la convocatoria, y la organización. La secuencia entre ambos, y su relación, es trascendental para el resultado del Congreso, y se ubican más allá de una simple estipulación de reglas para integrarlo, o de meras cuestiones de infraestructura y logística para su operatividad.

2.1.1. La Convocatoria

Este elemento es esencial. La convocatoria no es solo un “llamado” al pueblo para que designe representantes que efectivicen el ejercicio de su poder constituyente, sino que es un acto político en sí mismo con un significado más que relevante: con variables y contenido propio. Es, una primera definición de Decisiones Fundamentales, por que obedece a las preguntas de **¿quiénes** han de concurrir al Constituyente?, que a su vez adelanta el **¿qué** proyectos de nación se debatirán en el Congreso?, lo que no es un acto gratuito o sin importancia. Ya en la convocatoria van muchos de los mensajes del posible Estado que estructurará la posible Constitución que resulte de dicho Congreso.

Las observaciones anteriores se fundamentan en el siguiente razonamiento lógico: si al emitirse determinadas bases electorales para la elección de la repre-

sentación congresional (sea cual sea su naturaleza), se incurre en la aplicación de criterios que racionalicen de algún modo esa representación, entonces ese acto pre-Congreso ya tiene destinatarios actuales y potenciales, que le da su circunstancia concreta. Solo hay que pensar en el factor compuesto por el número de habitantes que conforman una población determinada: de éstos cuántos son nacionales, qué es ser nacional; criterios de la elección; si hay derechos políticos y su alcance, si no los hay; si hay proscripción; si se estamenta o agrupa la población por cuestiones de género (*x* cantidad –70, 20 o 0%– de representación de mujeres, p.e.), económicas, de raza, geográficamente, etc. El mero hecho de racionalizar una convocatoria, ya es en sí mismo un acto político cuyos alcances están definidos por su equidad o justicia para aseguir a la representación.²⁸ No obstante lo subjetivo o relativo de esa valoración, lo evidente es que la convocatoria de un Constituyente, es más que un *acto condicional* de su existencia, ya que se constituye como un verdadero acto definitorio y descriptivo del posible Congreso.

La convocatoria por sí misma, y como acto definitorio más que condicional, a primera vista no necesitaría más requisitos que el de ser un llamado o instancia para que el sujeto titular del poder constituyente se reuniera a deliberar sobre las decisiones fundamentales de la Constitución que necesita. Sin embargo, las circunstancias o particularidades, (especialmente modo y tiempo) en que tal “llamado” sea hecho, puede repercutir (más allá de la legalidad) en la legitimidad del Congreso Constituyente. La importancia de la convocatoria no es menor que las conclusiones a las que puede llegar un Constituyente, ya que puede condicionar al mismo, como decíamos anteriormente, en cuanto a su legitimidad, y por lo tanto, en cuanto al éxito de su resultado. En el caso de México, hay dos ejemplos históricos²⁹ muy ilustrativos de lo anterior. Ambos casos se refieren a uno de los primeros³⁰ y al último momento constituyente vividos en México, y son referencia puntual de lo determinante que puede ser, para las fuerzas políticas actuantes en ese momento, una “convocatoria” para Congreso Constituyente:

- a) El primer Congreso Constituyente convocado después del Plan de Iguala y los tratados de Córdoba (en conjunto, la consumación de la Independencia) y que tuvo la primera organización amplia, formal y de algún modo *incluyente* (se enfatiza) debido a la identidad de propósitos entre las fuerzas políticas de ese momento, fue el instalado el 24 de febrero de

²⁸Por supuesto, dicha justicia o equidad será relativa a la posición e interés político de quien beneficie o perjudique.

²⁹En el caso de México, bien puede asegurarse que todas las convocatorias tienen características similares.

³⁰El tema sobre cuál fue el primer Congreso Constituyente en México, se abordará en el siguiente capítulo.

1822. Al respecto, e independientemente de lo adecuado de la conceptualización, la referencia histórica indica que “gracias a la convocatoria aprobada”, dicho Congreso, en su integración, quedó “dominado por la clase media”³¹. Lo que desencadenó una respuesta violenta de una de las tendencias políticas (grupo o fuerza) del momento, significada en Agustín de Iturbide.³² El resultado fue la conspiración³³ en contra del órgano Constituyente elegido, ya que era obvio que el consecuentar su existencia habría dado como resultado una Constitución contraria a los intereses del grupo que consideraba estar desventajosamente representado.

- b) En la convocatoria para integrar el Congreso Constituyente de 1916-1917, de entrada se excluyó como elegibles a todos “los que habían servido a las facciones rivales en puestos públicos o militares”,³⁴ y aunque ésta limitación era de por sí bastante amplia, no obstante cinco días después se impusieron más restricciones. Las limitaciones se vinieron a agudizar con la restricción genérica al voto pasivo: no cualquiera podría votar, solo

³¹La crítica consiste en si es adecuada esa conceptualización de *clase media*. Luis Villoro es quien hace esta caracterización (en la nota siguiente está la cita completa). Sin embargo, Alessandro Cavalli asevera que “En sentido estricto, pues, se puede hablar de clases sociales únicamente después de las revoluciones democrático-burguesas del siglo XIX y a partir del nacimiento de las sociedades capitalistas. Aunque en muchos países no coincide la revolución democrático-burguesa con el nacimiento del capitalismo, es evidente que de una u otra forma se trata de dos aspectos del mismo proceso social que han afectado, aunque con una gran diversidad de formas y de tiempos, a gran parte del género humano; se trata, en esencia, del proceso mediante el cual la relación de los hombres con la tierra, entendida como instrumento de producción, ha dejado de ser el criterio fundamental de asignación de los roles sociales, por lo que se puede decir que el surgimiento de la sociedad de c. (clases) coincide con la declinación de las sociedades basadas en la agricultura.” ——— Cavalli, Alessandro, concepto de Clase, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (coords), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981, vol. I, p. 264.

Caso el anterior que, como es obvio, no era el de México en 1822, donde la clase media era irreal, y sin embargo sí existía un estamento no terrateniente, ilustrado y liberal, al que seguramente se quiso referir Villoro.

³²“El 24 de febrero de 1822 se instaló el Congreso Constituyente. **Gracias a la convocatoria aprobada, quedó dominado por la clase media.** Sin infringir el orden legal, la revolución infiltraba en él su arma más poderosa. Así lo reconoció Iturbide cuando, después de su derrota, **situó en la elección del Congreso su primer error político.** Desde la primera sesión votó por unanimidad que en él residía la soberanía. De hecho, actuó como soberano, tomándose por fundamento real de la nación. Podía dudarse, por ende, de las bases en que se sustentaba el régimen iturbidista...” Villoro, Luís, “La Revolución de Independencia”, en Cossío Villegas, Daniel (Coord.), et al., *Historia General de México*, 3ª ed., México, El Colegio de México, t. I., p. 641.

³³Episodio célebre y conocido como la *Conjura de la Profesa*, por haberse llevado a cabo la misma en un templo conocido con ese nombre.

³⁴“En la convocatoria Carranza especificó fechas y periodos: en octubre de 1916 tendrían lugar las elecciones de delegados al Congreso; las sesiones se iniciarían el 1º de diciembre del mismo año y terminarían a fines de enero de 1917. Los delegados debían llenar los mismos requisitos que se exigieron de los constituyentes de 1857, pero *excluía* a los que habían servido a las facciones rivales en puestos públicos o militares. Cinco días después de publicarse el decreto original, se promulgó una extensión en la que se hacían más severos los requisitos que debían de llenar los delegados, y donde se declaraba que solamente podrían votar aquellos que pudiesen comprobar con hechos reales su adhesión a la causa constitucionalista...” Roman, Richard, *Ideología y Clase en la Revolución Mexicana, La Convención y el Congreso Constituyente*, México, Sepsetentas, 1976, p. 61.

El autor remite a Eberhardt Victor Niemeyer, Jr., *The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917: The Constitutionalizing of the Revolutionary Ideology* (M. A. Thesis), Austin, University of Texas, 1951, pp. 35-37.

votarían aquellos que (en estos términos ambiguos) “pudiesen comprobar con hechos reales su adhesión a la causa constitucionalista”³⁵. Una revisión somera de esa convocatoria dejaba en claro que la misma dejaba fuera de la elección a una parte importante, no ya de los ejércitos o “facciones rivales” que sostuvieron primero al régimen de Díaz y posteriormente a Huerta, contra quienes se enderezaron las revueltas, sino de los propios grupos rebeldes que terminaron antagonizando con los llamados “constitucionalistas” (o carrancistas).

Ya sea por una u otra causa, el fundamento del error de Iturbide, es idéntico al del acierto de Carranza: la convocatoria. En ambos casos, no era para menos. La lógica de esta importancia no se debe a una cuestión de secuencia temporal, sino más bien a una relación eficiente entre la convocatoria, y el posterior desarrollo del Congreso. Las reglas que componen la convocatoria, pues, estarían motivadas por el cálculo político de los factores que determinan la existencia del Constituyente, en base a las circunstancias concretas en que se desenvuelve el proceso, y por supuesto, para el beneficio de su causa o interés.

En este proceso quienes detentan el poder calculan en base a las fuerzas que se le oponen, para obtener ventaja; y éstas en conjunto o por separado, inversamente. De ahí que una convocatoria para un Congreso sea susceptible, como acto político, de manejarse en esos términos. Es entendible que en el extremo de esta situación, quien tiene el poder para convocar y sostener de facto y políticamente un Congreso Constituyente, tiene ventajas innegables en el desenvolvimiento y resultado del mismo.

De acuerdo con lo anterior, la convocatoria no se explicaría entonces solo como un filtro, estipulado en reglas formales y directas, contenidas en un instrumento normativo, sino como un acto político, más determinante y definitorio que condicional.

2.1.2. Organización

Del mismo modo, vista superficialmente, la organización de un Congreso Constituyente no pasa de ser una mera cuestión de logística para la celebración de una asamblea, pero en el fondo no es así. Para delimitar el objeto de éste apartado, hay que decir que se incluyó este tema de la organización junto al de la convocatoria, por el hecho de que ambos constituyen la disposición y preparación que requiere un Congreso, para funcionar. Es cierto que la organización y las reglas de funcionamiento que tendría un Congreso, una vez que éste se ha integrado, ya cae dentro de sus propias facultades soberanas, para implementar desde las cuestiones logísticas, hasta la mecánica que le fuera necesaria para debatir y proyectar tentativas conclusiones; eso es cierto, sin embargo, no

³⁵*Ídem.*

es hasta ese momento al que se pretende llegar, sino fundamentalmente al primer efecto organizativo de integración de la asamblea: como efecto inmediato de la convocatoria y la secuencia en que termina por conformarse el Congreso Constituyente.

La abundancia de ejemplos históricos en los que una Asamblea Constituyente está sostenida por las armas, da fe de que aún y cuando ya está integrado el órgano deliberativo, su existencia no la garantiza un decreto. El transe que va de la convocatoria, la organización, el desenvolvimiento, y su resultado, es un momento crucial, que generalmente deriva en la incertidumbre (“¿y si ‘pierde’ x posición y/o fuerza; o el régimen...?”); pero, es cuando ya ha sido resuelto el proceso electivo en virtud de la convocatoria, y cuando el pronóstico del Congreso está determinado, cuando se alcanza la vulnerabilidad mayor. Por eso la relevancia de este momento (la disposición organizativa), en el que ya existe un efecto claro de la convocatoria: el pasar de la condicionalidad, al status deliberativo. Materializar la integración del Congreso, significa actualizar el poder constituyente, y es ahí cuando el límite entre la política y la fuerza, en un juego de legitimidades y eficacia, se relativiza de acuerdo a los intereses y al papel que desempeñan los factores reales de poder integrados en el proceso.

2.2. Tensión y distensión en un Congreso Constituyente. El debate de un Proyecto de Nación

Con el tema de la tensión y distensión que se vive en un Constituyente, se pretende razonar sobre el conflicto relativo al proyecto de nación, y el papel que juegan en el mismo los Factores del Congreso³⁶. Ese conflicto subyace en todos los momentos (anteriores y posteriores) del proceso constituyente.

En un sentido amplio, la existencia de un conflicto requiere de “por lo menos dos o más ‘unidades de comportamiento’”, mediados por una incompatibilidad. Si partimos del hecho de que un Congreso Constituyente contiene, aún desde antes de su existencia, las notas de participación de diversas fuerzas sociales (“unidades de comportamiento”) con intereses políticos que se enfrentan con cierta incompatibilidad entre sí, entonces puede decirse que dicho enfrentamiento tiene la naturaleza de un conflicto político-social.³⁷ Este conflicto (en torno a un Constituyente), no tiene una limitación temporal. Ocurre con una intensidad variable, antes, durante y después del Congreso.

³⁶Factores en el sentido que fue indicado en la sección 3 del capítulo anterior: las fuerzas políticas, la opinión pública, la voluntad de un autócrata o del grupo en el poder.

³⁷“Como todo c. (conflicto) entre dos o más ‘unidades de comportamiento’, el c. político-social puede ser definido como ‘una situación de competición en la que las partes son conscientes de la incompatibilidad de futuras potenciales posiciones y en la que cada parte aspira a ocupar una posición que es incompatible con las aspiraciones de la otra’ (K.E. Boulding). Todo c. presupone interacciones entre los antagonistas, lo que equivale a decir que un cierto grado de organización o de integración es inherente al concepto de c.” Gori, Humberto, concepto de Conflicto, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981, p. 354.

2.2.1. Previo a la Realización del Constituyente

En esta etapa, ese conflicto (tensión) se manifiesta, como se ha expresado anteriormente: a) en la actividad de los Factores que hacen un Congreso; b) durante el dictamen de su necesidad; y, c) en la convocatoria, elección, organización e integración del Congreso.

Las definiciones que anteceden a la existencia de un Congreso, dan ya, en abstracto, evidencia de cuando menos dos proyectos de nación que se conflictúan (o tensan):

- 1. El instaurado o existente (concreto, definido³⁸), y
- 2. Uno alternativo y potencial (lo cual no indica un proyecto específico y determinado; sino la opción virtual, en principio solo enunciativo o *de propósito*; que eventualmente se concretaría a partir de uno o varios proyectos específicos en el proceso constituyente).

En abstracto, el denominador común de los proyectos alternos al predominante, es el planteamiento de nuevas instituciones, y/o relaciones institucionales, para redimensionar el orden político-económico y social...

2.2.2. Durante el Desarrollo del Constituyente

Al apersonarse *la representación* política del pueblo en el Congreso Constituyente, para elaborar un proyecto de Constitución (ya sea para aprobarlo por el mismo Congreso o para someterlo a referéndum), se continúa el conflicto entre proyectos previamente definidos por las fuerzas que existen detrás de esa representación política. Es claro que la pugna entre esa representación política, ocurre desde antes de la existencia del Constituyente, por ser el reflejo de fuerzas sociales con diversos grados de incompatibilidad; el proyecto o proyectos que terminan antagonizando, son su expresión. La pugna a que hacemos mención, termina resumida dogmáticamente en proyectos específicos, como una expresión virtual de instituciones nuevas y acomodadas a los intereses de los factores actuantes en un Congreso, y se desplaza³⁹ en dos vertientes:

- 1. En el debate formal del Congreso.- La tensión o conflicto que ocurre en el Congreso Constituyente (como órgano deliberativo) es el catalizador de

³⁸Aún si la dictaminación negativa de su necesidad estuviera “camuflageada” por el argumento o *promesa de reformas constitucionales que harían innecesario un Congreso Constituyente* (de acuerdo al grupo en el poder, Factores del Congreso, y reales de poder interesados en evitar el Constituyente), que a final de cuentas guarda como objetivo la conservación del proyecto de nación imperante.

³⁹Es claro que algo tan complejo y sujeto a la circunstancia histórica particular solo puede intentar aprehenderse a partir de una generalización, y no encajonarse en una fórmula tan simple. Un caso atípico y ejemplar de desplazamiento del conflicto en torno del proyecto de nación, lo encontramos en Francia: De Gaulle sometió a referéndum el 28 de septiembre de 1958, directamente al pueblo, su proyecto de Constitución; y éste la aprobó. Más importante que la aprobación, es el hecho de que propiamente no hubo una tensión o conflicto deliberativo en una asamblea, sino en un campo *extra-Congreso*.

una virtud fundamental del proceso constituyente: su potencialidad creativa. El conflicto, a su vez,⁴⁰ explica además las posibles relaciones que tendrán en el futuro las fuerzas políticas asistentes, que consecuentemente validan con su presencia el propio Congreso y su resultado.

En esta etapa y aspecto del conflicto, cuando se actualiza la soberanía y el poder constituyente en el órgano, la deliberación gira en cuanto al fin explícito por el que se conformó el propio Congreso (la creación o revisión de decisiones fundamentales); ya que lógicamente se entiende, y supone, que las razones que fundamentaron el dictamen de su necesidad deben estar relacionadas con el producto del Constituyente. Sin embargo, hay que señalar que al proyectar la estructura jurídico-política de un pueblo, de una nación, el Congreso está en posibilidad no solo de revisar la figura estatal precedente, sino en el resumen de toda su potencialidad, está incluso en la de estimar filosóficamente los estadios hipotéticos sobre los que se funda la propia figura del *Estado* (como se ha concebido hasta ahora), para partir a la crítica de nuevas formas de organización social. Lo anterior, obviamente es una aseveración apriorística, pero tiene un fundamento histórico.⁴¹

- 2. En la correlación de fuerzas *extra-Congreso*.- Complementariamente a lo expuesto, es notorio que el conflicto que se libra dentro del Congreso a través de las discusiones, está relativizado por su substancialidad exterior: la realidad política en que se desenvuelve y la actuación de los factores reales de poder. Es decir, que para salvar la mera elucubración utópica, del fin parcialmente pragmático de reordenar jurídica y políticamente a un Estado, el debate en el Congreso va de la mano de un cálculo hacia el exterior de acuerdo a las fuerzas que existen para sostener un proyecto de nación determinado.

2.2.3. Después del Congreso Constituyente

El conflicto entre las fuerzas enfrentadas en un Congreso no cede una vez que éste ha concluido, sino que se traslada a otro núcleo. De hecho, la amenaza de pervivencia de esas fuerzas, una vez que ha sido definido el proyecto

⁴⁰“Todo c. (conflicto) presupone interacciones entre los antagonistas, lo que equivale a decir que un cierto grado de organización o de integración es inherente al concepto de c.” Gori, Humberto, *op. cit.*, nota 37, p. 354.

Estos *grados de integración* están relacionados estrechamente con la legitimidad, ya que la vivencia del conflicto en los contrarios, significativamente los sujeta al resultado.

⁴¹Todos los Congresos Constituyentes en la historia, aún los mediatizados, guardan en sí ese valor: su potencialidad formal. Cuando en México, por ejemplo, en 1916, el Congreso Constituyente se reunió a deliberar, no tenía en sí, como Asamblea, ya el contenido de la posterior Constitución, sino que ésta fue el reflejo o consecuencia de la ideología de los factores que la hicieron posible. Como se sabe, esa potencialidad dio lugar a una innovación inesperada, que posteriormente fue denominada como “garantías sociales”.

de Constitución, agudiza el conflicto hasta llevarlo a la tensión total entre las fuerzas que antagonizan:

- a) si se trata de la Constitución aprobada, para su establecimiento de facto;
- b) si se trata de someter el proyecto de Constitución a referéndum, por su aprobación o rechazo, y
- c) posteriormente a la promulgación, para impulsar u oponerse a su vigencia y/o positividad.

Es decir, el conflicto sigue; incluso, las expresiones de las fuerzas políticas y factores reales de poder que más desventaja tienen en la ya *nueva Constitución* agudizan sus acciones, ya que puede estar en riesgo su existencia, o las posiciones políticas que detentan o a que aspiran. En estas tres líneas es donde se traslada el conflicto, para conformar un núcleo de oposición simultánea y dialéctica.

2.3. Disolución de un Congreso Constituyente o Projectista

De la noción elemental de Congreso Constituyente que intentamos al inicio de este capítulo, no es difícil concluir que una vez que se ha realizado el propósito del Congreso, éste ya no tiene razón de ser: la actualización del poder constituyente se agota una vez que existe la posibilidad de un nuevo orden jurídico político plasmado en una ley, o proyecto de ley, “fundamental”; y lo que sigue es su instauración, ya sea inmediatamente después de su proclama o previo referéndum. Este último momento del proceso constituyente, la disolución, se divide en fases muy visibles, cada una claramente independiente de la otra:

- 1.- La conclusión del Proyecto de, o Constitución.- Esta fase de entrada determina que el ciclo deliberativo del Congreso se ha consumado, y que la tensión entre las fuerzas políticas asistentes al Congreso por fin ha producido un orden jurídico-político (sistemático) que contiene un proyecto de nación suficiente, al que hipotéticamente se sujetará el ente social destinatario del mismo.
- 2.- Aprobación.- Como ya se ha dicho, en base a la experiencia histórica hay dos posibilidades de aprobación:
 - a) Por la propia asamblea, o Congreso Constituyente.- Esta posibilidad corresponde a una mecánica de “delegación” del poder constituyente en la que es la propia Asamblea la encargada, de principio a fin, del proceso

transitivo entre un viejo y un nuevo orden constitucional.⁴² No obstante que es una mecánica que poco a poco se ha ido superando, es necesario apuntar que esta idea, la de la aprobación de la nueva ley por la misma Asamblea Constituyente, no necesariamente obedece a una programación para conculcar un derecho inherente del pueblo (sujeto titular del poder constituyente), sino que puede tener razones más profundas de otra índole. Esas razones están vinculadas básicamente con situaciones políticas particulares, de hecho. En otras palabras, esta posibilidad de aprobación se sostendría (de acuerdo a su tendencia histórica) en base a criterios políticos (conducidos a fin de cuentas por principios relativos al poder), y no por postulaciones de avanzada humanística. Por lo tanto, esta posibilidad de aprobación delegacional recorre un panorama que va desde el hecho de la imposibilidad material⁴³ de consultar al pueblo sobre el proyecto que se tiene de nueva Constitución, hasta los artilugios deliberados de las fuerzas políticas (tentativamente beneficiadas *a posteriori*) que verían en riesgo su proyecto.

Como se observa, en esta posibilidad es relevante la idea de “delegación” del poder constituyente, mediante la que el pueblo depositaría en una Asamblea, por “unidades” (cada delegado), la totalidad indivisible de su poder. Esta mecánica en sí, no requiere de una gran reflexión para en su caso justificarla: podría decirse sencillamente que si el pueblo es el titular del poder constituyente, y es su voluntad determinar que, sin consulta, la propia Asamblea sea la encargada de darle una nueva Constitución, en esa decisión voluntaria quedaría imbuido sin problema alguno el poder constituyente. Los accidentes de abuso que practicaran cada uno de los delegados,⁴⁴ o la propia Asamblea, serían un accidente que no alterarían la esencia de la decisión (de cualquier modo soberana) y que se subsumirían en la responsabilidad del pueblo al haber *delegado*. Sin embargo, sería igualmente sencillo saber qué tanto, esta especie de delegación *total* que conduce a la aprobación de una nueva “ley fundamental” por la propia Asamblea Constituyente, se debe a una delegación afortunada, consciente, informada, etc. en una palabra, libre; y qué tanto a lo que apuntamos con anterioridad: un artilugio ventajoso y deliberado de las fuerzas políticas o de una parte de ellas, más allá de cualquier imposibilidad material⁴⁵ legítimamente justificatoria.

⁴²Práctica que predominó principalmente hasta antes de la segunda guerra mundial.

⁴³Peligro de guerra (o estado de guerra intermitente), desastre natural, pobreza, falta de recursos organizativos, etc.

⁴⁴Al llevar propuestas no identificadas con los intereses de sus electores, o incluso un proyecto de Constitución que obedezca a intereses políticos de grupo (s), o particulares.

⁴⁵Como se dijo anteriormente: pobreza, falta de organización, etc.

- b) Mediante Referéndum.- Todas las ocasiones que a lo largo de este capítulo se ha citado la palabra referéndum,⁴⁶ se le ha asociado a éste con un mecanismo que de entrada le reserva al Pueblo la aprobación final de la nueva Constitución, y como reserva misma de su poder constituyente. Visto así, este mecanismo es irrefutable. Desde el punto de vista de la tendencia democratizadora en la toma de decisiones a nivel mundial, la invocación de un referéndum es un llamado directo a la legitimidad y a la justicia política. No hay tacha aparente: luego de que un Congreso o Asamblea hace el trabajo acucioso y enterado, donde se aplican conocimientos técnicos en todas las materias necesarias; luego de todo un proceso discusivo y legislativo donde se ha guardado en fórmulas jurídicas precisas un proyecto de nación, viene el pueblo a legitimar *el documento*, cerrando con broche de oro el trance: diciendo sí, a la nueva Constitución. En teoría, no se puede pedir mayor perfección. Hasta ahí todo está bien.

El desarrollo del pensamiento político ha llevado a los mecanismos de participación política masiva (consulta, plebiscito y referéndum) a un lugar especial en la cultura contemporánea. Son mecanismos que parecen evidenciar una salud en el ejercicio del poder, que deleita al propio pueblo, y complace política y humanísticamente a las demás naciones. El regodeo entre decisión a tomar, decisión tomada y ejecución de la decisión, referéndum mediante, no solo teóricamente es lo deseable, sino que es, por lo menos hasta ahora y aparentemente, insuperable. Sin embargo, la realidad echa por tierra lo que idealmente es perfecto: la tendencia marcada a partir de la posguerra, de transitar del Congreso Constituyente a uno que solo sea Proyectista, pasa por la revisión total de las características específicas que guarda cada régimen que instaura ese mecanismo. De la ya tradición ejemplar en Suiza y otros países europeos del referéndum, a su uso en una sociedad subdesarrollada, seguramente hay muchas diferencias. En donde no puede ser un mecanismo de contrapeso al poder político, o producto de un determinado nivel de civilización política, bien puede ser un fuerte mecanismo de legitimación al servicio del exceso; en donde no es un instrumento de equilibrio en el ejercicio del poder, puede ser un pretexto para y del autoritarismo, y el engaño popular e internacional.

Dentro de las características que definen al Estado contemporáneo, resaltan la naturaleza política que le corresponde a los medios de comunica-

⁴⁶El referéndum es “una institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas”. García Laguardia, Jorge Mario, concepto de Referéndum, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 11ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, t. IV, p. 2718-2719.

ción -públicos y privados- en relación al aparato ideológico y propagandístico estatal. Si como se puede constatar en cualquier Estado actual, los medios de control social en una nación, pasan siempre y necesariamente por el control (científico en mayor o menor grado) o cuando menos comprensión, de los fenómenos comunicacionales, no es difícil hacer un primer cuestionamiento sobre las calidades de los procesos de participación política masivos, empezando por la preparación y realización de un referéndum sobre una nueva Constitución.

Por lo anterior, se puede asegurar que el conocimiento y uso privilegiados de este aparato (ideológico y propagandístico) del Estado, vinculado a grupos de interés constituyente (factores de un Congreso Constituyente o Proyectista), son de entrada una primera tilde sobre lo que anteriormente decíamos como teóricamente perfecto: el referéndum posterior a un Congreso Proyectista.

De los cuestionamientos anteriores, se sigue que los mecanismos de aprobación de un Congreso (Constituyente o Proyectista) no enuncian por sí mismos un valor ético político, positivo o negativo, sino que solo delatan el servicio que hacen de ellos los factores que en última instancia componen a un Constituyente, en relación a variantes político sociales. El mecanismo es un mero instrumento que no contiene bondad o maldad alguna; es el uso Terminal, lo que configura su valor ético político, lo que redunda, como ya se dijo, en la posible vigencia de la futura Constitución.

- 3.- La Proclamación.- Esta fase, consistente en la “publicación solemne” de la Constitución (luego de haberse aprobado ésta directamente por la asamblea o mediante referéndum) completa el objeto del Constituyente, y desprende de este el poder constituyente depositado, para sustituirlo, formalmente y en un plano jurídico-político, por lo poderes constituidos ordenados y previstos en las nuevas instituciones estatales. Esta fase es imprescindible para una nueva Constitución (vista como un “documento solemne”), y simultáneamente significa para el Congreso Constituyente, su terminación o disolución formal, por agotarse la justificación de su existencia.

2.4. Establecimiento de facto de lo ordenado por una nueva Constitución

Los valores que contiene la potencialidad del Congreso Constituyente, a que se aludía en el presente y el anterior capítulo, implican el riesgo de la concordancia entre la postulación ideal de nuevas instituciones, y la realidad. El riesgo consiste en la anulación posible de esa potencialidad, al pasar el producto del Congreso, de la *potencia* al acto. Es decir, que la promesa contenida en el Constituyente, por sus mismos valores, al ejercerse, lo anulen por una superposición

desatinada (o desafortunada, según se vea), de los factores reales de poder que en la realidad nieguen los postulados de la nueva Constitución.

Lasalle decía que cuando una Constitución no tomaba en cuenta a lo que llamó factores reales de poder, ésta no pasaba de ser una "hoja de papel".⁴⁷ En su definición de factor real que concibe Lasalle (el ser "una fuerza social efectiva y eficaz"), ubicó a "la conciencia colectiva y la cultura general" como uno de ellos.⁴⁸ Dando por válida la definición de Lasalle, lo anterior nos llevaría a pensar que incluso también los deseos y aspiraciones de un pueblo son un factor real de poder, que a la postre nutriría a las instituciones erigidas por una Constitución existente, o determinarían el contenido de una nueva. Sin embargo, al tratarse de una nueva Constitución, la cuestión no sería tanto el aceptar ese razonamiento, sino precisamente distinguir cuando una aspiración o deseo (desiderátum... dicen los tratadistas) es ya un factor real de poder, y cuando no lo es; distinguir cuando, de contenerse en una Constitución, son o serían, solo letras en una hoja de papel. En la historia nacional especialmente, los ejemplos sobran para abundar en el tema.⁴⁹ Por otro lado, el Congreso (Constituyente o Proyectista), en principio depositario de esa potencia creadora, solo viene a ser sustituido realmente por lo creado en la nueva Constitución cuando ésta puede decirse vigente y positiva en un grado tal, que permita el sostenimiento del

⁴⁷Lasalle se refería despectivamente a la "Constitución escrita", como *la hoja de papel*. "Hemos visto señores, qué relación guardan entre sí las dos constituciones de un país, esa Constitución real y efectiva, formada por la suma de factores reales y efectivos que rigen en la sociedad, y esa otra Constitución escrita, a la que, para distinguirla de la primera, daremos el nombre de *la hoja de papel*." (las cursivas son del texto) Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?* México, Editorial Colofón, 1990, p.53.

⁴⁸*Idem*, pp. 46-47. — Por cierto, y con respecto a que la historia no siempre respeta los derechos y conquistas que a veces con sangre alcanzan los pueblos, el Montesquieu que recrea Joly, le replica a Maquiavelo: "... Jamás se ha visto que las sociedades mueran al nacer. Una vez constituidas de acuerdo con la modalidad que les corresponde, puede ocurrir que, al corromperse sus instituciones, se debiliten y mueran; pero ya habrán vivido por varios siglos. Así es como los diversos pueblos de Europa han pasado, a través de sucesivas transformaciones, del sistema feudal al sistema monárquico, y del sistema monárquico puro al régimen constitucional. Este desarrollo progresivo, de tan imponente unidad, nada tiene de fortuito; se ha producido como la consecuencia necesaria del movimiento que se ha operado en las ideas antes de traducirse en los hechos.

"Las sociedades no pueden tener otras formas de gobierno que las que corresponden a sus principios, y es esta ley absoluta la que contradecís cuando consideráis al despotismo compatible con la civilización moderna. Mientras los pueblos han contemplado la soberanía como una pura emanación de la voluntad divina, se han sometido sin un murmullo al poder absoluto; mientras sus instituciones han resultado insuficientes para garantizar su marcha, han aceptado la arbitrariedad. Empero, desde el día en que sus derechos fueron reconocidos y solemnemente declarados; desde el día mismo en que instituciones más fecundas pudieron resolver por el camino de la libertad las diversas funciones del cuerpo social, la política tradicional de los príncipes se derrumbó; el poder quedó reducido a algo así como una dependencia del dominio público; el arte de gobernar se transformó en un mero asunto administrativo. En nuestros días, el ordenamiento de las cosas en los Estados asume características tales, que el poder dirigente solo se manifiesta como el motor de las fuerzas organizadas..." Joly, Maurice, *Dialogos en el Infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*, México, Editorial Colofón, 1989, pp. 42-43.

⁴⁹"El problema fundamental de México, desde el punto de vista político-constitucional, consiste en el divorcio frecuente entre la normalidad y la normatividad. Es hecho notorio que nuestras Constituciones han tenido escasa vigencia práctica, y por eso han sido denominadas 'literarias'..." Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 1, p. 30.

régimen creado.⁵⁰

Cualquier definición de derecho (objetivo, por supuesto) envuelve en sí la postulación hipotética de un "deber ser" conductual.⁵¹ Ello supone que para su positividad y/o validez, como ya se dijo anteriormente, es necesario que exista un vínculo eficiente entre el derecho y la realidad: que el enlace establecido entre

- a*) un orden jurídico -jerárquico normativo-;
- b*) el Estado o sustento coercitivo de ese orden -cuya existencia es a su vez consecuencia de ese orden jurídico-; y
- c*) la realidad sociopolítica en la que subsisten o pretenden subsistir los dos anteriores elementos, sea lo suficientemente fuerte y adecuado, que resista el margen de inaplicación del derecho (*a-positividad*).

Por lo anterior, se puede concluir que:

- 1. La inexistencia o debilidad de ese nexo o vínculo se traduce en la realidad en instituciones ficticias, o en su caso, endeble, frágiles;
- 2. y cuando ese vínculo o enlace se deteriora, o es ya demasiado laxo, se pasa de una mera crisis de instituciones a una total crisis política de régimen, en la que el Estado (que en una relación interdependiente ha sido generado por la Constitución con el objeto principal a su vez, de garantizar su obligatoriedad) arriesga su existencia.

Es por demás obvio apuntar que detrás de a*), y b*), en relación a c*), solo pueden existir dos fuerzas: la que los valida, o la que se les opone. La primer fuerza -la que valida- es la que reconoce, sustenta y conforma todo un régimen político determinado (las instituciones de que se vale para guardar el *status quo*); la segunda -que se le opone- va desde una costumbre tan poderosa que de facto se imponga y/o niegue a la nueva institucionalidad, hasta la organización de la inconformidad ante el *status quo* proyectado o imperante, en formas subversivas. Esta relación de fuerzas conforman *la Constitución real* de una nación, y si atendemos a lo que afirma Herman Heller (en cuanto a que "...en última instancia, siempre veremos confirmarse la regla de que la Cons-

⁵⁰"Cronológicamente el Constituyente precede a los poderes constituidos; cuando aquel ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados." *Ibidem*, p. 13.

