

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

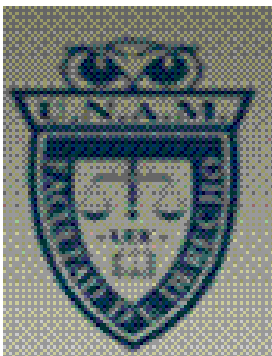
**“LA LEGITIMIDAD DEL PROCEDIMIENTO
PARA REFORMAR O CAMBIAR LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

JOSÉ MANUEL OZUNA RAMÍREZ



ASESOR DE TESIS:

LIC. ALFREDO RÍOS CAMARENA

Ciudad Universitaria 2010



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.

DEDICATORIA:

A la memoria de mama Regina

A mi familia,

A todos mis amigos de la UNAM, y

A todos mis amigos de la Honorable Cámara de Diputados.

LA LEGITIMIDAD DEL PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR O CAMBIAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------	---

CAPITULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES:

Estado, Estado de Derecho, Constitución, Política, Democracia y Legitimidad

1. El Estado y la Nación.	1
1.1 El Estado de Naturaleza.	5
1.2 El Contrato Social.	6
1.3 Elementos del Estado.	10
1.3.1 La Población.	10
1.3.2 El Territorio.	12
1.3.3 El Gobierno.	13
1.3.4 La Soberanía.	13
1.4 La Finalidad del Estado.	17
1.5 Tipos de Estado y Formas de Gobierno.	18
2. Estado de Derecho.	20
3. La Constitución.	21
3.1 Conceptos: Formal y Material.	23
3.2 Teoría Jurídica de la Constitución.	25
3.3. Teoría Política de la Constitución.	27
3.4 Concepto Científico de la Constitución.	30
4. El Derecho Constitucional.	31
4.1 Las Normas Constitucionales.	33
4.2 Las Leyes Constitucionales.	33
4.3 El Constituyente.	34

4.4 Los Poderes Constituidos.	36
4.5 La Constitución Mexicana.	37
5. La Política.	41
5.1. El Poder.	44
5.2 Las Instituciones Políticas.	46
5.3 Los Partidos Políticos.	49
6. La Democracia.	51
6.1 Democracia como forma de vida.	53
6.2 Las olas democratizadoras en el mundo.	54
6.3 Medición de la Democracia.	56

CAPITULO II

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE MÉXICO

1. Los antecedentes de una Constitución.	62
1.1 Político-Sociales.	64
1.2 Jurídico-Orgánicos.	65
2. Formas de organización prehispánica en Mesoamérica.	67
3. Estado y gobierno en la Nueva España.	70
4. Diseños de Estado y de gobierno del México Independiente.	72
4.1 Movimiento de Independencia.	73
4.2 De la Constitución de Cádiz al Primer Impero Mexicano.	77
4.3 La Constitución de 1824.	84
4.4 Las Reformas de Gómez Farías de 1833.	85
4.5 Las Siete Leyes y el Supremo Poder Conservador.	87
4.6 La Constitución de 1857.	90
4.7 El Segundo Imperio Mexicano.	93
4.8 El Periodo de Porfirio Díaz.	97
4.9 La Revolución Mexicana.	105
4.10 La Constitución de 1917.	106
4.11 La Propuesta de Constitución Cristera.	109

4.12 Las Reformas Neoliberales.	113
5. Modelo de Estado y Gobierno actual en México.	118

CAPITULO III RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCESO LEGISLATIVO

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	125
2. Ley Orgánica del Congreso General.	136
3. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	142

CAPITULO IV EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

1. La Legalidad y Legitimidad.	169
2. La Enmienda Constitucional.	174
2.1 El Reformador o Constituyente Permanente.	178
3. La Legitimidad de los cambios a la Constitución.	179
3.1 Reformas Inconstitucionales y Anticonstitucionales.	183
4. Actores políticos legitimados para cambiar una Constitución.	201
4.1 Actores Políticos para Reformar.	203
4.2 Actores Políticos para Constituir.	205
5. Medios de legitimación para el cambio constitucional.	208

CAPITULO V PROPUESTA METODOLOGICA PARA LEGITIMAR LAS REFORMAS

1.- Metodología para analizar una Iniciativa de Reforma Constitucional.	213
1.1 Intención y Paradigmas Originarios del Constituyente.	214
1.2 Diario de Debates y Exposición de Motivos del Constituyente.	215
1.3 Evolución y Coyuntura Política en los Procesos de Reforma.	218

1.4 Impacto Político de las Propuestas de Reforma.	220
1.5 Opiniones de los Institutos Académicos.	222
2. Estructura de Legitimidad en un Control Constitucional para Reformar.	224
2.1. Referéndum.	225
2.2. Plebiscito.	226
2.3. Iniciativa Popular.	228
3. El Gobierno en la Estructura que se propone.	231
3.1 El Poder Legislativo.	231
3.1.1 Mecanismos de Control Parlamentario.	233
a) Ratificación de Funcionarios por el Congreso.	233
b) Informes de Actividades a los Ciudadanos.	235
c) Reelección Legislativa.	237
3.1.2 Designación de los Candidatos al Cargo de Legislador.	239
3.1.3 Órganos de Gobierno del Congreso.	244
3.1.4 Estructura Administrativa del Congreso.	246
3.2 El Poder Ejecutivo.	250
3.2.1 Rendición de Cuentas.	251
3.2.2 Revocación del Mandato.	253
3.3 El Poder Judicial.	259
3.3.1 Designación de Ministros, Magistrados y Jueces.	260
3.3.2 Interpretación de la Legislación.	264
CONCLUSIONES FINALES	271
BIBLIOGRAFÍA	279

INTRODUCCIÓN

El objeto de esta investigación es analizar la legitimidad del procedimiento para adicionar o reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Asimismo, un análisis del progreso ideológico y rumbo de la Nación que ha tenido durante 200 años de vida independiente.

Han existido diversos modelos de Estado y gobierno de la Nación de forma contrapuesta: dos imperios, una república centralista, una federación, etcétera. Y con ello ideologías conservadoras y liberales en los primeros cien años, y revolucionarias, nacionalistas, democráticas y neoliberales en los siguientes años, cabe señalar que estas últimas formas de gobierno se realizaron durante la vigencia de la Constitución de 1917 y que, sin crear una nueva, y sólo a través de reformas constitucionales posteriores a su promulgación, o bien, con leyes secundarias a la Carta Magna, se ha cambiado de rumbo ideológico, y, muchas veces sin respetar los paradigmas constitucionales.

El rumbo y destino de la Nación no se concibe sin sus tres movimientos fundamentales: la Independencia, la Reforma y la Revolución. La primera dio origen a nuestra patria en la lucha a favor de la soberanía nacional; la segunda fue el resultado de la disputa entre liberales y conservadores, triunfando los primeros con el idealismo del progreso y la república; y, finalmente la revolución fue la liberación de las condiciones de vejación y malos tratos que tenían los campesinos, los obreros y los indígenas a merced de los grandes hacendados y propietarios de los medios de producción. Sin embargo, en esta última etapa hubo un retroceso en cien años posteriores, es decir, en 2010, las condiciones laborales volvieron a ser deplorables, el acaparamiento de la riqueza en pocas manos nuevamente se presenta, la explotación a los campesinos no ha cesado. Por su parte los monopolios de las grandes empresas privadas, sobretudo las televisoras, los bancos y las comercializadoras transnacionales, son aplaudidos por los

gobernantes en aras del neoliberalismo globalizador, que nuevamente ensancha la brecha entre ricos y pobres.

Retomar el rumbo de la Nación urge, es por ello, que se debe plantear la participación popular en la toma de decisiones políticas para legitimar las actuaciones gubernamentales; para dar certeza jurídica y política a la forma de gobierno; para mantener el progreso social y el rumbo ideológico que nos dieron los héroes de la Independencia, la Reforma y la Revolución; para brindar justicia social a las clases más desprotegidas. Con todo lo anterior, podríamos evitar más muertos de hambre y desesperación por la injusticia económica que vivimos; de lo contrario, se abre la posibilidad de enfrentar una nueva lucha armada.

Se deben retomar los paradigmas de la Constitución de 1917, con ajustes necesarios para actualizar a la realidad social y política del nuevo milenio, y sobretodo, no alterar el espíritu del constituyente en la legislación secundaria.

Asimismo, existe la posibilidad de crear una Nueva Constitución, por lo tanto, debemos crear mecanismos que legitimen el mandato popular, esto es, sí el pueblo propone nuevas decisiones políticas fundamentales, es decir, sentimientos y deseos distintos de los paradigmas de la Constitución actual. Entonces son necesarios mecanismos que den seguridad al pueblo para que principios se plasmen y garanticen en la nueva Carta Magna.

La legislación secundaria debe estar acorde con la Constitución, no pueden, ni deben existir leyes contradictorias con los principios y paradigmas de la Ley Fundamental; para ello, se deben crear mecanismos de legislación acordes con la ideología del constituyente.

La actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un documento que plasma los deseos y paradigmas de una Revolución social, con miras a la justicia social para las clases oprimidas, así como la propuesta de

establecer la democracia electoral en la clase política; el pueblo dio su vida y derramo su sangre en la lucha armada de 1910 a 1917, para alcanzar estos principios que no debemos desconocer. La revolución social mexicana es, en síntesis, el anhelo revolucionario de los pobres, plasmado en los artículos constitucionales.

Sin embargo, la Constitución de 1917 ha tenido múltiples reformas, que violan los paradigmas del Constituyente. Tenemos una Constitución mexicana que señala un rumbo económico e ideológico en la letra, pero se han creado leyes secundarias contrarias a la economía mixta y a las contribuciones equitativas y proporcionales.

El cambio de ideología en los últimos años no es casual, resulta que es un proceso de lucha de doscientos años entre dos rumbos ideológicos, motivo por el cual, muchas explicaciones se encuentran en los deseos y principios de los modelos de Estado y Gobierno anteriores a nuestra Constitución, por ejemplo, la insistencia del grupo conservador para la intervención del clero en el gobierno y la utilización de modelos monárquicos, y por supuesto, la intervención extranjera en lo político, ideológico y económico del Estado Mexicano; por su parte, el grupo liberal proponía todo lo contrario, es decir, la república, el nacionalismo, y la democracia, y sin la intervención de la Iglesia en asuntos políticos.

En la Constitución de 1917 que es de corte liberal, el grupo conservador interviene en los últimos años con un nuevo nombre, los neoliberales. Ahora bien, pareciera ser que los neoliberales son una evolución de los liberales, pero no es así, es precisamente lo contrario, el neoliberalismo es una evolución del conservadurismo. Lo anterior, hace necesario una explicación de los modelos de Estado y gobierno que ha tenido México en sus 200 años de independencia.

La legitimidad en las reformas constitucionales es de suma importancia, éste elemento permite que se otorgue certeza a un deseo del Constituyente, a un rumbo ideológico, político y económico.

La soberanía nacional tiene el derecho de cambiar en cualquier momento la forma de gobierno y toda la Constitución, pero no es legítimo que un grupo –que no representa a dicha soberanía— lo haga, y menos en nombre de ésta, cuando no es la mayoría del pueblo.

Por lo anterior, es imperativo que el derecho se adapte a la realidad social y no al revés, porque primero existen las conductas –por naturaleza— y después su regulación, es decir, el derecho. Sin embargo, el sistema jurídico debe tener una lógica y una estructura bien definida, insisto, la legislación debe estar acorde con los principios y paradigmas de la Constitución, y desde luego, deben crearse mecanismos para ello, y en su caso, mecanismos para cambiar legítimamente algún paradigma o principio, sin necesidad de una lucha armada, para lo cual, nos ayudamos de la democracia y la legitimidad, dándole certeza así a la legalidad.

Los pasos, en concreto, para llegar al análisis de la legitimidad de las reformas y adiciones a la Constitución mexicana son:

Analizar el ejercicio efectivo de la soberanía en México; Comparar los diversos modelos de Estado y gobierno que ha tenido México en sus doscientos años de vida Independiente; Analizar la lucha por el Poder, que se inició en la Independencia Mexicana por dos grupos antagónicos en el siglo XIX, y compararla con la política de los siglos XX y XXI; Comprender la legitimidad en la representación que tiene el pueblo en el Poder Legislativo Mexicano; Entender la legitimidad del procedimiento legislativo en México; y, Finalmente analizar el procedimiento para reformar o adicionar la Constitución de manera legítima, que incluya y respete el deseo del pueblo de México.

De la misma manera se debiera analizar el procedimiento de reformas a la legislación secundaria, respetando los paradigmas y principios constitucionales; y, también analizar el funcionamiento del gobierno, y cada uno de los poderes:

Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para darle la legitimidad necesaria a sus titulares y sobretodo a su función, para que el pueblo tenga la percepción de tener un buen gobierno y estar legítimamente representado, y, con ello obedezca, por convicción, y no por castigo, al estado de derecho.