⁵¹"El derecho, en su sentido objetivo, es un conjunto de normas. Trátase de preceptos imperativo-atributivos, es decir, de reglas que, además de imponer deberes, conceden facultades" García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, nota 26, p. 36.

titución real consiste en las relaciones reales de poder⁵²), serían estas fuerzas que validan o se oponen a un determinado orden jurídico-político, las que en un proceso constituyente determinarían la posibilidad o imposibilidad de traducir en hechos la postulación hipotética de una nueva Constitución.

⁵²Tena Ramírez hace esta cita (Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, 1942, pp. 280, 286 y 287) La referencia completa es la siguiente: "La creación de normas por el Estado, como ya lo observó Bülow, no crea, desde luego, un Derecho válido, sino solo el plan de un derecho que se desea para el futuro. Esta oferta que el legislador hace a los destinatarios de la norma sólo produce derecho vigente en la medida en que las normas salen de su existencia en el papel para confirmarse en la vida humana como poder. Puede faltar esta confirmación por muy diversos motivos, ya por que la vida no precise de tales normas, ya por que las rechace, y en tales casos la normatividad pierde su fuerza normalizadora... En última instancia, siempre veremos confirmarse la regla de que la Constitución consiste en las relaciones reales de poder". Tena Ramírez, Felipe, *op.cit.*, nota 1, pp. 29-30.

CAPÍTULO 3

LOS CONGRESOS CONSTITUYENTES EN MÉXICO

3.1 El carácter de Constituyente 3.2 El primer Congreso Constituyente: 1823-1824 3.2.1 Contexto histórico 3.2.2. Convocatoria y desenvolvimiento del Constituyente 3.2.3 Resultado deliberativo 3.2.4 Vigencia 3.3. El proceso Constituyente de 1835-1836 3.3.1 Contexto histórico 3.3.2 Convocatoria y desarrollo del proceso 3.3.3 Resultado deliberativo 3.3.4 Vigencia 3.4 El proceso de 1840-41 y el Congreso de 1842 3.4.1 Contexto y desarrollo del proceso 3.5 La Junta Nacional Legislativa de 1843 3.5.1 Contexto y Desarrollo 3.5.2 Resultado deliberativo 3.5.3 Vigencia 3.6 El Congreso de 1846-1847 3.6.1 Contexto y desarrollo 3.6.2 Resultado deliberativo 3.6.3 Vigencia 3.7 El proceso constituyente durante la dictadura de Santa Anna 3.7.1 Contexto y desarrollo 3.8 El Congreso Constituyente de 1856-57 3.8.1 Contexto histórico 3.8.2 Convocatoria y desenvolvimiento del Constituyente 3.8.3 Resultado deliberativo 3.8.4 Vigencia 3.9 El Congreso Constituyente de 1916-17 3.9.1 Contexto histórico 3.9.2 Convocatoria y desenvolvimiento de la Asamblea 3.9.3 Resultado deliberativo 3.9.4 Vigencia

3.1. El carácter de Constituyente

La historia de los Congresos Constituyentes en México puede ser un referente de importancia en la reflexión sobre la temática aquí aludida. Es necesario advertir sin embargo, que por no ser el objeto de esta tesis, en este capítulo solo se hará una breve reseña sobre algunos de los aspectos que tuvieron los diversos Congresos, tentativas de Congreso, o incluso algunos sucesos, que involucraron un proceso constituyente en México. Por esto mismo, y antes de hacer esa relación, hay dos cuestiones que es importante dejar puntualizadas, aún cuando sea sucintamente. La primera es la relativa al carácter de Constituyente, y la segunda, en cuanto a cuál fue el primer Congreso que tuvo esa calidad.

Tomando como referencia la noción sugerida al inicio de esta tesis, el carácter de Constituyente se da cuando se actualiza este poder a través de representantes populares en una Asamblea o Congreso, elegidos expresamente y con el objeto primordial de elaborar una Constitución (o un proyecto de -cosa que nunca ha ocurrido en México-) que de estructura jurídico-política a un Estado. Entonces, si tomamos en cuenta, que:

- 1.- La reunión de Cortes instalada en Cádiz en 1811, no obstante contar posteriormente entre sus delegados a 15 representantes⁵³ “de la Nueva España”, era por sí una Asamblea con carácter de Constituyente, pero reivindicatoria del reino español (aún transitó a Monarquía Constitucional⁵⁴),

⁵³Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 2ª ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 20.

⁵⁴Este tránsito a Monarquía Constitucional fue por supuesto muy accidentado, y está marcado en general por las resistencias al pensamiento liberal que se dieron en España. A partir de 1808 y con la invasión napoleónica solo como tangencial pretexto, el reino español (personalizado en

y desde cualquier ángulo que se le vea definitivamente no fue jamás un producto de la “actualización del poder constituyente” de México, como nación; y que

2.- El *Congreso* instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, fue integrado por 6 diputados designados por Morelos, y solo dos elegidos popularmente,⁵⁵ no variando sustancialmente sus calidades durante su existencia; podemos concluir con certeza, que: El primer Congreso Constituyente en México fue el reunido el día 5 e instalado el 7 de noviembre de 1823. Por las siguientes razones:

- a) México ya había consumado su independencia;
- b) existió una convocatoria expreso para elegir representantes de la nación mexicana, a dicho Congreso;
- c) su objeto era darle un orden jurídico político al nuevo país independiente a través de una Constitución, y
- d) el Congreso Constituyente precedente, instalado el 24 de febrero de 1822, declinó ese carácter al asumirse como *convocante* de aquel que le proseguiría en noviembre de 1823.

3.2. El primer Congreso Constituyente: 1823-1824

3.2.1. Contexto histórico

Luego de haberse consumado la independencia, el acomodo de todos los factores y fuerzas políticas que la hicieron posible empujó en 1822 a una primera convocatoria a Congreso Constituyente.⁵⁶ Pero lo endeble de su integración (sostén fáctico) no hizo posible que este realizara su cometido. Después de ser instalado el 22 de febrero de 1822, de haberlo disuelto Iturbide el 31 de octubre de ese mismo año, y de reinstalarse el 7 de marzo de 1823, ese Congreso no pudo alcanzar más que un carácter de *convocante* a otro sí, Constituyente, debido principalmente a la presión ejercida desde las provincias, donde las diputaciones empujando hacia el reconocimiento de una confusa y pretendida soberanía, empezaron a autoerigirse como Congresos Constituyentes.

la mezquindad y perfidia de Fernando VII) devendría en tal decadencia, que hasta la fecha solo un novelista genial como Benito Pérez Galdós, ha podido recrear y dar mejor cuenta histórica de aquellas décadas. Para una revisión constitucionalista del debate y proceso en torno a las Cortes de Cádiz y su Constitución de 1812, véase, Serrano Migallón, Fernando, *La vida Constitucional de México, Constituciones impuestas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, t. II, pp. 291-360.

⁵⁵Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1978*, 8ª ed., México, Porrúa, 1978, p. 28.

⁵⁶En el tema de Convocatoria, subsección 1.1, del capítulo anterior, y sus respectivas notas al pie de página, se destacan otros aspectos relacionados con el tema.

3.2.2. Convocatoria y desenvolvimiento del Constituyente

El Congreso Constituyente de 1822, reinstalado, aceptó la realidad política que implicaba la nueva situación, y emitió la convocatoria exigida a un nuevo Constituyente el 17 de junio de 1823, desistiendo con ello de tal carácter. Dicha convocatoria alcanzó y fue correspondida por las fuerzas políticas y factores de poder más relevantes (terratenientes, militares, iglesia, comerciantes y *notables*), otorgándole con ello una legitimidad suficiente al Congreso en ciernes, y logrando con éxito su reunión el 5, e instalación el 7 de noviembre de ese mismo año. En medio de las situaciones de facto en que se vivía en esos momentos, la pertinencia de la convocatoria emitida por el Congreso de 1822 reinstalado, hizo posible que el nuevo Congreso alcanzara, por primera vez en la historia de México, un carácter cabal de Constituyente. Su integración y vínculo con el control político, militar y económico del país, permitió que sus deliberaciones y decisiones sirvieran para fundamentar instituciones y un principio de gobierno, aunque inestable,⁵⁷ definitivamente nacional (que por otro lado no sería suficiente para sacar al nuevo país del caos).

3.2.3. Resultado deliberativo

Los resultados constituyentes del Congreso de 1823-24, se plasmaron en dos documentos básicos: El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana aprobada el 31 de enero de 1824, y la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (publicada posteriormente como Constitución Federal de...),⁵⁸ sancionada el 4 de octubre de ese mismo año. Esta última incorporó lo fundamental del “Acta”, y su contenido giró en torno a la reafirmación de la independencia; religión, forma de gobierno y separación de poderes: a) “La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia”, decía el artículo 1o; b) “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”, artículo 4o; c) “La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. La nación la protege por leyes y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”, artículo 3o; d) “Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial”, artículo 6o.⁵⁹

⁵⁷Solamente Guadalupe Victoria, el primer Presidente de México, terminaría en muchas décadas un periodo presidencial (hasta 1848-51, en que Herrera lograría terminar otro periodo); sin embargo, coadyuvante o más importantes que la Constitución en que se sustentaba, el factor económico y las primeras desgravaciones producto de la independencia, fueron esenciales para ello: “Cuando se revisan los gastos se entiende la relativa tranquilidad de los años del periodo Victoria, ya que los préstamos le permitieron saldar los déficits del presupuesto...” Zoraida Vázquez, Josefina, “Los primeros Tropiezos”, en Cossío Villegas, Daniel (Coord.), et al., *Historia General de México*, 3ª ed., México, El Colegio de México, 1986, t. II, p. 772.

⁵⁸Tena Ramírez, Felipe. *op. cit.* p. 153.

⁵⁹La consulta de Leyes en este capítulo y sin excepción, se hizo en la obra citada (nota 55) de Tena Ramírez, Felipe.

3.2.4. Vigencia

Como se dijo líneas arriba, la Constitución de 1824, suficiente para fundamentar formal y realmente al nuevo Estado independiente,⁶⁰ no lo fue para someter a las fuerzas eficientes de la estrenada república, reflejando con ello un distanciamiento muy significativo entre el sustento coercitivo de la norma, y la realidad. Con revueltas no tan esporádicas y un caos permanente, la vigencia de la Constitución fue mediana y formal. La historia registra como centro de las confrontaciones al federalismo, instituido en la Constitución, pero es relevante el cuadro económico y político-sociológico,⁶¹ en que se enmarcaron. La suma de toda esa problemática entre positividad y vigencia constitucionales, se sintetizó en junio de 1834, cuando el presidente Santa Anna violentó la Constitución al desconocer los actos del Congreso (referentes a las reformas de 1833, promovidas por el vicepresidente Gómez Farías), abriéndole el paso a nuevas y más agudas violaciones que terminarían finalmente por sepultar a la propia Constitución de 24 mediante otro proceso constituyente. La realidad se impuso: las instituciones erigidas por la Constitución de 1824, no eran más fuertes que las

⁶⁰En cuanto a que, como se dijo, generó un gobierno nacional; solamente, por que como generador de un nuevo orden jurídico-político acertado, que armonizara las fuerzas políticas y factores de poder existentes en el naciente Estado, definitivamente fue un fracaso. Los acontecimientos por suceder en el país lo confirmarían.

⁶¹“Los años de lucha por la independencia afectaron sin duda a las estructuras del país y una de sus consecuencias fue que acentuaron las diferencias entre las clases poseedoras y el resto de la población, engendrando por otra parte una nueva doble escisión: entre el Estado y la Iglesia, y entre el centro y las provincias. Esta triple fractura que se acentuó rápidamente iba a ser el origen de las dos grandes tendencias políticas o ‘partidos’ que iban a cortar en dos al México del siglo XIX. Desde los años del efímero Imperio iturbidista (1822-1823), las élites dirigentes se enfrentaban con vehemencia. Oficiales del ejército, profesionistas y clérigos, comerciantes y terratenientes, se dividieron en dos tendencias políticas: ‘monarquistas’ y ‘republicanos’. Esas dos tendencias que con otros matices existían en otros países latinoamericanos se agruparon en las primeras organizaciones políticas de México: las logias masónicas. En el seno de las mismas, las élites dirigentes encontraron la posibilidad de organizarse y muy pronto las divisiones existentes se hicieron visibles a la luz del día. Los antiiturbidistas se dividieron rápidamente entre ‘borbonistas’ y ‘republicanos’. El ‘Partido monárquico’ o ‘borbonista’ estaba formado por los miembros del alto clero, algunos oficiales del ejército, los terratenientes y los miembros de la burguesía que controlaban el comercio y la minería. El ‘Partido republicano’ agrupaba de su lado al clero bajo y medio, a los profesionistas y a una facción del ejército.

“La república reemplazó al Imperio, pero las instituciones continuaban siendo las de la Colonia Española. Las dos tendencias antagonistas que estaban organizándose, discutieron entonces esa primera Constitución (1823-1824)... en los primeros días de vida republicana, las élites de México continuaron divididas en dos ‘partidos’. Por un lado la tendencia que se conocía como ‘Partido de los cambios’ o ‘Partido del progreso’, que exigía la ocupación de los bienes del clero, y por el otro el ‘Partido del orden’, llamado por sus adversarios partido ‘del inmovilismo’. Los primeros hablaban de ‘libertad’ y de ‘progreso’ y los segundos de ‘orden público’ y de ‘religión’ pero sus vagos llamamientos eran confundidos de muy diversas formas por que los problemas del país seguían siendo secundarios con relación a las ambiciones de los hombres. Las dos tendencias carecían en realidad de un programa claro y de organización. El ‘Partido del progreso’ se apoyaba esencialmente en las fuerzas locales y sus adversarios en el clero y en el ejército. La Primera República Federal (1824-1835) estuvo así caracterizada por la gran inestabilidad de los gobiernos. Desde sus primeros meses de vida independiente, el país vivió una guerra civil casi continua: motines, revueltas de todo tipo, pronunciamientos y sublevaciones se sucedieron en el curso de los años siguientes...” Garrido, Luís Javier. *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo estado (1928-1945)*, 5ª ed., México, Siglo XXI, 1989, p. 21.

voluntades y poderes de facto existentes.

3.3. El proceso constituyente de 1835-1836

3.3.1. Contexto histórico

La situación anárquica entre viejas, pero subsistentes, y nuevas (pero solo formales) instituciones, que guardaba la *Federación*, fue alimentando la confrontación cada vez más encarnada entre las fuerzas políticas liberadas entonces. Los enfrentamientos giraron sobre la identidad federalistas-centralistas, liberales-conservadores. El eje que abriría un proceso constituyente ulterior, serían las reformas que en 1833 e impulsadas por el Vicepresidente Gómez Farías, aprobara el Congreso General. En todas ellas el centro afectado era la iglesia, misma que no tardó en reaccionar, junto con otros sectores conservadores. Las medidas anticlericales desencadenaron pronunciamientos (Oaxaca, Puebla, Orizaba, Cuernavaca) contra el Congreso, que además de lograr el propósito de detener la ofensiva contra la iglesia, reavivaron la confrontación entre centralistas y federalistas. Finalmente, luego de decenas de enfrentamientos, y un ardid; en medio de la bancarrota y los interminables problemas de Gobierno, *el federalismo* cedió en 1835.

3.3.2. Convocatoria y desarrollo del proceso

El ardid *centralista* consistió en lo siguiente: jamás hubo una convocatoria para integrar Constituyente alguno. Sin facultades expresas para ello y apoyado en el Presidente Santa Anna, el entonces renovado y recién electo Congreso General, emitió un decreto el 9 de septiembre de 1835, “declarándose Congreso Constituyente investido para variar la forma de gobierno”,⁶² colocándose con ello ambos, Congreso y Presidente, por encima de la Constitución de 1824.⁶³ El decreto era anticonstitucional, y sin embargo fue consecuentado y sostenido por la facción conservador-centralista, hasta producir una nueva estructura constitucional: primeramente el Congreso emitió unas *Bases para la Nueva Constitución* (23 octubre de 1835), sobre las que después se articularon *Siete leyes* (numero cabalístico) que terminaron conformando las Leyes Constitucionales (diciembre de 1836) del país.

3.3.3. Resultado deliberativo

Por supuesto, las “Bases y Leyes Constitucionales”, tocaban los aspectos fundamentales que motivaron su nacimiento: a) Se mantenía a la católica como

⁶²Rabasa, Emilio O., *op. cit.* nota 53, p. 40.

⁶³El artículo 171 de la Constitución de 1824, disponía: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados”. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 55, p. 193; También Véase Rabasa, Emilio O., *Idem*, p. 40.

religión oficial (artículo 1o de las Bases); b) se suprimió el federalismo, dándole carácter de “Departamento” a los Estados y sustituyendo a las legislaturas por “Juntas Departamentales” (artículos 8o y 9o; de las Bases);⁶⁴ y d) se creó un nuevo órgano llamado “Supremo Poder Conservador” con facultades que claramente rompían el principio de división de poderes (la *Segunda Ley*,⁶⁵ se dedicaba íntegramente a su regulación).

3.3.4. Vigencia

Las Bases y Leyes Constitucionales de 1836, adolecieron de lo mismo que su antecesora: no pudieron imponerse como sustento jurídico político del Estado mexicano, por que simplemente no capturaban en su contenido, ni pudieron sobreponerse, a los factores de poder y fuerzas que incidían en la realidad caótica del momento en que fueron decretadas. Por lo que la pobreza tanto hacendaria como general, las hostilidades o amagos de separación del territorio (Tejas 1835, Yucatán 1840), la guerra con Francia (1837-39), la cruda realidad de los desmanes; la inestabilidad de Gobierno (cambios de Ministerios, de Presidentes), y un poco más el permanente, incómodo e insalvable antagonismo federalistas-centralistas/liberales-conservadores, (con las *Bases y Leyes*, como blanco), determinaron el destino de los *Dogmas* Constituyentes de 1835-36. Solo en esos términos se puede decir que dichas “Bases” fueron vigentes.

3.4. El proceso de 1840-41 y el Congreso de 1842

3.4.1. Contexto y desarrollo del proceso

El origen, sustancia y contexto en que surgieron las Bases y Leyes Constitucionales de 1835-36, llevaron a que en diciembre de 1838 y luego de la usual dosis de caos que pervivía en el país y un par de levantamientos pro-federalistas muy significativos para el momento,⁶⁶ desde el propio gabinete del Presidente Bustamante ya se empezara a instar al Congreso General a que convocara a

⁶⁴Sin embargo, aunque se *suprimía* el federalismo (Estados y Legislaturas), la composición del Poder Legislativo se dispuso como bicameral: con un *Senado* (de 24 miembros, según la Tercera Ley). En total subversión de su naturaleza precedente (representación de los *Estados Federados*, de acuerdo al modelo norteamericano), este peculiar Senado resultaba de un complicado procedimiento que involucraba por etapas a la Cámara de Diputados, al “Gobierno en Junta de Ministros”, a la Suprema Corte de Justicia, a las Juntas Departamentales y finalmente al Supremo Poder Conservador, quien *examinaba y calificaba* las elecciones.

⁶⁵Descriptiva de las muy particulares concepciones políticas de los conservadores-centralistas de esos tiempos, esta *Segunda Ley* tenía su fundamento en un párrafo del artículo 4o de las Bases, donde luego de establecer la división de poderes (en Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sin decir más, se disponía textualmente: “Se establecerá además un *arbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones*”; lo que derivó en extensos 23 artículos, que le permitían al *Supremo Poder Conservador* (depositado en 5 personas), intervenir en todo. “Para rematar el absurdo, se decretó que el Supremo Poder solo era responsable ante Dios y la opinión pública (artículo 17) y sus individuos en ningún caso podrían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.” Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 53, p. 43.

⁶⁶Costeloe, Michael P., *La República Central en México, 1835-1846*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 180-181.

elecciones de diputados constituyentes para dictar una nueva Constitución que consignara un federalismo moderado. La iniciativa no fructificó (fue rechazada tanto por la comisión enviada por el Congreso a los dos recién nombrados Ministros de Bustamante: Gómez Pedraza y Juan Rodríguez Puebla, como por el Supremo Poder Conservador, lo que llevó a ambos Ministros a renunciar solo tres días después de haber asumido el cargo⁶⁷), pero el debate y la lucha continuaron. En julio de 1840, en un episodio más del movimiento federalista, Gómez Farías y José Urrea tomaron el Palacio Nacional y capturaron al Presidente Bustamante; y aunque finalmente las fuerzas leales al Gobierno derrotaron la toma, esta fue parte del inicio del fin del Gobierno centralista. Al suceso anterior le siguieron otros de carácter hacendario, políticos y militares que derivarían en nuevos pronunciamientos, y no precisamente de orden federalista. En agosto y septiembre de ese año, surgieron el Plan de Guadalajara (General Mariano Paredes), el del Departamento de Veracruz⁶⁸ y el de la Ciudadela (General Gabriel Valencia), al que Santa Anna se sumó suscribiendo otro Plan. Al mismo tiempo, el propio Presidente Bustamante, emitió su Plan, donde con un tono pro-federalista propuso convocar a un Congreso Constituyente “extraordinario”, recurso que no detuvo la andanada en contra de su Gobierno. Los generales “pronunciados” firmaron un documento (*Las Bases de Tacubaya*; 28 de septiembre del 41), donde desconocieron a los poderes (excepto al judicial), y se propuso convocar a un nuevo Constituyente. Bustamante fue derrotado, y Santa Anna, con carácter de “provisional” (designado mediante un mecanismo a modo previsto en el documento firmado en Tacubaya) de nuevo se hizo de la Presidencia. La convocatoria al Constituyente por fin se emitió el 10 de diciembre de 1841, pero el panorama se complicó, ya que las elecciones, celebradas el 10 de abril, fueron ganadas en su mayoría por los liberales (federalistas puros y moderados); opositores al Bloque político-militar amalgamado en torno a Santa Anna.

Luego de ser iniciadas las sesiones del Congreso el 10 de junio de 1842 y como consecuencia de su antagonismo, Santa Anna como presidente “provisional” puso al Congreso pro-liberal/federalista el primer escollo, al hacerles jurar a la mayoría de los diputados electos las “Bases de Tacubaya”. Como producto de todos esos condicionantes, ya deliberando el Congreso el primer proyecto de la Comisión de Constitución fue rechazado por el pleno, y regresado a la misma para rediscutirse. En esa comisión los federalistas radicales estaban en minoría pero no en el pleno, por lo que el debate se condenó al estancamiento. Resultaron dos proyectos principales de Constitución; uno llamado “de la minoría”, otro de “la mayoría”, donde se plasmaba el ideario de ambas facciones

⁶⁷*Ibidem*, pp. 186-187.

⁶⁸Rabasa, Emilio, *op. cit.*, nota 53, p. 48.

centralistas-federalista/conservadores-liberales. El 15 de octubre, Santa Anna, como Presidente, en el Diario Oficial criticó “fuertemente” a los federalistas; pero unos días después abandonó su ofensiva, y para más vicio del ambiente político se marchó de la capital, y dejó en su lugar a Nicolás Bravo (26 de octubre de 1842). Sin embargo, pese a las tensiones, la mayoría liberal del Congreso generó un proyecto donde nuevamente y en persistencia de las reformas de 1833, en su contenido atacaba a la iglesia y excepto por el nombre (seguía llamando a las entidades “Departamentos”) retornaba a la república a una estructura federalista.⁶⁹ La Presidencia no tardó en acometer al Constituyente con una declaración en su contra, por lo que desde el 11 y hasta el 19 de diciembre, los desconocimientos del Congreso por parte de sectores militares conservadores empezaron a surgir. A la postre, el Presidente Bravo teniendo el apoyo de todos los Departamentos (excepto uno -Querétaro-) terminaría por impedir las sesiones del Constituyente mediante la fuerza armada, con lo que a pesar de las protestas de los diputados y un proyecto de Constitución terminado que pretendía darle gusto a todos (o encontrar el “justo medio”, como lo asevera Costeloe) ese Congreso de aspiraciones constituyentes llegaría a su final.⁷⁰

3.5. La Junta Nacional Legislativa de 1843

3.5.1. Contexto y Desarrollo

Luego de la disolución militar del Congreso de 1842, fue integrada la llamada *Junta Nacional Legislativa*. Este órgano estaba previsto en las “Bases de Tacubaya”, y según se disponía en las mismas y en un decreto posterior, su finalidad sería únicamente elaborar las Bases de una nueva constitucionalidad. No hubo convocatoria para su integración. Sus miembros fueron designados directamente por el entonces Presidente Nicolás Bravo el 23 de diciembre de 1842;⁷¹ se instaló el 6 de enero de 1843, y ese mismo día decidió unánimemente que elaboraría una nueva Constitución. No fue pues un Congreso Constituyente. El 12 de junio de ese año las nuevas disposiciones constitucionales fueron aprobadas por la Junta Nacional. Santa Anna, para entonces nuevamente Presidente provisional, sancionó las mismas y dos días después fueron solemnizadas mediante su publicación, con el encabezado de *Bases Orgánicas de la República Mexicana*, y el título específico de Bases de Organización Política de la República Mexicana; la reiteración de *Bases*, en referencia del pacto firmado en Tacubaya.

⁶⁹Costeloe, Michael P., *op. cit.*, nota 66, p. 270.

⁷⁰Para la relación de hechos de este apartado: Costeloe, Michael P., *Ibidem*, pp. 161-332. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 55, pp. 249-252; Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 53, pp. 47-50.

⁷¹Tena Ramírez, *Ibidem*, p. 403.

3.5.2. Resultado deliberativo.

El eje de *Las Bases de Organización Política de la República Mexicana*, fue básicamente: a) sostener el centralismo (artículos 3o y 4o); b) la reafirmación de la religión católica como religión de Estado (artículo 6o); y c) la supresión del Supremo Poder Conservador (artículo 5o: "...no se reunirán dos o más poderes en una sola corporación ó persona..."; y por omisión, ya que no se reguló).

3.5.3. Vigencia

Es claro que estas *Bases Orgánicas*, solamente pueden entenderse como vigentes a partir de la invocación que hicieron de ellas los gobiernos que se sucedieron en un periodo muy estrecho que va de 1843 a 1846, y en medio de una situación que cada día empeoraba más. Sin embargo, además de esa realidad constitucional del y en el caos, la anexión de *Tejas* a los Estados Unidos en 1845 (1o de marzo) y la invasión al país iniciada por éstos en 1846, dieron la negación suprema a la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843.

3.6. El Congreso de 1846-1847

3.6.1. Contexto y desarrollo

El nuevo Congreso Nacional integrado conforme a las reglas de las Bases Orgánicas, inició sus sesiones en enero de 1844. Inmediatamente después de inaugurado este devino en una nueva oposición a Santa Anna, que aún se mantenía en la Presidencia, y a otra más de sus retiradas a sus fincas de Manga de Clavo o de el Lencero en Veracruz. A finales de ese año de 44, un enfrentamiento largamente alimentado entre el General Paredes (sostenido por diversos grupos de interés en Jalisco) y Santa Anna, además de la lucha política de ordinario entre las facciones llevaron a que el Presidente interino leal a Santa Anna (Valentín Canalizo, anterior Gobernador del Departamento de México) disolviera las Cámaras de Diputados y Senadores; primero mediante el bloqueo militar de sus respectivos recintos, y luego mediante un decreto (29 de noviembre de 1844) que abonaría a la descomposición política en que se encontraba el país,⁷² la cual además se agravaba por los problemas existentes con *Tejas*, y por ende con los Estados Unidos y su medianamente soterrada política expansionista.⁷³ Los Diputados y Senadores se opusieron a ello y continuaron con su enfrentamiento directo con el Presidente Canalizo y con el propio Santa Anna, que para

⁷²Costeloe, Michael P., *op. cit.*, nota 66, p. 325.

⁷³"El Presidente Tyler trató de aumentar su popularidad patrocinando abiertamente la anexión de Texas, y en las elecciones de 1844 el candidato demócrata James K. Polk basaría su campaña en las demandas del Oregón y Texas. Para entonces, lo menos que se pedía era la frontera con Alaska y toda California, aunque había quien hablara del destino providencial de llegar a la Patagonia, para que las instituciones norteamericanas se extendieran por todo el continente...Con un presidente expansionista en la Casa Blanca como Polk era fácil adivinar lo que seguiría..." Zoraida Vázquez, Josefina, "Los primeros Tropiezos" en Cossío Villegas, Daniel (Coord.), et al., en *Historia General de México*, 3ª ed., México, El Colegio de México, 1986, t. II, p. 812.

aquellos momentos ya se encontraba en Querétaro disponiendo su choque contra el general Paredes. Cuatro días después de disuelto el Congreso, y luego de crecer los desconocimientos para con el Gobierno de Canalizo por sus medidas adoptadas (también disolvió militarmente la asamblea Departamental de México y su Cabildo, luego de que estos lo desconocieran), el mencionado Congreso finalmente volvió a ser instalado de la mano del General José Joaquín de Herrera, que se había puesto a la cabeza de la reacción armada, y que sería elegido un día después por el Senado como Presidente Provisional.⁷⁴ El primer acto del Congreso reinstalado fue desconocer a Santa Anna; y esta vez sus opositores lograron su destierro.

El incipiente Gobierno de Herrera duró solo un año y ningún día sin oposición: su final lo marcó un nuevo pronunciamiento plasmado en otro nuevo *Plan* (de *San Luís*; 25 de septiembre de 1845), que era encabezado por el General Mariano Paredes y que además de derrocarlo llevaría a este último (por fin) a la Presidencia. En el Plan se preveía entre otras cosas la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente. El General Paredes, ya designado Presidente, expidió una convocatoria en enero de 1846 a un “Congreso Nacional Extraordinario con funciones de Constituyente”.⁷⁵ Pero las tendencias monarquistas del nuevo Presidente alimentaron un movimiento opositor a su Gobierno y tendencia, que aumentaron la fragilidad de su Gobierno. El nuevo Congreso Constituyente se reunió el 9 de junio, y solo tuvo vida hasta que el 3 de agosto siguiente estalló en la Ciudadela un nuevo pronunciamiento. Este *Congreso Constituyente*, no solo no lo fue, sino que a diferencia del frustrado Constituyente de 1842, no produjo proyecto alguno en sus deliberaciones. El triunfo del pronunciamiento de la Ciudadela puso fin tanto al Gobierno de Paredes, como a las propias Bases Orgánicas de 43.

El eje del pronunciamiento de la Ciudadela (3 de agosto de 1846) fue la denuncia de las tendencias monarquistas del Presidente Paredes, y era encabezado por el General Mariano Salas. En el respectivo *Plan de la Ciudadela*, además de la oposición monarquista por atentatoria contra la independencia del país (paradójicamente, ya que el país estaba siendo invadido por los Estados Unidos), se contenía la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente, y se pedía el regreso de Santa Anna; quien efectivamente regresó unos días después de triunfar el pronunciamiento. La novedad de la convocatoria al Constituyente, era la propuesta de que éste se integraría conforme a las reglas electorales utilizadas para el Congreso de 1823-24, con lo que se abría una etapa de reivindicaciones a favor de la Constitución federalista sancionada en 1824. El 22 de agosto de 1846, el General Mariano Salas, ya como Presidente, emitió un decre-

⁷⁴Costeloe, Michael P., *op. cit.*, nota 66, p. 328.

⁷⁵Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 55, p. 404.

to donde se puso en vigencia nuevamente esa Constitución, mientras se emitía una nueva por el Constituyente convocado. Posteriormente Santa Anna asumiría nuevamente la Presidencia. El 6 de diciembre de 1846, en plena guerra con los Estados Unidos, abrió sus sesiones el nuevo Congreso con facultades a la vez que de ordinarias, de constituyentes. El Congreso estaba dominado por los liberales (moderados), y las divisiones entre los bandos persistían. Con las tropas norteamericanas avanzando hacia la capital del país, el Vicepresidente Gómez Farías en sustitución de Santa Anna expidió una Ley sobre Bienes Eclesiásticos, con la finalidad de obtener bienes del Clero para sostener la guerra con los Estados Unidos. Pero eso solo llevó a que en la propia capital de la república y simultáneamente a la guerra con los invasores, se iniciara a finales de febrero de ese año, una rebelión más, donde además de la oposición a Gómez Farías se pedía la convocatoria a otro Congreso Constituyente; el que deliberaba entonces estaría a punto de disolverse por todos esos acontecimientos paralelos. El enfrentamiento interno, simultáneo a la invasión, duró un mes. En tanto, el debate principal del Congreso giraba en torno de si la Constitución de 1824 debía volver a regir y con qué alcances. La Comisión de Constitución generó un proyecto con la propuesta de reestablecer llanamente la Constitución de 24, pero en el pleno, la mayoría de diputados votaron a favor del voto particular presentado por uno de sus miembros (Mariano Otero). En este voto su autor propuso un *Acta de Reformas* adicional a los instrumentos de 1824 (Constitución y Acta Constitutiva), que finalmente serían juradas el 21 y publicadas el 22 de mayo de 1847; todo esto en el transcurso de la invasión norteamericana. El 9 de agosto de ese año, el Congreso Constituyente se dispersó, debido a que las tropas norteamericanas ya estaban afuera de la Ciudad de México.

3.6.2. Resultado deliberativo

Con el Congreso de 1846-47, se reestableció como “única Constitución Política de la República”, a: 1. la Constitución Federal de 1824, y 2. el Acta Constitutiva (ambas sancionadas el 31 de enero de 1824), y se elevó a rango constitucional el *Acta de Reformas*, que entre otras cosas contenía, a) la definición de la ciudadanía y el otorgamiento del derecho al voto a todos los ciudadanos (artículo 2o); b) la supresión del cargo de Vicepresidente (artículo 15); c) la declaración de nulidad de leyes locales atentatorias contra la Constitución Política (artículo 22), y d) el establecimiento -por primera vez- del Juicio de Amparo (artículo 25).⁷⁶

⁷⁶Textualmente decía: “Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.”

3.6.3. Vigencia

No obstante la importancia que en el futuro del país tendría la obra legislativa de este Congreso, y que bajo la misma sobrevendría el segundo periodo presidencial en la historia de México en ser concluido (con José Joaquín de Herrera), la constitucionalidad erigida tuvo una vigencia tan duradera y efectiva como las anteriores. Solo rigió hasta inicios de 1853, y con las mismas vicisitudes padecidas por las anteriores Constituciones. Sin embargo, lo más significativo en cuanto a los alcances de su positividad y vigencia, fueron las consecuencias que trajo consigo la guerra contra los Estados Unidos: el espacio físico en que habría de regir la nueva constitucionalidad jurada por el Constituyente en mayo de 1847, se vio cercenado en más de la mitad.