La legitimidad es otorgada por la soberanía popular; el gobernante que actúa a favor del pueblo, de su nación, de su patria, es merecedor de aplausos, y por tanto, merece también la legitimidad, logrando con ello, mayor justicia y convicción de obediencia de normas jurídicas, y evitando el levantamiento en armas del pueblo en contra de su gobierno. Brinda pues, certeza jurídica y política. De ahí la importancia de la legitimidad en el uso del poder desde el gobierno.

El Estado fue creado a beneficio de su población y, dicho pueblo siempre calificará a sus gobernantes; legitimará o reprobará al gobierno en razón de sus actuaciones y de las normas que expide; el pueblo que además participa en la toma de decisiones y formación de leyes, coopera para que las autoridades gobiernen a favor de su nación. Es por ello, que urge la implementación de la democracia participativa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato, o del cargo, para algunos funcionarios, y sobretodo, la designación de funcionarios debe ser también con base en la legitimidad y en procesos transparentes y democráticos.

Cabe recordar que se debe legislar en beneficio del pueblo, como bien lo escribió Morelos en “Los Sentimientos de la Nación”, que en su artículo 12 estableció “Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

CAPITULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1. EL ESTADO Y LA NACIÓN.

Del latín Status¹, el Estado es una agrupación social que surge de la colectividad, por tanto, de la organización. Diversos autores definen al mismo, como una organización con elementos inherentes: territorio, población y gobierno, otros más incluyen también a la soberanía y al orden constitucional; para Jellinek es una “corporación territorial dotada de un poder de mando originario”²

El Estado tal como se le conoce hoy en día, es una organización política; que si bien es cierto, el termino aparece hasta la edad media con los escritos de Maquiavelo, también es cierto que desde tiempos remotos la sociedad ha buscado numerosas formas de organizarse, por ejemplo las *civitas* romanas, la *polis* griega, la *res pública* y *tribus*, como formas antiguas; después aparecieron los imperios, las monarquías, principados, feudos, etc. Y ahora, además del Estado, están presentes las comunidades autónomas y los grupos étnicos.

“La *civitas*, para los romanos, constituía una *universitas*. La *universitas* era la unión de personas o un complejo de cosas, la cual era considerada que formaba una unidad, un todo... La doctrina jurídica de la *societas* (y de la *universitas* en general) considera a los *socci* (a los miembros) como un ente que actúa a través de sus representantes.”³

Los romanos también justificaban las organizaciones políticas grandes, con también grandes extensiones de tierra, como lo fue el Imperio Romano. El imperio

¹ ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Ed. Porrúa y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, México 2004, p. 828.

² *Ibíd.* p. 813

³ *Ibíd.* p. 814.

no es una *monarchia* mundial, sino *universitas (máxima)* que unifica el complejo de comunidades políticas y sus ordenes jurídicos.

Hermann Heller al elaborar un concepto de Estado, dice que “El Estado no es un orden normativo; tampoco es el pueblo; no está formado por hombres sino por actividades humanas... la organización estatal es aquel *status*, renovado constantemente por los miembros, en el que se juntan organizadores y organizados.”⁴“Decir que la voluntad del Estado es la que crea y asegura el Derecho positivo es exacto, sí, además, se entiende que esa voluntad extrae su propia justificación, como poder, de principios jurídicos suprapositivos.”⁵Es decir, el Estado es una unidad soberana organizada de decisión y acción, a través de la cual se mantiene la cooperación social territorial de una población en una zona geográfica definida.

Por tanto, el Estado es una abstracción que no se ve, no se toca, pero sí se ven sus elementos, es decir, el pueblo, el gobierno, el territorio y se comprende la soberanía como sinónimo de independencia y libertad. Podemos afirmar que el Estado existe por el conjunto de sus elementos, pero cabe señalar que estos no son estáticos, sino que tienen movimiento, porque funcionan evolucionando sus estructuras, sobretodo la población y el gobierno moldean sus relaciones y procuran un control reciproco con el paso de los años, el territorio también puede cambiar, por ejemplo cuando se independizan o unen algunas provincias, y por tanto, cambiará también el ámbito de la aplicación de la soberanía.

La palabra “Nación” procede del verbo latino *nasci*, nacer, y originalmente se refería a un grupo de personas que nacieron en el mismo lugar, con independencia de la extensión de éste o del número de sus habitantes. En las universidades europeas de la baja Edad Media, las naciones eran grupos de

⁴ HELLER Hermann, “Teoría del Estado”, Ed. Fondo de Cultura Económica, segunda edición, segunda reimpresión, México 2002 p. 302.

⁵ *Ibíd.* p. 247

estudiantes que procedían de la misma región o país.⁶ Los colonizadores ingleses de Norteamérica hablaban de los sioux, cheroquis y otros pueblos indígenas como naciones de indios, de forma similar, los juristas ingleses del siglo XVI traducían la frase latina *ius gentium* como derecho de las naciones, expresión que Jeremy Bentham sustituyó en 1780 por derecho internacional.⁷ Cuando los oradores de finales del siglo XVIII invocaban a la nación, se estaban refiriendo al pueblo como sostén de un gobierno popular, en un Estado soberano o en alguna de sus subdivisiones. Palmer cita una invocación de esta índole a la nación de Artois.⁸

Marx había rechazado a la nación como un ideal burgués que podía poner en peligro la solidaridad internacional del proletariado. Pero marxistas posteriores como Otto Bauer y Lenin que conocían la fuerza del nacionalismo en Austria-Hungría y en el Imperio ruso, aceptaron la idea... los comunistas rusos intentaron establecer una alianza con los movimientos nacionalistas de los países coloniales que conduciría a que una generación después fueran denominadas “guerras de liberación nacional” los movimientos guerrilleros apoyados por los comunistas.⁹

“El concepto de nación es eminentemente sociológico y corresponde al ser comunitario más importante dentro del que las individualidades que los componentes están, permanentemente vinculadas por diferentes factores de carácter material, cultural y sentimental”¹⁰

A pesar de que hay muchos elementos para definir a la nación, como lo son: una cultura común, sentimientos, creencias religiosas, ideas, tradiciones, costumbres, necesidades propias, lenguaje común y raza. No es suficiente, ya que los suizos al interior de su país, hablan tres o cuatro lenguas diferentes; Israel forma una nación a pesar de que las comunidades judías hayan tenido historias muy diferentes en

⁶ ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES, Ed. Aguilar, edición española, Madrid, España 1979. Tomo VII, p. 301

⁷ *Ibíd.*

⁸ *Ibíd.* Cita a Palmer (1959-1964, vol. I, pág. 472), p. 302

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ BURGOA ORIHUELA Ignacio “Derecho Constitucional”, Ed. Porrúa, vigésima edición, México 2009. p. 37

mas de 2000 años de disgregación; los polacos siguen siendo una nación a pesar de su división durante siglo y medio. Por lo tanto, se puede decir que hay países con diversas naciones.

México es un país de naciones, porque existe en los grupos étnicos, una cultura y lengua propias, además de autodeterminación de los pueblos en las comunidades autónomas¹¹; asimismo, los sonorenses no tienen las mismas tradiciones ni necesidades que los chiapanecos, ni los yucatecos que los guerrerenses, etc. Ahora bien, con los elementos arriba mencionados junto con el territorio (elemento indispensable del Estado), podemos identificar con mayor certeza a una nación y sus características, o bien, a muchas naciones dentro de una Nación más grande, como lo es el Estado-Nación.

El sentido de identidad nacional es el antecedente del nacionalismo, el cual, concentra la “lealtad suprema” de la abrumadora mayoría del pueblo en el Estado nacional, y éste es a su vez considerado como la infraestructura indispensable de todas las actividades sociales, culturales, económicas y políticas con un régimen jurídico propio.

La idea de nación con la representación de un oscuro y profundo vinculo de sangre que conlleva y con el ritual seudoreligioso que lo acompaña, ha sido y es el vehiculo para la creación y el mantenimiento de esta lealtad potencialmente total.¹²

Las naciones cuando adquieren la característica de sólo obedecer a su autoridad y no a otra, se le denomina “Soberanía”, es decir, Súper-Omnia, ninguna autoridad por encima de la propia, dando como resultado la búsqueda de un territorio delimitado, o establecimiento de uno ya adquirido, por parte de ese grupo de connacionales.

¹¹ Reflexión de Alfredo Ríos Camarena, catedrático de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México

¹² BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola y PASQUINO Gianfranco “DICCIONARIO DE POLITICA”, Ed. Siglo Veintiuno Editores, sexta edición, 1991. p 1023

1.1 El Estado de Naturaleza.

Es una situación en donde no existe alguna norma, son libres todos los seres de hacer lo que quieran, pero ¿qué tan cierta es esta teoría?, ¿de verdad existió un estado de naturaleza?

Thomas Hobbes, en el libro Leviatán, describe a la sociedad, en donde todos los hombres son hostiles entre sí, afligidos por infinitos deseos; el estado de naturaleza es una lucha de todos contra todos, de ahí concluye que el hombre es el lobo del hombre.

Por su parte, John Locke afirma que el hombre nació libre y que en el estado de naturaleza nadie tenía la propiedad de algo, ya que todos los hombres nacen libres, y tampoco existe la sociedad civil, porque ésta es contraria al estado de naturaleza.

En el estado de naturaleza existen sólo leyes naturales, siendo el fin de la ley natural la autoconservación, por lo tanto, el terreno universal primigenio era un estado universal en el que no existía la propiedad, ya que la tierra existe en cantidad suficiente para los demás, por lo que no había razón para reclamar la propiedad de nadie. Ahora bien, cuando un hombre corta los frutos de un árbol es motivo suficiente para decir “esto es producto de mi trabajo y por lo tanto es mío”, es así como nace la propiedad, y con ésta se forma también la sociedad civil.

El fin común de la sociedad civil es proteger la propiedad, y por tanto, se crean las leyes y la manera en que serán redactadas, es decir, la sociedad civil es el legislador.

Locke afirma que la propiedad es natural al hombre, y que las desigualdades establecidas por la sociedad civil se conforman en auténticas normas de justicia.

Este tratadista se equivoca porque anterior a la propiedad, lógicamente, los hombres no tenían propiedad, y ésta no es natural al hombre individualmente, sino que es natural a la sociedad civil, él mismo lo dice al principio de su libro, el “First Treatise”, los hombres nacen libres; no existía la propiedad.

Existe también la teoría caótica del estado de naturaleza que comparan un semáforo descompuesto en un cruce vial con dicho estado, y dicen “al no haber una autoridad en dicho cruce, luego entonces, cada quien hace lo que quiere y se genera un caos, y así se representa el estado de naturaleza”. Lo anterior es falso, porque en el estado de naturaleza tampoco existen derechos ni obligaciones, dando como resultado que no tienen prisa de cruzar una avenida los supuestos conductores, porque no están obligados a nada, y por lo tanto, no se genera ningún conflicto, un perro no choca con otro perro al pasar por una esquina, a menos que exista un interés común a ambos, como lo es que los dueños de los perros hagan competir a estos para ganarse la comida, obsérvese que los perros siguen ya un interés con reglas de premio o castigo, o bien, en los humanos recibir una herencia que también genera una prisa, pero en ambos casos ya estamos en presencia del estado de derecho y no en estado de naturaleza. Insisto, no se puede demostrar el estado de naturaleza.

El estado de naturaleza no existe en la actualidad, ya que el derecho no solamente son leyes, sino también usos y costumbres para el cumplimiento de fines sociales.

1.2 El Contrato Social.

Considero prudente hablar del Contrato Social, ya que todas las constituciones formales que ha tenido México y su antecesora, la de Cádiz, tuvieron fuerte influencia de la teoría jacobina del Contrato Social, sobretodo en lo que respecta a la soberanía popular. Estos documentos jurídicos son además, fuente vinculatoria con las decisiones políticas fundamentales de los constituyentes mexicanos de

carácter liberal o progresista, que se basaron en el poder del pueblo también llamado “soberanía popular”.

Ahora bien, Rousseau argumenta que por catástrofes naturales, el hombre se ve obligado a tener contacto directo con otros hombres, desarrolla el habla y empieza a tener una vida permanente con su mujer y sus hijos, con lo cual sus necesidades son mayores, aun así, esto no provoca que existan leyes ni Estado, tampoco existe desigualdad. Pero los hombres se han vuelto dependientes unos de otros, y las primeras experiencias de cooperación o de fines comunes, traen a su conciencia lo que podría ser obligación o moral.

La fundación de la propiedad privada, hace que los hombres formen la sociedad civil; el Contrato Social surge al mismo tiempo que la sociedad civil para defender la propiedad privada, y al principio de su libro dice: *“El hombre nació libre y sin embargo, vive en todas partes entre cadenas.”*¹³

La sociedad no puede fundarse en el derecho natural, porque la naturaleza no es coercible, la moral no es natural en el hombre, por lo tanto, el hombre debe crearla y hacer una convención, en dicha convención el hombre es libre de decidir. Sigue teniendo libertad, pero cada hombre se entrega por entero a la comunidad o sociedad con todos sus derechos y propiedades.¹⁴ En el capítulo VI del contrato social, Rousseau nos dice:

*“Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato Social.”*¹⁵.

¹³ ROUSSEAU Jean Jacques, “El Contrato Social”, Ed. Coyoacan, México 2004. p. 9

¹⁴ *Ibíd.* p. 10

¹⁵ *Ibíd.* p. 19

“Dándose cada individuo a todos no se da a nadie, y como no hay un asociado sobre el cual no se adquiriera el mismo derecho que se cede, se gana la equivalencia de todo lo que se pierde y mayor fuerza para conservar lo que se tiene”¹⁶.

“Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tienen la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que se constituye así, pero unida a todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y hoy el de república o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo, Potencia en comparación con sus semejantes. En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el nombre de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado.”¹⁷

Del pensamiento de Rousseau, se nota la inclinación por la equidad. El Contrato Social es una forma para tratar de resolver el problema de la propiedad, el autor dice que nadie se reserva ningún derecho, entonces no hay causa de conflicto entre el individuo y el Estado, pues el individuo se ha comprometido a aceptar la ley como norma absoluta de sus actos. El Contrato Social forma una persona artificial, el Estado, que tiene una voluntad como persona natural, pero regido por una ley, y la ley es producto de la voluntad general, es decir, cada quien participa en la legislación, por lo que la sociedad es el legislador, y como tal, solo puede desear lo que todos pudieran desear, como ciudadano obedece a lo que él mismo deseó como legislador,¹⁸ es ciudadano y legislador a la vez.

Me permito hacer algunas consideraciones. Un contrato sólo crea o modifica derechos y obligaciones, en cambio, en el convenio las partes pueden además,

¹⁶ Ibíd. p. 20

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibíd. 40

transmitir o extinguir derechos y obligaciones. Según Rousseau el Contrato Social extingue el derecho de actuar de manera particular para someterse a la voluntad general, luego entonces, no era un contrato, sino un convenio, por extinguir un derecho previo.

Ahora bien, el Contrato Social no surge del estado de naturaleza, sino de la sociedad civil, para defender a la propiedad privada, ya que los hombres son dependientes unos de otros.

Rousseau dice que el pueblo es soberano, porque teniendo en cuenta que en el Contrato Social todos se dan así mismos una parte igual de derechos y obligaciones, luego entonces, todos quedan en la misma situación jurídica, por tanto, las leyes se aplicarían por sentido común a todos.

El contrato social evoluciona junto con la sociedad misma; se crea la sociedad esclavista, posteriormente la sociedad feudal, después la capitalista y la socialista, y así sucesivamente hasta nuestros días, en donde aceptamos las reglas del contrato o convenio, también llamado ordenamiento jurídico o Estado de Derecho.

La historia nos ha demostrado que el hombre organizado busca dos fines principales: el de dominación, que desea conservar el poder y los privilegios de una clase o élite, conocido como modelo conservador; y por otro lado, el del progreso con libertades e igualdades, siendo éste el progresista.

El modelo conservador lo ejemplifica la historia de Europa con Monarquías e Imperios, que buscan el poder político por medio de las armas o por herencia. En cambio, en el modelo progresista, el objetivo es tratar de mejorar la organización a través de la soberanía popular, que se ejemplifica con el llamado Constitucionalismo moderno. Así mismo, en algunos territorios se buscó la sabiduría de los más viejos, por ejemplo, en las tribus mesoamericanas, que

lamentablemente no lograron su desarrollo con la Conquista, pero aún quedan rasgos de aquellas culturas.

Por lo anterior expuesto, afirmo que la teoría jacobina, es fuente principal del modelo progresista de Estado, que modernamente se le denomina Estado Nacional o Social, y que empata con la democracia.

1.3 Los Elementos del Estado.

El Estado nace, como lo señalé, de la sociedad organizada, la población ha sido y es, dirigida o gobernada, por un órgano minoritario conocido como elite, o incluso una persona, el rey o monarca. La elite o monarca, que son gobierno a la vez, ejercen su poder en un territorio determinado en donde pueden hacer cumplir su mandato, es decir, ejercen la coerción dentro de una jurisdicción, sí dicho mandato sólo emana de éste gobierno y no de otro más, entonces estamos en presencia de la soberanía, o poder soberano.

Existen cuatro elementos de un Estado-Nación: el pueblo, el gobierno, el territorio y la soberanía; también existieron, y aún existen, estados sin soberanía por ejemplo, las colonias en los siglos XV al XX, o bien, los protectorados.

1.3.1 La Población.

El elemento población es el elemento aglutinador y masivo del Estado, ya que conjunta a la masa de personas que se identifican de alguna manera con la Nación asentada en un territorio; La población es la fuente y base principal de toda organización, ya que si no hay población, entonces, no hay nada que organizar. Rousseau señalaba que los hombres conviven por necesitarse unos a otros, dando como resultado la sociedad civil; las personas siempre ha tenido el poder para organizarse en sociedad, y reproducir las conductas usuales por el paso de

los años, dando lugar a los usos y costumbres, respetados y avalados por las autoridades locales, y estos a su vez, generan la cultura.

Se crea, entonces, un orden jurídico estructurado, para regular el comportamiento de los integrantes de la organización, es decir, del Estado-Nación.

En la regulación de la conducta, individual o colectiva, las normas jurídicas (coercibles por naturaleza), coexisten y se auxilian de normas de trato social o también llamadas de etiqueta; de las normas morales, que son internas en la conciencia del individuo y que se rigen por la ética; y de las normas religiosas, que regulan la conducta de los creyentes a través del misticismo. Ahora bien, las normas religiosas también pueden ser coercibles, dependiendo del poder que ejerza la religión en una época y territorio determinado. Por ejemplo, en la inquisición, las normas religiosas eran también jurídicas con tribunales propios, o en la actualidad el islam. En algunos puntos geográficos son más de trato social, y en otros, se parecen más a las morales, todo según la cultura y el poder que tenga en ese momento la religión.

Entonces, la sociedad se comporta de acuerdo con las normas que acepta la mayoría, luego entonces, clasificamos a las personas como sociales, asóciales, parasociales, o antisociales, veamos:

- a) Personas asóciales.- Son aquellas que se aíslan de la sociedad, son por lo regular solitarias, no aceptan algunas de las normas preestablecidas. Pero no actúan en contra de las reglas, sólo se manifiestan alejándose de la masa social. Verbigracia, los escritores que se sienten superiores a la sociedad y huyen a las montañas para meditar su egoísmo.
- b) Personas parasociales.- Son personas que se unen en grupos reducidos, ya que tampoco están de acuerdo con alguna de las normas, pero encuentran personas con la misma ideología a ellas y forman un grupo paralelo a la sociedad, con el cual sí están de acuerdo. Cabe señalar que

estos grupos minoritarios no atacan a la sociedad, simplemente forman un pequeño grupo dentro de la población. Verbigracia, los grupos de homosexuales, las lesbianas, grupos religiosos, etc.

- c) Personas antisociales.- Aquí las personas además de no aceptar las normas establecidas, realizan acciones en contra de la sociedad y del bien común, es decir, atacan las normas establecidas por la población en general, por lo que tienen una conducta violatoria de las normas jurídicas. Este tipo de personas desafían al estado de derecho, por lo que son reprimidos por la sociedad, utilizando principalmente el orden jurídico, con lo cual se les califica de delincuentes o criminales, y el derecho los llama homicidas, violadores, infractores, etc.

La población social acepta las normas establecidas por la colectividad, y coparticipa para que no se disuelvan dichas reglas; la población se mantiene como grupo organizado por naturaleza, por necesitarse unos a otros en armonía.

1.3.2 El Territorio.

El territorio es una porción geográfica de terreno, que el hombre delimita físicamente; el ser humano tiene interés por los espacios donde pueda aprovechar al máximo los recursos naturales y económicos como alimentos, recursos del mar, hidrocarburos, hectáreas de cultivo, etcétera. Consigue su territorio valiéndose de diversos métodos como la herencia, el aluvión, la avulsión, o bien, la conquista.

El territorio delimitado actualmente es importantísimo, ya que no sólo en lo económico beneficia a la población, sino que además, representa la jurisdicción del Estado en la aplicación del derecho, dándole así, seguridad jurídica a los poseedores y propietarios de bienes con respecto a las cosas.

El Estado sólo puede legislar y aplicar la ley en su territorio, impidiendo de ésta manera, que otros estados apliquen sus leyes en jurisdicciones ajenas, la única

excepción a ésta regla es cuando el Estado mismo, por medio de un tratado o convenio internacional, da su consentimiento para la aplicación del derecho extranjero, de conformidad con el derecho internacional privado y el derecho internacional público. El derecho, de acuerdo al principio de seguridad jurídica, sólo se puede aplicar en un territorio determinado, en una jurisdicción. El derecho existe donde puede aplicarse.

1.3.3 El Gobierno.

El Gobierno es otro elemento fundamental del cual no puede prescindir el Estado, ya que conduce, dirige, controla al pueblo y representa al Estado mismo.

El gobierno es la autoridad máxima en la toma de decisiones políticas, es decir, en cualquier país o Estado, el gobierno decide el rumbo político y económico, y el derecho que se aplicará, entre otros aspectos.

El gobierno puede cumplir su tarea, con o sin, el consentimiento del pueblo, dependiendo quién ejerza o la soberanía, sí el pueblo o el monarca soberano, por lo tanto, puede utilizar la fuerza militar y política. En otras palabras, el gobierno representa la autoridad del Estado.

1.3.4 La Soberanía.

Este es un elemento fundamental en el Estado, y conceptualmente tiene dos vertientes: en lo interno la Súper-Omnia, es decir, nadie ni nada por encima de este poder soberano; en lo exterior, se expresa dicha soberanía por medio de la igualdad jurídica de los Estados.

Antes de reflexionar sobre el tema conviene analizar las teorías que nos presentan algunos autores. Jean Bodin o, Bodino, que fue de los primeros en proponer un concepto de soberanía en su obra titulada “Los seis libros de la Republica” nos

dice: *“La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república... Digo que este poder es perpetuo, puesto que puede ocurrir que se conceda poder absoluto a uno o a varios por tiempo determinado, los cuales, una vez transcurrido este, no son mas que súbditos. Por tanto no puede llamárseles príncipes soberanos cuando ostentan tal poder, ya que sólo son custodios o depositarios, hasta que place al pueblo o al príncipe revocarlos, Es éste quien permanece siempre en el poder... La soberanía no es limitada, ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo... Supongamos que cada año se elige a uno o varios de los ciudadanos y se les da poder absoluto para manejar el estado y gobernarlo por entero sin ninguna clase de oposición ni apelación. ¿No podremos decir, en tal caso, que aquellos tienen la soberanía, puesto que es absolutamente soberano quien, salvo a Dios, no reconoce a otro por superior? Respondo, sin embargo, que no la tienen, ya que sólo son simples depositarios del poder, que se les ha dado por tiempo limitado. Tampoco el pueblo se despoja de la soberanía cuando instituye uno o varios lugartenientes con poder absoluto por tiempo limitado, y mucho menos si el poder es revocable al arbitrio del pueblo... No ocurre así con el príncipe soberano quien sólo está obligado a dar cuenta a Dios”*¹⁹

Según Bodin la soberanía es ilimitada, los humanos no la podemos alcanzar, ya que nosotros fallecemos y ésta nunca muere, luego entonces, los gobernantes emanados del pueblo son simples depositarios del poder. Sin embargo, algunas instituciones si pueden ser soberanas por su condición de permanecer en el tiempo, por ejemplo: la Corona en las Monarquías absolutas, cuando su poder es emanado de Dios. *“Si el poder absoluto le es dado pura y simplemente, no a título de magistrado o de comisario, ni en forma de precario, es claro que aquel es, y puede llamarse monarca soberano, ya que el pueblo se ha despojado de su poder soberano para darle posesión e investirlo, poniendo en él todo su poder, prerrogativas y soberanías... Más si el pueblo otorga su poder a alguien por vida, a título de oficial, lugarteniente, o por descargarse del ejercicio de su poder, en tal*

¹⁹ BODIN Jean, “Los seis libros de la República” Ed. Tecnos (Grupo Anaya) cuarta edición, Madrid, España 2006, pp. 47, 48 y 49.

*caso, no es soberano, sino simple oficial, lugarteniente, regente, gobernador o custodio y encargado del poder de otro.*²⁰ Por tanto, es soberano el pueblo en las democracias, y, cuando se ha institucionalizado en un nación, entonces es soberano el Estado mismo en la República.

Sí bien es cierto, el pueblo puede otorgar en posesión prerrogativas y soberanías, no pueden existir varias soberanías dentro de otra, no hay cosoberanías. Cuando varias soberanías se integran a otra, quedan acotadas para crear una sola; la soberanía es un poder que no reconoce a otro por encima de éste.