3.7. El proceso constituyente durante la dictadura de Santa Anna

3.7.1. Contexto y desarrollo

Después de firmarse el tratado de Guadalupe Hidalgo que ponía fin a la guerra con los Estados Unidos, fue designado como Presidente de la República el General José Joaquín de Herrera (3 de junio de 1848). Desde unos días después de su designación y hasta el final de su periodo, Herrera enfrentaría levantamientos en contra de su Gobierno, pero aún así lograría terminar su periodo en enero de 1851 (el segundo en la historia del país), para entregar la Presidencia al General Mariano Arista. Un año después (enero de 1852), y en medio de una tendencia monarquista (y santaanista) que crecía entre los conservadores, fue instalado el Congreso Ordinario, donde éstos y liberales alcanzaron la mayoría en las cámaras de Senadores y Diputados respectivamente. Para septiembre de ese año de 52, la inestabilidad ascendió cuando dos rebeliones locales (en Guadalajara y La Piedad) se unieron pidiendo la destitución de Arista y el regreso de Santa Anna (para que éste ayudara a “sostener el sistema federal”⁷⁷). Otro movimiento en Guadalajara, pero ahora “auspiciado por el clero”⁷⁸ bajo el Plan del Hospicio, igualmente pedía el regreso de Santa Anna, desconocía a las autoridades e instaba a convocar a un nuevo Congreso Constituyente; pero la crisis realmente estalló, cuando el propio jefe de las fuerzas armadas gubernamentales (General López Uruga), se pasó al bando de los alzados. El gobierno del General Arista duró hasta enero de 1853; fue sustituido por el Presidente de la Suprema Corte (Juan B. Ceballos) quien al no lograr que el Congreso convocara a un nuevo Constituyente, optó por disolverlo. Su Gobierno solo duró un mes, ya que sectores militares que se unieron al Plan del Hospicio, contribuyeron a acelerar el triunfo de la rebelión. De acuerdo a una de las exigencias, Santa Anna fue traído de su destierro. Al regresar al país, a Santa Anna no solo se le volvió a ha-

⁷⁷Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 55, p. 479

⁷⁸*Idem.*

cer Presidente, sino además fue investido de facultades para gobernar durante un año sin Constitución (dictadura), mientras un futuro Constituyente expedía una nueva. Santa Anna entonces, y debido a los influjos del momento, inclinó su Gabinete y tendencia hacia el bando conservador. El 23 de abril de 1853, bajo su gobierno, fueron expedidas las *Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, con las que se regiría la dictadura. Con los poderes que le fueron conferidos, y de la mano de los conservadores, Santa Anna pretendió establecer una Monarquía, pero el proyecto no fructificó, y en cambio sí contribuyó a unir a la facción liberal, que por su parte se encontraba dividida entre moderados y puros. La presión para el gobierno aumentó día con día, debido entre otras cosas a que la convocatoria al Congreso Constituyente, no fue emitida durante el año próximo como se había comprometido el gobierno santaanista; del mismo modo, el sistema federal había sido sustituido con un centralismo correspondiente a la dictadura instaurada, por lo que en marzo de 1854 empezó a generarse un movimiento con características muy diferentes a las que habían tenido otros anteriores; movimiento que acabaría con algo más que la dictadura.

3.8. El Congreso Constituyente de 1856-57

3.8.1. Contexto histórico

La dictadura de Antonio López de Santa Anna y del grupo centralista-conservador (1853-1855) tuvo, como era de esperarse, una oposición permanente de sus antagonistas; pero aunque los primeros meses no estuvieron exentos de levantamientos, no fue sino hasta el primero de marzo de 1854, al proclamarse el Plan de Ayutla, cuando se inició un movimiento político y militar que en definitiva terminaría con el régimen conservador: la Revolución de Ayutla. Ignacio Comonfort, un liberal *moderado*, a quien se le atribuía el alzamiento, se puso al frente de las fuerzas rebeldes el 11 de marzo de 1854, e inició al mismo tiempo que las hostilidades contra el gobierno, una labor de conciliación entre ambos bandos de los liberales. En marzo de 1855 convenció a quienes se encontraban en el destierro (entre otros a Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga y Benito Juárez, que eran *puros*) de que se unieran al levantamiento, lo que vino a darle más fuerza. Los liberales consumaron su triunfo el 9 de agosto de 1855 pero luego de hacerlo se expusieron las diferencias entre moderados y puros. En un primer momento, la Junta Revolucionaria formada por el mando rebelde, constituyó un Gabinete de Gobierno dominado por los “puros” y designó a Juan Álvarez (igual, “puro”) como Presidente provisional, expidiéndose en Cuernavaca durante su breve mandato las primeras Leyes de Reforma, pero Comonfort terminó sustituyendo a éste el 11 de diciembre y formó otro Gabinete con predominio de moderados. Una vez instalados en la Ciudad de México,

los levantamientos en contra del nuevo Gobierno iniciaron, pero ya fuera sofocándolos militarmente o convenciéndolos con la promesa de darles cabida en el Constituyente para entonces convocado, Comonfort pudo sostenerse en la Presidencia durante poco más de un año. En tanto, para gobernar expidió (15 de mayo de 1856) el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que desde su expedición generaría críticas y oposición por parte de los “puros”, acusándole tendencias centralistas.

3.8.2. Convocatoria y desenvolvimiento del Constituyente

Aún como Presidente provisional y de acuerdo al Plan de Ayutla, Juan Álvarez emitió la convocatoria al Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855; para ésta fue utilizada la misma del 10 de diciembre de 1841 (del Congreso disuelto de 42). En la convocatoria se estableció que el Congreso dispondría de un año para resolver sobre la nueva Constitución, e igualmente se ocuparía de revisar la administración de la Dictadura santaanista, y la propia conformada por la Junta Revolucionaria. El Constituyente abrió sus sesiones el 18 de febrero de 1856 en la Ciudad de México (Comonfort modificó su estancia y fecha de inicio, ya que la convocatoria señalaba el 14 de febrero, y a la Ciudad de Dolores, Guanajuato, como sede). El Constituyente estaba dominado por los liberales, y entre estos los moderados tenían la mayoría; sin embargo, los puros alcanzaron a ocupar posiciones clave conforme éstas se fueron definiendo. Las diferencias entre liberales y conservadores básicamente giraban en torno al problema clerical; en cambio los antagonismos entre moderados y puros se referían igual a los problemas con la iglesia que al reestablecimiento o no de la Constitución de 1824. Los liberales moderados apoyados por el Gobierno de Comonfort, impulsaron la restitución de la Constitución de 1824, el Acta Constitutiva y el Acta de Reforma de 1847; mientras los puros, se inclinaban más por la elaboración de una nueva Constitución donde se impulsaran aún más los principios liberales plasmados en esos documentos. Finalmente la Comisión de Constitución, dominada por los puros, logró sortear todos los obstáculos puestos por los moderados y el proyecto de Constitución, nueva, fue aprobado; siendo desechado el proyecto de los moderados, donde solo se adicionaba la Constitución de 24.⁷⁹

3.8.3. Resultado deliberativo

Los principios más importantes de la Constitución de 1857, fueron: a) La intervención del Estado a través de leyes en “materias de culto religioso” (artículo 123); b) la inclusión de un capítulo de derechos del hombre (artículos 1-29), y el establecimiento del Amparo como mecanismo de protección contra los ac-

⁷⁹Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 55, p. 600.

tos de autoridad; c) el reconocimiento del pueblo como titular de la soberanía (artículo 39), y d) la supresión del Senado, lo que debilitó al Ejecutivo.

3.8.4. Vigencia

En relación a las anteriores Constituciones emitidas, la de 1857 es un claro ejemplo en la historia nacional de cómo el sostén fáctico de un orden jurídico político, es el que a final de cuentas termina haciendo realidad sus postulados: aún cuando las reformas anticlericales de la agenda liberal no fueron aprobadas como era su propósito, el triunfo de la forma de gobierno republicana, federal y representativa, y un principio general de separación Estado-Iglesia (a. 123), constituyeron un conjunto político, cultural e ideológico irreductibles que delinearon una nueva etapa histórica en el país.⁸⁰ Aún antes de entrar formalmente en vigor la Constitución de 57, ese Congreso fue censurado por la Iglesia (factor afectado), y directamente retado por sus adversarios, abriendo un nuevo episodio de enfrentamientos, que ahora sí sería definitivo. Pero las fuerzas que sostuvieron al nuevo orden Constitucional terminaron imponiéndose militar y políticamente a sus antagonistas en cada escalada de enfrentamientos:

1.— Luego de un intento de Golpe de Estado, inicialmente orquestado por el propio Presidente Comonfort (había sido elegido por el Congreso Ordinario en diciembre de 1857), mediante un levantamiento los opositores a la nueva Constitución se hicieron de la Presidencia (Zuloaga-Miramón), y desde ahí la desconocieron y echaron abajo las leyes de Reforma anteriormente emitidas por el Gabinete formado por los liberales. Encabezados

⁸⁰“La Reforma consuma la Independencia y le otorga su verdadera significación, pues plantea el examen de las bases mismas de la sociedad mexicana y de los supuestos históricos y filosóficos en que se apoyaba. Ese examen concluye en una triple negación: la de la herencia española, la del pasado indígena y la del catolicismo -que conciliaba a las dos primeras en una afirmación superior-. La Constitución de 1857 y las Leyes de la Reforma, son la expresión jurídica y política de ese examen y promueven la destrucción de dos instituciones que representaban la continuidad de nuestra triple herencia: las asociaciones religiosas y la propiedad comunal indígena. La separación de la Iglesia y del Estado, la desamortización de los bienes eclesiásticos y la libertad de enseñanza (completada con la disolución de las órdenes religiosas que la monopolizaban), no eran sino el aspecto negativo de la Reforma. Con la misma violencia con que negaba la tradición, la generación de 1857 afirmaba algunos principios. Su obra no consiste nada más en la ruptura con el mundo colonial; es un proyecto tendiente a fundar una nueva sociedad... La Reforma es, ante todo, una negación y en ella reside su grandeza. Pero lo que afirmaba esa negación -los principios del liberalismo europeo- eran ideas de una hermosura precisa, estéril y, a la postre, vacía. La geometría no sustituye a los mitos. Para que el esquema liberal se convirtiese en verdad en un proyecto nacional, necesitaba lograr la adhesión de todo el país a las nuevas formas políticas. Pero la Reforma oponía a una afirmación muy concreta y particular: todos los hombres son hijos de Dios, afirmación que permitía una relación entrañable y verdaderamente filial entre el Cosmos y la criatura, un postulado abstracto: la igualdad de los hombres ante la ley. La libertad y la igualdad eran, y son, conceptos vacíos, ideas sin más contenido histórico concreto que el que le prestan las relaciones sociales, como ha mostrado Marx. Y ya se sabe en qué se convirtió esa igualdad abstracta y cuál fue el significado real de esa libertad vacía. Por otra parte, al fundar a México, sobre una noción general del Hombre y no sobre la situación real de los habitantes de nuestro territorio, se sacrificaba la realidad a las palabras y se entregaba a los hombres de carne a la voracidad de los más fuertes”. Paz, Octavio, *El Laberinto de la Soledad*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 113-116.

por Benito Juárez (quien como Vicepresidente y Presidente de la Suprema Corte había asumido la Presidencia en sustitución de Comonfort), y con un Gobierno itinerante, los liberales siguieron emitiendo leyes lo mismo que el Gobierno Conservador (militarmente acaudillado por Miramón), pero con sentidos opuestos y en medio de la guerra; la derrota final de los conservadores se dio hasta el 22 de diciembre de 1860, con lo que se impusieron los liberales y su Constitución de 1857.

- 2.— Aprovechando la coyuntura que les ofrecía la situación de guerra entre el gobierno juarista y los franceses, cuya invasión al país culminó el 7 de junio de 1863 con su entrada a la Ciudad de México, los conservadores integraron una Junta de Notables mediante la cual se acordó constituir una monarquía en México; la corona le fue ofrecida a Maximiliano de Habsburgo, y éste la aceptó.⁸¹ Ya con el título de *Emperador*, Maximiliano emitió el 10 de abril de 1865 (había llegado en junio de 64) el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*. Dicho Estatuto tuvo una vigencia fantasmal, nula; pero obviamente era la negación de la Carta de 57, que seguía siendo sostenida por el Gobierno juarista. Abandonados por las tropas francesas, Maximiliano y los conservadores sucumbieron ante las fuerzas liberales en junio de 1867, con lo que la Constitución liberal nuevamente se impuso.
- 3.— Si bien la Constitución de 57, tendría una vigencia formal hasta emitirse la de 1917, ésta sería sostén de la dictadura unipersonal más larga que ha tenido la historia de México como país independiente; y de un régimen al que una y otra vez se le increpó el no hacerla respetar, ni respetarla.

3.9. El Congreso Constituyente de 1916-17

3.9.1. Contexto histórico

Con el fusilamiento de Maximiliano y los generales conservadores Mejía y Miramón en Querétaro (junio de 1867), el capítulo de confrontaciones entre liberales y conservadores que se había manifestado tan dramáticamente desde la consumación de la independencia, prácticamente llegó a su fin (o se hizo modificó; o se hizo más compleja). Sin embargo, entonces las pugnas se centraron entre los bandos y caudillos liberales; hasta que a finales de noviembre de 1876, derrotando a las fuerzas del *reelegido* Presidente Lerdo de Tejada, se hizo por

⁸¹Esta afirmación por supuesto, es simple e impuesta por la necesidad de obviar: actos y hechos de esta naturaleza siempre van acompañados de una infinidad de factores en los que la voluntad de las personas no son sino uno más de sus elementos. Hacia 1863, por ejemplo, y bajo la tutela del conflicto armado que sostenían, ambas facciones habían consolidado sus alianzas externas: los conservadores en Europa, y los liberales en los Estados Unidos. Véase, Galeana, Patricia, "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865", en Galeana, Patricia (comp), *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica-Archivo General de la Nación, 1999, pp. 286-291 .

primera vez de la Presidencia (auto designándose) el General Porfirio Díaz.⁸² La política seguida durante su primer periodo constitucional en la Presidencia (5 de mayo de 1877-1880), no solo le permitió concluir éste con éxito, sino asegurar el relevo presidencial siguiente (en manos de su amigo Manuel González, 1880-1884), con el añadido de que Díaz ya no se despegaría en los hechos del Poder. En 1884, Porfirio Díaz volvió a reelegirse con facilidad. En adelante y hasta 1911, el éxito de la política de Díaz,⁸³ lo llevaría ya no a distraerse del poder sofocando rebeliones y pronunciamientos como los ocurridos durante las anteriores décadas de vida independiente, sino de reelección en reelección, para hacer de la suya la dictadura *unipersonal* más larga en la historia de México.⁸⁴ Con el poder afianzado, Díaz no necesitó una Constitución diferente a la de 1957, sino solo reformas a la misma y una gran capacidad para soslayar sus postulados sin mayores consecuencias. Luego de la séptima reelección del dictador (junio de 1910), la ascendente oposición a su régimen, originada por los excesos desde el poder, la falta de libertades civiles, la tremenda desigualdad existente, la pobreza y las escasas o nulas expectativas políticas y sociales de la mayoría de la población, llegó a su cúspide con la expedición del *Plan de San Luis* (fechado como del 5 de octubre de 1910),⁸⁵ con el que se llamó a tomar las armas en su contra. La rebelión triunfó el 25 de mayo de 1911, cuando con un tratado de por medio, Porfirio Díaz renunció a la Presidencia. Sin embargo, la persona de Francisco I. Madero (caudillo del movimiento) en la Presidencia, no fue suficiente para detener a las fuerzas que la rebelión había liberado. Madero no garantizó mayores cambios al régimen, sino solo parcialmente en materia política, y principalmente en relación a su personal *transición democrática*. Por lo que cuando las promesas hechas en el Plan de San Luis,⁸⁶ y las reivindicaciones primordialmente agrarias que motivaron a gran parte de los rebeldes se quedaron en el vacío, la oposición política y armada al gobierno de Madero se

⁸²González, Luís, "El Liberalismo Triunfante" en Cossío Villegas, Daniel (Coord.), et al., en *Historia General de México*, 3ª ed., México, El Colegio de México, 1986, t. II, pp. 928, 929.

⁸³Garrido, Luís Javier, *op. cit.*, nota 61, p. 27.

⁸⁴Obviamente, el énfasis de *unipersonal* se debe a que la reelección pluripersonal, pero unipartidista que se dio con el PRM-Partido Revolucionario Institucional, desde 1929 hasta el 2 de julio del 2000, arroja dudas sobre si de algún modo esta no sería una forma de dictadura.

⁸⁵"... por lo que habiéndose fugado el 5 de octubre, formuló en San Antonio, Texas, el Plan de San Luis Potosí, al que le dio por fecha la de su fuga. Madero había elaborado personalmente el proyecto del plan de San Antonio, y a fines de octubre lo pasó a una comisión formada por..." Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 55, p. 725.

⁸⁶Sus antiguos compañeros de insurrección, acusaban a Madero de haber traicionado al movimiento al haber licenciado (desarticulado) a las tropas rebeldes en Ciudad Juárez luego de que se firmó el tratado que ponía fin a la dictadura de Díaz (21 de mayo de 1911). El argumento público de Madero era la inducción o sugerencia de una victoria consumada, pero el fin ante todo era que aquel ejército informal, popular y rebelde, no le fuera un obstáculo para gobernar, ya que entendía que la Presidencia estaba asegurada, y que *los otros insurrectos* tenían aspiraciones socioeconómicas y políticas contrapuestas a las de él y su grupo. Además, el contenido político (altamente ético) del *Plan de San Luis*, donde se increpaban las prácticas porfiristas, se vino abajo cuando Madero repitió la misma fórmula de imponer candidatos.

hizo presente. El 28 de noviembre de 1911 fue pronunciado el Plan de Ayala (por fuerzas zapatistas), que contenía reivindicaciones en materia agraria y política; en este, Madero era desconocido y se le seguía declarando la guerra al régimen porfirista, alegando subsistencia del mismo. Igualmente, y por causas diferentes, los porfiristas Bernardo Reyes (septiembre de 1911) y Félix Díaz (octubre de 1912) se levantaron contra Madero. El 25 de marzo de 1912, surgió otro movimiento en el norte del país encabezado por Orozco, pronunciando el Plan de la Empacadora con reivindicaciones agrarias, y también en materia laboral. Pero Madero logró someter a unos y a otros. No obstante, el encarcelamiento de Reyes y Díaz, derivó en una rebelión a su favor en febrero de 1913,⁸⁷ que condujo a que Madero y su Vicepresidente Pino Suárez fueran apresados y asesinados (17-23 de febrero), y mediante una mascarada legalista llegara a la Presidencia de la República, el General Victoriano Huerta. Patentizada la maniobra, Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila, desconoció a Huerta y convocó a tomar las armas en su contra. El 26 de marzo de 1913, fue pronunciado el Plan de Guadalupe, iniciando con ello una nueva y mayor conjunción de las fuerzas que anteriormente había segregado Madero. Los levantamientos contra la usurpación se propagaron, y en un poco más de un año las fuerzas rebeldes derrotaron a las del gobierno huertista, logrando la entrega de la Ciudad de México y la disolución del Ejército Federal (Tratados de Teoloyucan; 13 de agosto de 1914). Sin embargo, al triunfo del movimiento armado, las diferencias entre los jefes rebeldes (existentes desde antes) los llevó a una división, que posteriormente los condujo al enfrentamiento. Por un lado estaban las fuerzas comandadas por Carranza (aceptado inicialmente como jefe supremo por razones que imponía el momento, pero luego afianzado en tal carácter), por el otro las encabezadas por Zapata y Villa (que terminaron depositadas en una Convención).⁸⁸ Los *constitucionalistas*, encabezados por Carranza superaron a sus adversarios, y luego de consolidarse en el poder, con sus principales enemigos prácticamente derrotados, este emitió el 14 de septiembre de 1916 un decreto reformativo del Plan de Guadalupe donde se contenía entre otras cosas la convocatoria a un Congreso Constituyente. No obstante que como se sabe, los *constitucionalistas* eran llamados así por que su bandera política fue inicialmente y aún hasta después de derrotar a sus opositores *convencionistas*,

⁸⁷Madero gobernaba con el mismo ejército que lo había combatido en defensa del régimen porfirista. Por tanto, los autores de la rebelión eran los propios compañeros de armas del General Bernardo Reyes y de Félix Díaz, quien a la postre jugó un papel activo junto con Victoriano Huerta en la *conspiración de la embajada* (Pacto de la Ciudadela), previa a la usurpación de éste último.

⁸⁸“El movimiento antihuertista era una continuación del movimiento antiporfirista pero más difundido y con raíces más profundas. Se basaba en una gran variedad de clases y grupos que podían tener fines y aspiraciones comunes, distintas o aún contrarias, de manera que cuando era inminente la caída de Huerta, se avivaron las diferencias socioeconómicas, políticas y personales entre los diversos caudillos y sus huestes.” Roman, Richard, *Ideología y Clase en la Revolución Mexicana, La Convención y el Congreso Constituyente*, México, Sepsetentas, 1976, p. 14.

el restituir la Constitución de 1857.

3.9.2. Convocatoria y desenvolvimiento de la Asamblea

En el decreto de Carranza donde se contenía la convocatoria al Constituyente, se dispuso expresamente que: a) los delegados al Congreso debían reunir los mismos requisitos exigidos a los constituyentes del 57; b) con exclusión de “los que habían servido a las facciones rivales”⁸⁹; c) El Constituyente solo tendría dos meses (diciembre y enero) para terminar sus trabajos; d) el Congreso “no podía ocuparse de otro asunto” que del proyecto de *Constitución reformada* que le presentaría el “primer jefe” (Venustiano Carranza);⁹⁰ además, e) “Cinco días después de publicarse el decreto original, se promulgó una extensión en la que se hacían más severos los requisitos que debían de llenar los delegados, y donde se declaraba que solamente podrían votar aquellos que *puadiesen comprobar con hechos reales su adhesión a la causa constitucionalista*”.^{91 92}

El Congreso se instaló el 21 de noviembre de 1916, y sus integrantes definieron tres tendencias:

1. quienes apoyaban el proyecto de Carranza (moderados);
2. Quienes pretendían avanzar más allá incluyendo reformas socioeconómicas en la nueva Constitución (radicales), y
3. Los “equilibradores” entre ambas tendencias.

Sin embargo, la composición en conjunto de la asamblea delineó una dinámica más bien integradora de un ideario no precisamente constitucionalista, y que abarcaba un espectro ideológico mayor que el de la facción que sustentaba al Constituyente.⁹³ El primero de diciembre siguiente, Carranza expuso su proyecto de *Constitución reformada*, y cuando éste se revisó en las Comisiones de Constitución,⁹⁴ integradas en su mayoría por radicales, el proyecto de *Constitución reformada* de Carranza fue aceptado... y modificado... y adicionado. El

⁸⁹*Ibidem*, p. 61.

⁹⁰Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 55, p. 811.

⁹¹Roman, Richard, *op. cit.*, nota 87, p. 61. (Las cursivas son añadidas)

⁹²La extensión de requisitos para los diputados al Constituyente se refería a “los que hubieren ayudado con las armas o servido empleos públicos en los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista”. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 55, p. 811.

⁹³“Posiblemente Carranza pensó que podría controlar el Congreso definiendo su programa, es decir, presentando un proyecto completo de la Constitución, estableciendo que el objetivo de los constituyentes era el estudio de ese documento, y señalando dos meses para las deliberaciones. Sin embargo es un hecho que Carranza no controló a los delegados, y es probable que nadie los controlara. Las facciones parecen haber estado formadas por tendencias indefinidas más que por grupos organizados, y parecería que los delegados funcionaban independientemente de cualquier disciplina colectiva.” Roman, Richard, *op. cit.*, nota 87, p. 62.

⁹⁴Se añadió otra Comisión debido a la premura en los trabajos, ya que como se dijo líneas arriba solo dispondrían de dos meses para concluir la nueva Constitución. Lo mismo que las otras tendencias limitaciones, este término sería de entrada inaceptable para una asamblea soberana, sin embargo se acató.

proyecto no incluía los temas que posteriormente definirían el sustrato más importante de la nueva Constitución, como lo fueron la inclusión de la separación definitiva entre la Iglesia y el Estado, así como los progresos y garantías en materia educativa, agraria y laboral. Los constituyentes incluyeron estos dos últimos temas en la nueva Constitución completamente conscientes (el tema se debatió y expuso de modo literal) de que ésta sería la primera en el mundo en contenerlas, lo que fue su gran aportación. Luego de dos meses de trabajos, el 29 de enero de 1917, el Congreso Constituyente se declaró en sesión permanente y dos días después, el día 31 en la mañana fue firmada. Esa misma tarde la nueva Constitución fue protestada por los diputados constituyentes y por el *primer jefe* Venustiano Carranza, bajo el nombre nostálgico, reivindicativo y contradictorio de **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que Reforma a la del 5 de Febrero de 1857**.⁹⁵

3.9.3. Resultado deliberativo

1. Definitivamente, la gran aportación del Constituyente de 1916-17, fue la inclusión a nivel constitucional de garantías o derechos sociales, en materia agraria y laboral (artículos 27 y 123); 2. Se mantuvieron los fundamentos de la forma de gobierno consignados en la Constitución del 57, pero se incluyó un nivel de gobierno más: los municipios (Art. 115). Se suprimió la vicepresidencia, y claramente se excluyó la reelección; 3. De igual trascendencia fueron, el establecimiento de la separación entre el Estado y la Iglesia (Art. 130), y la regulación de la educación en manos del Estado (Art. 3º).

3.9.4. Vigencia

El Constituyente de 1916-17, superó lo hecho por sus antecesores inmediatos: lograron formular instituciones jurídico políticas a las que se avinieron las fuerzas económicas y político militares existentes en su momento; instituciones con las que se fundamentaría luego, ya como conjunto, un nuevo régimen. A la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, se le han hecho más de 400 reformas hasta la fecha; muy pocos de sus artículos han permanecido inalterados, y aunque luego de consolidarse el régimen que devino del movimiento armado de 1910 esta no fue cuestionada de un modo contundente, sino hasta finales de la década de los 80's, cuando se puso de relieve que había un proceso sigiloso de contrarreformas constitucionales y legales en el país tendiente a adecuar el marco jurídico mexicano al modelo neoliberal, lo que se hizo más

⁹⁵“Ni se trataba de una acta de reformas, como la de 47, que abrogaba, modificaba o adicionaba la Constitución de 24 en las partes en que diferían ambos instrumentos; ni tampoco reemplazaba a la Constitución anterior que desaparecía, según lo hizo la de 57 con la de 24. La de 17 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre; pero por respeto a la de 57, se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientes en esta sutileza y le reconoció a la Carta de 1917 un destino autónomo” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 55, p. 816.

contundente el 1º de enero de 1994 con el levantamiento armado del EZLN en Chiapas, día de la entrada en vigencia del NAFTA o TLC de América del Norte, que afectaba muchos de los principios centrales de la Constitución Mexicana. A partir de entonces, el debate sobre su actualidad ha llegado al primer orden de la agenda política nacional. En el siguiente capítulo se abundará sobre su vigencia y positividad.

CAPÍTULO 4

EL DEBATE SOBRE UN NUEVO CONGRESO CONSTITUYENTE EN MÉXICO

4.1 Realidad de la Constitución de 1917 4.1.1 Vigencia y positividad 4.1.2 El Estado de Derecho en México 4.1.3 Las reformas a la Constitución 4.1.4 Las reformas como fenómeno 4.2 Justificación formal y material del debate sobre un nuevo Congreso Constituyente en México 4.2.1 Valor y Relación entre Opinión Pública, Debate y Dictamen positivo sobre la necesidad de un nuevo Congreso Constituyente 4.2.2 El contenido del debate en México y los proyectos de nación 4.3 Evolución y actualidad del debate 4.3.1 Antecedente 4.3.2 Auge 4.3.3 Mutación 4.3.4 Actualidad del debate 4.4 Posiciones sobre un nuevo Congreso Constituyente-Nueva Constitución 4.4.1 La Opinión de Juristas 4.4.2 Los Partidos Políticos 4.4.3 Grupos y Organizaciones Sociales en México

4.1. Realidad de la Constitución de 1917

4.1.1. Vigencia y positividad

Si se parte de la premisa de que el atributo de vigencia en una Constitución sólo puede tener un sentido positivo, es indudable que la Constitución del 17 ha sido vigente desde su decreto. A partir de su promulgación, los supuestos sociopolíticos que le dieron sustento (excepcionalmente el predominio de la fuerza militar patrocinadora del Constituyente; encaminada ésta mediante su paulatino control y legalización emergente, al monopolio estatal de la violencia legítima/legal), permitieron que la estructura institucional prevista generara un conjunto político (régimen) cuya eficacia fue efectivizando cada vez más la vigencia de la propia Constitución. Sin embargo, esta estructura no dio el mismo fruto en cuanto a su positividad: la eficacia del nuevo orden jurídico político (Estado-régimen) desprendido de la entonces nueva Constitución, no se hizo extensible en cuanto a la observancia de gran parte de sus postulados fundamentales.⁹⁶ Desde sus orígenes, el nuevo Estado-régimen que reclamó a la Carta del 17 como fundamento de sus instituciones, no pudo prescindir del sacrificio jurídico constitucional para perdurar.⁹⁷ Ya fuera por la alteración de

⁹⁶La Constitución del 17 tiene algunos preceptos que luego de su promulgación se aplicarían medianamente, otros tantos que no se aplicarían sino hasta pasados muchos años, e incluso décadas (como lo fue la reivindicación del suelo y subsuelo territoriales como propiedad originaria de la nación, con todas las implicaciones que supone este postulado), y otros más que no se aplicarían jamás, como lo denuncia el hecho de la postración educativa, económica, alimenticia, laboral y médica en que se encuentra más de la mitad de la población (en estado de miseria), de acuerdo a las propias cifras oficiales.

⁹⁷Los ejemplos pueden ser inacabables; sin embargo, el mero señalamiento del presidencialismo (predominio legal y meta-legal del poder Ejecutivo sobre los otros poderes), y no obstante la alternancia presidencial sobrevinida desde julio del 2000 (nuevo partido político, misma institución Presidencial, con mismas facultades legales y meta-legales), indica ya una buena cantidad de supuestos en los que el criterio político se ha de sobreponer al jurídico. Cuestión que no es menor: por sobre todas las cosas, históricamente, si en el Estado mexicano hay un individuo impune, no

su fisonomía a través de reformas inmediatas (e incesantes), o más grave aún, por el quebranto permanente de sus principios, la realidad constitucional y estatal habría de caracterizarse por la superposición desafortada del criterio político sobre el jurídico; haciendo de la Constitución más una bandera ideológica del régimen posrevolucionario en su momento (durante más de 80 años), y actualmente como sustento y amago del status quo, que una Ley Fundamental, mandato de poder popular constituyente alguno. Al respecto, y como se abundará en los apartados siguientes, tanto por los resultados de las elecciones federales de julio del 2000 como por los controvertidos resultados del pasado julio de 2006 (en tanto que las expectativas de “cambio” habidas en 2000 fueron definitivamente sepultadas por la resurrección no esperada de la palabra *fraude* en 2006), bien puede decirse que hasta ahora no hay una muestra suficiente de que esa relación, entre positividad y vigencia constitucionales, guarde una diferencia sustancial con el referente de más de 70 años que les precedió en la era del Partido Revolucionario Institucional.

A lo largo del periodo 1917-2006, la relación funcional entre vigencia y positividad constitucionales en México, básicamente está descrita por la efectividad y primacía estatales (la coacción como garante) para supeditar con éxito la inaplicación normativa (grados de positividad, o no-positividad) a los propios mecanismos de legitimación del Estado.

Lo anterior, es en gran parte la explicación de la crisis que actualmente pesa sobre la Constitución del 17: los atributos a su vez que del Estado mexicano, de su régimen (en incuestionable y prolongada crisis y/o recomposición), implican una descompensación ascendente y al parecer irreversible entre el reconocimiento y garantía de los postulados constitucionales (vigencia constitucional, como eje y explicación del Estado), y su positividad; lo cuál ha abierto por consecuencia un margen discordante entre la sustancialidad del propio Estado, del régimen, el sistema político y la positividad normativa primaria, y por lo tanto, del propio Gobierno republicano y la regeneración eficaz del orden jurídico.⁹⁸

obstante la cantidad y calidad de sus latrocinios probados, ese es el que encarna la función de Presidente de la República, esto como silogismo obligado o en el menos peor de los casos: como inercia histórica.

⁹⁸Al respecto de estas aseveraciones, es ejemplar lo acontecido con las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales en abril-agosto del 2001 en materia de cultura y derechos indígenas, y ya bajo *el auspicio* del régimen político mexicano recompuesto: A penas aprobadas el 14 agosto de ese año por la Cámara de Senadores, para finales de febrero del 2002 ya estaba en la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados nuevamente la iniciativa de Ley conocida como “de la COCOPA”. Y aunque es entendible que de acuerdo al artículo 71 constitucional, cualquier diputado (entre otros) tiene la facultad de presentar iniciativas de ley, la relevancia del hecho es que la misma fue acompañada de un documento (al que se denominó “Manifiesto de San Lázaro”), signado por 156 diputados federales de todos los partidos políticos –excepto del PAN–, en el que se consignaba el fracaso y desatino político que significó la aprobación de las mencionadas reformas constitucionales. La relevancia del hecho reside no solo por el sujeto que hizo la denuncia (diputados federales), sino por la previsión hasta ahora confirmada, de sus consecuencias. Tal iniciativa, que por un lado fue en su momento consecuencia del abierto rechazo

Por otro lado, una evidencia más de esa “crisis constitucional”, por demás obvia, es que la alteración que por doble vía ha sufrido la Constitución: la real, por su violación o sacrificio desde que fue promulgada; y la formal, a través de reformas que abiertamente han pervertido su espíritu original, especialmente las iniciadas y profundizadas desde 1982 a la fecha; ambas alteraciones como evidencia histórica del desafuero del poder en México, lo que ha terminado por convertir a la Constitución del 17 en un todo inconsistente y asistemático, del cual todo puede decirse menos que retracte los cuestionamientos que le hacen amplios sectores de la sociedad, como se describirá a lo largo de este capítulo.

4.1.2. El Estado de Derecho en México

La definición más elemental del concepto “Estado de Derecho”,⁹⁹ remite en primera instancia a un ideal: el de que, en su actuación, los órganos estatales se sujeten estrictamente a la ley que los crea –la Constitución, como fundamento institucional–. Y ese ideal, motivado esencialmente por la disposición jurídico-política del Estado contemporáneo, indica la consecución de un orden estatal y social en el cual el criterio jurídico pondere y reduzca al máximo (o totalmente) la discrecionalidad y arbitrariedad, devenidas del ser político de los sujetos concretos que encarnan las instituciones públicas.