El pueblo que originariamente tiene el poder, lo puede entregar para su administración a alguna persona o grupo de ellas, que se llaman representantes o mandatarios, pero no soberanos, porque el titular de la soberanía sigue siéndolo el pueblo, o bien, entrega el poder a una institución denominada Corona, en donde el rey es un depositario de la soberanía, o el dictador se impone por la fuerza, pero el pueblo sigue siendo el titular de esa soberanía, aunque no la ejerza, como en los casos mencionados.

El pueblo no puede gobernar por sí mismo, y por tanto, coincidiendo con Rousseau, Bodin señala que *“Es preciso que el príncipe soberano tenga las leyes bajo su poder para cambiarlas y enmendarlas de acuerdo con las circunstancias, como decía el jurisconsulto Sexto Cecilio, del mismo modo que el piloto debe tener en su mano el timón para dirigirlo a su discreción, pues, de otro modo, el navío naufragaría antes que se pudiera consultar el parecer de los pasajeros.”*²¹ El pueblo no ejerce su soberanía por sí sólo, necesita al gobierno, ya sea democrático o absoluto, sin importar su denominación: *civita, polis, tribu, comunidad, Estado*, etcétera. Sin embargo, si puede y/o debe vigilar y controlar al que ejerce la soberanía (al mandatario), para lo cual se vale de instituciones como la representación, la auditoría, la rendición de cuentas, y demás mecanismos.

²⁰ *Ibíd.* p. 50.

²¹ *Ibíd.* p. 58.

El maestro Tena Ramírez dice: *"la soberanía significa "la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder", concepto negativo que se traduce en la noción positiva de "una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional".*"²² Entonces la soberanía la ejerce el Estado.

Ahora bien, el tratadista Diego Valades menciona: *"La soberanía es una potestad originaria e intransferible; si pierde sus alcances deja de ser soberanía. Lo importante del concepto de soberanía es que, además de fundar la independencia de los Estados nacionales es el basamento de las democracias."*²³

Queda claro que la soberanía no la ejerce el pueblo, sino alguno de sus componentes en forma concreta, como lo son los factores reales de poder, es decir, los grupos de poder económico, los partidos políticos, etc., pero sin ser soberanos, dentro de la jurisdicción de un Estado determinado, y sin impedimento del pueblo. En otras palabras, si el pueblo no lo impide, entonces los factores reales de poder pueden interpretar (y de hecho lo hacen) que el pueblo está de acuerdo, incluso hay poderes fácticos que son parte del pueblo: iglesia, ejército, ONGs, sindicatos, empresarios, etc. Y otros externos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, pero que ejercen presión al gobierno para desarrollar sus políticas. Luego entonces, los poderes fácticos, pueden tener legitimidad para tomar y ejercer decisiones a nombre de la soberanía, a nombre del pueblo, dentro de una jurisdicción.

Cabe señalar que la Nación que no tiene territorio, no tiene soberanía, ya que sus leyes no se pueden aplicar en ningún lugar, porque no hay jurisdicción, tampoco hay territorios que defender, a diferencia de los Estados, luego entonces, la

²² TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, trigésima cuarta edición, México 2009. p. 6

²³ VALADES RIOS, Diego, México: "HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD" apartado Renovación Constitucional o Retroceso Institucional, México Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000 p. 334

Nación es soberana mientras tenga un territorio. El Estado, ya sea democrático o autoritario, es soberano en su conjunto; depende del modelo de gobierno que tenga para saber quien es el depositario de la soberanía, sí el pueblo en una democracia, o el rey en la monarquía.

1.4 La Finalidad del Estado.

Diversas corrientes del pensamiento han expresado la finalidad del Estado: para Rousseau, la finalidad del Estado es el respeto y aplicación del contrato social para lograr el bien común; para John Locke es la seguridad a la propiedad su finalidad principal del Estado²⁴; Según Hegel, es la libertad de alcanzar la plenitud de sus derechos, es decir, su fin es la libertad²⁵; Marx considera que el Estado tienen dos finalidades: en lo político es la realización de los poderes humanos, y en lo económico, es para la satisfacción de las necesidades humanas²⁶; John Stuart Mill²⁷, dice que los gobiernos existen para lograr los fines del Estado y su principal objetivo es mantener el orden y lograr el progreso social.

Todos los autores tienen un común denominador, el de la conservación del Estado mismo, para proteger a la sociedad y buscar el progreso de esta, con la aplicación del Estado de Derecho.

Por lo anterior, considero que el Estado nació y existe, precisamente para las finalidades señaladas arriba, y de estas se derivan otras finalidades o metas y métodos, dando como resultado diversos modelos de Estado y de gobierno. Así pues, tenemos Estados democráticos o autocráticos, soberanos o sometidos, monárquicos o republicanos, federados o centralistas, etc. Dependiendo del tipo de Estado, emana la forma de gobierno.

²⁴ LOCKE John por Robert A. Golwin en STRAUS Leo y CROPSEY Joseph, "HISTORIA DE LA FILOSOFIA POLÍTICA" Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1993 p. 461

²⁵ HEGEL Georg Wilhelm Friedrich en BURGOA ORIHUELA Ob. Cit. p. 211

²⁶ MARX Carl en BURGOA ORIHUELA Ob. Cit. p. 213

²⁷ STUART MIL John por Henry M. Magid, en STRAUS Leo, Ob. Cit. p. 744

Existen teorías que desean la desaparición del Estado, por ejemplo la de Marx, decía, que al desaparecer el Estado, el gobernado alcanza su libertad; por su parte, los tratados del neoliberalismo económico proponen la mínima participación del Estado en la vida de los individuos. Lo cual niega la finalidad del Estado, que es precisamente, utilizar a la organización para el progreso y beneficio de las personas tanto en lo individual como en lo colectivo.

1.5 Tipos de Estado y Formas de Gobierno.

Se ha escrito mucho sobre las formas de gobierno y los tipos de Estado, desde los filósofos clásicos hasta nuestros días. Aristóteles²⁸ clasifica al gobierno en Monarquía, Aristocracia, y República, diciendo que la Monarquía es el gobierno de un solo individuo, la Oligarquía en la Aristocracia es el gobierno de pocos individuos, y finalmente la Democracia en la República es el gobierno de todos.

Montesquieu dice que existe una gran diferencia entre monarquía y dictadura²⁹; la monarquía es un gobierno legitimado por la iglesia, obteniendo el poder por sucesión, comúnmente se le conoce como rey; mientras en la dictadura, el gobierno proviene del pueblo a través de una elección popular repetida en varias ocasiones, o bien, por imposición de otro Estado interesado, o por un golpe militar al anterior gobierno. Aunque ambos son autoritarios, asumen el poder de manera muy diferente.

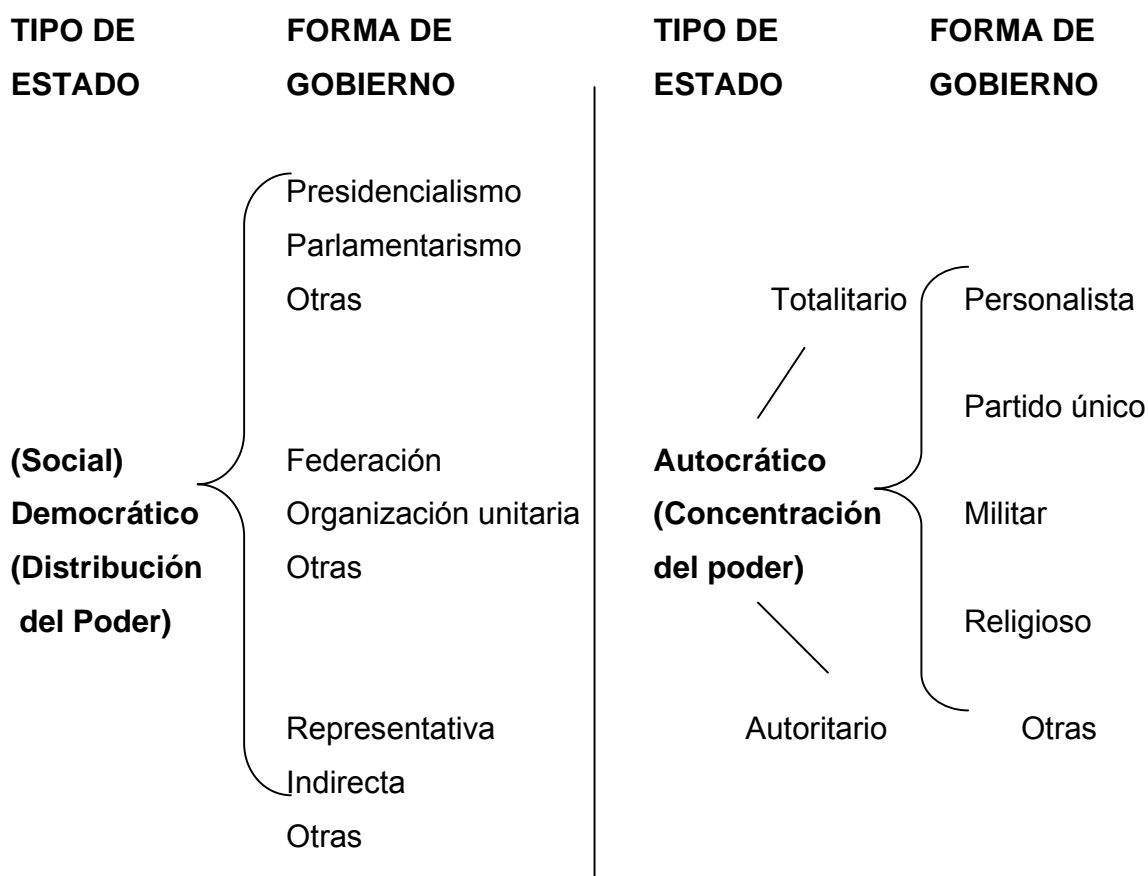
Rousseau, reconoce tres tipos de gobierno; el monárquico manejado por un solo hombre, cuya desventaja estriba en hacer crecer la voluntad particular del ejecutivo y cuya virtud consiste en decisiones ágiles para estados grandes; la democracia, dirigida por la mayor parte del pueblo, que requiere de estados pequeños para tomar las decisiones en Asamblea, siendo una forma de gobierno perfecto. Y por lo tanto, sólo puede existir en el mundo de los dioses; y la

²⁸ ARISTÓTELES en STRAUS Leo Ob. Cit. p. 143.

²⁹ MONTESQUIEU, "El Espíritu de las Leyes", Ed. Porrúa, decimoséptima edición México, 2007, p. 27 y 28.

Aristocracia, que está compuesta por hombres sabios, capaces de gobernar la multitud. Asimismo, Rousseau indica que hay tres clases de Aristocracia: natural, electiva y hereditaria, la segunda la electiva es la mejor, consiste en que los más sabios gobiernen a la multitud, cuando se está seguro que la gobiernan en beneficio de ésta y no para el bien personal.³⁰

Miguel Covián clasifica a los Tipos de Estado y Formas de Gobierno según la distribución o concentración del poder.



“Los dos tipos de Estado que se proponen son los extremos del modelo, el cual es susceptible de presentar “casos” intermedios... Uno relativo a las variaciones antológicas y descriptivas que por ejemplo, tratándose del democrático, permite una diferenciación entre el modelo liberal clásico burgués del estado democrático

³⁰ ROUSSEAU Ob. cit. p. 69.

decimonónico, y el modelo social demócrata (o democracia social), prevaleciente en este siglo, el cual podría ser tomado actualmente, como el tipo de democracia predominante, quedando el liberal tradicional como su antecedente histórico inmediato ³¹

Además de esta clasificación de acuerdo a la concentración del poder, hay otras más de modelos de Estado y gobiernos, por ejemplo, los Estados religiosos que encontramos entre los árabes, o gobiernos religiosos dentro de un Estado civil, por ejemplo, en la inquisición; Otra clasificación puede ser en cuanto a las relaciones del Estado con el exterior, es decir: Estados simples, Estados federados, Estados confederados y uniones de Estados. En resumen, hay tantas clasificaciones de estados y gobiernos, como tantas culturas existen en el mundo.

2. ESTADO DE DERECHO.

Es básicamente la organización en la cual sus habitantes se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo, es decir, el poder y la actividad están controlados por la estructura jurídica.

Los únicos seres que pueden tener consecuencias de jurídicas son los humanos, por tanto, éstos cuando se organizan (asociación, sociedad, etc.) son afectados por el derecho; su autoridad también es regida por normas, ya que el Poder (ya sea totalitario o emanado del pueblo) sigue lineamientos normativos coercibles para su aplicación, luego entonces, regido por el derecho. Un Estado de Derecho es un “estar en el derecho”

“El Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y, a su vez, se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario... Para Kelsen, en la medida que un Estado no constituye más que la personificación de un orden

³¹ COVIÁN ANDRADE Miguel, “Teoría Constitucional”, segunda edición, Editorial El Pliego, México 2000, p. 272

*jurídico específico que ha alcanzado cierto grado de centralización, todo Estado es un Estado de Derecho*³²

El ya citado Estado de Derecho, fue la institución por la que se logró instrumentar el constitucionalismo y la división de poderes; la idea de la supremacía de la norma y por tanto del derecho; así como, los derechos fundamentales de los humanos: la vida, la libertad, la justicia, entre otros, y últimamente la democracia.