Sobre este tema, es notable cómo luego de los resultados de las elecciones federales del 2 de julio del año 2000, en las que el régimen político mexicano indudablemente sufrió una modificación, por un fenómeno socio-cultural muy propio del país muchas de las expectativas del “cambio” estuvieron enfocadas precisamente hacia la consecución de un “estado de derecho” menos ficticio o retórico; y sin embargo, la perversión original (que como ya se dijo, obedece a causas más profundas que involucran al todo sistémico del orden socio-político y jurídico del país), terminó por imponerse como una realidad más allá de la aspiración de diversos sectores sociales, por más amplios que éstos fueran. Como lo dice la realidad cotidiana, el Estado de Derecho no es un supuesto que ya se cumpla en México –aún después de la “alternancia” del 2000–; y los señalamientos al respecto son más que abundantes. Desde la persistencia del reclamo “intuitivo” de una buena parte de la sociedad mexicana, pasando por las conjeturas de académicos, intelectuales y formadores de opinión pública, de los grupos armados que existen en el país –por cuanto denuncian la carencia y/o

que esas *reformas* generaron en amplios sectores de la sociedad y la inconformidad directa de “un frente civil sustentado en cientos de comunidades indígenas del sureste” (Manifiesto de San Lázaro), puso y sigue poniendo también en entredicho la sustancia representativa del Poder Legislativo nacional, y especialmente al órgano denominado “Constituyente Permanente”, previsto en el artículo 135 constitucional. Esta anotación sin embargo, es solo una muestra de la relación conflictiva que existe entre la sociedad y el Estado (en este caso primordialmente el Poder Legislativo Federal) más allá de las causas que generan la pertinencia legislativa sobre un tema en particular.

⁹⁹Matteuci, Nicola, concepto de Constitucionalismo, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (coords), *Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1981, vol. I, pp. 388-403.*

por cuanto subsisten—,¹⁰⁰ y hasta llegar al propio reconocimiento por parte de funcionarios públicos,¹⁰¹ la ausencia de un real y fundamentado Estado de Derecho en México es una obviedad que puede demostrarse incluso con muestras aleatorias tomadas de la prensa diaria.¹⁰²

¹⁰⁰Por supuesto, la mera subsistencia de un poco más de una veintena de grupos armados en el país indican ya un cuestionamiento más que serio sobre la existencia de un Estado de Derecho en México; y sin embargo, igualmente hay que añadir que toda la literatura generada por estos grupos apunta siempre a un solo denominador común: la vía armada como respuesta a los excesos desde el poder.

¹⁰¹Independientemente de que la actuación y existencia misma de la Comisión Nacional de Derechos Humanos merecen, como todo órgano del Estado, una caracterización política, son relevantes para el tema del Estado de Derecho en México, dos momentos muy significativos de esta Comisión a lo largo del último sexenio presidencial 2000-2006: el primero, en la comparecencia de su Presidente titular (José Luís Soberanes) ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el 20 de febrero de 2002, en la que denunció una serie de graves violaciones a la Constitución: “. . . Las actividades que en los últimos meses se han encomendado a elementos de la Policía Federal Preventiva, ponen en riesgo el respeto a los derechos humanos *al no existir normas claras* sobre la actuación de esta corporación en materia de prevención del delito. *Por ello resulta necesario normar el ámbito de su actuación, el cual debe quedar expresamente fijado en la ley.* Lo mismo sucede en el caso de la participación de efectivos militares en tareas de seguridad pública; *debe de tenerse presente que esta no es una función propia del Ejército Mexicano, el cual sólo, por vía de cesión y nunca como regla, debe contribuir a estas labores.*

“La ubicación de retenes o puntos de revisión carreteros y operativos oficiales no respaldados por un marco jurídico bien definido, es motivo de preocupación para la Comisión Nacional por las frecuentes violaciones de garantías que de ahí se cometen; los retenes, de acuerdo con la apreciación social y lo observado por nuestros visitadores, no parecen ser obstáculos importante para quienes llevan a cabo las actividades de crimen organizado, demasiado, (sic) a menudo se convierten en focos de abuso y exacción contra personas cuya única falta es querer circular con libertad por nuestro país. . .” — Fuente: Versión estenográfica de la sesión del 20 de febrero de 2002, de la Comisión Permanente del segundo año de ejercicio de la LVIII Legislatura, en: <http://cronica.diputados.gob.mx> (24/09/2006), las cursivas en la transcripción fueron añadidas.

Y en una comparecencia más, pero ésta ya no ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, sino *solamente* ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, y en una *reunión de trabajo*, celebrada el 16 de agosto de 2005, en la que el mismo Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos denunció y rindió informes respecto a la desaparición forzada (en la mitad de los casos expresamente en manos de elementos de la Policía Federal Preventiva y agentes de la entonces Policía Judicial Federal; usando los términos *probablemente* y *al parecer*) de los Ciudadanos Sergio Rivera Sánchez, Trinidad García Magaña, Fabián Arroyo Bustos, José Antonio Ortega, Alejandro Martínez Dueñas y José de Jesús González Medina. — Fuente: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=documento&lk=cndh/cndh.html>, 24/09/2006).

La cita anterior es trascendente en tanto que la desaparición forzada de personas en el país en la que agentes de los cuerpos de seguridad del Estado están involucrados, ha ido tomando socialmente cada vez más relevancia; y de alguna manera cada vez merece más y más atención, dado que la justificación de este *mecanismo* de desaparición forzada no es privativamente justificado por la convivencia habitual entre *agentes de cuerpos de seguridad del Estado* y el crimen organizado o actividad delictiva común.

¹⁰²Como es ya histórico, el sexenio 2000-2006, estuvo caracterizado por un sinnúmero de violaciones a la Constitución por parte del titular del Poder Ejecutivo (en teoría primer guardián del *Estado de Derecho*). Los señalamientos al respecto podrían estar viciados por el debate ideológico, y sin embargo, hay algunos acontecimientos que por sí mismos rebasan este vicio: a efecto de no recurrir a lugares comunes muy citados por la prensa diaria (el beso al anillo papal, la *impronta* personal en la política exterior del Estado que redundó en la burla internacional —*cachorro del imperio*, y otras—, el vuelco de todo el aparato estatal contra un aspirante presidencial y su criminal culminación, la instauración pública más que mediática de un co-titular del Poder Ejecutivo —*pareja presidencial*, se les apostrofó—, etcétera), se remite a dos hechos muy significativos en cuanto al *Estado de Derecho en México*: el primero (a) solo se enuncia: la existencia de los llamados Contratos de Servicios Múltiples, que fueron permanentemente denunciados incluso en el Senado de la República como abiertamente inconstitucionales, por ser éstos un camino corto a la violación de los principios constitucionales de explotación exclusiva a que por ley está obligada la paraestatal Petróleos Mexicanos. Y un hecho más (b), igual de significativo: a contrapelo de, o carente, del mínimo sentido histórico

4.1.3. Las reformas a la Constitución

Para especificar de mejor modo el fenómeno comprendido por la multitud de reformas que se le han hecho a la Constitución mexicana, es necesario remitirse a dos cuestiones básicas: por un lado, la aceptación de que ninguna ley –jurídica– es inalterable; y por otro que, sin embargo, al tratarse de una Constitución, ésta contiene fundamentos que no pueden (en principio) ser alterados bajo la premisa seguida en la reforma de cualquier otra ley. A este respecto y como lo afirma Felipe Tena Ramírez, es claro que conforme al artículo 135 de la Constitución, ésta no dispone limitación alguna en cuanto al contenido material de las reformas o adiciones que se le hagan a la misma,¹⁰³ y solo enfatiza una

republicano y como en tiempos de las viejas monarquías absolutas, el titular del Poder Ejecutivo incurrió en un criminal despendio de impuestos por vía de una especie de *indulgencia fiscal*. Nuevamente, se evitará el lugar común para repasar un hecho de igual graves implicaciones para el Estado de Derecho: el día 6 de marzo del 2002, éstos fueron los titulares de algunos periódicos: “Fox baja impuestos; es guerra: diputados” (Milenio Diario); “Hacienda humilla al Congreso: le echa abajo su Reforma fiscal –balazo–” (México Hoy); “Bajan Impuestos: por decreto de Fox –balazo–” (El Diario de México); “Fox suspende impuestos que fijó el Congreso: legisladores acudirán a la controversia –balazo–” (Novedades); “Decreta Vicente Fox marcha atrás en algunos impuestos; agravio al Congreso: Legisladores” (noticia secundaria en primera plana, de La Jornada). Las mismas, en virtud de un decreto emitido por el Presidente de la República –Diario Oficial 5/03/2002–, en el que basándose en la facultad concedida por la Fracción I del artículo 89 constitucional (“Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”; sustancialmente, aunque también fundamentándose en el artículo 39, fracciones I, II y III del Código Fiscal de la Federación; de carácter inferior frente a la Constitución), pospuso la aplicación taxativa dispuesta por el Congreso de la Unión a diversos productos, entre ellos, específicamente los elaborados a base de alta fructuosa (en el decreto se le denomina “edulcorantes distintos del azúcar de caña”); postergándolos hasta *después* del 30 de septiembre del mismo año (artículo Segundo Transitorio del decreto).

Se pone este ejemplo, por que el “Estado de Derecho” obviamente no solo es vulnerable a través de la arbitrariedad burda, sino que igualmente puede ser y es burlado mediante formas obsequiosa y relativamente sutiles, aunque no por eso menos perversas; como evidencia este caso. Resulta obvio que la postergación taxativa de que se habla fue hecha por la Presidencia de la República precisamente hasta el primer mes del segundo periodo ordinario de sesiones anual del Congreso de la Unión con el objetivo preciso de anular las facultades constitucionales de éste último, y por que al hacerlo, por necesidad habría un involucramiento –perfectamente previsible– del Poder Judicial Federal. Por supuesto, podría alegarse a favor de la Presidencia de la República y respecto al tema, que lo correspondiente al “respeto del estado de derecho” no fue o sería lo explícito en el citado decreto o acaso en una probable perversión deliberada de éste, sino en la resolución y acatamiento justo de la “controversia constitucional” –anunciada igualmente por algunos diputados federales hacia el 6 de marzo– correspondiente y prevista en el artículo 105 de la Constitución, y que se llegara a interponer en su contra. Pero es claro que en los hechos, ese alegato embonaría perfectamente con las fechas en que se resolvería la citada “controversia” (debido a la lentitud probada de la Suprema Corte de Justicia, que no resolvió la cuestión sino hasta finales de julio del mismo año), y en la que fenecería la *prórroga* o *indulgencia* taxativa, haciendo inútil la resolución de la Corte. Las fechas entonces casi se habrían empatado. Por lo que *esa* no sería la cuestión, sino el hecho de que la medida, denunciada como producto de la presión internacional, y en franco agravio a las facultades exclusivas del Poder Legislativo, es un ejemplo claro e irrefutable de la superposición del criterio político sobre el jurídico, termómetro todo esto de lo que en un plano relativamente “civilizado” es, y sigue siendo, el *estado de derecho* en México.

¹⁰³“... no nos queda sino admitir que el órgano constituyente del artículo 135 es el único investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar en cualquiera de sus partes la Constitución mexicana. Por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia... No se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se puede darla de hecho a través de las reformas”; las cursivas fueron añadidas. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 31ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 58.

determinada rigurosidad en el procedimiento modificatorio constitucional¹⁰⁴ a cargo del órgano reformador de la Constitución (que en realidad no es un “órgano” sino un proceso) y que este autor denomina “Poder Constituyente Permanente”.¹⁰⁵ Sobre este tema en específico y a efecto de contraponer una crítica, Tena Ramírez abunda diciendo que “El poder nacional de que habla Rabasa – a quien sigue en su razonamiento- no puede expresarse sino por medio del Constituyente del artículo 135; él es su órgano, su voz, su voluntad”,¹⁰⁶ reflexión que indudablemente es intachable si se atiende solamente a la lógica de la disposición constitucional, pero que para los efectos de confrontar la positividad de ésta resulta claro que dicha afirmación simple y sencillamente carece de verdad. Y la razón se debe a que el autor parece fundamentar su conformidad con el citado precepto, en la suposición teórica de que la naturaleza representativa del órgano que denomina Poder Constituyente Permanente, corresponde efectivamente con la identidad de su representado: el Pueblo, titular originario de la potestad entendida como *Constituyente*. Al respecto, y como se dijo con anterioridad,¹⁰⁷ el desacuerdo con el autor citado y quienes sostienen esa posición, radica precisamente en la mediatización dable de esa propia representación popular. Aunque se debe reconocer que el planteamiento es teóricamente impecable –Los legislativos federal y locales representan al Pueblo; el pueblo es titular de la potestad constituyente, luego entonces los legislativos pueden “reformar o adicionar” la Constitución en ejercicio de su representación-, este enflaquece drásticamente ante la realidad que ese órgano guarda frente a su “representado”; como lo deja ver el desenvolvimiento del poder legislativo en la historia nacional.¹⁰⁸ Entendiendo, primero, que en ello incide el hecho de que México no es un país que sea reconocido por nadie o se distinga precisamente por ser democrático.¹⁰⁹ De lo que habría de seguirse una reflexión en la que se tomara como eje, no el que la Constitución o la realidad no se adapten entre sí, cosa que es obvia; sino el que existe la denuncia de una grave contradicción

¹⁰⁴Como se sabe, el “acuerdo” de “reformas o adiciones” por las dos terceras partes del Congreso de la Unión”, y la aprobación de éstas por la mayoría de las legislaturas estatales; de conformidad con lo previsto por el artículo 135 constitucional.

¹⁰⁵Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 102, p. 46.

¹⁰⁶*Ibidem*, p. 58.

¹⁰⁷Sección 8 del Capítulo 1, Legitimidad en un Congreso Constituyente: Congreso y Representantes. El cual se hace extensivo a la crítica postulada.

¹⁰⁸*Supra* nota al pie de página número 98; con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena efectuada por *el Constituyente Permanente* en abril-agosto del 2001.

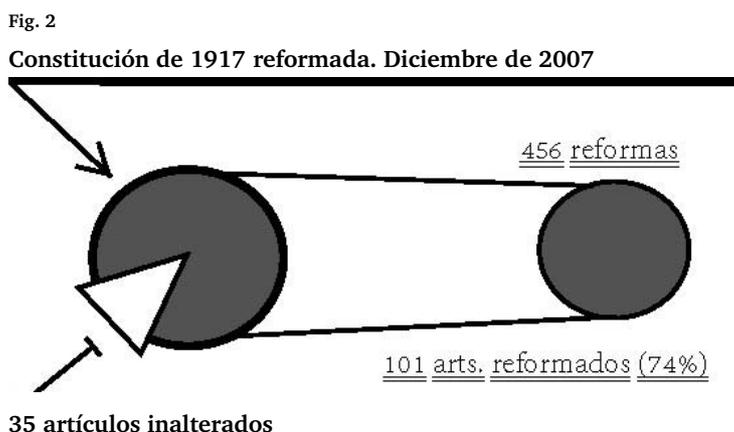
¹⁰⁹Sobre el particular solo se remite a un hecho reciente que refuerza los caracteres de *la vida democrática* del país: el intenso debate y las extraordinarias movilizaciones (las más grandes en toda la historia de México) que se han desplegado desde mediados de 2004 con motivo, primero, del pretendido *desafuero político* con claros fines de inhabilitación electoral del entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, y después, por el abierto fraude electoral cometido en su contra en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006.

En abundancia del tema de las anomalías *democráticas* en México, hay investigación periodística y académica suficientes que se obvia por no ser materia de la presente tesis.

entre ambas, o cuando menos una falacia por parte de una de las dos, y que claro, no correría a cargo de la realidad.

4.1.4. Las reformas como fenómeno

Fundamento de la reflexión anterior es el que la Constitución del 17 haya sufrido tantas reformas hasta la fecha, que su adjetivación en ese sentido ha terminado por conformar una serie de frases comunes irremediables; y sin embargo, la más reveladora de todas ellas es la de calificar a ésta (la vigente) como una Constitución distinta de la jurada por el Constituyente que la emitió en febrero de 1917. Las evidencias son terminantes. A un año de iniciados sus trabajos de la LX Legislatura Federal (1º de septiembre de 2006), a la Constitución mexicana ya se le han hecho 456 reformas y adiciones.¹¹⁰ Los artículos alterados comprenden un total de 101 —el 74%—, sin tomar en cuenta 9 reformas a los 19 Artículos Transitorios, e incluso 2 más a Artículos Transitorios de Decretos de Reforma (de igual carácter constitucional). Es decir, solo 35 artículos —el 26%— han permanecido como fueron concebidos por el Constituyente de Querétaro. La pronunciada disimilitud puede apreciarse en la siguiente gráfica:



Por este exceso, y aún tomando en cuenta que su fuente y destino son dinámicos, es inevitable preguntarse sobre la razón de tantas reformas a la Constitución. No obstante se argumente que las mismas se hicieron conforme al procedimiento establecido, la desmesurada cantidad de éstas efectivamente no dejan de describir, por un lado, una enorme diferencia entre ambas Constituciones (original y actual); y por otro (más grave debido a la trasgresión de su espíritu), cuando menos una perversión de tal procedimiento modificadorio.

¹¹⁰“Artículos 1º al 136: 456; Artículos Transitorios: 9; Artículos Transitorios de Decretos de Reforma: 2.” Recuento disponible en Internet: http://intranet.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_art.pdf (30/11/2007)

Por otro lado, también debe aceptarse que este “procedimiento” establecido en la Constitución para ser reformada,¹¹¹ de ningún modo podría explicar por sí mismo la cantidad tremenda de reformas efectuadas a lo largo de casi 90 años de vigencia. Como es entendible, la explicación de una reforma constitucional se encuentra más en un determinado impulso político que la hace posible, que en su contenido específico o procedimental; ya que no se trata de cualquier ley, sino de la Fundamental y base de las demás leyes, en que de uno u otro modo se involucran por presencia o ausencia todos los factores reales de poder. Por eso es igualmente claro que a su vez, la explicación de esas 456 reformas constitucionales en conjunto, pueda encontrarse más en la peculiaridad del régimen y sistema político mexicanos que en razones jurídico-procedimentales.

En un primer aspecto crítico sobre este fenómeno, una corriente de opinión se ha mostrado proclive a atribuir sin ambages ni cortapisas al Presidencialismo imperante y al que fuera Partido de Estado hasta el año 2000 (PNR-PMR-PRI, como principalísima institución del régimen político posrevolucionario) la responsabilidad del fenómeno, describiéndolos en su conjunto como una casa sin puerta en materia de reformas a la Constitución; por haber tenido en su poder (o secuestrado) al órgano que Tena Ramírez denomina Poder Constituyente Permanente. Sin embargo, tal caracterización puede ya relajarse debido a la pervivencia ostensible del fenómeno: el Partido Revolucionario Institucional, perdió desde julio de 1994 la mayoría calificada en la Cámara de Diputados,¹¹² y no obstante, desde entonces se le han hecho 123 reformas más a la Constitución. Y aunque es definitivo que la responsabilidad del total de las reformas realizadas le corresponde inexcusablemente al régimen basado en las instituciones PRI-Presidente de la República, no debe subestimarse al régimen político mexicano que desde 1994 se ha venido recomponiendo a través de los Partidos Políticos, y que en esta última etapa histórica empieza a dar luces de institución por sí, e indisociable como conjunto unitario dentro del régimen y sistema político mexicanos,¹¹³ independientemente de la peculiaridad partidista. Ejemplo de lo anterior, son las propias expectativas de reforma Constitucional¹¹⁴ que

¹¹¹Que también fue modificado en octubre de 1966, mediante la adición al artículo 135 constitucional del último de sus párrafos.

¹¹²En la LVI Legislatura (1994-1997), el PRI alcanzó 298 escaños, de 500 totales en la Cámara de Diputados; es decir, el 59.60 %.

¹¹³Fundamentada tal *Institución* –los Partidos–, en una clase política que se confunde entre sí misma y en sustancia no guarda mayores diferencias ideológicas, independientemente del Partido al que pertenezcan; como lo han dejado claro a cada elección federal, estatal o municipal en que compiten. Sobre este tema, es necesario decir sin embargo, que tal confusión de la clase política corre paralela a la prolongada crisis político-social que existe en el país y que probadamente se ha ido asentando.

¹¹⁴Estas expectativas de Reforma Constitucional han ido variando en su nombre de tiempo en tiempo y de acuerdo al desgaste político que tales denominaciones han sufrido: a lo largo del Sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), se les llamaba *Reforma del Estado*; durante el sexenio 2000-2006, se dio por llamarlas *Reformas Estructurales*, y actualmente se empieza a usar el término *Reformas Estratégicas*, que en suma e independientemente de su denominación, es público que

manejan de manera permanente y oficial los diversos actores políticos¹¹⁵ que en realidad hacen la suma efectiva de lo que Tena Ramírez denomina como Poder Constituyente Permanente. Por lo que es fundamentalmente previsible que por las cualidades políticas mostradas hasta ahora por estos actores políticos, potencialmente reformadores de la Constitución, cualquier cosa pueda esperarse del nuevo régimen (modificado o recompuesto) surgido de modo más claro luego del proceso electoral de julio del 2000 y ratificado por las cuestionadísimas elecciones presidenciales de julio de 2006 (la resurrección del sustantivo y verbo *fraude electoral*); cualquier cosa, excepto que no se siga reformando e intentando reformar la Constitución de 1917, incluso en sus principios más delicados.

No obstante lo anterior, es necesario terminar esta reflexión abundando sobre algunos aspectos esenciales de una de las dos cuestiones básicas indicadas al principio de este apartado. El hecho entendible de que ninguna ley jurídica es inalterable, implica un trasfondo metajurídico que alcanza al basamento originario mismo de una Constitución. Entonces: si ésta es en el fondo la expresión superestructural de una cadena de relaciones económicas traducidas en otras más de propiedad y dominio, habría que entender que a la modificación de éstas últimas corresponde la modificación de su expresión jurídica o jurídico-política (constitucional).¹¹⁶ Aún siendo pues una ley Fundamental, o quizá precisamente y con mayor razón por eso, entre otras cosas una Constitución es, a decir de Antonio Negri, “el dispositivo sociopolítico determinado por la ley del valor”,¹¹⁷

consisten en una reforma contra-histórica de los artículos 3º (educación), 27º (agua y energía – petróleo y electricidad especialmente, pero también otras fuentes, como la energía nuclear–) y 123 (reforma laboral), en paquete o precedidas por una reforma constitucional político-electoral como *pantalla*.

¹¹⁵Los Partidos Políticos nacionales de mayor presencia en el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales –PRI/PAN/PRD–, así como los intereses y grupos in-disociados a estos y al titular del poder ejecutivo en turno.

¹¹⁶Como se adelantó, ésta no es una cuestión exclusivamente jurídica. El tema alcanza incluso a proveer de materia a los poetas. Goethe, en su tragedia mayor describe acaso de forma más clara, y a modo de burla ácida, el atavismo pernicioso consustancial al derecho: suplantando a Fausto, dado la indisponibilidad de éste, Mefistófeles hace ante un estudiante un repaso nihilista (crítico) de la ciencia, la teología y el conocimiento mismo. De la lógica dice: “aprenderás un día que lo que antes hacías de un golpe, como el comer o el beber, ahora requiere uno, dos y tres”; de la medicina: “Ella estudia el mundo grande y el pequeño para, finalmente, dejar que todo vaya como Dios quiera”; de la teología: “No querría extraviarte, pero, en lo que toca a esa ciencia, es difícil evitar el camino errado. En ella hay mucho veneno y apenas puede distinguirse de la Medicina. Lo bueno aquí es que oigas sólo a uno y jures por la familia del maestro. En definitiva, atente a la palabra, así entrarás por la puerta segura del templo del saber”, y cuando el Estudiante, buscando su vocación le confiesa “el derecho no acaba de gustarme”, Mefistófeles le sentencia: “*Y no he de ser yo quien te lo tome a mal; sé lo que ocurre con esa doctrina. La Ley y el Derecho se heredan como una enfermedad incurable, se deslizan de generación en generación y avanzan de un lugar a otro. La razón se convierte en algo absurdo, la bondad en perjuicio. Y ¡ay de ti si eres nieto!* Del Derecho que nace con nosotros no se habla jamás...” Goethe, Wolfgang, Johan, *Fausto*, [en línea], Argentina, [19/05/2007], pp. 22-23, disponible en Internet: <http://www.LibrosTauro.com.ar>

¹¹⁷Cfr., Negri, Antonio, *Ocho Tesis Preliminares para una Teoría del Poder Constituyente*, [en línea], Argentina, [citado 31/03/2007], Formato HTM, disponible en Internet: <http://www.colectivonph.com.ar/materiaclasico.htm>

a la que “La crisis de la ley del valor no impide que el trabajo esté en la base de toda Constitución”;¹¹⁸ y por tanto es pues en **el trabajo** finalmente donde reside la esencia de todo poder constituyente.¹¹⁹

4.2. Justificación formal y material del debate sobre un nuevo Congreso Constituyente en México

4.2.1. Valor y Relación entre Opinión Pública, Debate y Dictamen positivo sobre la necesidad de un nuevo Congreso Constituyente.

En el primer capítulo de esta tesis se expuso la importancia que tiene el dictamen sobre la necesidad de un Congreso Constituyente, y se postuló el carácter como presupuesto de éste dentro de sus circunstancias de origen. Asimismo se anotó, que para alcanzar tal cualidad específica ese dictamen requería ser positivo, ya que sería superfluo considerarlo como tal (presupuesto *de*) si tuviera un sentido contrario. Sin embargo, eso no obsta para que independientemente de esa conjetura final, el proceso de formación de ese *dictamen* tenga un valor propio en base a sus atributos particulares (como precedente). Y aunque su carácter definitivamente es distinto al del propio *dictamen positivo*, los atributos de que se habla logran un valor peculiar cuando se inscriben dentro de la evolución discursiva correspondiente a las circunstancias históricas y políticas concretas que envuelve la posibilidad de un Constituyente. Esta afirmación puede fundamentarse con una revisión somera del extraordinario proceso discursivo pro-constituyente (independientemente de su contenido) desarrollado en México en el periodo que va desde la promulgación de la Constitución de 1824, hasta la instauración de la de 1957. De ahí el valor altísimo que en su forma adquiere por si mismo el proceso que envuelve al dictamen sobre la necesidad de un nuevo Constituyente; finalmente, será éste y no otro el que le terminará transmitiendo un contenido específico al posible Congreso y su producto. Por consecuencia, no se puede omitir la conjugación y retroalimentación de este mencionado proceso discursivo con uno de los Factores que por defini-

¹¹⁸*Idem.*

¹¹⁹El tratamiento del tema del poder constituyente, es profuso y recurrente en Antonio Negri: las *Tesis Preliminares* antes citadas datan de 1988 (de veinte tesis enunciadas en ese texto, Negri solo desarrolló ocho de ellas), y en uno de sus últimos ensayos (*República Constituyente*) continúa y actualiza la misma reflexión pero fundamentalmente desde la perspectiva generacional y a la luz de los fenómenos económicos, sociales y geopolíticos contemporáneos. En este ensayo que se refiere, Negri parte del principio “A cada generación su propia Constitución”, en el sentido de la definición acotada por él mismo; y citando a Condorcet retoma una de las bases declarativas de la Revolución Francesa: *Un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede imponer sus leyes a las generaciones futuras* (art. 28 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano; 24 de junio de 1793); que no obstante corresponder a un sistema de pensamiento liberal-individualista, Negri hace desembocar y encuadra en la transformación, evolución y/o perversión de los fenómenos particulares del trabajo, la representación política y las formas consumadas de dominación política local, regional y mundial contemporáneas. *Cfr.* Negri, Antonio. *Fin del Invierno. Escritos sobre la transformación negada (1989-1995)*, España, Editorial La Isla de la Luna, 2004, pp. 153-158.

ción le están más cercanos: la Opinión Pública. Y a su vez, las relaciones entre el impulso de la Opinión Pública, el debate político y teórico (como especie de ésta), y los demás elementos considerados como Factores de un Congreso, es innegable y definitiva. El contenido puede ser variable de acuerdo a las particularidades históricas de cada nación, pero el valor fundamental de éstas radica esencialmente en sus valores formales y potenciales: o en otras palabras (separado de sus condicionantes y factores), es el espíritu formal o esencia del propio posible Constituyente.

Por lo anterior, es que en el apartado correspondiente del primer capítulo precitado, se postuló que la justificación del debate sobre la posibilidad de un nuevo Congreso Constituyente, no se encontraba necesariamente en la existencia de factores fácticos directos, es decir, agitación política con riesgo de violencia o violencia misma -guerra civil, de independencia-, desastre económico, etc., en una nación o Estado (por lo que fueron separados de éste los factores y condicionantes que pudieran determinar su existencia); sino que la sola expresión de un debate al respecto habría de implicar la existencia segura de condiciones que de igual manera podrían incidir en la generación de un Constituyente. Por estas *condiciones* habrá de entenderse no la violencia o el caos institucional en que se encontrara un Estado por ejemplo, no; sino la materia sobre la cual se especula. Y esa materia, como se sabe, es la suma de todas las relaciones de producción y de propiedad que guarda un pueblo determinado, así como las peculiaridades sociales, jurídicas, políticas y culturales que se desprenden de aquellas, visto necesariamente bajo una perspectiva ideológica.

De ahí que como se extrapoló en el primer capítulo de esta tesis, en una sociedad regida por una Constitución asumida hipotéticamente como perfecta, de todos modos sería entendible que pudiera desatarse un debate sobre la necesidad de realizar un Congreso Constituyente que diera forma a un Estado con elementos y características que nos son inimaginables ahora; o incluso la postulación de un modelo organizacional semejante que suprimiera, en el extremo, ideal o hipotéticamente, el propio uso de la fuerza legal/legítima que hasta ahora constituyen la esencia del Estado Contemporáneo. Estas condiciones de las que se habla, efectivamente pueden suponer en su aspecto fáctico un estado de guerra o un profundo caos institucional, injusticia social, etc., es cierto; pero del mismo modo pueden no suponerlas, por que sencillamente éstas se desprenden de la existencia llana de una sociedad: el axioma final es que *es el debate* (o *de ese debate*), pues, del que finalmente se nutre todo proceso generador de un Constituyente.

Entonces, como igualmente se dijo con anterioridad, la diferencia que puede haber entre ambos sentidos de tal conjetura, dictamen o sentencia (el sentido positivo o negativo), radica en el condicionante paralelo tanto de una valoración

política previa (conveniencia-inconveniencia, de acuerdo a sus posibilidades de éxito), como de la traslación de esta a vías de hecho. Al debate y su valor intrínseco, le siguen la eficacia terminal del rol político (militar incluso) desempeñado por las fuerzas y factores del Congreso y reales de poder que empujan hacia la concreción constituyente de sus postulados o ideario específico.

4.2.2. El contenido del debate en México y los proyectos de nación

Por otro lado, además de los valores postulados en el apartado anterior, existen otros de carácter material, directo o concreto que necesariamente acompañan al debate sobre un posible nuevo Constituyente. La primera cualidad por demás obvia que debe resaltarse sobre estos valores, es que reciben su impulso de la realidad económica y social misma; constituyéndose ésta como la base, por consecuencia, de que se parte para sostener determinados proyectos de nación o de Estado distintos, e incluso contrapuestos al constitucional vigente. Sin embargo, hay que insistir en que por más dramática que sea la realidad social de que se trate, éstos valores se mantienen siempre supeditados a los formales o de carácter político (militar en su caso, se insiste), y aunque sí tienen una traducción dentro del debate sobre la necesidad de un Constituyente, no lo determinan por sí, aún cuando puedan ser invocados como justificación y/o fundamentación de ese debate.

En el caso de México, puede percibirse cómo las gravísimas condiciones de vida en que vive la mayoría de la población, han sido un factor determinante para la prosecución del debate que se trata. La razón obvia, es que tales condiciones de vida serían o son, un reflejo preciso de la ineficacia institucional del Estado Mexicano: la descomposición social retroalimentada y devenida de la inseguridad pública, la apremiante necesidad material (de acuerdo a cifras oficiales más de 50 % de la población en México vive en la pobreza extrema, y otro 25 % más en la pobreza *moderada*), la clara injusticia social en la distribución de la riqueza, la in-permeabilidad social, la segregación y discriminación política de la población indígena —que son más del 10 % del total en el país—, la corrupción pública, el cuestionamiento persistente sobre el sistema político mexicano, la crítica relación entre el “gobierno–partidos políticos” y los gobernados; las expresiones políticas apartidistas (dramatizadas y encabezadas por más de veinte grupos armados subversivos), y un obligado etcétera.¹²⁰ Sin embargo, y como lo denuncia la historia, así como esta ineficacia institucional que se describe no es por sí misma ni exclusiva ni suficiente para generar un proceso Constituyente, una vez proseguido el cuestionamiento institucional hacia éste objetivo, sí hay directa o implícitamente una contraposición fundacional

¹²⁰En el que se incluye por supuesto la particular circunstancia del *estado de derecho* en México, como ya se describió anteriormente.

concreta traducida por el propio debate en estudio.

En el caso de México, y en la medida en que el debate sobre la necesidad de un nuevo Constituyente ha ido evolucionando, puede documentarse una primer gran decantación de sus contenidos concretos en dos vertientes clarísimas y enfrentadas:

- a*) Por un lado, el debate ha generado la progresión de un Proyecto de Nación fundamentalmente defensor y afianzador del status quo, defendido a ultranza, apoyado y entrelazado con factores de poder político, mediático, militar y económico internos y transnacionales (como consecución ideológica); y a implementar mediante la postulación de una nueva Constitución, que no necesariamente sea producto de un Congreso Constituyente, sino que se alcance a través de una “reforma profunda” que termine por dismantelar a la Constitución vigente mediante el procedimiento reformativo ya comentado; y
- b*) Un Proyecto de Nación no solo más cercano al espíritu social contenido en la Carta del 17 sino perfeccionador del mismo, opuesto casi diametralmente al anterior por cuanto sus fines y sustancia, y sostenido fundamentalmente por una convergencia de sectores sociales y políticos antagónicos a los primeros, y a los que podría añadirse eventualmente una parte de la burguesía nacional que por contradicción y consecuencia del otro proyecto de Nación, sería desplazada.

4.3. Evolución y actualidad del debate

Como se mencionó someramente líneas arriba, aún cuando generalmente se reconoce que la crisis del régimen político y Estado mexicanos se habría venido agudizando desde la década de los sesentas y específicamente luego de la matanza de 1968, no fue sino hasta el primero de enero de 1994 que tal crisis evolucionó de una manera significativa a debate sobre un nuevo Congreso Constituyente y una nueva Constitución. En esta última fecha, con la irrupción pública del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, los fundamentos del Estado mexicano se vieron cuestionados como no había ocurrido desde hacía siete décadas, al mismo tiempo que se diseminaba en amplios sectores de la sociedad el debate sobre la pertinencia constitucional. Lo anterior, como culminación o consecuencia explícita de la crisis que el Estado mexicano arrastraba desde por lo menos tres décadas atrás; con el añadido de que para ese enero de 94, el tamaño de tal crisis estaba plasmado en una declaración de guerra. A partir de entonces, la evolución que ha tenido el debate sobre un nuevo Congreso Constituyente y/o una nueva Constitución ha variado -incluso llegando a extremos-, pero de algún modo ha mantenido su constancia: ya sea en una forma explícita,

o a través de lo que se ha dado en llamar como “la reforma del Estado”, sostenida por supuesto, precisamente por quienes como clase política tienen esa capacidad “reformadora constitucional”, y que en la vía de los hechos busca el resultado o consecuencia del ejercicio del Poder Constituyente, sin pasar por el proceso generador originario.¹²¹

Respecto a la evolución de este proceso puede postularse la distinción de las siguientes etapas:

4.3.1. Antecedente

Un antecedente que comprende -cuando menos- el periodo que va de octubre de 1968 a diciembre de 1993.

Como es documentable, la matanza de estudiantes en octubre de 1968 tuvo por consecuencia que el propio Estado y las instituciones devenidas de la Constitución del 17 entraran en una severa crisis de legitimidad. No obstante que antes de estos terribles hechos el Estado mexicano no se había distinguido por su respeto a la ley ni a los postulados constitucionales, es a partir de entonces que el cuestionamiento al régimen y sistema políticos se agudizan hasta alcanzar una inmadura expresión armada, principalmente en la década de los 70's y parte de los 80's; lo que a su vez, no hizo sino apurar la mencionada crisis – que adquirió carácter de permanente– dada la calidad de la respuesta otorgada por parte del Estado mexicano.¹²² Tales sucesos, aderezados por las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población –pauperizadas cada vez más–, dejaron ver cómo el margen entre amplios sectores de la sociedad y el Estado se había ensanchado a tal grado, que la violación de los principios constitucionales más elementales –el del respeto a la vida y la libertad de las personas– por parte de éste, se convirtió en una regla; y la ineficacia institucional del mismo para encauzar políticamente la inconformidad social y armada, en una realidad inequívoca.

No obstante algunos intentos del Estado que buscaron *integrar* al sistema político-electoral del país la inconformidad social (y armada) existente a finales de los años 70's, a través de reformas legales y constitucionales, durante la década subsiguiente la pérdida de legitimidad por parte del Estado continuó en

¹²¹El ejemplo más claro de esta aseveración, lo constituye el episodio reciente de la mediáticamente denominada como Comisión para la Reforma del Estado. A diferencia de otros episodios similares, éste fue condimentado incluso por una Ley con la que exprofesamente tal Comisión se creó. Aprobada por el legislativo el 29 de marzo de 2007, y publicada el día 13 de abril siguiente, la misma ley dispone que la nueva experiencia tentativamente reformativa de la Constitución, concluiría su vigencia legal exactamente un año después, dejando con ello claro desde entonces que las motivaciones de su creación eran y son ante todo, políticas, y en nada diferentes a la postración histórica que ha tenido la vida constitucional del pueblo de México, ante su clase política y gobernantes.

¹²²La represión: que como es sabido alcanzó el carácter de guerra... sucia, por haberse allegado no solo recursos, actos, hechos y funciones inconstitucionales e ilegales, sino incluso criminales de lesa humanidad.

ascenso:

a) en primer lugar por la descomposición social y política producto de la represión desatada por éste, y por el férreo control social instrumentado a través de los cuerpos represivos del Estado –no siempre legales-, los medios de comunicación e institutos y organizaciones políticas,

b) pero también por la confrontación o alejamiento del proyecto de nación contenido entonces en el texto constitucional, debido a las reformas constitucionales y legales efectuadas en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), que inauguraron una serie de modificaciones en la política económica del Estado y el modelo de desarrollo económico que hasta entonces seguía el país; y

c) del mismo modo, ya casi al finalizar esa década, por las implicaciones del conflicto postelectoral que arrojaron las elecciones presidenciales de julio de 1988. Situaciones que en conjunto, lejos de ser salvadas fueron *naturalmente* consecuentadas durante el sexenio siguiente: a”) en tanto que la represión, si bien bajo otras modalidades, persistió;¹²³ b”) por que la confrontación o alejamiento del proyecto de nación contenido en la Constitución no solo continuó, sino que fue más incisivo y respecto a principios históricos que hasta entonces se pensaban intocables; y c”) por que las denuncias de fraude electoral continuaron hasta el grado de caricaturizar la renovación de los poderes públicos principalmente en el nivel estatal de gobierno.¹²⁴ De tal modo que hasta entonces, el margen de alejamiento entre la sociedad-Estado-Constitución, y la fisonomía de la Constitución propia, había variado tan dramáticamente, que el único “milagro mexicano” a la vista era el que no se dejaran ver las consecuencias de tal alejamiento. Pero hacia finales de diciembre de 1993 los cuestionamientos sobre la mutación del proyecto nacional contenido en la Constitución mexicana y la propia sustancialidad de ésta, alcanzaron un punto terminal.

4.3.2. Auge

Esta etapa comprende desde la concepción del debate luego del 1º de enero de 1994, hasta el *clímax* alcanzado en el periodo que va de julio de 1997 a julio del 2000;

La situación política nacional, aparentemente calma hasta diciembre de 1993, explotó sorpresivamente el 1º de enero siguiente, cuando en el Estado de Chiapas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional hizo acto de presencia, enarbolando (mediada una declaración de guerra al Estado mexicano), a la propia

¹²³Es casi proverbial la denuncia de los más de 500 perredistas muertos durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); y en los que no se incluyen, por supuesto, los demás muertos no-perredistas.

¹²⁴Ya fuera directamente, o mediante la tangencial imposición de “Gobernadores Interinos”, a través de lo que entonces se conoció como las “concertaciones”.

Constitución original de 1917 como fundamento de su rebelión; y posteriormente demandando la restauración, cumplimiento y ampliación del proyecto de nación contenido en la misma, a través de un Nuevo Congreso Constituyente y una nueva Constitución.

El planteamiento, asumido en un primer momento solo por aquellos sectores sociales que se constituyeron rápidamente como base social del zapatismo, se perfiló (por su carácter subversivo) como antagónico de la posición oficial del Estado mexicano en su conjunto, las instituciones que formaban parte de él, y por supuesto, los sectores sociales antagónicos y parte del *status quo* contra el que luchaban los zapatistas. Y a semejanza de este antagonismo, en el debate implícito sobre la necesidad de los nuevos Constituyente y Constitución, de igual manera pudo percibirse en ese momento histórico la confrontación del espíritu de los dos artículos constitucionales más involucrados en el hecho: el 39 y el 135, por vía ya fuera de su invocación y/o por la de su atrofiamiento.

Sin embargo, el éxito militar y político de los zapatistas (por cuanto subsistieron y subsisten hasta la fecha), generó que la avanzada en la opinión pública sobre la legitimidad de la rebelión, empujara además de hacia la reivindicación de sus demandas, al sostenimiento y profusión del debate tema de esta tesis. De tal modo que para las elecciones federales y locales en el Distrito Federal de julio de 1997, pudo percibirse con claridad cómo muchos de los planteamientos Constituyentes zapatistas fueron incorporados paulatinamente, en uno y otro sentido, por sectores de la clase política, organizaciones sociales de todo tipo, intelectuales y académicos (unos por conveniencia; otros como prosecución), iniciando con ello, al mismo tiempo que los posicionamientos propios del debate, también una especie de apropiación por un lado y de perversión por otro, de la demanda original sobre el nuevo Constituyente y nueva Constitución que hiciera el grupo armado; esto último en parte como respuesta antagónica (mediatizar la demanda), pero también como parte forzosa del mismo proceso desatado.

Durante este periodo, el que va de las elecciones federales de 1997, hasta las Presidenciales celebradas en julio de 2000, el fenómeno continuaría en ascenso. Sin embargo, en el particular, no puede obviarse el hecho de que durante todo este periodo hubo una fuerte campaña “pre-electoral” hasta entonces atípica en la agenda política del país, con vistas a las elecciones Presidenciales que se celebrarían hasta tres años después; por lo que es entendible que el debate Constituyente fuera convenientemente incorporado en el discurso de parte de la clase política, especialmente la involucrada en la “precampaña” atípica que se acaba de mencionar. Durante este periodo, el clímax del debate se alcanzaría en la medida en que se acercaron las elecciones federales de julio del 2000, cuando en primera instancia casi todos los candidatos presidenciales y

por tanto, los partidos políticos que los postularon (excepto el del PRI), de uno u otro modo “jugaron” con la posibilidad de un nuevo Congreso Constituyente y/o una nueva Constitución política. Lo cual, de ningún modo fue casual, en tanto que –como se vería después- junto a otros elementos de representación semiótica similar, el factor determinante en esas elecciones estuvo depositado en la significación del *cambio*. Y sin embargo, para este momento histórico, el estado del debate que se trata avanzó a posiciones en las que el supuesto de una nueva Constitución, no necesariamente pasaba por el de la realización de un nuevo Congreso Constituyente; sino que se empató con el discurso transexenal de la necesidad de una “reforma del Estado”, lo que de cualquier modo no dejó de ser un afianzamiento de los actores políticos en torno de las posiciones sostenedoras de los proyectos de nación a que se hizo referencia en el apartado anterior. Así, con el inicio de este empate entre los discursos reconstituyente y reformador del Estado, y la franca toma de posiciones hacia uno y otro, se dejó ver la complejidad entrañada en la posibilidad de realizar un Constituyente, así como los canales paralelos de defensa de cada uno de los proyectos de nación tácitos a partir de las posiciones de poder ostentadas por los actores y factores reales de poder involucrados.

4.3.3. Mutación

Esta etapa está caracterizada por un aparente declive, o transmutación del debate; en el periodo que va del año 2000 al 2005.

Como se dijo anteriormente, los resultados de la elección de julio del 2000 trajeron consigo una gran expectativa de “cambio”, acarreada tanto por la “alternancia presidencial” acontecida, como por la esperanza pública (por definición, extralógica, por carecer de referentes objetivos) de que el país viviría entonces una “transición democrática” que recompondría al Estado mexicano; acercando a éste con la sociedad mediante la superación del pasado autoritario inmediato (según la jerga intelectual oficialista): entre otras cosas, por la creencia o esperanza de que tal cambio apuraría la instauración de un verdadero “Estado de derecho” y entonces se forjarían instituciones realmente eficaces, con todo lo que esto último representa. Sin embargo, el planteamiento esperanzador del cambio (en el que dada su naturaleza se encontraba como subespecie el de la posibilidad de un nuevo Constituyente-nueva Constitución), con el que “jugó” quien resultaría Presidente constitucional para el sexenio 2000-2006 cuando era candidato, pronto estuvo supeditado a dos cuestiones que sepultarían tal expectativa: primero y una vez protestado el cargo, a la realidad propia del ejercicio del poder desde el Gobierno Federal; y en segundo lugar y más importante, por que el antaño candidato presidencial que se presentó como *del cambio*, ya como Presidente no fue tal, y además de sus vicios y carencias personales, rá-

pidamente se ubicó dentro del proyecto antinacionalista sostenedor del *status quo*, precisamente aquel que en su campaña, perversa o fantasiosamente, decía combatir.

4.3.4. Actualidad del debate

Es importante anotar que luego del 2 de julio del 2000 la duda sobre si el candidato ganador empujaría desde la Presidencia de la República a un nuevo Congreso Constituyente y una nueva Constitución, terminó por derivar, efectivamente y a menos de un año de las históricas elecciones, en la promesa (no muy diferente a las hechas en su pasado inmediato) de consumación de una “reforma del Estado” con tintes de “Terminal o definitiva”; y cómo, posteriormente a esta posición, le siguieron una serie de contradicciones y claros dislates¹²⁵ sobre el tema, y sin embargo, el discurso general y las acciones de gobierno desplegadas invariablemente terminaron por acusar que los esfuerzos del Presidente de la República estaban enfocados en materializar un proyecto político personal, de grupo, de partido y grupos de interés imbricados en la Presidencia de la República, que en efecto, no pasaban por la convocatoria de un nuevo Constituyente, y en cambio sí por la búsqueda de su consecuencia: una Nueva Constitución, que consignara el proyecto de nación (antinacional, se sostiene, y descrito en el apartado precedente) perseguido, vía el artículo 135 de la Constitución.

Lo anterior es importante señalarlo por que una vez afirmada la definición de continuidad frente a su referente histórico (más de 70 años de presidencias priístas) asumida por el Presidente de la República, esto trajo irremediablemente consigo no solo la dilución paulatina y total de la expectativa social de *cambio* antes señalada, sino la retoma histórica, por consecuencia, de las demandas y reivindicaciones sociales mediatizadas por el proceso electoral de Julio del 2000. En este contexto fue que en la segunda parte del sexenio 2000-2006, ocurrieron –especialmente– dos acontecimientos históricos que nuevamente darían fuerza al debate en estudio: en primer término, la emisión en junio de 2005 de la Sexta Declaración de la Selva Lacandona,¹²⁶ por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y por otro lado, los diversos acontecimientos previos y relacionados con las elecciones Federales del 2 de julio del 2006.

Sin prejuzgar sobre sus resultados políticos y consecuencias históricas, ni sobre su caracterización política, estos dos hechos que se consignan han corrido en dos vías ideológicas encontradas y sin embargo coincidentes en el punto de

¹²⁵El carácter se anota sin ánimo ofensivo; es público y documentable –se entiende, objetivo– que dentro del perfil psicológico, político y cultural, o si se quiere, como parte del *estilo personal de gobernar* del ex Presidente Vicente Fox, la falta de verdad y el infortunio en las declaraciones fueron, han sido y son una constante, que incluso requirieron hacia su 5º año de Gobierno, del auxilio de un peculiar “Vocero”. Por lo que el carácter asentado se anota como un elemento causal de juicio.

¹²⁶Disponible en Internet [05/05/2007]: <http://www.ezln.org/Documentos/2005/sexta.es.htm> — <http://www.ezln.org/Documentos/2005/sexta2.es.htm> —, y <http://www.ezln.org/Documentos/2005/sexta3.es.htm>

una Nueva Constitución. Por lo que se refiere a la Sexta Declaración del Ejército Zapatista, paralelamente a otros temas integrados en su convocatoria, en ésta nuevamente el grupo armado retoma su demanda de una “nueva Constitución”, haciendo un recuento de causas y subsumiendo al llamado “gobierno del cambio” dentro de una espiral antinacionalista (“neoliberalistas”, dicen repetidamente¹²⁷) transexenal, contraponiendo a su vez no solo el espíritu social de la Constitución del 17, sino la lucha por su perfeccionamiento. La emisión de este documento re-impulsó el debate sobre un nuevo Constituyente, y vino precisamente a empatarse con el otro tipo de estimulantes provenientes de la política partidista institucional: como consecuencia de la clara intervención del Presidente de la República y otros actores interesados en las elecciones federales de julio del 2006, se gestó una serie de movilizaciones sociales que han venido denunciando el abierto fraude electoral cometido en contra del candidato del Partido de la Revolución Democrática. Estas denuncias sin embargo, fueron el corolario de otras previas sobre *el uso faccioso de las instituciones* (frase literal) primero para sacar de la contienda a dicho candidato, y después, para favorecer al candidato oficialista del Partido Acción Nacional. De cualquier manera, el resultado de todos estos acontecimientos fue el surgimiento de las movilizaciones sociales más grandes (hasta ahora) de la historia de México, que han tenido una primera expresión en lo que se denominó la Convención Nacional Democrática, celebrada en el Zócalo de la Ciudad de México el día 16 de Septiembre de 2006. A reserva de tratar en el siguiente apartado el tratamiento de un nuevo Constituyente hecho por esta Convención, se resalta el clímax discursivo y la toma de posiciones en la opinión pública, la prensa escrita y diversos actores políticos y académicos sobre el tema de estudio en esta tesis.

4.4. Posiciones sobre un nuevo Congreso Constituyente -Nueva Constitución

Dada la limitación natural de la presente tesis, en este apartado se expondrán de manera breve pero estricta, con un carácter de muestra, diversas posiciones asumidas en torno a la posibilidad de un Congreso Constituyente en México, procurando seguir la evolución del debate de acuerdo a las etapas postuladas en el apartado anterior. Como se verá a través de las diversas notas al pie de página de los dos cuadros que se anotarán, la síntesis, más que deseable es necesaria, dado la profusión de los temas implicados en el debate. No obstante, se tratará de guardar una descripción breve sobre los contenidos, especialmente los que tienen que ver con el proceso de reforma Constitucional que implícitamente aludan al objeto de estudio de esta tesis.

¹²⁷ *Idem.*

4.4.1. La Opinión de Juristas

Como es entendible, una vez que el debate sobre un nuevo Congreso Constituyente tomó lugar en la opinión pública y en diversos actores políticos y sociales, la réplica entre los especialistas en derecho era inexcusable. A partir de 1994, poco a poco el tema fue insertándose en el medio jurídico hasta madurar en una multitud de foros, libros, mesas de análisis, seminarios, conferencias, etcétera. Como ejemplo de lo anterior, una de las posiciones tempranamente asumidas fue la del entrañable maestro de esta facultad, Emilio Krieger Vázquez, quien a través de una vasta argumentación jurídica, fundamentó algunas razones por las que el país necesitaba una nueva Constitución. La articulación de sus argumentos es ante todo jurídica, pero no puede minimizarse la reivindicación histórica constitucional que permanentemente profesó en sus textos. En sus dos libros más significativos,¹²⁸ el maestro discurre bastamente sobre la atrofia de la institución presidencial devenida en nocividad estatal y social. No fue el primero ni el único en hacerlo, y sin embargo, lo focal de su crítica de ninguna manera fue un accidente, en tanto que la misma giraba en torno a la necesidad de revisar integralmente el régimen político contenido en la Constitución: de 1994-95, momento de sus reflexiones, a la fecha en la que esta tesis se concluye, la institución Presidencial prácticamente ha permanecido inmutable, en tanto que el debate sobre una nueva Constitución no solo ha subsistido sino ha ido creciendo, teniendo como uno de sus ejes precisamente el establecido por el maestro Krieger: la crítica al sistema Presidencial y Presidencialista mexicano. En su momento, Krieger no perfiló sus argumentos para fundamentar otra forma de gobierno sino proponía el acotar las facultades constitucionales del Presidente y revertir las reformas antihistóricas realizadas especialmente en el sexenio de 1988-1994. No obstante, luego de más de 10 años, tales críticas siguen teniendo vigencia por cuanto han tenido su continuación en otras críticas más, que han terminado por fundamentar y proponer ensayos diferentes en la forma de gobierno y el propio ejercicio del poder estatal.

A fin de continuar con esta muestra, se expondrán a continuación dos cuadros que compendian las posiciones de casi un centenar de juristas que se han manifestado sobre el tema.

4.4.1.1. Primer muestra

El primer cuadro corresponde al Seminario realizado a principios de febrero de 1999 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, al que se le denominó “Hacia una nueva constitucionalidad”. En éste, participaron veintitrés ponentes,

¹²⁸Krieger, Emilio. *En Defensa de la Constitución. Violaciones Presidenciales a la Carta Magna*, México, Editorial Grijalbo, 1994, 307 pp.; y Krieger, Emilio. *La Constitución Restaurada. Hacia un Congreso Constituyente*, México, Editorial Grijalbo, 1995, 248 pp.

todos juristas, provenientes de diferentes medios e instituciones. La denominación del seminario, fue incluso motivo de reflexión por ser en sí misma una toma de posición respecto al tema: hablar de *nueva constitucionalidad*, se quisiera o no, dado el momento en que se encontraba el debate en estudio, era invocar por omisión o lateralmente, la toma de posiciones sobre la necesidad o no, de una nueva Constitución, no obstante lo tentativamente equívoco del título del seminario. En este seminario y sin excepción, todos los ponentes se incorporaron al debate al pronunciarse a favor o en contra de una nueva Constitución.

Primer Cuadro

| Expositor | Reformas a la Constitución | Reforma al 135 Constitucional | Nuevo Constituyente y/o una Nueva Const. |
|-----------------------------|----------------------------|-------------------------------|--|
| Dr. Eduardo Andrade | * | | |
| Dr. Ignacio Burgoa | * | *129 | |
| Dr. Miguel Carbonell | * | | |
| Dr. Jaime Cárdenas | * | | *(a. 39 Const.) ¹³⁰ |
| Dr. Jorge Carpizo | * | | |
| Carlos Castillo Peraza | * | | |
| Hugo Alejandro Concha Cantú | * | | |

Continúa...

¹²⁹ Quien en una variante de la reformabilidad y además de proponer la incorporación del plebiscito popular en el artículo 135, añadió la siguiente propuesta "... uno de los medios para hacer efectivo el principio de rigidez constitucional, estribaría en dar injerencia a la Suprema Corte de Justicia en toda labor de reforma o adición constitucional cuya causación estuviere implicada en cuestiones o problemas de índole eminentemente jurídica, pues siendo dicho alto organismo jurisdiccional el supremo intérprete de la ley fundamental, según se le ha reputado por la tradición y doctrina constitucionales, es evidente que sería el mejor habilitado y el más apto para juzgar de la conveniencia, acierto y eficacia de toda enmienda aditiva o reformativa que se proponga a la Constitución. "Estimamos que si el artículo 135 constitucional se modificara en el sentido indicado, a la vez que se consolidaría el principio de rigidez de la Constitución, se complementaría el régimen de su preservación cuyo funcionamiento está encomendado a la Suprema Corte, volviéndolo más congruente con el espíritu que lo anima..." Burgoa, Ignacio, "Reformabilidad de la Constitución", en Valadés, Diego (coord), et. al., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 24.

¹³⁰ "... la actuación del poder constituyente estaría legitimada por el pueblo a través de un referéndum previo –ello implicaría la reforma al artículo 39 para establecer además de los métodos de democracia representativa las figuras de democracia semidirecta– para preguntarle si quiere una nueva Constitución, y un referendun posterior a la elaboración de la nueva Constitución, una vez que ésta regulara un procedimiento de reforma más reforzado que el actual..." Cárdenas, Jaime, "Cuatro reflexiones en torno a una nueva Constitución", en Valadés, Diego (coord), et. al., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 73.

Primer Cuadro

| Expositor | Reformas a la Constitución | Reforma al 135 Constitucional | Nuevo Constituyente y/o una Nueva Const. |
|----------------------------|----------------------------|-------------------------------|--|
| Arnaldo Córdova | * | *131 | * |
| José Ramón Cossío Díaz | | | |
| Martín Díaz y Díaz | * | | |
| Héctor Fix-Zamudio | * | *132 | |
| Manuel González Oropeza | * | * | *133 |

Continúa...

¹³¹"Necesitamos otra Constitución, una Constitución democrática que sustituya a la actual Constitución autoritaria. Así de simple y, para ello, no hay, desde mi punto de vista, demasiados problemas. El asunto no es si la reformamos mediante un nuevo Constituyente o a través del proceso que establece el artículo 135. Para el caso, de verdad, es lo mismo. El hecho es que esta Constitución tiene que cambiar. Y tendrá que hacerlo, querámoslo o no... ¿Cómo cambiaremos la Constitución? Eso es lo de menos. Tendremos que cambiarla o ella misma quedará sin vigencia ni positividad, obsoleta, inservible. Lo mejor es que nos pongamos de acuerdo para ver cómo la adaptamos a esta nueva realidad a la que no podemos ya oponer barreras jurídicas o autoritarias. Y lo mejor, también, es que lo hagamos lo más pronto posible..." Córdova, Arnaldo, "La transformación de la Constitución", en Valadés, Diego (coord), et. al., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 142-143.

¹³²"... lo que pretendemos proponer en este sencillo estudio, es la conveniencia de introducir en nuestro ordenamiento constitucional un conjunto de ordenamientos, que ya han sido establecidos en varios ordenamientos contemporáneos, que desde el punto de vista formal y no exclusivamente material, puedan considerarse como intermedias entre las normas fundamentales que desarrollan y las disposiciones legislativas ordinarias. Para que ello fuese posible sería necesario establecer un procedimiento específico para la aprobación, modificación o derogación de estos ordenamientos, de mayor dificultad que el ordinario, pero con menores exigencias de los requisitos que se requieren para las reformas constitucionales..." Fix-Zamudio, Héctor, "Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las Leyes Orgánicas", en Valadés, Diego (coord), et. al., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 207.

¹³³"... a) El artículo 135 constitucional esclaviza la soberanía popular a la voluntad de los poderes constituidos o poder constituyente permanente. b) Las nuevas Constituciones mexicanas no han sido negación absoluta de las anteriores. La vigente desde 1917 respeta los principios de la Constitución de 1857. c) A pesar de lo anterior, las nuevas Constituciones mexicanas han sido producto de Congresos Constituyentes originarios, convocados ad hoc o con otorgamiento de plenos poderes hacia legislaturas ordinarias. No obstante, el artículo 135 constitucional no prevé esta opción como posibilidad para una reforma integral de la Constitución, lo cual contraviene nuestra historia constitucional y las tendencias contemporáneas del constitucionalismo. d) La soberanía popular es un principio fundamental del país, por lo que debe modificarse el artículo 135 en términos de contemplar el poder constituyente originario. e) Una nueva Constitución para México no significa la negación de la de 1917, sino la actualización de las normas fundamentales a la realidad política, económica y social del país. f) El poder reformador de la Constitución, según el artículo 135, ha sido monopolizado por el Poder Ejecutivo Federal, lo cual es contrario al Estado de derecho." González Oropeza, Manuel, "Renovación constitucional", en Valadés, Diego (coord), et. al., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 238.

Primer Cuadro

| Expositor | Reformas a la Constitución | Reforma al 135 Constitucional | Nuevo Constituyente y/o una Nueva Const. |
|-----------------------|----------------------------|-------------------------------|--|
| Raúl González Schmal | *134 | | |
| Alonso Lujambio | * | | |
| Víctor M. Bullé Goyri | * | * | *135 |

Continúa...

¹³⁴Con particularidad, la exposición de González Schmal resume parte del *debate político* contra la idea de un Nuevo Constituyente. Desde su perspectiva: "Es curioso constatar que los mismos críticos de la hiperreformabilidad de la Constitución ahora incurran –y en forma extrema– en el vicio que denuncian, pues a ello equivale pretender una nueva ley fundamental... Me parece que la propuesta de una nueva Constitución, en el fondo responde a esa creencia voluntarista de que las leyes automáticamente modifican la realidad y resuelven los problemas sociales, políticos y económicos de una sociedad. La legislomanía —que ha sido una constante en nuestra historia— obedece a la precariedad de nuestra cultura jurídica: es más fácil cambiar normas que conductas y actitudes. No se cumple el derecho, luego hay que cambiar la norma, parece ser el criterio. Con cuanta razón Demóstenes (III Olintiaca) decía que: 'Escribir una ley no es nada; hacer querer su cumplimiento es todo'... Se ha desprestigiado a la Constitución responsabilizándola de lo que en realidad son fallas humanas, como la deshonestidad de funcionarios públicos y líderes políticos, la falta de experiencia para la vida democrática e incompetencia para resolver los problemas del país, y la corrupción que gangrena la estructura misma de la sociedad.

— "Consideran, en general, que una vez que se expida la nueva Constitución –con acendrada técnica y con perfecta conjunción entre la forma y el fondo–, quedará consumada la "reforma del Estado" y quedará concluida la transición democrática y deben suponer que ya no habrá necesidad de hacerles reformas por un largo tiempo o, por lo menos, las mínimas posibles. ¿Quién o qué –habría que cuestionarse– garantizaría la permanencia más o menos prolongada e intangible del nuevo ordenamiento supremo?" González Schmal, Raúl, "¿Por qué una nueva Constitución?", en Valadés, Diego (coord), et. al., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 244-246.

¹³⁵En esta ponencia se toca uno de los puntos esenciales y se define en torno a la posibilidad de un nuevo Constituyente, pero de una manera implícitamente lejana de otros expositores. El hilo de su argumentación es importante: "En este sentido –dice–, nadie en su sano juicio rechazaría poder contar con un texto constitucional completo, moderno, ordenado, acorde con la realidad y necesidades de la sociedad, un texto capaz de orientar y potenciar el desarrollo social y consolidar la democracia. Esto es evidentemente algo que para todos resulta deseable, al igual que para todos es claro que nuestra Constitución requiere cirugía y en ocasiones cirugía mayor. Nuestro actual texto no satisface plenamente a nadie, pero igualmente, todos debemos reconocer que no parece que pueda resultar fácil deshacernos de él... Por otra parte, una nota interesante en todas las distintas opiniones que encontramos, es que todas sin excepción intentan listar los temas que consideran deben ser corregidos en nuestra Constitución, ya sea mediante reformas o mediante una nueva. Así encontramos los que creen que se debe debilitar al Ejecutivo, fortalecer al Legislativo, establecer la reelección en ciertos cargos, establecer mecanismos de democracia semidirecta –referendum y plebiscito– (cual si fuesen sencillos de usarse), un nuevo federalismo, el fortalecimiento municipal, un nuevo sistema de partidos, etcétera.

— "Curiosamente, quienes piden un nuevo texto constitucional parecen más intransigentes, más impositivos, y con una cierta seguridad de que en caso de que se convocara un Constituyente, el nuevo texto constitucional respondería puntualmente a sus expectativas. No podemos dejar de preguntarnos cómo reaccionarían si esto no fuese así, porque es evidente que si bien puede ser muy claro cómo deben ser los primeros pasos para buscar una nueva Constitución, el resultado final puede ser muy diferente del que han previsto quienes quieren ese nuevo texto, en especial en las condiciones actuales de la vida política de nuestro país, donde no hay mayorías estables ni tiene todavía suficiente solidez el sistema de partidos.

Primer Cuadro

| Expositor | Reformas a la Constitución | Reforma al 135 Constitucional | Nuevo Constituyente y/o una Nueva Const. |
|------------------------------------|----------------------------|-------------------------------|--|
| Mario Melgar Adalid | *136 | * | |
| Porfirio Muñoz Ledo ¹³⁷ | * | * | * |

Continúa...

— “En esta lógica, consideramos que dar los pasos necesarios para iniciar un proceso que pueda concluir en un nuevo texto constitucional puede ser benéfico para la propia Constitución y su vigencia efectiva, al obligarnos como sociedad a reflexionar sobre nuestro actual texto constitucional, y la necesidad de que la consideremos una norma viva, que realmente sea capaz de regir nuestra vida social, y no como un texto muerto al que basta con conmemorar una vez al año, pero sin preocuparnos de su vigencia cotidiana. Así pues, en lo personal no veo por qué no podamos embarcarnos en la aventura de una nueva Constitución, creemos que el proceso para la elaboración de un nuevo texto será muy largo y difícil, y no veo inconveniente alguno en iniciarlo precisamente con la reforma del texto actual para establecer el procedimiento de convocatoria a un Constituyente...” Martínez Bullé Goyri, Víctor M., “¿Hacia una nueva constitucionalidad o hacia una nueva Constitución?”, en Valadés, Diego (coord), et. al., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 264-265.

— Como es claro, el expositor alude al resultado aleatorio de una Asamblea Constituyente y parece “apostarle” a la conjugación y enfrentamiento de fuerzas económicas y político-ideológicas, implícitas en esa aleatoriedad. Al respecto, puede confrontarse la nota sucesiva sobre la exposición de Porfirio Muñoz Ledo, y las propias conclusiones de la presente tesis.

¹³⁶El expositor es poco claro (se entiende que su ponencia fue presentada por escrito ya que no tiene la nota de ser una versión estenográfica), cuando en una parte de su exposición y luego de concluir que una nueva Constitución no es necesaria, sino solo reformar la actual, concluye sobre este proceso reformatorio que “el mecanismo viable de reformas y adiciones previsto en el artículo 135 constitucional es en este momento el adecuado, por las siguientes razones: ”...”, y no obstante, al enunciar algunas de sus propuestas de reforma a la Constitución sostiene literalmente lo siguiente: “... j) Reforma al artículo 135, creando el referéndum con el objeto de que cuando las reformas y adiciones a la Constitución, afecten las decisiones fundamentales, tengan que someterse a consulta popular.” Melgar Adalid, Mario, “¿Nueva constitucionalidad o nuevas modas constitucionales”, en Valadés, Diego (coord), et. al., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 287-289.

¹³⁷Por supuesto, dentro de quienes han participado en este debate y no obstante sus posteriores trasiegos, Porfirio Muñoz Ledo merece un lugar especial si no es que un mejor espacio, ajeno a esta muestra: en su exposición, el emblemático (y protagonista) político, imprescindible en toda tormenta pública del país en los últimos 25 años, dio argumentos jurídicos y políticos muy difíciles de vencer para un jurista. Su exposición media entre la realidad constitucional y la necesidad de un cambio, formal y real en el ejercicio del poder público y ciudadano. Para su mejor comprensión, es importante no dejar de lado que este seminario se efectuó en febrero de 1999: “El análisis –dijo– respecto de la naturaleza de la Constitución en el país nos lleva indefectiblemente a la conclusión de que para revertir un concepto viciado de la relación entre el ciudadano y el Estado, es necesaria una genuina refundación de la República...”

— “El debate sobre una nueva Constitución está formalmente abierto. En la consulta pública organizada por la LVII Legislatura del Congreso de la Unión sobre este tema, se han presentado más de 400 propuestas referidas a 120 artículos, enviadas por las facultades de derecho, asociaciones y colegios de abogados, fuerzas políticas y los ciudadanos. Subrayo que solamente 15 artículos están exentos de un proyecto de reforma...”

— “Me pregunto: ¿en qué momento de nuestra historia fue igualmente evidente que la mayor parte de las normas constitucionales están sujetas a debate como ahora? En 1824 se trataba de crear una república y había muchos temas de discusión, pero el fundamental era el del federalismo. En 1857, la cuestión central era la laicidad del Estado y, por consecuencia, el fin del fuero y de los privilegios, así como la igualdad frente a ley. En 1917, eran los derechos sociales y los derechos

Primer Cuadro

| Expositor | Reformas a la Constitución | Reforma al 135 Constitucional | Nuevo Constituyente y/o una Nueva Const. |
|------------------|----------------------------|-------------------------------|--|
| Emilio O. Rabasa | * | | |

Continúa...

de la nación, pero también la redefinición del orden político por la afirmación del presidencialismo y la descentralización municipal. Ahora son prácticamente todas las instituciones constitucionales las que están a debate. Cabe preguntarse si el procedimiento de reformas de acuerdo con el mal llamado Constituyente Permanente serviría para llevar a cabo los cambios que la sociedad está demandando...