Con el tiempo también evolucionó, creándose así el denominado Estado Social de Derecho, que por cierto, política y socialmente se instrumentó por primera vez en México, a partir de la Constitución de 1917, surgiendo en la Carta Magna los llamados derechos sociales, que se refieren: al trabajo, a la seguridad social, a la libertad de asociación, y por supuesto, a lo agrario.

Tenemos pues que el estado de Derecho garantiza la convivencia a través de la estructura jurídica; “el Estado crea derecho, aplica una Constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción; ejecuta sanciones; el Estado celebra Tratados, es sujeto del derecho internacional; el Estado, en suma, es titular de derecho y obligaciones”³³.

3. LA CONSTITUCIÓN.

La Constitución de un Estado es la creación de un sistema jurídico, que se da como un hecho real pero también como un acto de la sociedad. Los seres humanos tenemos la capacidad de constituir cosas, es por ello que se constituyen sociedades pequeñas o grandes, dependiendo las necesidades de una determinada población, así como el propósito que se desea con esa Constitución, estableciendo también sus propios paradigmas.

³² ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Ob. Cit. p. 828.

³³ *Ibíd.* p. 812

Le damos vida jurídica a lo que antes no existía; antes de la Constitución de un determinado Estado, no existía el tipo o modelo que se busca con la nueva constitución, tal vez exista otro modelo pero no el mismo. Es decir, tal vez ya existía un Estado en el mismo territorio y con la misma población, pero su estructura pasó de ser absolutista al modelo democrático con la nueva constitución. Se constituyó un Estado Democrático.

Las estructuras de convivencia y organización: las polis griegas, las civitas romanas, las tribus, las comunidades, el Estado Moderno, etc., son formas de estar en sociedad, es decir, el Estado, (aunque dicha palabra es utilizada hasta la época de Maquiavelo, ya existían organizaciones políticas similares al Estado).

La historia nos demuestra que primero sucede un hecho o acto y después se producen consecuencias de derecho, y no al revés. En este sentido, primero se constituye una sociedad o un país, y después se señala el derecho aplicable, en una sociedad soberana, es decir, un Estado-Nación. Lo anterior no aplica a la constitución de un grupo dentro de un poder soberano, por ejemplo, una sociedad mercantil, porque ya existe una soberanía, el Estado, el cual regula la existencia de esa sociedad mercantil.

La Constitución de un Estado es política, por lo tanto, los factores reales de poder determinan los elementos que debe contener una constitución en una época determinada, por ejemplo, el constitucionalismo moderno.

Constitucionalismo Moderno. A partir de los movimientos liberales del siglo XVIII, concretamente la revolución francesa y norteamericana, se estructura una ideología sobre el nuevo concepto de Estado, es decir, la burguesía francesa decide eliminar por completo el absolutismo de la monarquía, para dar paso al gobierno de los burgueses. Se enfatiza también en la libertad de los individuos, y se establece la división del poder entre algunos ciudadanos a través de instituciones, bajo el esquema de la soberanía popular, en un documento que

pactaron los detentadores del poder, triunfantes de la revolución. Nace la etapa del Estado constitucional.

La Constitución francesa de 1791, contenía una estructuración normativa, elevando el derecho positivo por encima de cualquier otra institución, así pues, ésta hoja de papel se convierte en la ley fundamental de la que se derivaría todo el sistema jurídico francés. De esta manera nace la Constitución del Estado Liberal Burgués de Derecho, con características fundamentales, como la limitación del poder del Estado; la división de poderes: Ejecutivo Legislativo y Judicial; sistema electoral periódico; derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión; soberanía reside esencialmente en la Nación y el ciudadano tiene el derecho a la comunicación y la libertad de opinión, etcétera.

Cabe señalar que mucho antes de la Constitución Francesa *“existen indicios que señalan la voluntad de establecer el imperio de la ley. Los primeros pasos en ese sentido se dieron con la formación de las Cortes Leonesas en España, que en 1188 constituyen la primera manifestación del Estado en Europa. Posteriormente, en el siglo XIII con la Carta Magna que se promulgo en Inglaterra, se fue perfilando más nítidamente la idea de la formación del Estado y la necesidad de contar con una Ley Fundamental que regulara los actos de “la cosa pública.”*³⁴

3.1 Conceptos: Formal y Material de la Constitución.

Según los juristas del constitucionalismo moderno, existen dos conceptos; el formal y el material. Jorge Carpizo, señala que *“La Constitución formal implica que las normas que se encuentran en el documento llamado constitución, sólo se modifican o se crean a través de un procedimiento y un órgano especiales. Este procedimiento generalmente es mas complicado que el que se sigue para reformar*

³⁴ CALZADA PADRON Feliciano, “Derecho Constitucional”, Ed. Harla México 1990 p. 130

*la legislación ordinaria*³⁵, En otras palabras, el concepto formal se refiere al procedimiento para reformar la Constitución.

Por su parte, Carl Schmitt menciona que *“En particular, la burguesía liberal, en su lucha contra la monarquía absoluta, puso en pie un cierto concepto ideal de Constitución, y lo llegó a identificar con el concepto de Constitución, se habla pues, de Constitución sólo cuando se cumplían las exigencias de libertad burguesa y estaba asegurado un adecuado influjo político a la burguesía. De ésta forma surge un concepto singular, distintivo, de Constitución. Así, cada Estado no tiene ya por sí mismo una Constitución, sino que hay estados con y sin Constitución, Estados “constitucionales” y Estados “no constitucionales”*³⁶

Sí seguimos la teoría formal que sólo reconoce como constitucional al modelo liberal burgués de derecho, podemos señalar que Inglaterra no tiene Constitución, pero sería un absurdo. Existen Constituciones escritas y no escritas como el caso inglés, pero toda organización está constituida, aunque no con un mismo modelo, por ejemplo: Cuba, los países árabes, o la China comunista, incluso Inglaterra, que de conformidad con esta teoría, no tendrían Constitución, lo cual sería también un absurdo.

Materialmente, la Constitución contiene elementos esenciales de un Estado. Los juristas del constitucionalismo moderno argumentan que “el término Constitución se aplica, en sentido material, a la organización política propiamente dicha, lo que determina la competencia de los diversos poderes, además de los principios que conciernen a los status de las personas en general.

Contemplada desde el ángulo material, la Constitución contiene tres facetas determinantes, que según Carpizo, son las siguientes: a) el proceso de creación y

³⁵ CARPIZO MACGREGOR Jorge, “Estudios Constitucionales” Ed. Porrúa y UNAM, octava edición, México, 2003. p. 295.

³⁶ SCHMITT Carl, “Teoría de la Constitución”, Ed. Alianza sexta reimpresión, Madrid, España 2009. p. 58

derogación de las leyes; b) las normas crean y otorgan competencia a los órganos de gobierno, y c) la serie de derechos que el hombre puede oponer frente a los órganos de gobierno”³⁷.

Aunque la Constitución francesa es un documento estructurado así por los burgueses, que fueron los que crearon el constitucionalismo moderno, esto no significa que las constituciones deban tener lo mismo.

El maestro Ignacio Burgoa refiriéndose a la mexicana de 1917 menciona que *“el constitucionalismo ha evolucionado con la tendencia de ensanchar el ámbito normativo de la constitución política-positiva. Si ésta fue primeramente una Constitución política, en la actualidad ha asumido una tónica social, como acontece con la Constitución mexicana de 1917 y cuya fisonomía general describimos con antelación. Esa evolución impide elaborar un concepto unitario y unívoco de Constitución, ya que, independientemente de la dimensión de dicho ámbito, cualquier Constitución en cualesquiera de las etapas evolutivas que se ha señalado, no deja de tener la naturaleza de tal.”*³⁸

El estudio de la Constitución formal y material emana de un modelo único de Constitución, el modelo burgués, al cual se adecua la teoría jurídica de la misma.

3.2 Teoría Jurídica de la Constitución.

Esta teoría considera la naturaleza jurídica de la Constitución, pero jamás hace o intenta hacer, una explicación del Estado como hecho político.

Dentro de los clásicos de esta corriente Hans Kelsen argumenta que *“Únicamente la teoría de la estructura jerárquica del orden jurídico, ya apuntada, está en posibilidad de proporcionarla. Inclusive, no es exagerado afirmar que sólo ella*

³⁷ CARPIZO Ob. Cit. pp. 294 y 295.

³⁸ BURGOA ORIHUELA Ob. Cit. p. 300.

*permite conocer el sentido inmanente de esta noción fundamental de "Constitución" en el cual pensaba ya la teoría del estado de la antigüedad porque esta noción implica la idea de una jerarquía de formas jurídicas... la constitución es siempre el fundamento del estado, la base del orden jurídico que pretende conocerse*³⁹. *"La constitución no es sólo una regla de procedimiento, sino, además, una regla de fondo"*⁴⁰.

Don Emilio O. Rabasa, nos dice: *"Constitución históricamente considerada o el constitucionalismo, como hoy lo comprendemos implica, en esencia, la sujeción del poder al derecho o, lo que es lo mismo: el Estado de derecho"*⁴¹ *"Es, sobre todo, la base y fundamento de todas las demás leyes de la convivencia social. Pero, también, porque contiene y define principios medulares como, entre otros: los elementos del Estado (pueblo, territorio, gobierno y soberanía), y los tres poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), sus competencias y relaciones, la supremacía constitucional, y, por supuesto, el catálogo de derechos individuales y su protección frente al poder público logrado, en el caso de México, en virtud de nuestro típico y originario amparo"*⁴².

El maestro Pedro de Vega advierte que *"en el famoso artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789, en el que se establecía que aquel país en el que los derechos del ciudadano no estén garantizados y la división de poderes suficientemente asegurada, carece de Constitución."*⁴³

Como observamos, el modelo mismo impone unilateralmente, qué lo que no se parece al modelo de Constitución del estado liberal burgués de derecho, no es

³⁹ KELSEN Hans "La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)" Ed. IJ UNAM, México 2001 p. 21

⁴⁰ *Ibíd.* p. 23.

⁴¹ O. RABASA Emilio, "HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD" De la democracia hegemónica o unipartidista a la democracia institucional o pluripartidista, Ed. IJ UNAM, México 1999 p. 303.

⁴² *Ibíd.* p. 304

⁴³ DE VEGA GARCÍA Pedro, "Constitución Española", Ed. Biblioteca Nueva, 3ra edición, Madrid, España 1997. p. XVII del Prologo

Constitución. Lo anterior da como resultado que las teorías jurídicas se centren solamente en el modelo, impidiendo la explicación de Constitución como suceso político, o hecho real.

3.3 Teoría Política de la Constitución.

La Constitución es concebida de acuerdo con esta teoría, como un resultado del ser o modo de ser de un Estado, o bien, como un hecho real. Lassalle nos la explica con un ejemplo: *“Supongamos que ustedes dijiesen: ya que las leyes han perecido y vamos a construir otras totalmente nuevas, desde los cimientos hasta el remate, en ellas no respetaremos a la monarquía las prerrogativas de que hasta ahora gozaba, al amparo de las leyes destruidas; más aún, no le respetaremos prerrogativas ni atribución alguna; no queremos monarquía... El rey les diría, lisa y llanamente: Podrán estar destruidas las leyes, pero la realidad es que el ejército me obedece, que obedece mis órdenes; la realidad es que los comandantes de los arsenales y los cuarteles sacan a la calle los cañones cuando yo lo mando, y, apoyado en ese poder efectivo, en los cañones y las bayonetas, no toleraré que me asignéis más posición ni otras prerrogativas que las que yo quiera... Como ven ustedes, señores, un rey a quien obedecen el Ejército y los cañones... es un fragmento de Constitución”*.⁴⁴Entonces *“He aquí, pues, señores, lo que es, en esencia, la Constitución de un país: la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país. Pero, ¿qué relación guarda esto con lo que vulgarmente se llama Constitución; es decir, con la Constitución jurídica? No es difícil, señores, comprender la relación que ambos conceptos guardan entre sí... Se cogen esos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir ése momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas, y quien atenta contra ellos atenta contra la ley, y es castigado”*.⁴⁵

⁴⁴ LASSALLE Ferninad, “¿Qué es una Constitución?” Ed. Colofón S.A. México 2006. pp. 13 y 13.

⁴⁵ *Ibíd.* p. 19.

Como podemos observar, nuestro autor se inclina por los factores reales de poder para explicarnos lo que es una Constitución. Al respecto estoy de acuerdo que así nace una Constitución, pero ¿Qué hacen los factores reales de poder, una vez que detentan ese poder que nos ha explicado Lassalle?