— “¿Qué queremos? ¿Una Constitución longeva, continuamente parchada y amputada, que permanezca como aquellos antiguos edificios de los cuales sólo se conserva la fachada como un homenaje a la ciudad, pero todo el interior ha sido saqueado o implacablemente adulterado; o bien, queremos una Constitución joven, vigente, cierta, accesible, que sea el inicio de una nueva cultura política? Claramente debiéramos inclinarnos por lo segundo.” Muñoz Ledo, Porfirio, “Por una nueva Constitución para refundar la República”, en Valadés, Diego (coord), et. al., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 297-298.

— Es necesario hacer un paréntesis e insistir en que Muñoz Ledo hizo esta exposición en febrero de 1999, y aclarar que la Consulta Pública a que alude fue organizada preponderantemente por él mismo luego del intento de golpe legislativo que pretendió dar el Presidente de la República y su Secretario de Gobernación al no verse favorecidos por los resultados de la elección federal intermedia de 1997. Así como también es necesario decir que este intento de *golpe legislativo* mereció una de las conductas políticas más encomiables de Porfirio Muñoz Ledo en su larga carrera política, al constituirse como líder no solo de su fracción partidista (PRD), sino incluso de la oposición misma al oponerse victoriosamente a ese intento. El fraude electoral de 1988, la insurrección Zapatista y este intento de Golpe, seguramente moldearon el ideario de Muñoz Ledo, quien en adelante sería, por convicción y/o conveniencia política, uno de los permanentes defensores de la necesidad no solo de una nueva Constitución, sino de que esta se llevara a cabo a través de un nuevo Constituyente. De ese momento, sin embargo, a tres años después, pasando por esta exposición que hiciera en febrero de 1999, la historia le daría algunos re-vuelcos. Luego de este febrero de 99 y a penas un año y medio después, celebraba en el Ángel de la Independencia la victoria histórica sobre el PRI junto a su aliado triunfador en las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000. Después de esto y como es ya histórico, en el proceso de cambio administrativo, el entonces Presidente Electo Vicente Fox le encomendó en una supuesta correspondencia de la alianza establecida, el encabezar una “Mesa para la Reforma del Estado”. En ésta Porfirio Muñoz Ledo convocó a más de un centenar de juristas, sociólogos, economistas, politólogos, antropólogos, demógrafos, etcétera, que elaboraron un tentativo programa de “cambio constitucional”, que sin embargo adolecía de ser descalificado por casi la totalidad de los legisladores (de sus antiguos partidos, el PRD y el PRI, y los del que nunca fue su partido, el PAN). Como fuera, y muy avanzados los trabajos de aquella Mesa Para la Reforma del Estado, el epílogo de esta encomienda y de su alianza política, fue una especie de exilio suave y grosero, muy al estilo priísta, al que lo condenó Vicente Fox ya como Presidente Constitucional (a quien algún día Muñoz Ledo atinada y clarivamente calificó como “el alto vacío”)... Evidencia irónica de que para el éxito en la Política (por lo menos en la mexicana), no es suficiente ser inteligente y aún menos ser culto, virtudes que es obvio sobran a Porfirio Muñoz Ledo, quien además de haber organizado la Consulta Pública arriba citada, ha tratado desde entonces permanentemente el tema como expositor, en libros (*Sumario de una Izquierda Republicana*. Editorial Océano, México 2000. Donde incluye su participación en este seminario y abunda sobre el tema), en su plataforma electoral como precandidato y candidato Presidencial (del PRD y del PARM respectivamente, en el año 2000), como director de la también ya citada *Mesa para la Reforma del Estado* y actualmente como parte de la Convención Nacional Democrática, que incluye en sus objetivos, cuando menos, una revisión integral de la Constitución. Claro, a este currículum saltarín y lustroso, debe añadirse su infaltable presencia como *asesor* de la llamada Comisión para la Reforma del Estado, brevemente aludida en la nota al pie de página número 121.

Primer Cuadro

| Expositor | Reformas a la Constitución | Reforma al 135 Constitucional | Nuevo Constituyente y/o una Nueva Const. |
|------------------------------|----------------------------|-------------------------------|--|
| Amador Rodríguez Lozano | * | *138 | |
| Diego Valadés ¹³⁹ | * | * | |
| Clemente Valdés | * | | |
| Salvador Valencia | * | * | |
| Francisco Venegas Trejo | * | * | |

Para este momento (3, 4 y 5 de febrero de 1999), a la Constitución mexicana todavía le faltaba por sufrir las 29 reformas que habrían de hacersele

¹³⁸El exponente hace una "Propuestas para mejorar la vinculación de los miembros del Congreso de la Unión con sus representados", incluye: "1. Introducción de la iniciativa popular y el referéndum." No abunda o aclara si tales iniciativas se refieren a la reforma constitucional. *Cfr.*, Rodríguez Lozano, Amador, "Hacia un nuevo arreglo constitucional", en Valadés, Diego (coord), et. al., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 331.

¹³⁹No sería tampoco aceptable omitir los argumentos del Doctor Diego Valadés, en tanto que su carácter de organizador de este seminario y otros espacios de discusión sobre el tema, define la importancia que le ha otorgado desde entonces al debate que se estudia en esta tesis. Para quien entonces fungía como director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad (y seguro autor del equívoco título del seminario *hacia una nueva constitucionalidad*), una nueva Constitución no sería necesaria, esencialmente por una y las siguientes razones: "Quienes postulan la necesidad de una nueva Constitución –dice– lo hacen aduciendo varios argumentos: establecer un texto que supere las contradicciones, omisiones y duplicaciones de nuestra actual norma suprema; definir un nuevo arreglo del poder; que permita la consolidación democrática; y restablecer el sentido de adhesión a la Constitución, que se fue perdiendo merced a las incesantes reformas a que ha sido sometida desde 1921."

— En principio, los argumentos resultan convincentes si no fuera por dos razones: una, que todo lo que se propone alcanzar con una nueva Constitución es posible mediante reformas a la carta de Querétaro; otra, porque es mucho más sencillo llegar a acuerdos sobre temas específicos de la Constitución, que ponernos de acuerdo en el contenido completo de una nueva. Sin embargo, obviando razones jurídicas que se dan por entendidas, y aceptando que "La consolidación democrática en México sólo será posible mediante una profunda reforma que comprenda dos aspectos: un nuevo pacto social y un nuevo equilibrio institucional", la conclusión de estos argumentos la constituye un fondo en que el Doctor Valadés opone razones de carácter pragmático-políticas: "¿Vale la pena poner en riesgo las posibilidades reales de cambio democrático en el país? Si ese cambio sólo fuera posible con una Constitución nueva, seguramente todos asumiríamos el riesgo; pero si existen otras vías para alcanzar los mismos resultados, y con mayores posibilidades de éxito, ¿qué caso tiene ir por el camino más largo, más estrecho y más peligroso?"

— Algunas de estas reformas (*refundir*, conceptualiza en otra parte de su ensayo, respecto a los errores técnicos, duplicaciones, contradicciones, y hasta vicios gramaticales que contiene la Constitución y que no merecerían sino un trabajo literalmente técnico-legislativo) a las que se refiere y propone, son las siguientes: 1. Reducir el periodo presidencial; 2. Definir las facultades del gabinete; 3. Establecer la figura de Jefe de Gabinete; 4. Garantizar la neutralidad de la administración; 5. Garantizar la independencia de los legisladores (reelección legislativa, entre otras); 6. Garantizar la eficacia del Congreso; 7. Garantizar la democracia interna en los Partidos Políticos; y relevantemente, 8. el referéndum constitucional. Véase, Valadés, Diego, "México: renovación constitucional o retroceso institucional", en Valadés, Diego (coord), et. al., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 334-344.

durante el sexenio 2000-2006, y puede afirmarse con fundamento que ninguna de ellas tocó lo toral de los temas que se manejaron en ese seminario. Son sus argumentos, de los ponentes en este seminario, un buen resumen del debate especializado y una evidencia clara de que la complejidad técnico-jurídica necesaria para abordar el objeto de estudio, pasa inexcusablemente por el filtro axiomático e ideológico del sujeto que analiza. Es inevitable.¹⁴⁰

4.4.1.2. Segunda muestra

El segundo cuadro corresponde a las exposiciones efectuadas en las Audiencias Públicas convocadas por la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados a finales de 2004 y que serían recogidas por el entonces

¹⁴⁰Estos dos rasgos que se apuntan pueden observarse en los dos primeros expositores (por riguroso orden alfabético): 1.- Eduardo Andrade, entonces Senador de la República por el Partido Revolucionario Institucional que aún se encontraba en el poder, tituló su ponencia “¿Nueva Constitución? ¿Para qué?” y en la misma postuló que no obstante la lejanía del texto constitucional respecto a la vida democrática y la *insuficiente consolidación del Estado de derecho*, éstos no eran sino cuestiones que debían corregirse y no ameritaban la convocatoria a un Congreso Constituyente centrando su argumentación en el supuesto de que para adoptar un nuevo modelo constitucional debía contarse con *acuerdos básicos en el seno de la élite dirigente*, o su instauración por la fuerza en el caso de la sustitución de una élite por otra, lo cual no era el caso para México dada la inexistencia de una *nueva élite o recompuesta, cohesionada en torno a nuevas decisiones fundamentales*: “¿Existe, por ventura aquí, un cambio consumado de correlación de fuerzas sociales? ¿Hay una élite nueva o recompuesta que se haya cohesionado en torno a nuevas decisiones políticas fundamentales? Evidentemente no...”

Es de notar que el entonces Senador no sabía que un año después su partido –el PRI– luego de 70 años en el poder perdería la Presidencia de la República para dar paso a una nueva conjugación dirigente de rasgos oligárquicos mostrados de una manera más que diáfana en los procesos electorales del 2000 y el 2006 y que efectivamente estaba y está cohesionada en torno a decisiones fundamentales por vía de su contrarreforma. No obstante, al final de su exposición concluyó que sí era necesario insertar un mecanismo de reforma constitucional diferente al contenido por la Constitución. Cfr., Andrade, Eduardo, “Nueva Constitución? ¿Para qué?”, en Valadés, Diego (coord), et. al., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 9-12.

2.- Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa inició su argumentación explicando: “Los movimientos *auténticamente revolucionarios* se han incubado en medios históricos en que la igualdad humana se desconocía o se la negaba...”, para pasar a una especificación de lo que a su entender es la igualdad: “Ésta, como entidad sicofísica, no es posible que exista, *ya que en el mismo acto de creación divina y por designios inescrutables e insondables de Dios*, se advierte con evidencia una marcada e indiscutible desigualdad entre los seres humanos. La igualdad a que aludimos es una igualdad de tipo sociológico, pudiéramos decir, traducida únicamente en la mera posibilidad de que los hombres, independientemente de atributos personales de diversa índole, realicen sus objetivos vitales en los múltiples ámbitos de la vida social sin impedimentos heterónomos, o sea, sin que su actividad-conducto para la obtención de tales fines sea obstaculizada por los demás con apoyo en normas jurídicas...”

Y también, al final de su exposición y luego de declararse contrario a la cantidad de reformas desatinadas hechas a la Constitución (“para legitimar injustas e inigualitarias situaciones de hecho reprobadas o no autorizadas por sus preceptos”) propuso, en todo caso, una reforma al artículo 135 constitucional por la que se le diera “injerencia a la Suprema Corte de Justicia en toda labor de reforma o adición constitucional cuya causación estuviere implicada en cuestiones o problemas de índole eminentemente jurídica”, esto por ser “el (poder) mejor habilitado y el más apto para juzgar de la conveniencia, acierto y eficacia de toda enmienda aditiva o reformativa que se proponga a la Constitución” Cfr., Burgoa, Ignacio, “Reformabilidad de la Constitución”, en Valadés, Diego (coord), et. al., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 15-24.

Diputado Manuel Camacho Solís y el Doctor Diego Valadés en un compendio.¹⁴¹ Puede apreciarse en este compendio no solo el tamaño de la convocatoria, sino el amplio espectro de los 118 expositores: escritores, empresarios, periodistas, académicos, políticos; así como el hecho de que en estos exponentes ya no priva el perfil de los juristas, sino el tratamiento del tema jurídico-político desde perspectivas más diversas.¹⁴² En este segundo cuadro (que se anexa),¹⁴³ se muestra un recuento de las posiciones y temas abordados en estas “Audiencias Públicas”, que como puede observarse, aún como síntesis es demasiado extensa como para agregarla en el cuerpo de este apartado.

Estas Audiencias sin embargo, dan pie para hacer una anotación más (sin perder de vista el carácter de muestra): dentro de los más de cien expositores que participaron en estas *mesas*, se encontraba el Doctor Miguel Covián Andrade, también maestro de esta facultad, quien en esa ocasión hizo una merecida crítica a las reformas constitucionales de diciembre de 1994, encaminadas éstas a modificar la composición, carácter y competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁴⁴ El tema de la reforma del Estado, tan focalmente abordado entonces en mérito de esas reformas, sería ampliamente retomado dos años después con la elaboración de un Proyecto integral de nueva Constitución.¹⁴⁵ Resulta necesario destacar el hecho, dado que efectivamente, dentro del tema que se estudia en esta tesis, es el único caso en que un propugnador de,

¹⁴¹Camacho Solís, Manuel-Valadés, Diego (coords), *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?*, [en línea], México, Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, [citado 07/11/2006], Formato PDF, disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1522> ISBN 970-32-1933-0.

¹⁴²Por supuesto que nadie va a acudir a ningún evento de esta naturaleza si previamente no es invitado: *de una u otra manera*. No obstante la amplitud y la diversidad de estas llamadas Audiencias, es difícil obviar la crítica por demás elemental de que en ellas no participaron una buena cantidad de líderes sociales que bien pudieron enriquecer aún más el debate (si se tuviera ese propósito). Por lo que sea: de una u otra manera, el hecho es que la ausencia de posiciones a favor de una Nueva Constitución-Nuevo Constituyente, se debe posiblemente a que el recinto parlamentario es por sí mismo una toma de posición institucional, como claramente puede verse –salvo excepciones– en la mayoría de las posiciones asumidas por los exponentes.

¹⁴³Ver Anexo 1 en el Apéndice.

¹⁴⁴Valadés, Diego, “Reflexiones sobre la necesidad de reestructurar la integración y la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Camacho Solís, Manuel-Valadés, Diego, (coords), *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?*, México, *coed.*, Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 178-183.

¹⁴⁵“La base teórica de nuestro proyecto es la ‘teoría del Rombo del sistema político democrático’. De conformidad con esta teoría, el tipo de Estado definido en la nueva Constitución es una ‘democracia social’, con una forma de gobierno cuyas estructuras permiten la conjunción de la democracia representativa con la ‘democracia ciudadana’ y con la ‘democracia de fines’ económicos y sociales diseñados para la satisfacción de las necesidades materiales primarias de la mayoría de la población...”

“Esto significa que los elementos definitorios y estructurales del Estado y del sistema político se basa en la legitimidad del poder en todas sus etapas – no solo en cuanto a la electoral, es decir, a la de su origen, sino también por lo que se refiere a la de su ejercicio y a la de sus fines o resultados –, la cual en la práctica solamente se logra a partir de otro de sus fundamentos esenciales de la ‘teoría del Rombo’ que es la identificación de la democracia con el control de los procesos del poder”. Covián Andrade, Miguel, *La Constitución Mexicana del Siglo XXI (Proyecto de Constitución)*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2006, preámbulo, p. VIII.

elabora y motiva un Proyecto de esta naturaleza.¹⁴⁶ En retribución a su ejercicio, pueden hacerse una infinidad de críticas de contenido y forma (empezando por su extensión: 295 artículos), pero independientemente de todas ellas y de las necesariamente político-ideológicas, el hecho es único y relevante para el tema de estudio.¹⁴⁷

4.4.2. Los Partidos Políticos

La situación que ha guardado el debate respecto a las posiciones de los Partidos Políticos nacionales a lo largo del periodo 1994-2006, ha variado sustancial y radicalmente durante este lapso de tiempo. De una ausencia casi total del tema en el proceso electoral federal de 1994, pasó a un mediano tratamiento en el de 1997, alcanzó luego un clímax discursivo en el proceso de julio del 2000, y declinó en su forma posteriormente en el de 2006, al ser desplazado paulatinamente por un debate ya no en torno a un Nuevo Constituyente/Nueva Constitución, sino por el de la transformación de ésta última, mediante lo que los partidos políticos han seguido denominando como la “Reforma del Estado”. Ésta, entendida generalmente como la re-configuración Constitucional, pero sin la convocatoria de un Constituyente.

El conjunto de posiciones adoptadas por los Partidos en las elecciones federales de julio del 2000 respecto de la posibilidad de un nuevo Congreso Constituyente en México, representó una especie de cenit o punto máximo que alcan-

¹⁴⁶“... ‘la transición democrática’ en México –en el caso concreto de nuestro país, sin pretender establecer una regla general- necesariamente tiene que pasar por un cambio radical de sus estructuras político-constitucionales, es decir, por una ‘transición constitucional’, concepto más amplio que el anterior y que obviamente implica la redefinición estructural del régimen político, es decir, la expedición de una nueva Constitución –en sentido esencial- en la cual se conserve el tipo de Estado, pero se modifique la forma de gobierno. Por otra parte, quienes discuten y analizan la necesidad de ‘reformas al Estado’ confunden en la mayoría de los casos, el cambio de principios, de fundamentos y de propósitos de la organización del poder político, con la modificación de sus estructuras, lo que equivale a decir que no son capaces de distinguir entre la ‘reforma del Estado’ y la ‘reforma del régimen político’. Esta confusión, inadmisiblemente teóricamente, tiene un efecto práctico muy negativo, consistente en que las fuerzas progresistas de nuestro país que defienden la ideología social –demócrata de nuestra Constitución y que solo proponen cambios a las estructuras de gobierno, caen en la trampa de partidos políticos como el PAN y de sectores minoritarios y contrarrevolucionarios, como los neoliberales, los cuales sí quieren destruir al Estado democrático social de derecho, para substituirlo por un nuevo Estado liberal burgués de derecho impuesto por ellos.” *Ibidem*, preámbulo, pp. V-VI.

¹⁴⁷A manera de breve síntesis: a) en el Título Tercero de su proyecto (*Del tipo de Estado, de la forma de gobierno y de la organización general del poder público*), el Doctor Covián propone el establecimiento de un Jefe de Estado representado por el Presidente de la República, que sería elegido cada seis años por el Congreso General – la Cámara de Diputados y la de Senadores unidas– y no por votación ciudadana directa; el cual a su vez aprobaría a propuesta del Presidente la integración de un Consejo de Ministros presidido por un Primer Ministro, quien constitucionalmente fungiría como Jefe de Gobierno; así como la reelección de los legisladores hasta por tres veces y por periodos de tres años, siendo renovable su elegibilidad luego de la reserva inactiva de un periodo; b) la incorporación de mecanismos de democracia semidirecta; c) la inclusión de un catálogo de Decisiones Fundamentales (artículo 284); y d) el monopolio exclusivo para el Estado, de los recursos y actividades económicas correspondientes -entre otros- a los correos, la acuñación de moneda y emisión de billetes, el petróleo, la petroquímica básica y la electricidad... (artículo 275); *ibidem*, *passim*.

zó el debate. De los once Partidos Políticos que participaron en esas elecciones, nueve de ellos se manifestaron abiertamente en sus plataformas electorales a favor de cuando menos *la posibilidad* de un nuevo Constituyente;¹⁴⁸ y en sentido estricto, ninguno de los once Partidos puede evadir el debate. Con todo, no pueden minimizarse tres cuestiones fundamentales respecto a esos posicionamientos:

- a) Por un lado, el hecho indudable de que éstas posiciones son diametralmente diferentes a las manifestadas a penas seis años atrás en el proceso electoral de 1994; cuando el tratamiento del tema, además de ser marginal, tenía una especie de aura subversiva;
- b) El que tales posicionamientos tampoco pueden dissociarse de las peculiaridades contenidas en cualquier proceso electoral;¹⁴⁹ y por último,
- c) el hecho de que esas manifestaciones a favor de un Constituyente, de ningún modo fueron homogéneas o consistentes.

Respecto a ésta última observación, hay que señalar que en el proceso electoral federal de julio del 2000, los actores que compitieron en la elección se dividieron fundamentalmente en tres fuerzas políticas: la representada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y por las dos alianzas opositoras denominadas Alianza por México, y Alianza por el Cambio.

Perspectiva de los Posicionamientos durante el proceso electoral de julio de 2000

4.4.2.1. Posición del Partido Revolucionario Institucional

Éste partido, que como se sabe venía “detentando” la Presidencia de la República desde hacía un poco más de 70 años, tuvo tanto en su Plataforma electoral como en el discurso de su candidato presidencial, Francisco Labastida Ochoa, una réplica exacta de la posición sostenida hasta entonces por el Gobierno Federal (en manos de ese mismo partido, por supuesto);¹⁵⁰ negando en todo mo-

¹⁴⁸Todos excepto el PRI y el PSD

¹⁴⁹En el caso, tanto la *Alianza por México*, como la *Alianza por el Cambio* –que finalmente ganó las elecciones presidenciales en el año 2000–, se pronunciaron a través de sus candidatos por dicha posibilidad; ya fuera de un modo abierto –como lo hizo la *Alianza por México*–, o de un modo ambiguo (como lo hizo el candidato de la *Alianza por el Cambio*), y sin embargo ninguna de estas fórmulas presentaron un programa mínimo que incluyera un tentativo método para ello. Por lo que no es descartable... o, existe la posibilidad bien fundada, de que dichas posiciones más que estar arraigadas en una intención real, hayan formado parte de su estrategia electoral.

¹⁵⁰En su Plataforma Electoral Federal, por ejemplo, y al final de otra media docena de párrafos iniciados con la frase “Un Estado...”, muy similares en cuanto al contenido, el Partido Revolucionario Institucional se pronunció por “Un Estado sin dogmas, que tiene su guía en la Constitución y que actúa siempre en el marco de las leyes. Un Estado que se reforma para fortalecerse como instrumento del cambio ordenado y para mejorar el esfuerzo colectivo”. Plataforma Electoral Federal 2000-2006, página 23; edición del mismo Partido. Frase que sintetiza en términos generales el discurso del entonces candidato a la Presidencia por ese partido, y a la misma posición *institucional* sostenida por el que hasta entonces fue caracterizado como el *Partido de Estado*.

mento, las posibilidades de un nuevo Constituyente-nueva Constitución.

4.4.2.2. Posición de La Alianza por México

Con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como candidato a la Presidencia de la República, y conformada por los Partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT), Acción Social (PAS), de la Sociedad Nacionalista (PSN), y Convergencia por la Democracia (CD), ésta Alianza se pronunció abiertamente en su Plataforma Electoral por una Nueva Constitución y un nuevo Congreso Constituyente.¹⁵¹ Su posicionamiento, ubicado sustancialmente dentro de las tendencias nacionalista de acuerdo a la clasificación propuesta anteriormente, señalaba entonces algunos caracteres del posible nuevo Constituyente y aún de la propia nueva Constitución, pero no enunció ningún programa paralelo o alternativo en caso de no ganar las elecciones presidenciales.¹⁵²

4.4.2.3. La Alianza por el Cambio

Conformada por los Partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México,¹⁵³ y teniendo como su candidato a la Presidencia a Vicente Fox Quesada; en realidad jamás se declaró a favor de un nuevo Constituyente, ni de una nueva Constitución. Esta opción electoral, que finalmente fue la ganadora en las elecciones del 2 de julio, no plasmó dentro de su Plataforma Electoral (tampoco en los documentos constitutivos de la alianza entre Acción Nacional y el Partido Verde), una propuesta explícita sobre la posibilidad de Constituyente alguno o sobre la posibilidad de una Nueva Constitución, sino que como los otros actores también abrazó el reclamo genérico de la necesidad sobre una “reforma del Estado”. Sin embargo, quizá ésta haya sido la fórmula que, vía el discurso político de su candidato presidencial, más haya sugerido esa posibilidad. A esto, hay

¹⁵¹“El proyecto de nación que proponemos tiene como ejes centrales: una Nueva Constitución y Régimen Político Democrático; una Nueva Relación Gobierno-Sociedad... y una Nueva Responsabilidad Social del Estado.” Fuente [27/06/2000]: www.cardenasal2000.org.mx/plataforma/index.html

¹⁵²“Las reformas constitucionales llevadas a cabo en los tres últimos sexenios tienen en común el paulatino desconocimiento de los derechos económicos y sociales que sellaron el pacto que dio origen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917... La Constitución tiene más de 600 reformas parciales (sic), y en los últimos tiempos estas sólo han servido al Ejecutivo Federal para impulsar y justificar políticas económicas neoliberales que inserten a los mexicanos en el actual modelo globalizador. ... Sumemos a esto la descomposición del régimen político de partido de estado, la corrupción, el narcotráfico y la violencia generalizada; con todo esto nuestra Constitución ya no responde a los anhelos democráticos de los mexicanos, ni a las necesidades del presente y del futuro, y que perdió su capacidad de garantizar la gobernabilidad democrática y un desarrollo económico y social con equidad y justicia.

“Es indispensable cambiar la Constitución, para lo cual se necesita promover la discusión pública sobre la expedición de una nueva, y efectuar una consulta plebiscitaria nacional que incluya su nueva redacción y las modalidades para la formación del Congreso Constituyente que ponga fin al presidencialismo y al partido de Estado y su actual política económica y social.” Fuente [27/06/2000]: www.cardenasal2000.org.mx/plataforma/index.html

¹⁵³Principalmente, ya que algunas otras fuerzas políticas marginales también se le unieron; dentro de las que resaltó la Corriente Política (experredista) denominada Nueva República, encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, luego de que éste “abandonó” la candidatura presidencial por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

qué añadirle el hecho de que unos meses antes de las elecciones (en marzo del 2000), una de las fuerzas que se sumó a dicha Alianza, haya sido la organización denominada Nueva República, agrupación que sí consignaba de modo muy claro la propuesta de un nuevo Constituyente.¹⁵⁴

La relevancia de estas posturas sin embargo, no se debe a una mera cuestión numérica, ni aún en cuanto a la suma de sus contenidos concretos, sino en que al resultar ganadora la opción Alianza por el Cambio (PAN-PVM) en la elección Presidencial, el debate específico que se trata habría de transmutarse en torno a lo que en un primer momento se especuló que sería la esperadísima “transición” hacia un nuevo régimen político. Por lo que los alcances de ésta (en calidad de presunta –transición-, y que históricamente jamás llegó a tal), sería el factor determinante para los posicionamientos respectivos hasta la fecha, como ya se dijo, en torno al proyecto de nación constitucional. Por lo que desde entonces el discurso de los partidos políticos y del propio Gobierno Federal surgido de las elecciones del 2000, habría de girar en torno de lo que dio por llamar “Reforma del Estado”, entendiendo por ésta la surgida de las propias instituciones existentes.

4.4.2.4. Perspectiva de los Posicionamientos durante el proceso electoral de julio de 2006

Como es ya histórico, a diferencia del proceso electoral de seis años atrás, el de 2006 estuvo repleto de circunstancias más que anómalas en un país que se suponía había alcanzado la “democracia”. La peculiaridad de hechos y actores políticos que se sucedieron a lo largo del llamado “Gobierno del Cambio” (2000-2006), imprimieron fuertemente su huella en el proceso electoral de julio de 2006: para este momento, y como ya se ha señalado, el debate que se estudia en esta tesis había retomado fuerza por el nuevo llamado hecho en junio de 2005 por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional a través de su *Sexta Declaración*, en la que se desmarcaba de todos y cada uno de los Partidos Políticos. De ahí que sea entendible que el debate a nivel de Partidos Políticos haya proseguido el traslado hacia la disputa por proyectos de nación constitucionales, sin pasar por la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente. Los candidatos del Partido Revolucionario Institucional-Partido Verde Ecologista de México, y del Partido Acción Nacional, no se pronunciaron o comprometieron abiertamente con cambios fundacionales a la Constitución; por su parte, el candidato de la

¹⁵⁴Para mayor abundancia de la nota anterior: Encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, Nueva República inició como corriente del PRD; una vez definida la candidatura presidencial dentro de ese partido a favor de Cuauhtémoc Cárdenas, Nueva República y su líder salieron de ese partido para apostarse unas semanas después en la Candidatura Presidencial por el PARM, hasta que Muñoz Ledo y Nueva República terminaron su trasiego declinando a favor del candidato de la *Alianza por el Cambio*; el PARM, por su parte, públicamente retiró la candidatura oficial de Muñoz Ledo para la Presidencia de la República, pero no así su programa de un nuevo Congreso Constituyente en su Plataforma Electoral.

Coalición por el Bien de Todos sí ofreció como uno de sus compromisos más significativos, el principio de la revocación del mandato Presidencial luego de tres años de ejercicio,¹⁵⁵ pero ninguno tocó el tema de un nuevo Congreso Constituyente; situándose todos los candidatos,¹⁵⁶ básicamente en la defensa de un proyecto de nación encontrado en las dos vertientes ya señaladas anteriormente, pero vía reformas de acuerdo al artículo 135 Constitucional. Por supuesto, no es gratuito hacer una diferenciación: las circunstancias en que se celebraron las elecciones de julio del 2006, sus presuntos y como sea, "legales" resultados, y más importantemente, sus consecuencias, llevaron a que una de las fórmulas que se presentaron a la elección variara sustancialmente su posición respecto al debate tema de esta tesis. A reserva de abundar en el tema más adelante, la Coalición por el Bien de Todos, derivó en la Convención Nacional Democrática, que para el día 16 de septiembre de 2006 sí consignaría la convocatoria a un "plebiscito para demandar" un nuevo Congreso Constituyente.¹⁵⁷

4.4.3. Grupos y Organizaciones Sociales en México

4.4.3.1. Los Grupos Armados

Como es del conocimiento público, la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1º de enero de 1994 produjo una conmoción política muy profunda en el país. Públicamente inesperada, la declaración de guerra que hiciera éste al Estado mexicano dejó en claro, de una vez, que uno de los llamados pendientes (eternos y hereditables: la justicia social) del régimen emergido de la revolución mexicana estaba colmado y en una fase terminal armada. Pero dicha conmoción sin embargo, no se debió solo al estricto acatamiento de la primer regla que tiene la guerra -la sorpresa- de que hizo gala el Ejército Indígena, sino fundamentalmente por la ascendente y profusa base social y de "apoyo" (activismo abierto a su favor) exhibidos desde el mismo momento de su irrupción. El apoyo recibido por los zapatistas desde el primer día de su irrupción fue ante todo una evidencia de la legitimidad de su causa, que expresa e invariablemente ha sido reconocida aún por el Gobierno Federal mexicano. Con todo, como síntoma de algo socialmente más amplio y grave que estaba ocurriendo en México, a partir de enero de 1994 el EZLN no sería el único grupo armado en darse a conocer públicamente. Desde entonces y a la fecha (noviembre de 2006), la

¹⁵⁵Compromiso número 50, dentro del documento "50 compromisos para recuperar el orgullo nacional", disponible en Internet [01/09/2006]: www.lopezobrador.org.mx

¹⁵⁶A parte de estas fórmulas electorales, también participaron en la elección los candidatos Patricia Mercado por el Partido México Posible, y Roberto Campa del Partido Nueva Alianza.