Carl Schmitt argumenta que *“Tal Constitución es una decisión consciente de la unidad política, a través del titular de poder constituyente, adopta por sí misma y se da a sí misma”*.⁴⁶ *“En el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente, es decir, del pueblo la Democracia y del monarca en la Monarquía auténtica... Así, la Constitución francesa de 1791 envuelve, la decisión política del pueblo francés a favor de la Monarquía constitucional con dos representantes de la Nación, el Rey y el Cuerpo Legislativo. La Constitución belga de 1831 contiene la decisión del pueblo belga favor de un gobierno monárquico (parlamentario) de base democrática (Poder constituyente del pueblo), al modo de Estado burgués de Derecho. La Constitución prusiana de 1850 contiene una decisión del Rey (como sujeto del poder constituyente) a favor de una Monarquía constitucional al modo del Estado (y no sólo como una forma del Ejecutivo). La constitución francesa de 1852 contiene la decisión del pueblo francés a favor del imperio Napoleón III, etc.”*⁴⁷

Hasta aquí, podemos considerar que la Constitución es política y no jurídica, por ser un hecho real, porque los constituyentes que dan vida a un modelo de Estado, no tienen un procedimiento previo, sino que se conducen de acuerdo a la satisfacción de necesidades de los factores reales de poder.

Hermann Heller señala que *“Es inexacto afirmar que “el sentido de las leyes de la naturaleza es que las cosas se comportan en la realidad como las leyes dicen, en tanto que el de las normas jurídicas no consiste en que los hombres se comportan según estatuyen las normas sino que así deben conducirse.”*⁴⁸ *“Sin la*

⁴⁶ SCHMITT Carl, Ob. Cit. p. 46

⁴⁷ Ibíd. p. 27

⁴⁸ HELLER Hermann, Ob. Cit. p. 321

permanencia de las normas sociales no existe permanencia del status social, no existe Constitución. Problema especial es el de determinar de qué modo se puede armonizar la permanencia de las normas con el cambio constante en la realidad social."⁴⁹ En otras palabras, nuestro autor no se fundamenta en la teoría jurídica ni en la política, sino que trata de conciliar ambas.

Con base en lo anterior, podemos señalar que una Constitución nace por factores reales de poder (Lassalle), que toman decisiones políticas fundamentales (Schmitt), pero que necesitan la permanencia de las normas sociales, como normas jurídicas, para regular la conducta humana, y no caer en caos (Heller).

Pedro de Vega, analizando la circunstancia actual de las constituciones menciona que *"a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Las sucesivas Constituciones aparecieron tras el desastre bélico, se concibieron y se aprobaron bajo la idea de que el Estado Constitucional sólo podría funcionar debidamente, si la Constitución se comprendía y se interpretaba como una auténtica norma jurídica"*⁵⁰. En este sentido este autor acepta que lo jurídico emana de factores políticos, como sucedió con la necesidad de imponer por la fuerza el Estado de Derecho después del conflicto bélico, como medida de certeza y respeto.

Ahora bien, el llamado constitucionalismo moderno, iniciado a partir de la instauración del estado burgués de derecho, como ya se mencionó, analiza a la Constitución a partir de esta época, así como Luís XIV decía "el estado soy yo", el constitucionalismo moderno dice que una Constitución sólo puede ser tal, siempre y cuando se parezca a la del modelo liberal burgués, pero no tomando en cuenta el hecho real de Constitución de un Estado, entonces tenemos lo siguiente: a) el mundo del *deber ser*, a partir del constitucionalismo moderno; y b) El mundo del *ser*, a partir del análisis global de los acontecimientos reales.

⁴⁹ *Ibíd.* p. 323

⁵⁰ DE VEGA GARCÍA Pedro, *Ob. Cit.* p. XIII

En este sentido, los juristas se inclinan en la mayoría de los casos, por el deber ser, es decir, el mundo del derecho, mientras que los estudiosos de la ciencias sociales, por el mundo del ser, es decir, el mundo de lo social o de la política. Por tanto, se debe construir un concepto científico de Constitución que empate en este campo la teoría jurídica, con las teorías sociopolíticas.

3.4 Concepto Científico de la Constitución.

El fundamento de la existencia de la Constitución se da en el orden en que nace, es decir, primero políticamente e inmediatamente después de manera jurídica para su validez y certeza.

El hecho de precisar el orden en que nace una Constitución nos facilita el análisis de la legitimidad de su existencia, y poder señalar, que una vez hecha, o una vez constituido un Estado, la forma jurídica del mismo. En otras palabras, establecido un modelo de Estado, podemos organizar una forma de gobierno, y, a su vez, estructurar nuestro sistema jurídico, a efecto de cumplir con nuestro objetivo político.

El Maestro Ignacio Burgoa, en sus últimas conferencias, y en especial la convocada por Diego Valadez en 1999, decía que *“La fundamentalidad y la supremacía no explican por sí solas el ser sustancial de la Constitución, pues ésta no es simplemente un documento jurídico en que se contengan sistemáticamente diversas normas básicas del Estado. La Constitución, para merecer con autenticidad este nombre, debe tener alma y ésta se expresa en un conjunto de principios políticos, sociales y económicos que no son el producto de la imaginación de sus autores, sino que se encuentran arraigados en el ser, el modo de ser y el querer ser del pueblo. En otras palabras, una verdadera constitución, que con exhaustividad amerite este calificativo y que no sea un mero documento jurídico-formal, debe traducir en preceptos supremos y fundamentales los atributos, modalidades o características antropológicas de un pueblo, así como sus*

*designios, aspiraciones o ideales que vaya forjando a través de su polifacética vida histórica. Todos estos elementos, existentes en la ontología y teleología populares, se convierten en el contenido y alma de la Constitución positiva, es decir, en el substratum de sus normas jurídicas esenciales.”*⁵¹

La naturaleza de la Constitución es una realidad, no una ficción jurídica. Su esencia es el conjunto de decisiones políticas fundamentales. La determina o la adopta el que detenta la fuerza en ese momento, es decir, los factores reales de poder, en los que radica en ese momento la soberanía. Se hace en un Congreso Constituyente, el cual puede ser un órgano colegiado o no, por ejemplo un emperador puede imponer una Constitución con su fuerza política y militar. Y finalmente, el texto es una expresión jurídica de las decisiones políticas fundamentales, por ejemplo, el estado mexicano a partir de 1917, tiene un fundamento en la política social.

La Constitución es una expresión política de los factores reales de poder, que establecen sus decisiones políticas fundamentales –ya sea en el constituyente al crearla, o en los poderes constituidos al reformarla— a través de un ordenamiento jurídico, que estructura la aplicación del derecho en el Estado.

4. DERECHO CONSTITUCIONAL.

El derecho constitucional analiza un cuerpo normativo creado o constituido, y parte de ahí, para fundamentar sus postulados. A través de la doctrina del derecho se le ha denominado a la misma Constitución como “Ley Suprema”, “Ley Fundamental”, “Carta Magna”, “Norma de Normas”, etc., pero todas ellas tienen algo en común, ya fueron creadas por las decisiones políticas fundamentales de un poder constituyente, emanado a su vez, de los factores reales de poder. Por lo tanto, su

⁵¹ BURGOA ORIHUELA Ignacio, “HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD”, Reformabilidad de la Constitución Ed. IJ UNAM, México 1999. p. 26.

legitimidad y validez crea un ordenamiento jurídico que contempla diversas jerarquías.

El objeto de estudio del derecho constitucional, es la Constitución, esto pareciera lógico ya que hablamos de la forma jurídica de la Constitución de un Estado, sin embargo, Duverger señala "que todas reglas de derecho relativas a las instituciones políticas no están contenidas en la Constitución: se encuentran también en las leyes ordinarias, en los decretos y los reglamentos del gobierno, en las ordenes de los ministros y las autoridades locales, en las resoluciones de las asambleas, en las costumbres jurídicas, o en los principios generales del derecho . El derecho constitucional las estudia todas, cualquiera que sea su fuente; a pesar de su nombre, no es únicamente el derecho de la Constitución."⁵² Es decir, que el concepto de derecho constitucional no corresponde exactamente y al de Constitución. Existe un derecho constitucional aunque no haya Constitución: en el derecho constitucional se aplican las instituciones políticas.

Todos los estados tienen una Constitución, aunque algunos de forma escrita y otros, no escrita, al no tener una hoja de papel firmada, luego entonces, el derecho constitucional se aboca al estudio de las instituciones políticas, que también norman el destino de esa Nación, pero también están constituidos; y así el derecho constitucional, puede comparar otros modelos de Estado.

Ahora bien, una vez hecha la Constitución, y como en el caso mexicano, escrita sobre un papel, hay que diferenciar la esencia de lo demás. Las decisiones políticas fundamentales se convierten en normas jurídicas de primer orden, o también llamados artículos constitucionales. Pero existen otras normas de carácter secundario, llamadas leyes constitucionales, que en Europa reforman, derogan o adicionan, a las normas constitucionales. En México se contemplan diferente, por

⁵² DUVERGER Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional" quinta edición, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1996. Ob. Cit. p. 59

lo que conviene analizar los temas relacionados con las normas y leyes constitucionales.

4.1 Las Normas Constitucionales.

Una norma Constitucional es la expresión jurídica de lo que ya existe, o como argumenta Miguel Covián, *“lo que ha sido determinado, lo que es una realidad, es decir, lo que ya es la Constitución.”*⁵³. En este orden de ideas, nos encontramos en presencia de las decisiones políticas fundamentales que denominamos artículos fundamentales de la Constitución, que Tena Ramírez y Jorge Carpizo dirían “las decisiones históricas fundamentales, o las decisiones pétreas”. Estas son la estructura del estado, y por tanto, base de la organización jurídica del mismo.

Para poder identificar a las normas constitucionales, el doctor Covián, nos recomienda realizar un ejercicio hipotético para identificar a las mismas, siendo por su importancia, las decisiones políticas fundamentales al momento de redactar la Constitución, es decir, analizar cuales normas no pueden ser suprimidas para que México siga siendo lo que es hoy, o en su caso, cualquier nación. Es decir, si quitamos decisiones como la forma de gobierno (de una republica a una monarquía), la soberanía (del pueblo a un rey), las delimitaciones del estado (disminuimos o aumentamos estados), o bien, el catalogo de los derechos mínimos que tienen los mexicanos (se permitan la esclavitud), observaremos que México no será el mismo, sin embargo, si quitamos cosas que no son fundamentales, como el control de la constitucionalidad y lo reemplazamos por otro, nada importante habrá cambiado en la vida de los mexicanos.

4.2 Las Leyes Constitucionales.

En algunos países europeos, se acostumbra a usar este término a las leyes que se refieren a la modificación del texto constitucional. No así en México, donde se

⁵³ COVIÁN ANDRADE Miguel, “Teoría Constitucional”, Ob. Cit. p. 99

utiliza la palabra decreto para modificar el texto en comento, y se le denomina ley constitucional a aquel ordenamiento jurídico que está de acuerdo con la Carta Magna. Son contextos diferentes.

Las leyes constitucionales tienen la característica de ser posteriores a las normas, es decir, las normas constitucionales son elaboradas por un Poder Constituyente, el cual goza de soberanía, en cambio éstas leyes, las constitucionales, son creadas por un órgano constituido, el cual es emanado de la Constitución previamente establecida, y por lo tanto, no goza de soberanía sino de facultades que la Carta Magna le otorga. En el caso europeo Duverger menciona que las “leyes constitucionales” -esto es, los textos cuyo conjunto forman la Constitución- se consideran superiores a las leyes ordinarias, que deben adecuarse a las disposiciones de aquellas. Los mecanismos de control de la constitucionalidad de las leyes aseguran esa conformidad; sin embargo, no funcionan siempre y la superioridad de la constitución es a veces solamente teórica.⁵⁴

Entonces para modificar las decisiones políticas fundamentales debemos crear un Constituyente para que el cambio sea legítimo, ya que un órgano constituido carece de legitimidad para cambiar las decisiones en comento.

4.3 El Constituyente.

El Constituyente es aquel que crea o constituye algo, por lo tanto, es el que decide que será lo constituido. En una pequeña asociación es sinónimo de fundador, aunque con sus reservas, porque tiene que respetar una normatividad, sin embargo, al hablar en materia política de un Estado, todo cambia, ya que estamos en presencia del creador de la Constitución del Estado.

El constituyente decide fundamentalmente el tipo o modelo de Estado y de gobierno, además del rumbo y paradigmas con sus respectivas normas, que darán

⁵⁴ DUVERGER Ob. Cit. p. 60

origen al Estado de derecho. Por lo tanto, el constituyente posee y ejerce la soberanía como tal, como poder ilimitado.

Poder Constituyente. Este poder en las monarquías absolutas, fue ejercido por el rey, quien argumentaba que las cosas se hacían por origen divino, y su poder emanaba de dios, quien a su vez lo había elegido como rey. En la tiranía y gobiernos despóticos, sucedía algo similar, sin embargo, no existía el elemento divinidad, sino que éste era reemplazado por la fuerza. En ambos casos, las normas y todo el estado de derecho eran implementados por el gobernante sin ningún límite, el único contrapeso que se podía dar, era la insurgencia o sublevación de su pueblo.

En las democracias, el poder constituyente adquiere otro rasgo, también es un poder ilimitado al exterior pero limitado al interior. Me explico, nadie le puede limitar al constituyente, sin embargo, el constituyente es la suma de los factores reales de poder, y estos al interactuar entre sí, es decir, debatiendo los grupos de al interior de una asamblea, se auto limitan, luego entonces, para constituir debe haber pactos y consensos, de lo contrario no tendrá legitimidad y posiblemente la Constitución emanada no sería respetada, creándose un nuevo caos. Entonces, el constituyente es ilimitado desde el exterior, pero limitado por sí mismo desde el interior. El *“poder constituyente es la voluntad política cuya autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo”*⁵⁵ *“Poder constituyente es sinónimo de soberanía y de pueblo. En una teoría democrática, el poder constituyente sólo puede ser el pueblo. El pueblo es quien decide sobre la forma de organización jurídica y quién se da su propia constitución.”*⁵⁶

⁵⁵ SCHMITT C. Ob Cit. pp. 93 y 94

⁵⁶ CALZADA PADRON Ob. Cit. p. 159.

Los factores reales de poder son muy importantes, ya que se personifican en constituyentes, y al tomar las decisiones políticas fundamentales, crean la Constitución su Estado, basándose o no, en alguna anterior. El contenido de esas decisiones depende de dichos factores prácticamente, a menos que existan mecanismos de democracia semidirecta como lo es el referéndum o plebiscito, para que participe el pueblo.

El Constituyente es totalmente político, al no estar sujeto a una normatividad, no existe derecho positivo que lo regule, solamente el derecho natural puede intervenir, como catálogo de derechos fundamentales a proteger, por ejemplo, el proteger la vida de los habitantes, establecer fraternidad en esa colectividad, buscar la justicia y el bien común como valores, etc.

4.4 Los Poderes Constituidos.

De la Constitución emana la forma de gobierno, que en las democracias se personifica en poderes constituidos, esto es, la función del Estado se divide para su ejercicio en Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

El poder controla al poder, dicen los tratadistas del constitucionalismo moderno. Montesquieu en un tratado llamado “El Espíritu de las Leyes”, nos explica que esto fue una necesidad, ya que después de eliminar la soberanía del rey en la revolución francesa, se tenía que dividir el poder para que nadie lo detentara de manera absoluta, y así, equilibrar y limitar al mismo, sin caer en autocracia ni en tiranía. El poder se autocontrola.

Los poderes constituidos; Legislativo, Ejecutivo y Judicial, son emanados del ordenamiento jurídico establecido el constituyente, normalmente señalado en las democracias por los artículos constitucionales. En México esta división del poder la encontramos en los artículos 41 y 49 constitucionales, que expresan:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.
 Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial... No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

Es muy clara la intención de limitar el poder en el caso mexicano, ya que el constituyente de 1917 recogió muchos elementos del modelo liberal burgués de derecho, que también ya había establecido en la de 1857. A manera de resumen, señalo la diferencia entre poderes constituidos y poder constituyente en un cuadro muy parecido al que presenta el doctor Covián.⁵⁷

PODER CONSTITUYENTE	PODERES CONSTITUIDOS
Es un poder originario.	Son poderes derivados
Se concentra el poder.	Se divide el poder para su ejercicio.
Su naturaleza y fundamento de sus determinaciones son políticos.	Su naturaleza y fundamento de sus actos son jurídicos
No sujeto a límites.	Sujetos a límites constitucionales y legal-secundarios.
Es un poder soberano.	Solamente son poderes autónomos.

4.5 La Constitución Mexicana.

La Constitución Mexicana se refiere a la forma en que está estructurado México; el pueblo mexicano ha sufrido diversas transformaciones a lo largo de su historia, ha evolucionado, y por consiguiente, también su Constitución.

La Carta Magna actual recoge los conceptos que se vinculan directamente con las decisiones políticas fundamentales de la sociedad, es decir, con los deseos del constituyente, emanado de una revolución social, y por tanto, los paradigmas constitucionales fueron establecidos para beneficio de la soberanía nacional.

⁵⁷ COVIÁN ANDRADE Miguel, "Teoría Constitucional", Ob. Cit. p. 204

Jurídicamente el actual Estado mexicano es una república representativa, democrática, federal y compuesta de estados libres y soberanos, según el artículo 40 de la Constitución mexicana. Aunque pareciera contradicción, la soberanía de los estados emana de su propia población, y al unirse en una federación, se crea una soberanía pactada y, aquellas acotadas por ésta; el poder soberano sigue residiendo en el pueblo, sólo que ahora es ejercido por la federación y no sólo por su estado, que ahora es una entidad más de la federación, es una entidad federativa.

El Estado mexicano, de acuerdo con sus elementos indispensables: territorio, gobierno, población y soberanía, se conforma de la siguiente manera:

El territorio. El Estado mexicano es de tipo federado, es decir, se divide en diversas jurisdicciones para el ámbito de aplicación del derecho, teniendo así, un sistema jurídico federal y 32 sistemas estatales, o también llamados locales, incluyendo en éstos al Distrito Federal, que actualmente sólo tienen el nombre de federal por costumbre, pero a partir de las reformas constitucionales que dieron a los habitantes del Distrito Federal en el año 1997, su política es de ámbito local, y por lo tanto, tiene las mismas facultades que las demás entidades federativas. El Distrito Federal se descentraliza de la Administración Pública Federal por las reformas mencionadas, tanto política como jurídicamente, aunque sigue siendo la sede de los Poderes de la Unión. Asimismo cuenta con 2.441 municipios⁵⁸ y 16 delegaciones políticas en el Distrito Federal. Contiene además diversas comunidades autónomas en distintas latitudes.

Geopolíticamente, México tiene una extensión territorial de 1.972.550 km² aproximadamente, se sitúa en un área estratégica de mercado al sur de la potencia económica norteamericana y, somos el puente que une a Latinoamérica

⁵⁸ INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, censo 2005.

con los Estados Unidos de Norteamérica. Tenemos una abundante riqueza natural con bosques, selvas, desiertos y salidas al océano atlántico y al océano pacífico.

El Gobierno. Es de tipo representativo, democrático y federal, dividiéndose para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas; en el ámbito municipal el gobierno reside solamente en la administración pública municipal. Aunque algunos tratadistas señalan al cabildo como un poder legislativo municipal, no puedo ratificar dicha postura, ya que el municipio no expide leyes

Es una democracia representativa, y no existe democracia semidirecta, ni mucho menos directa. Los Diputados son representantes de la Nación, y como tales, representan a 300 demarcaciones, con 300 000 personas cada una aproximadamente, también llamados distritos electorales, y 200 espacios denominados plurinominales, uno por diputado, que representan a los grupos de poder, en total 500 diputados; ahora bien, los Senadores representan a las 32 Entidades Federativas, sin importar el número de sus pobladores, 3 Senadores por Estado, siendo 2 ganadores y un perdedor, también llamado Senador de primera minoría, por haber quedado en el mejor segundo lugar, pero también representan a grupos de poder los 32 plurinominales, en total 128 Senadores.

Los grupos de poder son factores decisivos al interior de los partidos políticos. Aunque jurídicamente los Diputados representan a la Nación y los Senadores a las Entidades Federativas, en la realidad política un legislador carga con tres representaciones cuando menos; los diputados representan a su distrito electoral, los 300 de mayoría relativa, a la Nación completa los 500, y al mismo tiempo todos a su partido político y también su grupo de poder (sindicato, gremio, sector, asociación, grupo financiero, etc.), los Senadores representan a sus Estados, 96 de ellos, los 128 a su partido y a su grupo de poder.

La Población. Ésta es numerosa y se divide sociológicamente en sociedad urbana y sociedad rural, así como también se puede dividir en sureños, norteños, costeños y capitalinos, o bien, por clases sociales, en fin, es una sociedad que se puede clasificar de diferentes formas. Sin embargo, en el mundo jurídico se divide por entidades federativas, ya que comúnmente las personas están en contacto permanentemente con las leyes locales de su entidad, y circunstancialmente con la legislación federal.

Existen diversas etnias, comunidades indígenas, que siguen practicando su lengua original, aunque el idioma oficial sea el español; los juicios se llevan a cabo en español preferentemente, pero con la posibilidad de un traductor en caso de que alguna de las partes no hable el español o castellano.

El último censo reportó que existen más de cien millones de habitantes en México, lo cual da como resultado que el pueblo no tome decisiones de gobierno, sino que sólo sea representado.

Soberanía. Según el artículo 39 de la Constitución mexicana, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 40, menciona que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental; por su parte el 41, señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y que los partidos políticos son entidades de interés público.

Por lo tanto, los factores de poder gobiernan y ejercen la soberanía que emana del pueblo; en conjunto la soberanía es de todos. Es un poder ilimitado, perpetuo, inalienable, intransferible, e imprescriptible, y reside en el pueblo.

Como ya se explico arriba, la soberanía la ejerce el gobierno, que a su vez emana del pueblo al igual que dicha soberanía, en un territorio determinado, luego entonces, el poder soberano es del Estado en su conjunto, es decir, la soberanía reside en el pueblo, la ejerce el gobierno y se aplica dentro de una jurisdicción o territorio. Al desaparecer el Estado o el elemento pueblo, desaparece la soberanía.

5. LA POLÍTICA.

La política es una relación que se da en la convivencia entre los hombres, por tanto en la organización; la política trata del *estar* juntos los unos con los otros de los diversos,⁵⁹ lo cual conlleva una pluralidad de hombres.

Aristóteles en su tratado sobre “La Política”, había señalado que el hombre es un “zoon politikon” es decir, un animal político por naturaleza, con lo cual no se equivocó. Sin embargo, es político en cuanto es colectivo también por naturaleza, no así, cuando es asocial, meramente individual o ermitaño, no es político. La política se da “entre los hombres,” por tanto, en lo plural.

Existen diversos prejuicios en la política, por lo que conviene hacer precisiones sobre algunos aspectos:

1.- Carl Smith se basaba en que la política es una relación de amigo-enemigo, por lo que hay conflictos entre hombres y entre grupos sociales, siendo los conflictos políticos más intensos que los particulares. Postura que considero incierta, ya que no siempre la política se da entre conflictos, sino también entre acuerdos y negociaciones, por lo tanto, al no haber conflictos no hay enemigos, ya que al haber acuerdos y negociaciones, existen interesados, aliados, tercerías, etcétera. La existencia de la relación de conflicto sí se puede dar, pero no siempre.

⁵⁹ ARENDT Hannah, ¿Qué es la Política? Ed. Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona España, 1997. p. 45.

2.- Maquiavelo mencionaba en su memorable obra “El Príncipe,” “Dedíquese, pues, el príncipe a superar siempre las dificultades y a conservar su Estado, si sale con acierto, se tendrán por honrosos siempre sus medios, alabándoles en todas partes⁶⁰”, de lo cual, diversos teóricos dicen que “el fin justifica los medios”. La considero inexacta, porque no se puede buscar la felicidad de un pueblo mediante la aniquilación de otro, por ejemplo las bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki, eso no es política; como el gato que mata a un ratón, no hay vencedor ni vencido, sino un vivo y un muerto, aniquilar a un pueblo sale del contexto humano, es una monstruosidad.

La política en sus inicios. En la antigüedad los griegos practicaban la política, entendida ésta como una capacidad de juzgar; discernían sobre los asuntos que concernían a todos los que habitaban en su ciudad, en su polis.

El sentido de la política es la libertad; los antiguos griegos salían de sus casas, su lugar de dominio, sintiendo la necesidad de expresarse entre iguales, en los asuntos públicos, los demás integrantes de la familia no eran iguales a él en cuanto a la jerarquía, no eran jefes de familia (quedando excluidos los niños, las mujeres, los esclavos y los sirvientes). A su vez, estos jefes de familia llevaban la representación de los suyos, es decir, representaban a todos los integrantes de su lugar donde habitaban, incluyendo por supuesto a los esclavos, y así en las asambleas públicas practicaban la democracia, directa ahí, pero representativa con respecto al resto de la población.

En la historia griega, Homero era un líder entre los hombres libres, es decir, entre hombres que se trataban como iguales. Entonces la libertad griega era concebida como una igualdad de trato. La polis era precisamente el lugar para practicar la política, ésta no se da en el individuo ni con los extranjeros, solamente al interior

⁶⁰ MAQUIAVELO Nicolás “El Príncipe” capítulo XVIII, Ed. Época, 8va. edición, México 1999. p. 100.

de la polis, por lo tanto, no podían concebir la existencia de lo que hoy llamamos política exterior.

La guerra mítica entre romanos y griegos, entre Héctor y Aquiles, deja una enseñanza a futuras generaciones, y una transformación de la política, se supone que ambas culturas partieron de esa gloriosa guerra, con la cual tuvieron algo en común, midieron sus fuerzas y compararon pensamientos con respecto al poder.