¹⁵⁷En los resolutivos de la Convención, se estableció un "Programa de 5 puntos" y un "Organigrama"; en éste, se da la composición del movimiento a través de Comisiones. Se dispuso que una de ellas fuera la "Comisión del Proceso Constituyente", a la que literalmente se le atribuyeron dos funciones: "1. Elaborar el proyecto integral de revisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. Convocar al plebiscito para demandar el nuevo Constituyente." Fuente [04/11/2006]: www.cnd.org.mx/organigrama.php

existencia del movimiento subversivo armado ha sido más que documentada,¹⁵⁸ y es entendible que por su naturaleza no se tenga un conocimiento pleno sobre

¹⁵⁸Un primer recuento, nos dice que para junio del 2000, había en el país 26 Grupos Armados: “Las fuentes ya señaladas — se refieren a los diarios *La Jornada*, *Expreso*, *El Sur*, *Cuarto Poder*; y las revistas *Milenio*, *Proceso* y *Sur Proceso*, entre otras— ubican a 26 grupos en por lo menos 19 estados (de 32 estados del país): Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sonora, Veracruz, Campeche y Quintana Roo. Otras fuentes ubican también a grupos guerrilleros en los estados de Tamaulipas y Nuevo León, con lo que sumarían 21 estados con presencia de grupos armados: Ejército de Ajusticiamiento Genaro Vázquez (Guerrero); Ejército Insurgente de Chilpancingo (Guerrero); Ejército de Liberación del Sur (Guerrero); Ejército de Liberación de la Sierra del Sur (Guerrero); Ejército Justiciero de los Pueblos Indefensos -EJPI- (Guerrero); Ejército Popular de Liberación José María Morelos y Pavón (Guerrero); Ejército Revolucionario Insurgente Popular -ERIP- (Baja California, Sonora, Coahuila, Chihuahua y Durango); Ejército Popular Magonista (Guerrero); Ejército Clandestino Indígena de Liberación Nacional (Chihuahua); Ejército Zapatista de Liberación Nacional EZLN (Chiapas, Distrito Federal, Puebla y Veracruz); Ejército Popular Revolucionario EPR (Michoacán, Jalisco, Hidalgo, Morelos, Veracruz, Chiapas, Colima, Oaxaca, Estado de México, Distrito Federal, Guerrero y Puebla); Ejército Villista Revolucionario del Pueblo -EVRP- (Guerrero); Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente -ERPI- (Guerrero, Oaxaca, Puebla, Estado de México, Morelos); Ejército Indígena Revolucionario de Liberación Nacional -EIRLN- (Oaxaca); Fuerzas Armadas Clandestinas de Liberación Nacional (Guerrero); Fuerzas Armadas de Liberación para los Pueblos Marginados de Guerrero FAL-PMG- (Guerrero); Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo -FARP- (Distrito Federal); Frente Amplio del Sur FAS (Campeche y Quintana Roo); Comité Clandestino Revolucionario de Los Pobres. Comando Armado Revolucionario del Sur (Guerrero); Comando Clandestino Indígena de Liberación Nacional (Oaxaca); Comando Zapatista Justiciero de Liberación Nacional (Morelos); Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres -Comando Justiciero 28 de junio- (CCRP-CJ) (Guerrero); Movimiento Popular Revolucionario (Guerrero); Movimiento Veracruzano de Liberación (Veracruz); y Movimiento Insurgente del Sureste -MIS- (Campeche y Quintana Roo)... Y es posible que haya más...” — Castro, Gustavo, “Los grupos guerrilleros y las elecciones”, Boletín Chiapas al Día (CIEPAC), México, núm. 200, junio de 2000, disponible en Internet [30/11/2007]: <http://www.ciepac.org/boletines/chiapasaldia.php>

Sin embargo, además del anterior recuento, Jorge Lofredo, en febrero de 2004, documenta la existencia de 29 grupos armados y dos Coordinadoras Guerrilleras: CAI: Comando de Ajusticiamiento Insurgente, CARS: Comando Armado Revolucionario del Sur, CCI: Comando Campesino Insurgente, CCRP/CJ-28: Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres / Comando Justiciero 28 de Junio, CIC: Comando Insurgente de Chilpancingo, CMB: Comando México Bárbaro, CPC: Comando Popular Campesino, ECILN: Ejército Clandestino Indígena de Liberación Nacional, EDC: Ejército de Defensa de los Campesinos, EJPI: Ejército Justiciero del Pueblo Indefenso, EPR: Ejército Popular Revolucionario, ERICLN: Ejército Revolucionario Indígena Campesino de Liberación Nacional, ERIP: Ejército Revolucionario de Insurgencia Popular, ERLS: Ejército Revolucionario para la Liberación del Sur, ERPI: Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente, ERS: Ejército Revolucionario del Sureste, ESI: Ejército Socialista Insurgente, EVLN: Ejército Villista de Liberación Nacional, EVRP: Ejército Villista Revolucionario del Pueblo, EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional, FALPMG: Frente Armado para la Liberación de los Pueblos Marginados de Guerrero, FARP: Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo, GRAS: Grupo Revolucionario Armado del Sur, MM: Milicias Magonistas, MRLCB: Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos, MRRL: Movimiento Revolucionario Resplandor de la Libertad, OR-2/NBCA: Organización Revolucionaria 2 de Diciembre / Nueva Brigada Campesina de ajusticiamiento, PDPR: Partido Democrático Popular Revolucionario y TDR: Tendencia Democrática Revolucionaria; y como Coordinadoras Guerrilleras documenta a la TAGIN: Triple Alianza Guerrillera Indígena Nacional, y a la CGNJMM: Coordinadora Guerrillera Nacional José María Morelos. — Lofredo, Jorge, “La guerrilla mexicana: de la unidad a la ruptura”, Revista Memoria, México, núm. 180, febrero de 2004, disponible en Internet [30/11/2007]: <http://memoria.com.mx/node/303>

Además de todos estos grupos, habría que añadir otros dos nuevos: la OI-1° M: Organización Insurgente 1° de Mayo, y las BPL: Brigadas Populares de Liberación, que junto a los ya conocidos MR-LCB: Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos, TDR-EP: Tendencia Democrática Revolucionaria -Ejército del Pueblo y la Brigada de Ajusticiamiento-2 de Diciembre (que al parecer es la anterior Organización Revolucionaria 2 de Diciembre/Nueva Brigada Campesina de ajusticiamiento), se atribuyeron la detonación de seis artefactos explosivos (colocados en un banco, en el edificio central del Partido Revolucionario Institucional y en la sede del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) en la primera hora del día lunes 6 de noviembre de 2006.

las organizaciones armadas que realmente existen en el país; por lo que dicho fenómeno debe interpretarse desde el más amplio plano socio-político y no meramente desde el circunstancial o “delictivo”. Por esa razón, a efecto de evitar en lo posible una especulación inútil, y sin prejuzgar sobre el carácter o autenticidad subversiva de ninguno de los grupos armados de que se tiene conocimiento público (pronunciados o por delación), para efectos de este apartado se tomarán solo a dos de estos como muestra de estudio debido a su mayor grado de presencia pública y consecuencias políticas: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y el Ejército Popular Revolucionario.¹⁵⁹

Al respecto, la importancia que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional ha tenido en el debate sobre la posibilidad de un nuevo Congreso Constituyente y una nueva Constitución, ha sido fundamental y determinante en la evolución del mismo. La conmoción e implicaciones políticas que significó su aparición pública en enero de 1994 mediante el documento denominado Declaración de la Selva Lacandona, se afianzó cuando en junio de ese mismo año, hizo llegar a la opinión pública una Segunda Declaración. En ésta, uno de los objetivos que hicieron explícitos los zapatistas (como consecuencia de su rebelión) fue el de una Nueva Constitución y un nuevo Congreso Constituyente. La importancia de este propósito consistió en que no solo fue una mera declaración, sino que venía acompañada de una iniciativa o plan de acción político que sería trascendental para la evolución del debate: la convocatoria a una Convención Nacional Democrática,¹⁶⁰ cuyos objetivos principales serían la formación de un Gobierno Provisional de Transición a la Democracia, que convocara a elecciones libres, y posteriormente emitiera la convocatoria a un Constituyente. La convocatoria a dicha Convención puede considerarse que fue un indiscutible éxito, no así el cumplimiento de sus fines. En ella se logró convocar y aglutinar a un sector muy considerable de la sociedad que en primer lugar y con un sentido político, reivindicaron el camino planteado por los zapatistas: intelectuales, políticos, organizaciones sociales, campesinos, colonos, estudiantes, etc.; sin embargo,

¹⁵⁹La razón para tomar a estos dos grupos armados como muestra, se encuentra en las consecuencias políticas y tentativamente militares que ambos tienen en el momento actual: al EZLN debido fundamentalmente a la innegable proyección nacional e internacional de su causa y a la revitalización que infundió al movimiento social y armado en general, y en particular, al tema objeto de esta tesis; y el EPR se toma como muestra debido a que los indicios y documentos públicos con que se cuenta, lo colocan como el cuerpo original del que se han desprendido distintas variantes de esa misma guerrilla. Por otra parte, también hay que decir que la caracterización general que tanto el Gobierno Federal como la opinión pública han hecho de estos dos grupos armados de ningún modo es homogénea, en cuanto a su método, eficacia política, militarmente o incluso en cuanto las *simpatías* de que goza; pero como sea, la realidad de su existencia conforma una prueba incuestionable del ánimo en que se encuentra el movimiento armado en México.

¹⁶⁰“La convención se formará a través de comités locales, regionales y estatales en ejidos, colonias, escuelas y fábricas por civiles. Estos comités de la convención se encargarán de recabar las propuestas populares para la nueva ley constitucional y las demandas a cumplir por el nuevo gobierno que emane de ésta.” *Segunda Declaración de la Selva Lacandona* (10 de junio de 1994), disponible en Internet [30/11/2007]: <http://www.ezln.org/documentos/1994/19940610.es.htm>

dicha iniciativa, aunque sin fracasar en sus fines inmediatos estratégicos de los zapatistas,¹⁶¹ no desembocó en sus fines programáticos.

En general, puede decirse que dos factores determinaron que dicha Convención, en el sentido planteado por el grupo armado no lograra su objetivo: a) la propia situación de acoso físico en que se encontraba el EZLN; y b) que la materialización de las posiciones encontrada entre los zapatistas y el Gobierno Federal (ataque-defensa del régimen), se encontraba sujeta antes que nada a posiciones de fuerza político-militar, como sostén de ambos discursos.

Posteriormente y en medio de la continuación del diálogo oficial entre el EZLN y el Gobierno Federal, el 1º de enero de 1996, de nuevo los Zapatistas emitieron una Cuarta Declaración (de la Selva Lacandona), en la que llamaron a integrar una nueva organización política (el Frente Zapatista de Liberación Nacional) que entre otros fines tendría el de luchar por una nueva Constitución y un nuevo Congreso Constituyente.¹⁶² A este llamado, paralelamente, y como parte del proceso de diálogo de paz, los zapatistas convocaron para finales de junio de ese mismo año a un Foro (Especial para la Reforma del Estado), en el que siguieron reivindicando la demanda Constituyente.¹⁶³ No obstante, aun cuando primero la Convención, después la conformación del Frente Zapatista y por último el propio diálogo con el Gobierno Federal no desembocaron en los fines perseguidos por los zapatistas, lo que sí se logró en este período fue propagar, además que los cuestionamientos hacia el régimen político, el propio

¹⁶¹Evidentemente, uno de los efectos perseguidos por el EZLN con esta convocatoria era precisamente la organización de aquellos sectores que se habían constituido como su base social y/o de apoyo. De tener éxito la convocatoria de la Convención, ese sería su primer efecto; como indudablemente ocurrió: buena parte de aquella incipiente organización resultado de esa Convocatoria, logró instrumentar en agosto y septiembre de 1995 una Consulta por la Paz y la Democracia en la que participaron un millón trescientas mil personas, y que sería uno de los factores que obligaron nuevamente al Gobierno Federal a volver a la mesa de diálogo con el Ejército Indígena.

¹⁶²En un viraje no del todo esperado, en este Documento el EZLN propuso incluso que “en su tiempo y condiciones”, pasaría él mismo a participar “directamente en la formación del Frente Zapatista de Liberación Nacional”, es decir, que dejaría de ser un grupo armado para abrazar la lucha política pacífica y legal.

¹⁶³De acuerdo a la convocatoria, este *foro especial* tenía el apoyo de la CONAI (Comisión Nacional de Intermediación) y de la COCOPA (Comisión de Concordia y Pacificación), con reconocimiento oficial e integrada por representantes de los partidos políticos con asiento en el Congreso de la Unión. Dentro de las conclusiones de este foro, se consigna el diagnóstico y programa más completo que se ha elaborado hasta la fecha sobre el tema: “1. Justificación jurídico-política de una nueva Constitución; 2. Justificación jurídico-política de la necesidad de un nuevo Congreso Constituyente; 3. Características que debe contener la nueva Constitución; 4. Para la formación del nuevo Constituyente –etapas de este proceso–: a) etapa de organización; b) etapa de información; c) etapa de análisis y discusión; y d) etapa constitutiva.” Al final del foro el EZLN emitió una “Declaración Política” en la que señaló: “El viejo pacto social que dio lugar a la moderna nación mexicana se encuentra hoy roto y la Constitución que lo materializa, en un acto de traición a su espíritu original, ha sido modificada y parchada hasta volverla irreconocible. *Es convicción de este Foro* que la reconstrucción de la República requiere de un nuevo pacto social, necesariamente diferente al que dio origen a la Constitución de 1917. Una nueva Constitución, elaborada por un nuevo Congreso Constituyente, convocado no por las fuerzas políticas tradicionales, sino por una amplia e incluyente coalición de fuerzas representativas de los sentimientos de la nación.” Fuente [30/11/2007]: <http://palabra.ezln.org.mx>

debate sobre la necesidad de replantear el proyecto de nación contenido en la Constitución del país. En esta etapa es cuando el debate se propaga y por ende obliga a tomar posición a casi todos los actores políticos; y sin embargo, en la medida que esto ocurría, la propia posición del EZLN naturalmente se fue apartando de las que poco a poco fueron sosteniendo otros actores, que a su reflejo, reivindicaron la demanda de un nuevo Constituyente, pero bajo su propia visión de clase e interés político, e incluso en el grado extremo de la mera retórica en la medida en que se fueron acercando las elecciones federales de julio del 2000. De este año y hasta junio del 2005, el discurso zapatista se vio inevitablemente modificado por las circunstancias nacionales: a) pasó primero de la expectativa (compartida por casi todo el país e incluso en el exterior) de que habría por lo menos una tentativa de transición política dado el triunfo electoral de la entendida como *oposición* al Partido Revolucionario Institucional, y se dio a la tarea de impulsar los cambios constitucionales consignados en la conocida como Ley COCOPA,¹⁶⁴ por la vía institucional.¹⁶⁵ Sin embargo, al contrario de lo que esperaban los zapatistas, dicha iniciativa de ley fue transformada por el Congreso de la Unión, desconociendo la propuesta hecha por la propia Comisión Legislativa creada ex profeso para el caso; lo que llevaría a los zapatistas a un silencio casi total durante los siguientes cuatro años como forma de protesta; b) este silencio terminó en junio del 2005 con la emisión de la Sexta Declaración de la Selva Lacandona: la respuesta zapatista entonces volvió a su origen aunque resumiendo diez años de historia política pública. Se transformó en más de un sentido. Acabado el régimen priísta y ya con el PAN como Partido en la Presidencia de la república, se avocó a la crítica de toda la clase política y todos sus Partidos, consignando otra vez y de nuevo la necesidad de discutir la posibilidad de un nuevo Congreso Constituyente y una nueva Constitución a través de una nueva iniciativa política a la que denominó la Otra Campaña, activa políticamente hasta el momento en que se elabora esta tesis.

Por su parte, y como segmento reflejo, del discursivo precedente de los zapatistas, el Ejército Popular Revolucionario (junio de 1996) también consignó en su momento dentro de sus objetivos programáticos la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente y una nueva Constitución¹⁶⁶: en su Manifiesto de la

¹⁶⁴Esta Comisión Legislativa, estaba (y está) integrada por representantes de todos los partidos políticos; fue producto de una resolución del Congreso que de acuerdo al artículo 70 de la Constitución tiene carácter de “ley o decreto” que “no puede ser vetada” ni necesita de la promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. Con el carácter político implícito en su creación, la COCOPA elaboró una iniciativa de reformas a la Constitución, que a su entender recogían los acuerdos producto del diálogo entre el Gobierno Federal y el EZLN celebrado en San Andrés Larrainzar a principios y mediados de 1996.

¹⁶⁵Para ello el EZLN efectuó una Marcha a la que llamó “del Color de la Tierra”, que luego de un recorrido por diversos estados del sur y centro de la república culminó en Marzo del año 2001 con el propio uso de la Tribuna en la Cámara de Diputados.

¹⁶⁶EPR: Manifiestos de *Aguas Blancas*, del 28 de junio de 1996; y de *la Sierra Madre Oriental* (Pro-

Sierra Madre Oriental del 7 de agosto de ese mismo año, hizo pública la existencia del Partido Democrático Popular Revolucionario, en cuyo Programa Político destacó entre otros Objetivos el luchar por una Nueva Constitución,¹⁶⁷ consignando posteriormente dentro de su “programa mínimo” el rescate del “espíritu original de la Constitución de 1917”.¹⁶⁸ Un poco después (diciembre de 1996) el EPR explicitó su Proyecto de Nación contemplando por supuesto la necesidad de un nuevo Congreso Constituyente del cual emanaran “las decisiones políticas que habrá de tomar el pueblo mexicano en esta fase crucial de su historia”.¹⁶⁹ Como puede deducirse de sus documentos básicos y a la luz de sus diez años de presencia pública, esta postulación programática difiere radicalmente por su método político inmediato y mediato al de los zapatistas; pero al igual que lo planteado por el del EZLN, el valor de la misma radica en que además de sumarse al debate, forma parte sustancial de la visión restauradora del proyecto original de nación contenido en la Constitución del 17, y por cuanto la fuente de que provienen.¹⁷⁰

En términos generales, respecto a la posición constituyente de estos dos grupos armados que se han tomado como muestra, y sin entrar a la especificidad de sus contenidos, se puede abstraer que:

- a) difieren radicalmente en cuanto a origen, método y propósitos, de la convocatoria que en su momento han hecho otros sectores y actores políticos aglutinados en cuanto al dictamen original sobre la necesidad de un nuevo Constituyente; y
- b) esta vertiente armada del debate sobre un nuevo Constituyente -detonada por el discurso y programa zapatistas- tuvo un efecto directo en otros sectores de la sociedad que empezaron a asimilar las razones inicialmente subversivas contenidas en el mismo, para ubicarse bajo una perspectiva ideológica específica y posicionarse –en particular luego del 2 de julio de

grama Político), del 7 de agosto de 1996. Disponibles en Internet [30/11/2007]: <http://www.pdpr-epr.org>

¹⁶⁷“II. POR UNA NUEVA CONSTITUCION, que con base en la de 1917 deberá estar acorde al desarrollo histórico de la nación y deberá partir del interés social y estar encaminada a garantizar la igualdad de derechos ante la ley para todos los mexicanos, independientemente de su credo, raza, sexo o edad... Asimismo, deberá garantizar el respeto a los derechos humanos de todo el pueblo y la satisfacción de las necesidades económicas, materiales y sociales de toda la sociedad, que le permita llevar una vida digna y un desarrollo integral y armónico tanto en lo individual como en lo social.” *Manifiesto de la Sierra Madre Oriental*, 7 de agosto de 1996. Disponible en Internet [30/11/2007]: <http://www.pdpr-epr.org>

¹⁶⁸Objetivos del Partido Democrático Popular Revolucionario: PDPR-EPR. Fuente [30/11/2007]: <http://www.pdpr-epr.org>

¹⁶⁹Documento *Proyecto de País*, del 2 de diciembre de 1996. Fuente [30/11/2007]: <http://www.pdpr-epr.org>

¹⁷⁰Evidencia, por supuesto, de su naturaleza subversiva. Lo que no es de extrañar: es difícil imaginarse a un grupo armado subversivo que no se proponga *re-constituir* al Estado y régimen (conjunto de instituciones) contra los que se rebela.

2000–, en torno ya no de la realización del Constituyente mismo, sino de la defensa del proyecto de nación perseguido: *versus-reforma* (a través del llamado “Constituyente Permanente”), de los principios originales y sustanciales que aún conserva la actual Constitución.

4.4.3.2. Organizaciones Sociales

Haciendo un breve recorrido desde 1994 hasta la fecha de elaboración de esta tesis, puede verse una parte del espectro de participación social organizada en el debate sobre un nuevo Constituyente en México. Esta participación social organizada fue y ha sido la que en principio y entre otras cosas le ha permitido a un grupo armado subversivo (el EZLN) hacer política abierta a lo largo de todo el territorio nacional. Una infinidad de movilizaciones masivas se han efectuado desde aquel 1º de enero de 1994 reivindicando la causa zapatista y sus objetivos tentativos, dentro de los cuales resalta la postulación de la necesidad de una nueva Constitución y un nuevo Congreso Constituyente. Hasta antes de julio del 2006, la mayoría de las organizaciones sociales que se manifestaron en concreto sobre el tema tenían un carácter pro-zapatista. Esta cuestión es relevante pues para no tomarlas como muestra y remitirlas a lo ya dicho sobre el propio grupo armado indígena. Para el momento actual y siempre en carácter de muestras de estudio, aparecen como más valiosas para el tema las siguientes dos Organizaciones Sociales: la denominada Convención Nacional Democrática emergida el 16 de septiembre de 2006 a raíz de los sucesos previos y posteriores a las elecciones federales del 2 de julio de ese mismo año, y la conjunción de organizaciones aglutinadas como *Diálogo Nacional*.

A) La Convención Nacional Democrática.- Precedidas por una infinidad de desaciertos políticos¹⁷¹ por parte de la Presidencia de la República a lo largo de todo el sexenio, las elecciones federales de julio de 2006 estuvieron impregnadas por la abierta y permanente intromisión presidencial en contra de uno de los seguros precandidatos presidenciales (el ex Jefe de Gobierno de la Ciudad de México). Esta intromisión y activismo partidista por parte del Presidente,¹⁷² tuvo su expresión más aguda, aunque no más determinante, en el desafuero del seguro precandidato mencionado. Como es público, dicho desafuero se efectuó en la Cámara de Diputados por

¹⁷¹Que van desde la banalización de la fecha “2 de julio” (puesto que un año después de su *histórico triunfo*, el Presidente de la República escogió precisamente esta fecha para celebrar en privado un nuevo matrimonio), y como ya se dijo: pasando por el desastre al que se condujo la antes medianamente respetada política exterior mexicana, la falta de sobriedad en la conducción discursiva y diplomática del propio Presidente y algunos Secretarios de Estado, las acusaciones de re-elección indirecta a través de su esposa, las propias denuncias de tráfico de influencia de distintos familiares y amigos, y hasta un obligado *etcétera*...

¹⁷²Que lo es de todo el Estado Mexicano, por tanto, de todos los mexicanos (sean o no de su partido), y que protestó “guardar y hacer guardar la Constitución” en términos de los artículos 87 y 89 de ésta.

la alianza mayoritaria del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional, pero finalmente no logró consignarse al entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México ante Juez Penal alguno debido a que la Procuraduría General de la República desistió de la consignación correspondiente.¹⁷³ Instigado por la Presidencia de la República, el desafuero no tuvo el desenlace esperado por ésta, debido a las masivas protestas desatadas en su contra. Sin embargo, fue en estas protestas donde se empezó a gestar un movimiento que a la par de su posible o seguro candidato presidencial reclamaba un nuevo Proyecto de Nación de carácter nacionalista enfrentado al del Partido del Presidente y el Presidente mismo. Ya pasado el episodio del desafuero político, una vez como Candidato Presidencial del Partido de la Revolución Democrática y posteriormente de la denominada alianza por el Bien de Todos (junto al Partido Convergencia y el Partido del Trabajo), el candidato de esta alianza siguió siendo objeto del escarnio y los ataques desde la Presidencia de la República y por parte de actores políticos y económicos interesados en definir la elección presidencial.¹⁷⁴ Finalmente así ocurrió; lejos de cualquier afinidad política o ideológica, es un hecho ya histórico que la frágil balanza de la elección presidencial de julio del 2006 (decidida a penas por medio punto porcentual), estuvo cargada a favor del candidato oficial por la intervención de la Presidencia de la República y sus aliados Institucionales y extra-institucionales. Como sea que se interprete, a favor o en contra de la anterior aseveración, el hecho es que los resultados oficiales del Instituto Federal Electoral y su validación por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no convencieron a una buena parte de la sociedad mexicana. Las protestas que le siguieron a las elecciones del 2 de julio han sido las mayores de la historia política de este país y dieron pie finalmente a la conformación de la denominada Convención Nacional Democrática, que para el 16 de septiembre del mismo 2006 tomó forma con el aval directo de centenas de miles de personas reunidas en el Zócalo de la Ciudad de México. Esta Convención postuló un Programa de 5 Puntos,¹⁷⁵ la con-

¹⁷³Y cuyo entramado delincuenciales sería develado posteriormente mediante “confesión” por el propio ex-titular del Poder Ejecutivo.

¹⁷⁴Ya como Convención Nacional Democrática, el movimiento resultante de las protestas, concluyó en su Décima Primera resolución y como parte de su Plan de Resistencia Civil Pacífica: “... 3. No consumir productos y servicios de las empresas que financiaron al usurpador: Bimbo, Sabritas, Coca Cola, Jumex, Jugos del Valle, Wal-Mart, Coppel, Banamex, Kimberly Klark, y llamar a la población a consumir en su lugar frutos y alimentos saludables y servicios de buena calidad. 4. Convocar a la población a abstenerse de ver y escuchar todos aquellos noticieros que ocultan y tergiversan la información y la verdad...” Fuente [15/03/2007]: www.cnd.org.mx/resolutivos.php

¹⁷⁵“El Programa Básico de la Convención Nacional Democrática contiene los siguientes cinco puntos:

1. Llevar a cabo todas las acciones necesarias para impulsar un Estado de Bienestar. Combatir la pobreza y la monstruosa desigualdad imperante. Promover la defensa de los derechos sociales

formación de un Frente Amplio (Progresista, se le denominaría después) parlamentario entre los partidos PRD-PT y Convergencia, la integración de Comisiones Políticas Estatales, y de otras tres Comisiones: la Política, la de Resistencia Civil Pacífica y la “del Proceso Constituyente”.¹⁷⁶ Ésta última tendría dos funciones específicas: “1. Elaborar el proyecto integral de revisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. Convocar al plebiscito para demandar el nuevo Constituyente”.¹⁷⁷ Lo anterior en concordancia con el Octavo Resolutivo de esa Convención, en el que se especificó: “La realización de un plebiscito para impulsar un proceso constituyente con el propósito de que las instituciones sean efectivamente del pueblo y para el pueblo.”¹⁷⁸ Este resolutivo por supuesto no consigna con claridad si *el proceso constituyente* se refiere al que lógicamente se impulsaría desde el endeble Frente (“*amplio*”) parlamentario en el Congreso de la Unión, en tanto que lo integran legisladores de los tres partidos políticos aliados, con facultades de iniciativa de reforma constitucional de acuerdo al artículo 71 y mediante el proceso reformativo que prevé el artículo 135 Constitucional; o si, como se especifica en las dos funciones concretas de la Comisión del Proceso Constituyente, a tra-

(educación gratuita y laica, salud y vivienda, diversidad y derechos de las minorías), económicos (trabajo y salario justo y remunerado), culturales (libertad de expresión, acceso a la ciencia, al arte y la tecnología), y los derechos políticos de todos los mexicanos, hombres y mujeres, particularmente de los pueblos indios, personas con capacidades diferentes y personas de la tercera edad.

2. Defender el patrimonio de la Nación, que es de todos los mexicanos, por lo que no se permitirá, bajo ninguna modalidad, la privatización del petróleo, el gas y la electricidad, como tampoco la de la educación pública, las instituciones de salud y de seguridad social. Se defenderán, por todos los medios legales, los recursos naturales estratégicos para el bienestar de los mexicanos como el agua, los bosques y la biodiversidad, así como la independencia y la soberanía de la Nación.

3. Hacer valer el derecho público a la información a fin de que los medios de comunicación públicos y privados garanticen espacios a todas las expresiones sociales, culturales y políticas del país, brinden una información veraz y objetiva, contribuyan al enriquecimiento cultural de los mexicanos y sirvan de base para que la población participe de manera conciente y libre en la toma de las decisiones. En consecuencia, demandamos la derogación de la reforma a la Ley de Radio y Televisión, ya que es anticonstitucional porque favorece el monopolio de los medios electrónicos, dejando un bien público concesionado en unas cuantas manos.

4. Trabajar para hacer desaparecer el Estado patrimonialista, ya que el gobierno no puede seguir siendo un comité al servicio de una minoría, por lo que la lucha contra la corrupción y la impunidad debe enfrentarse como una prioridad a fin de que se castigue a quienes desde el poder lo utilizan para el beneficio propio, cometen abusos transgrediendo impunemente las leyes y despojan a los mexicanos de su patrimonio. El poder público y el ejercicio del gobierno no pueden significar la protección de privilegios y de la corrupción.

5. Luchar para que las instituciones nacionales sean objeto de una renovación profunda, en particular las instituciones políticas que hoy, lejos de atender el interés público, se encuentran secuestradas por unos cuantos grupos de poder que sólo actúan en su beneficio. La política económica y hacendaria se aplica sólo en beneficio de algunos potentados y traficantes de influencias. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lugar de proteger al débil, actúa para legalizar los despojos que comete el fuerte y proteger a los delincuentes de cuello blanco.” Fuente [15/03/2007]: www.cnd.org.mx/organigrama.php

¹⁷⁶“Integrada por José Agustín Ortiz Pinchetti, Enrique González Pedrero, Jaime Cárdenas, Ignacio Marbán, Elizur Arteaga, Horacio Duarte, Arturo Núñez, Ricardo Monreal, Leticia Bonifaz, Julio Scherer Ibarra, Juan Ramiro Robledo y Eduardo Beltrán.” *Idem*.

¹⁷⁷*Idem*.

¹⁷⁸*Idem*.

vés de un “nuevo Constituyente”, al que se le insta “convocar” mediante un “plebiscito”. Por realizarse esta tesis en medio del desarrollo de este movimiento, no se abunda al respecto. No obstante, sea uno u otro el método planteado o que finalmente se adopte, la dinámica de la organización de este movimiento social, describe indudablemente la retroalimentación que existe entre el debate sobre una nueva Constitución y/o un nuevo constituyente, y la realidad política y económica nacionales.

- B) El Diálogo Nacional.- Esta organización social nacida en noviembre de 2004, en virtud de una convocatoria lanzada por las Unión Nacional de Trabajadores (UNT), la Promotora por la Unidad Nacional Contra el Neoliberalismo, el organismo Paz con Democracia¹⁷⁹ (SERAPAZ), la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio y el Frente Sindical Mexicano, puso desde el momento de su nacimiento el énfasis en el cambio institucional desde una perspectiva nacionalista.¹⁸⁰ Esta convocatoria tuvo una respuesta amplia y diversa: a este Primer Diálogo Nacional acudieron 164 organizaciones “obreras, campesinas, indígenas, estudiantiles, alter mundistas, de colonos, de género y diversidad sexual, defensoras de los derechos humanos, de jóvenes, trabajadores de la cultura, sindicales, y políticas” y tuvo como relevancia el inicio (“proceso de construcción”, le llamaron) de un debate sobre un Proyecto de Nación alternativo al Neoliberalismo.¹⁸¹ Lanzada la convocatoria correspondiente, posteriormente se efectuaría un *Segundo Diálogo* los días 4 y 5 de febrero del 2005, en el que el primer acuerdo sobre el citado Proyecto de Nación derivaría en una Declaración más madura que contenía como principio la lucha por la defensa de la Constitución. “Luchando”, decía: –En defensa de los pilares constitucionales que dan sustento a los derechos sociales y a nuestra soberanía. Por revertir las reformas inconstitucionales e ilegales con las que el neoliberalismo ha socavado el espíritu original del Constituyente de 1917. –Para detener las llamadas “reformas estructurales” que pretenden socavar aún

¹⁷⁹El anterior gestor administrativo de la desaparecida Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), en el que delegaría ésta última sus tareas de mediación para la paz en todo México, pero especialmente en Chiapas en virtud del conflicto desatado a partir de 1994.

¹⁸⁰En la misma convocatoria se especificaba lo siguiente: “Una importante convergencia de diversas fuerzas políticas y sociales comienza a construirse en nuestro país... para evitar la imposición del paquete de reformas estructurales y demás proyectos antipopulares que impulsa el gobierno neoliberal de Vicente Fox... El propio régimen Foxista ha contribuido a crear esta situación al violar con flagrantia la Constitución, al agredir los derechos sociales conquistados, al desacatar aquellas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia que afectan los intereses de los grandes capitales, al manipular al poder judicial, al viciar su relación con el legislativo y con los gobiernos de los estados y al desatar las más infames campañas mediáticas, intimidatorias y de represión en contra de quienes nos oponemos a sus planes antipopulares y desnacionalizadores. Con esta conducta el actual gobierno reproduce los peores vicios del antiguo régimen...” Fuente [04/01/2007]: <http://www.dialogonacional.org.mx/conv.html>

¹⁸¹De acuerdo al Pronunciamento Político consensuado al final de la Asamblea. Fuente [04/01/2007]: http://www.dialogonacional.org.mx/desplegado_6dedic_de-2004.htm

más nuestra soberanía, privatizar los bienes de la nación y rebajar las conquistas sociales. – Para detener la nueva ola de privatizaciones de lo que nos queda en las áreas de: energía, educación, patrimonio cultural, agua, salud y seguridad social. – Para defender el orden constitucional contra las ambiciones de perpetuarse en el poder de los actuales neoliberales gobernantes. – Para impedir la firma de nuevos tratados internacionales lesivos a nuestra soberanía y nuestra Constitución. – Para buscar la reforma de la Constitución, ampliando sus alcances sociales. – Para reformar la Constitución incluyendo mecanismos de democracia participativa de la sociedad.”¹⁸² Del mismo modo que aprobaba un “Programa Mínimo no Negociable” que resumía en su punto tres el reclamo de “un nuevo Congreso Constituyente” en el que estuvieran representados todos los sectores sociales “y de manera particular los trabajadores”.¹⁸³ A este hecho y mediada la convocatoria respectiva (en la que se incorporaría de una manera clara la reivindicación del Programa Mínimo, y en el caso, la demanda de una “Asamblea Constituyente” y una “Nueva Constitución”) le seguiría un *Tercer Diálogo* en Febrero de 2006, en el que la posición pro-constituyente seguiría avanzando. Para este momento, no se debe olvidar, había en el país un virulento clima político-electoral (es decir, institucional), y no obstante logró un cierto desmarque, por cuanto en uno de sus resolutivos, correspondiente a la mesa “B”¹⁸⁴ concluyó “no tomar un acuerdo específico”

¹⁸²Declaración de Querétaro. *En defensa del Carácter Social y Soberano de la Constitución. Por el Rescate de la Nación*. [Consultado]... *Idem*.

¹⁸³La parte sustancial de este documento, decía literalmente: “... en el Diálogo de Querétaro hemos avanzado de manera sustancial en la formulación de los contenidos de nuestro Proyecto Alternativo de Nación y aprobamos el *Programa Mínimo no Negociable* como síntesis de las reivindicaciones más urgentes de nuestro pueblo y que a grandes rasgos señala lo siguiente:

“1. Que frente al embate neoliberal, es urgente recuperar el espíritu de la Constitución de 1917, como síntesis histórica que refrenda la tradición emancipadora de nuestro pueblo y dibuja el proyecto de una nación con justicia, libertad, derechos sociales, soberanía e independencia económica y política.

“2. Que ante las reformas neoliberales a la Carta Magna, impuestas en los últimos años, de manera particular aquellas que modificaron el régimen de propiedad de la tierra y el ejido, así como aquellas relativas a la responsabilidad del Estado en materia de educación superior, o la aprobación de leyes secundarias que han amparado la privatización en la generación de energía eléctrica, el diálogo exige el restablecimiento de la legalidad constitucional, entendida como la restitución de los aspectos que fueron cercenados al texto constitucional.

“3. Que en perspectiva, la lucha por recuperar la soberanía, por la defensa y ampliación de los derechos sociales y humanos, el ejercicio de las libertades y garantías individuales, así como el cambio de régimen y la integración de una nueva institucionalidad democrática, reclama la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente en el que estén representados todos los sectores sociales y de manera particular los trabajadores.

“4. El Diálogo ratifica su rechazo absoluto a las llamadas “reformas estructurales” en seguridad social, electricidad, petróleo, educación y en materia laboral, por considerarlas lesivas a los derechos del pueblo y contrarias a la soberanía de la nación.”

Declaración de Querétaro. *En defensa del Carácter Social y Soberano de la Constitución. Por el Rescate de la Nación*. Disponible en Internet [04/01/2007]: http://www.dialogonacional.org.mx/declaracion2do_dn_gro.htm

¹⁸⁴En este Tercer Diálogo se establecieron 4 mesas, en las que se abordarían los temas respectivos: **Mesa A)** Ratificación del Programa Mínimo no Negociable y la Declaración de Querétaro. Continúa-

al respecto aún siendo necesario caracterizar políticamente la situación nacional.¹⁸⁵ En esta misma mesa se retomó el tema del Constituyente, por consenso, resolviendo “Trabajar por una Asamblea o Congreso Constituyente que retome el espíritu humanista y los aspectos más avanzados de la Constitución de 1917 para la elaboración de una nueva Constitución”,¹⁸⁶ sin embargo no fue sino en la mesa C donde se abordó el tema de una manera más completa y en donde (aún fuera declarativamente) se esbozó un mínimo organizativo¹⁸⁷ en el que confluyen los propósitos generales de esta especie de Federación de Organizaciones, además de ser éste plasmado en la Declaración Política resultante del encuentro.¹⁸⁸

ción del debate sobre el Proyecto Alternativo de Nación al Neoliberalismo; **Mesa B**) Caracterización y valorización de la situación nacional. **Mesa C**) Estrategias para concretar el Proyecto Alternativo de Nación, y la **Mesa D**) Plan de lucha contra las reformas estructurales, incluyendo la defensa de la industria energética, la defensa de nuestros recursos naturales, la defensa de la seguridad social, la defensa de jubilaciones y pensiones, y contra las reformas a la Ley Federal del Trabajo y a la ley del ISSSTE. A la segunda de estas Mesas, se le añadió una frase claramente limitativa: “.. *En el entendido de que el tema electoral debe ser analizado como parte del contexto sin el propósito de que el Diálogo tome un acuerdo específico...*” Fuente [04/01/2007]: <http://www.dialogonacional.org.mx>

¹⁸⁵Consenso punto 4: “En el contexto del actual proceso electoral federal, el III Dialogo se pronuncia a favor de la unidad de los trabajadores del campo y la ciudad para luchar mediante las diversas y variadas formas que ensaya el pueblo, en contra de la política neoliberal y el imperialismo; así mismo proponemos que este Tercer Diálogo Nacional construya una organización de organizaciones en la que estemos y participemos todos aquellos que luchamos contra el capitalismo neoliberal y a favor de una patria independiente con libertad, justicia y democracia para el pueblo.”, y punto 13 “Respaldo y compromiso al cumplimiento de Programa Mínimo No Negociable con el propósito de que las estrategias de plan de lucha y plan de acción trasciendan el 2 de julio en el plano electoral.” Disponible en Internet [04/01/2007]: http://www.dialogonacional.org.mx/paginas/resolutivos/resolutivos_mesa_b.htm

¹⁸⁶ *Ídem*.

¹⁸⁷“... La Construcción del referente nacional organizativo debe estar orientado a la conformación de una gran fuerza política y social para avanzar hacia un Nuevo Constituyente que entendemos como culminación de un proceso de acumulación de fuerzas, Que: – Haga converger todos los esfuerzos organizativos que se proponen una nueva nación, un verdadero cambio de régimen. – Debe iniciar y discutir entre todos los mexicanos el programa mínimo no negociable. – Por la solidaridad con todas las luchas, pero fundamentalmente por la organización de los no organizados a nivel local, regional y vectorialmente. – Que rescate los principios constitucionales del movimiento revolucionario de 1910, recatando la condición jurídica y legal de los principios social y popular de los derechos sociales y principios soberanos de la nación. Y formule las nuevas aspiraciones del pueblo mexicano.

“...Sobre el proceso de construcción del referente organizativo se plantean diversas rutas y posibilidades: -> Campañas de crítica profunda al régimen actual, -> Asambleas populares en localidades y regiones -> Conformación de grupos de reflexión, estudio, -> Asambleas preparatorias al nuevo Constituyente, -> Redes culturales, educativas, económicas, territoriales y otras...” Fuente [04/01/2007]: http://www.dialogonacional.org.mx/paginas/resolutivos/resolutivos_mesa_c.htm

¹⁸⁸“... Nuestro Programa Mínimo No Negociable se propone avanzar hacia un nuevo régimen con una nueva institucionalidad democrática que habrá de ser definida por una Asamblea o Congreso Constituyente. En la nueva conformación del régimen la democracia estará sustentada en el control y la participación del pueblo, en el reconocimiento a la autonomía y al autogobierno, en el que todos los representantes y gobernantes estarán sujetos a la rendición de cuentas y a la revocación de mandato; en el que, en todo momento, el pueblo tendrá la última palabra sobre las decisiones en los asuntos públicos a través de mecanismos como el plebiscito, la consulta, la asamblea y la consulta popular, entre otros. En este nuevo régimen democrático serán reconocidos plenamente los derechos de los pueblos indígenas, para terminar con la injusticia, la discriminación y el coloniaje interno al que han estado sometidos los pueblos originarios de la nación mexicana...” *Declaración Política del Tercer Diálogo Nacional por un Proyecto de Nación Alternativo al Neoliberalismo*, Disponible en Internet [04/01/2007]:

Como es fácil comprender dado el perfil político-ideológico de este compuesto de organizaciones, a partir de este momento (febrero de 2006) en que se celebró el Tercer Diálogo, y dado que la situación política del país había variado tan dramáticamente, no podía sino esperarse un mayor impulso político a sus tareas. Y lo tuvo, no obstante un matiz: virtud a lo que estaba aconteciendo (y aconteció finalmente) con motivo de las elecciones de julio de 2006. Primero condenó mediante un comunicado¹⁸⁹ la campaña sucia y el vuelco de todo el aparato estatal en contra del candidato de la Coalición por Todos, y denunció el fraude electoral en ciernes, llamando a la movilización;¹⁹⁰ después por Asamblea celebrada el 12 de agosto planteó la “coordinación” en demandas comunes entre el movimiento surgido a raíz del fraude electoral y el propio Diálogo, *presentándole* al primero su Programa Mínimo No Negociable y su propio Proyecto de Nación Alternativo al Neoliberalismo;¹⁹¹ y para finalmente enlazarse a la Convención Nacional Democrática a celebrarse el día 16 de septiembre siguiente, con resolutivos propios,¹⁹² y posteriormente ratificar los acuerdos tomados por la Primera Convención Nacional Democrática.¹⁹³

Con todo este precedente, el siguiente y Cuarto Diálogo Nacional (celebrado los días 3, 4 y 5 de 2007) no sería sino la ratificación de los resolutivos alcanzados en las tres reuniones previas, además de otros más, temáticos^{194,195,196} en este caso, en los que se siguió insistiendo en el tema de avan-

http://www.dialogonacional.org.mx/paginas/resolutivos/Declaracion_Final.htm

¹⁸⁹A *movilizarnos para frenar a la Ultraderecha*. 10 y 11 de junio de 2006. Fuente [04/01/2007]: <http://www.dialogonacional.org.mx/resolutivoasamblea.html>

¹⁹⁰Dadas las evidencias de la inequidad de la contienda electoral y la *línea presidencial* existente (que para el 13 de febrero de 2007, el mismo Vicente Fox confirmaría describiéndola como del *desquite*), dentro de su Plan de Acción, que hay que recordar se dio unos veinte días antes de las votaciones, se incluía “... Realizar una encuesta nacional de salida el 2 de julio, para contar con resultados propios...” y “Manifestarnos contra el fraude electoral...” *Ídem*.

¹⁹¹En el que se incluía por supuesto: “La necesidad de concretar la construcción de una organización de organizaciones, que pueda avanzar hacia un frente patriótico o movimiento de liberación nacional como referente para la lucha por una nueva Constitución...” Resolutivos de Asamblea del 12 de agosto de 2006. Disponible en Internet [15/03/2007]: <http://www.dialogonacional.org.mx/resolutivoasamblea12agosto.html>

¹⁹²Y en los que resaltaba el segundo de los acuerdos tomados: “Proponer a la Convención Nacional Democrática el Programa Mínimo No Negociable, de nuestro Proyecto de Nación Alternativo al Neoliberalismo, rumbo al Congreso Constituyente para una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Resolutivo final de la Asamblea Nacional Extraordinaria del Diálogo Nacional. A la Convención Nacional Democrática. *Ídem*.

¹⁹³Primer Acuerdo de lo que se denominó Plan de Acción del Diálogo Nacional, acordado en asamblea del 23 de septiembre de 2006.

¹⁹⁴“Avanzar al Congreso Nacional de los Pueblos para la conformación y el inicio de los trabajos hacia el nuevo Constituyente.” Mesa Uno: Balance de los diversos movimientos y esfuerzos unitarios, y discusión de estrategias frente a los nuevos escenarios. Fuente [15/03/2007]: <http://www.dialogonacional.org.mx/dn/mesauno.html>

¹⁹⁵“Se ratifica el acuerdo de recuperar el espíritu constitucional de 1917, y la necesidad de luchar por una nueva Constituyente.” Mesa Tres: Electricidad, Agua, Petróleo, Biodiversidad, Patrimonio Cultural, Deuda Interna y Externa, TLC, PPP y ASPAN. Fuente [15/03/2007]: <http://www.dialogonacional.org.mx/dn/mesatres.html>

¹⁹⁶Dentro de las Conclusiones Generales de la Mesa Cuatro, en el punto 6 se resolvió: “Por la

zar hacia la construcción de un nuevo Congreso Constituyente en base a los trabajos y acuerdos llegados en los diálogos anteriores y a la luz de la situación política imperante.

CONCLUSIONES

1. Los Congresos Constituyentes en México, desde el primero de 1824 y hasta el último de 1917, han compartido la característica de asumirse *sobranos* en tanto instancias deliberativas y tentativamente representativas del pueblo o *la Nación* (concepto utilizado hasta antes de la Constitución de 1857 e inspirado en el preámbulo de la Constitución francesa de 1791 –artículo 3º de la declaración de derechos del hombre y el ciudadano–), contradiciendo con ello la esencia de ese concepto.
2. La circunstancia anterior puede atribuirse en parte a la literalidad con que se asumieron los modelos constitucionales francés y norteamericano (el preámbulo de ambos: *la nación, el pueblo*, como fuentes de toda autoridad), que sirvieron de inspiración o guía para el diseño constitucional; y también en parte, o como consecuencia de esa literalidad, al momento histórico y grado de reflexión particular habidos en los Constituyentes sobre el tema de la soberanía, la titularidad de ésta y el Poder Constituyente.
3. Los Constituyentes a su vez, como consecuencia de esa literalidad, propendieron sin embargo a restringir la potestad del titular de la soberanía remitiendo a éste a una de las facultades de uno de los poderes constituidos, al llamado *Constituyente Permanente*, cuestión que, no obstante sus particularidades procedimentales, se mantiene como una constante en todas las experiencias constituyentes.
4. Es importante apreciar en este mismo sentido, cómo en casos extremos en que se ha instituido una dictadura (la de Santa Anna en 1853) o se ha dado el intento de imponer una monarquía en México (con Maximiliano en 1865) los temas de la soberanía, su titularidad y el Poder Constituyente, se han correspondido con la naturaleza política de ambos regímenes, en tanto la omisión absoluta del tema en el primero de los casos y mediante la alegación de la divinidad como fuente de autoridad en el otro (artículos 3º y 4º del *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*).
5. De ahí que pueda afirmarse que a lo largo de la historia de los Congresos Constituyentes en México o procesos que pretendieron alcanzar esa calidad, ya sea por una causa o por otra, el tema de la soberanía, su titularidad y la potestad constituyente finalmente ha terminado supeditada, ante todo, a las capacidades de sostener fácticamente tanto el proceso creador, como el nuevo orden constitucional tentativamente creado; haciendo de esta circunstancia (las limitaciones de carácter político u orden

fáctico, de acuerdo al pensamiento de Felipe Tena Ramírez) la condición principal que ha tenido el ejercicio del poder constituyente como tal.

6. Ejemplo de lo anterior y por su indiscutida importancia, lo son las Constituciones de 1857 y 1917: en el primero de los casos, en México se pudo lograr por primera ocasión la estabilidad mínima necesaria en virtud de una Constitución (fundada excepcionalmente en la reivindicación de la primera de 1824), que tendría más de 50 años de vigencia formal. Este Constituyente en particular no se distinguió de los demás solo por sus miembros participantes, ya que en realidad estuvo compuesto por muchos de los actores centrales que venían intentando darle un orden jurídico-político liberal a la nación desde hacía lustros. De tal manera que más que el Constituyente que le dio origen e incluso que de su propio contenido, lo que hizo posible la subsistencia de la Constitución de 1857 y su ideario liberal fue ante todo el triunfo bélico, es decir, la superposición violenta y definitiva de unos factores de poder sobre otros (cuando menos en ese episodio histórico); y con más razón puede afirmarse lo mismo respecto al Constituyente de 1917.
7. De acuerdo a los elementos aportados a lo largo de esta investigación, se postula como conclusión de esta tesis que todo Congreso Constituyente se basa de modo primario en una posición de fuerza, ya sea ésta de naturaleza estrictamente política o político-militar. Tal posición de fuerza se manifiesta desde el momento mismo del dictamen positivo de su necesidad, pasa especialmente por la calidad de la convocatoria, por su organización, por la incidencia de los factores que *hacen* al Congreso Constituyente, por la validación de las deliberaciones y su promulgación como texto Supremo, y se sostiene hasta el momento de traducirse en la coacción formal del nuevo orden jurídico-político. La realización de todo Congreso Constituyente es pues, en el fondo, una manifestación de fuerza política pura susceptible de afirmarse en cualquier momento mediante vías coercitivas.
8. Las circunstancias de origen que históricamente han determinado el surgimiento de los Congresos Constituyentes en México, han tenido como común denominador la existencia de un desajuste formal entre la norma constitucional y la realidad que rige en cada momento particular de la historia. Sin embargo, además de este desfase entre norma y realidad, que subyace en todo debate constituyente, en cada proceso histórico de esta naturaleza ha existido un doble conflicto de carácter político e ideológico entre las elites gobernantes y entre éstas como cuerpo y la sociedad gobernada. El primer tipo de choque puede describir en buena parte los

múltiples ensayos Constituyentes habidos en México durante el siglo XIX y que tuvieron su culminación con el triunfo de la generación liberal y la Constitución de 1857. Al segundo tipo pertenece sin duda el Constituyente y la Constitución de Querétaro de 1917, como productos tanto del desajuste entre la norma y la realidad, como del enfrentamiento entre la elite gobernante y los gobernados.

9. El debate de finales del siglo XX y principios del XXI sobre la necesidad o no de un nuevo Congreso Constituyente está marcado sobre todo por un conflicto del segundo tipo, es decir por el desfase existente entre la elite dirigente y la amplia mayoría del pueblo.
10. La tesis de que se necesita un nuevo Congreso Constituyente en México se ha fortalecido a lo largo de las últimas cuatro décadas como consecuencia de la crisis latente del sistema político mexicano, marcada por las represiones criminales de 1968 y 1971 y la inconformidad social ante los abusos de poder y las sistemáticas violaciones a los derechos individuales y sociales de los mexicanos en los años siguientes, circunstancia que se fue agravando con la aplicación del modelo económico y social neoliberal en la década de los ochentas, lo que ha entrañado un abandono de parte del Estado de sus responsabilidades sociales y una cancelación progresiva de hecho de los derechos sociales y económicos de los mexicanos consagrados en la Constitución de 1917.
11. Los principales derechos sociales y colectivos de los mexicanos han sido conculcados tanto de hecho como de derecho. Los derechos a la tierra, a la educación pública gratuita a todos los niveles, a las garantías laborales, a la salud o a la seguridad social han sido suprimidos lo mismo por contrarreformas constitucionales que por un abandono de hecho del Estado de su responsabilidad de satisfacerlas.
12. La Constitución Mexicana de 1917 fue la primera carta constitucional del siglo XX en consagrar los derechos sociales y colectivos del pueblo como consecuencia de las exigencias del movimiento de la Revolución Mexicana, y al conculcarse en los hechos se ha fortalecido en muchos sectores la convicción de que es mediante un nuevo Congreso Constituyente que replantee la necesidad de cumplirlos.
13. Los grupos empresariales y un sector de la clase política han aprovechado la coyuntura, por el contrario, para plantear también la necesidad de un Congreso Constituyente pero con una perspectiva opuesta: la de expedir una carta constitucional en la que los derechos originarios de la Nación

sean suprimidos, con una forma de gobierno más autoritaria, en la que los derechos individuales queden acotados, los derechos sociales eliminados y se abra la vía para hacer viable plenamente el proyecto neoliberal desmantelando a la nación al posibilitar la entrega de sus recursos estratégicos al capital trasnacional.

14. La única respuesta del bloque social dominante y de la “clase política” en el gobierno ha sido en todos estos años la de impulsar una serie de reformas político-electorales, en 1977-1978, en 1987, en 1988-1989, en 1994, en 1996 y en 2007, presentadas frecuentemente como una “Reforma del Estado”, cuya finalidad ha sido siempre la de lograr recuperar para el régimen político “la legitimidad perdida”, pero sin abordar el problema de fondo.
15. El debate actual sobre la necesidad o no de un Congreso Constituyente y/o una Nueva Constitución, es precisamente de muchas maneras la continuación de la exigida “Reforma del Estado”, que desde finales de los 60’s demandaron diversos sectores de la clase media y trabajadora, especialmente en materia de derechos políticos, y que a finales de la década siguiente paulatinamente fue dominando la agenda política nacional, debido sobre todo a la crisis de legitimidad en que estaba cayendo el Estado Mexicano. Sin embargo, a mediados de los ochentas, esta demanda de reforma política, dosificada en porciones mínimas por el mismo Estado, se sumó a una incipiente oposición social a las reformas constitucionales y legales que estaban siendo promovidas desde el grupo gobernante y que tendían a modificar la política económica y social, así como la propia estructura estatal. De tal manera que desde esa década se fueron perfilando dos proyectos de Estado y Nación excluyentes y encontrados entre sí, pero en especial, luego del fraude electoral de 1988 y con el que se le siguieron negando los derechos políticos más elementales al grueso de la población, se apuraron reformas constitucionales y legales que ahondaban una configuración Constitucional antihistórica; al mismo tiempo que socialmente se construía su contraparte política en esos dos mismos órdenes: lucha por derechos políticos, y oposición a las contrarreformas.
16. En el sexenio 1988-1994, estas dos demandas u oposiciones fueron así delineando un solo cuerpo que finalmente fue catalizado por el levantamiento del EZLN el 1º de enero de 1994 y su propuesta de un nuevo Congreso Constituyente y una nueva Constitución; ésta, tentativamente reivindicatoria del espíritu social de la del 17. Desde entonces a la fecha, y no obstante la alternancia de partidos en el gobierno, estos dos proyec-

tos de Estado y de Nación, encontrados y excluyentes, han ampliado su enfrentamiento y perfeccionado sus métodos de lucha política.

17. Por un lado, el proyecto neoliberal sostenido por los grupos gobernantes, se ha afianzado en posiciones de poder institucionales y de facto, no obstante la afectación primaria de legitimidad que cíclica y permanentemente sufren la clase política y sus partidos ante la población. Quienes defienden este proyecto, y en correspondencia a la naturaleza de las posiciones de poder que ostentan dentro y fuera de los aparatos de gobierno, como ya se dijo líneas arriba han venido empujando hacia el cambio de proyecto de nación contenido aún en la Constitución de 17, tanto por la vía institucional como a través incluso de medios anticonstitucionales, como claramente pueden ejemplificarlo los llamados “contratos de servicios múltiples” que desde hace años y bajo la anuencia del Ejecutivo, abiertamente simulan un acto jurídico, ya que en sustancia son contratos de explotación de recursos energéticos que según dispone la Constitución en su artículo 27 son de dominio y explotación exclusiva de la nación.
18. Por otro lado, y como expresión del rechazo a ese proyecto neoliberal, se encuentra un conglomerado social intermitente, orgánicamente inconexo y ocasionalmente convergente en cuanto a propósitos políticos coyunturales, integrado por organizaciones sociales en su mayoría apartidistas. Este conglomerado social es claramente una expresión político-ideológica compuesta por clases económicas bajas, medias y en muy menor medida medias altas, reivindicadoras en primer término del origen histórico y espíritu social de la Constitución de 1917 y en seguida, de las demandas transgeneracionales y reiteradas de derechos políticos, procedentes de finales de los años sesentas y renovadas en su momento específico, por los fraudes electorales de 1988 y julio de 2006. A esta expresión pertenece desde mediados de los noventas, la propuesta variante de convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente que antes que nada sintetiza no solo la defensa del proyecto de nación contenido en el espíritu original de la Carta Magna de 1917, sino que busca su perfeccionamiento en los términos antes mencionados, y cuyo componente primario y políticamente definitorio serían los mecanismos de participación democrática directa (enunciativamente): la consulta popular o plebiscito no vinculatorio, el referéndum y la revocación de mandato.
19. No debe descartarse por lo anterior que actualmente y junto a otras causas, el mecanismo reformativo establecido en los artículos 39 y 135 constitucionales, a la vez que la carencia de medios de participación democrática directa o semi-directa en las reformas a la Carta Magna, guarden

también una cierta relación con el debate surgido a mediados de la década pasada sobre la necesidad de un Congreso Constituyente en México.

Apéndice

Anexo 1*

| Tema | Subtema | Propuestas | Menciones |
|---|--|--|-----------|
| <i>Forma de gobierno (relación entre el Legislativo y el Ejecutivo)</i> | Semiparlamentarismo o semipresidencialismo (y propuesta específica del gobierno de gabinete) | Jefe de gab. (engeneral bajo la modalidad de propuesta del Ejec. y nombramiento del Congreso). | 22 |
| | Parlamentarismo | Introducción del parlamentarismo. | 3 |
| | División de poderes | Revisar el equilibrio entre poderes. | 9 |
| | Apego a la legalidad / Estado de derecho | ..cumplimiento estricto de la Constitución. | 15 |
| <i>Poder Legislativo</i> | Funcionamiento | Normas para facilitar alianzas legislativas. | 9 |
| | | Regulación del cabildeo. | 3 |
| | | Establecer el servicio legislativo de carrera. | 6 |
| | | Consulta técnica obligatoria... | 8 |
| | | Ampliar periodos de sesiones. | 3 |
| | | Incorporar figura de i. de urgente resolución. | 3 |
| | | Posibilidad de que el Ejecutivo distribuya créditos y culpas... | 1 |
| | | Fortalecer facultades del Legislativo... | 2 |
| | | Limitar tiempo de deliberaciones... | 2 |
| | | Fiscalización de la actividad legislativa. | 1 |
| | | ... sesiones públicas... | 1 |
| | | Las Cámaras en Colegio Electoral... | 1 |
| | | Caducidad de iniciativas legislativas.. | 5 |
| | | Reasignación de funciones del Pleno y comisiones. | 2 |
| | Eliminar o modificar la rep. proporcional. | 4 | |

Continúa...

Anexo 1*

| Tema | Subtema | Propuestas | Menciones |
|---|-----------------------------|--|-----------|
| | Integración | No eliminar la rep. proporcional. | 1 |
| | | Reelección legislativa. | 19 |
| | | Disminuir el número de diputados. | 1 |
| | | Un ombudsman bill. | 3 |
| | | Un Congreso unido frente al presidencialismo | 10 |
| <i>Poder Ejecutivo</i> | Facultades y funcionamiento | Facultades para legislar por vía de decretos, reglamentos... | 3 |
| | | ... posible eliminación del veto de bolsillo. | 6 |
| | | Reducir el tiempo del encargo (4 años). | 6 |
| | | Revocación del mandato. | 2 |
| | | Como jefe de Estado, apruebe el Estatuto de Roma y el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. | 1 |
| | | Posible reelección inmediata del presidente. | 2 |
| | | Rediseñar la estructura gubernamental y mejor rendición de cuentas... | 6 |
| | | Obligación del Ejecutivo de plantear proyectos de nación de 25 años. | 1 |
| | | Segunda vuelta en la elección presidenc. | 5 |
| | | ... voto universal para ciertos funcionarios.... | 1 |
| | | Diseñar un presidencialismo acotado... | 8 |
| | | <i>Poder Judicial y administración de justicia</i> | Derechos |
| Sistematización de tratados internacionales | 2 | | |
| Garantizar los derechos fundamentales de expresión. | 1 | | |

Continúa...

Anexo 1*

| Tema | Subtema | Propuestas | Menciones | |
|--|---|--|---|---|
| <i>Poder Judicial y administración de justicia</i> | fundamentales | Buscar que los derechos sociales sean exigibles. | 5 | |
| | | Crear la ley contra la desaparición forzada. | 1 | |
| | Poder Judicial | Reformar el sistema de impartición de justicia (genérico). | 11 | |
| | | Revisión de sus atribuciones. | 2 | |
| | | Ampliar garantías de independencia... | 2 | |
| | | Subsanar lagunas en la integración de la SCJN.. | 1 | |
| | | Revisión de los mecanismos de control constitucional. | 3 | |
| | | Establecer un programa nacional de impartición de justicia. | 1 | |
| | | Reforma que obligue a tribunales a resarcir daños. | 1 | |
| | | Ampliar garantías de independencia... | 2 | |
| | | Iniciativa legislativa al Poder Judicial sobre materias de su competencia. | 1 | |
| | | Fortalecer autonomía de poderes judiciales locales. | 1 | |
| | | Ministerio Público | Despenalizar delitos relacionados con la libertad de expresión. | 3 |
| | | | Mejorar seguridad pública. | 8 |
| | Autonomía. | | 4 | |
| | Unificar corporaciones policíacas. | | 1 | |
| | Reforma al sistema de reclusorios. | | 1 | |
| | Transformación del sistema penal... | | 1 | |
| | Reformar el sistema penal para adolesc... | | 1 | |

Continúa...

Anexo 1*

| Tema | Subtema | Propuestas | Menciones |
|-----------------------------------|----------------------|---|-----------|
| <i>Reforma al federalismo</i> | | Coordinación de los tres niveles de gobierno. | 5 |
| | | Fortalecimiento... | 13 |
| | | Aumento de descentralización de poderes, recursos y facultades. | 4 |
| | | Reforma al federalismo educativo. | 22 |
| <i>Reforma al municipio</i> | | Ampliar facultades... a estados y municipios. | 7 |
| | | Reelección de presidentes municipales. | 2 |
| <i>Reforma electoral</i> | Facultades del IFE | Ampliar facultades de fiscalización. | 12 |
| | | Nombrar a los consejeros con las mismas reglas de integración de la SCJN. | 1 |
| | | Mejorar el sistema de sanción y rendición de cuentas. | 3 |
| | | Que el IFE compre los espacios de propaganda en medios electrónicos. | 2 |
| | | Control a consejeros electorales. | 1 |
| | | ... reglas para nombrar a consejeros del IFE. | 2 |
| | | Reglas en propaganda en medios. | 10 |
| | Campañas electorales | Moderar gastos en campañas y precampañas. | 14 |
| | | Compactar calendario electoral. | 12 |
| | | Reducir duración de campañas. | 3 |
| | | Regular precampañas. | 7 |
| | | Facilitar coaliciones, alianzas y contabilizar votos separadamente... | 4 |
| | | Segunda vuelta. | 8 |
| | | Obligatoriedad del voto. | 1 |
| Mejor nivel en debate político. | 3 | | |

Continúa...

Anexo 1*

| Tema | Subtema | Propuestas | Menciones |
|--------------------------|--|---|--|
| <i>Reforma electoral</i> | | Diferenciargastos de transmisióny producción de propaganda. | 2 |
| | | Costos homogéneos de tarifas. | 2 |
| | | Voto de los mexicanos en el extranjero. | 1 |
| | | Evitar compra y coacción del voto. | 1 |
| | | No uso faccioso de medios... | 11 |
| | | Reforma a proceso electoral y otros delitos.. | 10 |
| | | Responsabilidades de candidatos. | 1 |
| | | Sistema de partidos políticos | No reducir artificialmente número de partidos... |
| | Fortalecer a partidos... | | 14 |
| | Modernización de los partidos políticos... | | 16 |
| | Mayor presencia y fortalecimiento de las APNparadar confianza. | | 7 |
| | Sistema de partidos políticos | Elevar requisitos para registro de partidos... | 2 |
| | | Fortalecer el financiamiento público. | 2 |
| | | Reducir financiamiento público a partidos... | 4 |
| | | Abrir puerta para crear nuevos partidos... | 2 |
| | | Pluripartidismo como contrapeso efectivo al presidencialismo... | 1 |
| | | Quitar monopolio a partidos en el registro de candidatos. | 3 |
| | | Mecanismos de democracia directa | Referéndum, plebiscito e iniciativa popular. |
| | Que la ciudadanía elija... ..quepartidospostulen... | | 1 |
| | Referéndum como única vía para reformar la Constitución. | | 1 |

Continúa...

Anexo 1*

| Tema | Subtema | Propuestas | Menciones |
|---------------------------------------|---------------------------------------|---|-------------------------------------|
| <i>Reformas económicas y sociales</i> | Política económica | Políticas públicas para invertir en infraestructura | 2 |
| | | Reorientar políticas... cohesión social-cultural. | 22 |
| | | Crear consejos económicos y sociales. | 1 |
| | | Necesidad de crear elites empresariales. | 1 |
| | | Promover el desarrollo económico regional. | 4 |
| | | Transparencia en finanzas públicas.... | 2 |
| | | Someter el PND a la aprobación Congreso. | 1 |
| | | Reforma educativa. | 2 |
| | | Mecanismos de distrib. de la riqueza. | 1 |
| | | Crear figura presupuestal... | 1 |
| | | Mejorar el campo. | 1 |
| <i>Reformas económicas y sociales</i> | Sociedad civil | ... espacios de comunicación con la sociedad. | 3 |
| | | Promover cultura cívica y jurídica. | 2 |
| | | Participación social en seguridad pública. | 1 |
| | | Participación de intels. y empresarios... | 1 |
| | Reforma fiscal | Reforma al fed. fiscal | 13 |
| | | Evitar evasión fiscal... régimen fiscal de Pemex | 1 |
| | | Eliminar tratos diferenciados en ISR. | 1 |
| | | Aumento base gravable al consumo. | 1 |
| | | Iva de 15%... | 1 |
| | | No monopolio estatal en electricidad... | 2 |
| | <i>Reformas económicas y sociales</i> | Reforma eléctrica | Extracción de gas por particulares. |
| Flexibilizar el mercado laboral. | | | 1 |
| <i>Reformas económicas y sociales</i> | Reforma | Reformar régimen de pensiones del ISSSTE. | 1 |
| | | ... nuevos contratos colectivos... | 1 |

Continúa...

Anexo 1*

| Tema | Subtema | Propuestas | Menciones |
|--|--|--|-----------|
| | laboral | Procesos transparentes de elección interna sindical. | 1 |
| | | Obligación en sindicatos a rendir cuentas. | 1 |
| | | Formalizar empleo con nueva política fiscal. | 1 |
| <i>Medios de comunicación</i> | Regulación de los medios de comunicación | Función de intermediación. | 5 |
| | | Cambiar leyes que regulan concesiones... | 3 |
| | | Derogación de la ley de imprenta. | 2 |
| | | Fortalecer los medios públicos. | 1 |
| | | ... agenda propositiva para la sociedad. | 1 |
| | | ..ley para proteger datos personales... | 1 |
| | | Crear una ley de archivos públicos... | 1 |
| <i>Acceso a la inf. y rend. de cuentas</i> | Acceso a la información | Incluir a los poderes Legislativo y Judicial. | 3 |
| | Rendición de cuentas | Mecanismos de rendición... | 10 |
| <i>Propuesta de estrategia institucional</i> | Propuestas sobre la manera de operar una | ..formato de propuestas | 1 |
| | | Reingeniería política... | 48 |
| | reforma del Estado | Combate real a la impunidad gubernamental. | 10 |

* *supra*, nota al pie de página 143.

*Segundo Cuadro (muestra), correspondiente a las relatorías de las Audiencias Públicas convocadas por la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados hacia finales de 2004: Barceló Rojas, Daniel A., "Sistema federal, modelo económico y justicia"; Córdova Vianello, Lorenzo, "Reforma electoral y medios de comunicación"; Salazar Ugarte, Pedro, "Forma de gobierno, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo"; Serna de la Garza, José Ma., "La estrategia de la reforma del Estado"; cuyas relatorías fueron sistematizadas por Muro Ruiz, Eliseo; en ——— Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords), *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?*, [en línea], México, Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, [citado 07/11/2006], Formato PDF, disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1522>, ISBN 970-32-1933-0, pp. 575-605.

Bibliografía

- BOBBIO**, Norberto y **MATEUCCI**, Nicola (coords), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981, vols. I y II, pp. 1751.
- CAMACHO SOLIS**, Manuel y **VALADÉS**, Diego, (coords), *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?*, [en línea], México, Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, [citado 07/11/2006], Formato PDF, disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1522>, ISBN 970-32-1933-0.
- COSSÍO VILLEGAS**, Daniel (coord.), et al., *HISTORIA GENERAL DE MÉXICO*, 3ª ed., México, El Colegio de México, t. I y II, 1986, pp. 1585.
- COSTELOE**, Michael P., *La República Central en México, 1835-1846*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 407.
- COVIÁN ANDRADE**, Miguel, *La Constitución Mexicana del Siglo XXI (Proyecto de Constitución)*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2006, pp. 465.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**, 11ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, ts. I, II, III y IV, pp. 3272.
- GALEANA**, Patricia (comp), *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica-Archivo General de la Nación, 1999, pp. 414.
- GARCÍA MÁYNEZ**, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 27ª ed., México, Porrúa, 1978, pp. 444.
- GARRIDO**, Luis Javier. *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo estado (1928-1945)*, 5ª ed., México, Siglo XXI, 1989, pp. 380.
- GOETHE**, Johann Wolfgang Von, *Fausto*, [en línea], Argentina, [19/05/2007], Formato DOC, disponible en Internet: <http://www.LibrosTauro.com.ar>
- JOLY**, Maurice, *Dialogos en el Infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*, México, Editorial Colofón, 1989, pp. 260.
- KRIEGER**, Emilio. En Defensa de la Constitución. Violaciones Presidenciales a la Carta Magna, México, Editorial Grijalbo, 1994, pp. 307.
———. *La Constitución Restaurada. Hacia un Congreso Constituyente*, México, Editorial Grijalbo, 1995, pp. 248.

- LASALLE**, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?* México, Editorial Colofón, 1990, pp. 128.
- NEGRI**, Antonio, *Fin del Invierno. Escritos sobre la transformación negada (1989-1995)*, España, Editorial La Isla de la Luna, 2004, pp. 201.
- *Ocho Tesis Preliminares para una Teoría del Poder Constituyente*, [en línea], Argentina, [citado 31/03/2007], Formato HTM, disponible en Internet: <http://www.colectivonph.com.ar/materiaclasico.htm>
- *El Poder Constituyente, Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, [fragmento en línea: Capítulo I: “Poder Constituyente: El Concepto de una Crisis”, y Capítulo VII: “La Constitución de la Potencia”], España, [citado 11/05/2007], Formato HTML, disponible en Internet: <http://www.demopunk.net/sp/docs/pcon00.html>
- PAZ**, Octavio, *El Laberinto de la Soledad*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 203.
- RABASA**, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 2ª ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 105.
- ROMAN**, Richard, *Ideología y Clase en la Revolución Mexicana, La Convención y el Congreso Constituyente*, México, Sepsetentas, 1976, pp. 158.
- SERRANO MIGALLÓN**, Fernando, *La vida Constitucional de México, Constituciones impuestas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, ts. I y II, pp. 455.
- TENA RAMÍREZ**, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 31ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 653.
- *Leyes Fundamentales de México 1808-1978*, 8ª ed., México, Porrúa, 1978, pp. 1025.
- VALADÉS**, Diego (coord), et. al., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 435.