Los romanos consideraban que la cosa pública, la *res pública*, debía ser limitada por algo superior a los hombres y al rey, por tanto, la ley. Dicha ley debe ser respetada por todos en una jurisdicción; para los asuntos con los extranjeros están los tratados.

Los romanos después de haber combatido ciudades y pueblos, celebraban tratados con los vencidos, reconocían y convivían con dichos vencidos, “lo romano hubiera sido dejar subsistir a la ciudad enemiga como contrincante... lo romano era recordar el destino de los antepasados... romano era saber que la existencia del adversario debe ser tratada con benevolencia y su vida perdonada”⁶¹. Por su parte, los griegos pensaban lo contrario, preferían aniquilar a sus enemigos, para ellos el reconocer al enemigo era una tontería sin sentido⁶², era como si Héctor se enfrentara a Aquiles y le ofreciera después de la guerra, la alianza. La política de los romanos empezó como política exterior, es decir, no aniquilar sino siempre ampliar y extender nuevos tratados, prefería someter con las alianzas, y así agrandar sus relaciones.

La Política se da entre los hombres (o seres humanos para no excluir a la mujer) con acuerdos, negociaciones y en ocasiones con conflictos; su sentido es la libertad y sus fines están implícitos en la mejoría de las sociedades por medio de sus valores, Lasswell citado por Karl W. Deutsch dice que son ocho valores

⁶¹ *Ibíd.* p. 125

⁶² *Ibidem*

básicos: poder, ilustración, riqueza, bienestar (o salud), habilidad, afecto, rectitud (que incluye la moralidad y la justicia) y deferencia (o respeto)⁶³.

“Los individuos quieren ser poderosos; tienen una curiosidad y deseo naturales de aumentar sus conocimientos; desean la riqueza; aprecian la salud y el disfrute sensual del bienestar; disfrutan un sentimiento de habilidad, de realización correcta de un trabajo difícil y poseen, lo que Thorstein Veblen llamó el instinto de las artesanías; todos necesitan afecto... desean también sentirse justos en términos de su propia conciencia... religión o filosofía... Por ultimo, la mayoría de de los individuos desean ser respetados externamente”

Actualmente la política se identifica con la violencia que el poder genera, sin embargo, no es lo mismo. Sí la política trata del estar juntos los unos con los otros de los diversos, y además se da entre los seres humanos, y no individualmente, luego entonces, trata de los asuntos públicos, del gobierno conformado por elites; implícitamente, el gobierno conduce al Estado u organización, la cual ejerce la coacción, es decir, la violencia legítima, y además tiene el monopolio del poder, motivo por el cual suele confundirse Política con Poder, aunque están muy ligados, no es lo mismo.

5.1. El Poder.

El Poder del Estado es violencia legítima, la Política ejerce poder o coacción, cuando no se respetan los acuerdos de la mayoría, dicho acuerdo es escrito por un legislador que recoge diversas consideraciones de la realidad social para darle forma gramatical, denominándole Ley, de ahí su supremacía ante los ciudadanos y su legitimidad en la coacción.

⁶³ DEUTSCH Karl W. “Política y Gobierno” Ed. Fondo de Cultura Economía, primera edición en español, segunda reimpresión, México 1998. p. 26.

Norberto Bobbio menciona que hay tres clases de poder: el económico, el ideológico y el político⁶⁴; el primero trata sobre la posesión y propiedad de bienes y de medios de producción, con los cuales ejerce una fuerza coercitiva sobre los demás, es decir, los que tienen el poder adquisitivo, el poder de adquirir cosas con dinero, deciden: como, cuando, donde y qué comprar. Esto se refleja principalmente en las relaciones económicas del mercado, y por supuesto, en el neoliberalismo.

El poder ideológico, se basa en la influencia de las ideas formuladas de cierta manera, emitidas por una persona con autoridad y difundidas con algunos procedimientos sobre la conducta de los asociados, por ejemplo, los sacerdotes, los intelectuales, los científicos, etcétera. Es una autoridad psicológica.

El poder político que es el que interesa en este trabajo, trata de la posesión de los instrumentos a través de los cuales se ejerce la fuerza física.

Ahora bien, las tres formas de poder instituyen y mantienen una sociedad de desiguales, es decir, dividida entre ricos y pobres según el primero, entre concededores e ignorantes el segundo, y entre fuertes y débiles el tercero, y genéricamente entre superiores e inferiores. “Lo que caracteriza al poder político es la exclusividad del uso de la fuerza respecto de todos los grupos que actúan en un determinado contexto social”⁶⁵.

Para Weber las relaciones de poder, son relaciones causales de un tipo de dominación en particular⁶⁶. Robert A. Dahl señala que “la relación causal es el más cercano equivalente a la relación de poder”⁶⁷.

⁶⁴ BOBBIO Norberto, Ob. Cit. p. 1216

⁶⁵ WEBER Max “Economía y Sociedad” Ed. Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español, decimoséptima reimpresión, México, 2008. pp. 695 y 696.

⁶⁶ ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES, Ob. Cit. p. 294

⁶⁷ Ibíd. p. 297.

Entonces el poder es una relación causa-efecto, en donde el ente o actor que controla interrelaciona con el ente o actor que responde, sin embargo, el que controla puede dejar de hacerlo, según su capacidad; no siempre el rey manda sobre el siervo, en ocasiones el que aparentemente esta abajo, el que ejecuta, controla a la cabeza que ordena.

Debe quedar preciso que el Poder es un concepto socio-político, por tanto, debe ser estudiado desde el empirismo, de acuerdo con la metodología de las ciencias sociales, y en específico, de la ciencia política.

5.2 Las Instituciones Políticas.

Las instituciones políticas son la columna vertebral para el ejercicio del poder. Anteriormente la ciencia política se ocupaba solamente de los aspectos formales del gobierno y la estructura legal; Incluso, los norteamericanos se autodenominaban como un gobierno de leyes y no de hombres. Desde ésta perspectiva, la ley es el elemento fundamental del ejercicio del poder, y, constituye la estructura del sector público para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos.

En resumen, ocuparse de las instituciones políticas era (y sigue siendo en muchos lugares) igual a ocuparse de la legislación⁶⁸, que complementado con la estructura, determinaban el comportamiento.

Dicho enfoque emana de la concepción de las instituciones jurídicas. Thomas Hobbes, señala que el institucionalismo del siglo XVII tenía como objetivo fundamental impedir la guerra de todos contra todos⁶⁹; más tarde el positivismo jurídico imperó en el diseño de las Constituciones (constitucionalismo moderno), y por tanto, del orden normativo de los Estados. Las instituciones políticas, según Duverger “engloban en primer lugar las instituciones oficiales del Estado:

⁶⁸ PETERS B. Guy “El Nuevo Institucionalismo”, Ed. Gedisa S.A. Barcelona, España 2003. p. 21

⁶⁹ NOHLEN Dieter “Diccionario de Ciencia Política” Tomo I Ed. Porrúa y el Colegio de Veracruz, México 2006. p. 722.

Parlamento, Gobierno, etc. Pero se extiende también a instituciones concernientes a otros grupos humanos, porque éstas se interfieren en el funcionamiento de las instituciones del Estado. Éste es el caso, por ejemplo de los partidos políticos, que sirven para hacer funcionar las instituciones estatales”⁷⁰

Posterior a esta concepción, que ahora se denomina como viejo institucionalismo, surge a mediados del siglo XX la idea del conductismo y la elección racional, como nuevas formas de entender las institucionales. Ambas teorías dieron por sentado que los actores y los grupos políticos eran maximizadores racionales de utilidad.⁷¹ Sin embargo, el conductismo se centró más en el individualismo; la principal preocupación era el comportamiento y no el desempeño del gobierno. Por su parte, la “teoría de la elección racional, aplica sus modelos tanto al comportamiento individual como a la toma de decisiones colectiva”⁷². Según ésta teoría, las personas actúan para maximizar su beneficio personal; este enfoque fue utilizado en la economía, sobretodo en el mercado, argumentado que la elección racional es la suma de las decisiones individuales, que conforman a su vez, una decisión colectiva.

Otro método importante, también posterior al viejo institucionalismo, es la teoría de juegos, la cual observa el comportamiento entre grupos de personas dentro de una institución, con el fin de lograr el acatamiento de un grupo frente al otro, quienes a su vez pretenden tener más amplitud de acción, Por lo tanto, para los actores que diseñan el “juego”, el problema consiste en construir una matriz de compensación que lleve a los burócratas a calcular que el acatamiento será conveniente para ellos. Ésta teoría procura reiterar el juego, en donde “los actores son castigados cuando cometen defección y recompensados cuando cooperan; por ello, con el transcurso del tiempo llegan a un equilibrio de mutuo acatamiento”⁷³.

⁷⁰ DUVERGER Maurice Ob. Cit. pp. 32 y 33.

⁷¹ PETERS B. Guy Ob. Cit. p. 29

⁷² *Ibíd.* p. 32

⁷³ *Ibíd.* p. 83

En el viejo institucionalismo (legalismo y el estructuralismo) se decía que la estructura define el comportamiento de los individuos. En contraparte, el enfoque conductista, de la elección racional y de la teoría de juegos, argumentan que es al revés, que los individuos son lo que establecen la forma de ser de las instituciones.

Ahora bien, tanto el viejo institucionalismo como los posteriores enfoques que aparecieron, cuando se combinan, dan como resultado el concepto del nuevo institucionalismo, el cual procura complementar las diversas teorías, a efecto de poder estudiar en su conjunto la vida de las instituciones, desde su diseño hasta sus resultados. March y Olsen, pioneros del nuevo institucionalismo, argumentan que las instituciones políticas son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones⁷⁴.

Ahora bien, las instituciones son creaciones humanas, por lo que su diseño afecta también a las personas en algún sentido, y por tanto, pueden perdurar, modificar su comportamiento inicial o extinguirse, según sea su diseño. Siendo así el elemento más importante, el rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno de dicha institución. Esa estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas). Por otra parte, una institución trasciende a los individuos, y debe tener cierta estabilidad a través del tiempo, por ejemplo, “varios individuos pueden decidir encontrarse para tomar café cierta tarde. Esto podría ser muy agradable, pero no sería una institución. Pero sí deciden, por el contrario, encontrarse todos los jueves por la tarde a cierta hora y en cierto lugar, eso empezaría a adquirir las características de una institución. Además, si todas esas personas fueran senadores, la reunión bien

⁷⁴ MARCH G. James y OLSEN P. Johan “El Redescubrimiento de las Instituciones” Ed. Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y, la Universidad Autónoma de Sinaloa, primera edición en español, México 1997. pp. 28, 29 y 30

podría ser importante para nuestro interés por las instituciones en la ciencia política”⁷⁵.

Además de lo ya mencionado, una institución debe afectar en algún sentido el comportamiento de los individuos: al interior, restringiendo la conducta de sus miembros e incentivando el sentido de valores compartidos, para la perpetuidad o durabilidad de dicha institución; al exterior, sea formal o informal, también puede influir en la forma de vida, por ejemplo, las instituciones informales con sus valores pueden afectar la conducta de toda una sociedad, sin necesidad de ser miembro de la institución. A manera de ejemplo tenemos la institución de la no reelección en México que fue una bandera política revolucionaria y postrevolucionaria, que ahora se debate en el Congreso mexicano la posibilidad de cambiar esa institución. En este sentido cabe señalar que “la estabilidad es resultado de la obediencia de los individuos a las normas de la institución”⁷⁶ sea cual fuere la institución o el tipo de normas.

5.3 Los Partidos Políticos.

Los partidos políticos son una institución central para el ejercicio del gobierno en casi todas las sociedades modernas; son grupos de interés y presión al mismo tiempo, que utilizan la coacción en muchas veces, para tratar de imponer su ideología, o bien, conquistar espacios de poder; el partido político nace de la contraposición de intereses, en torno al rumbo que debe seguir un Estado.

De acuerdo con el jurista Jorge Fernández Ruiz *“el partido político es la agrupación de una porción de la población, vinculada por ciertos principios y programas, derivados de su interpretación del papel que corresponde a los depositarios del poder público y a los diversos segmentos sociales en el desarrollo socioeconómico del Estado, con miras a hacerse de dicho poder para, en ejercicio*

⁷⁵ PETERS B. Guy p Ob. Cit. pp. 36 y 37.

⁷⁶ MARCH G. James, Ob. Cit. p. 26.

*del mismo, poner en practica los principios y programas que postula... de acuerdo con nuestra anterior definición se detectan cuatro elementos esenciales, a saber: los sujetos o elemento población, la élite o elemento directivo, el ideario o elemento aglutinador, el objeto o elemento cratológico, y la finalidad o elemento teleológico.*⁷⁷

Por tanto, su elemento poblacional son los militantes, ciudadanos comprometidos con los principios del partido político, y que actúan en beneficio del mismo; El elemento directivo o élite se da dentro de la organización y, quien dice organización dice oligarquía⁷⁸, y por tanto, su característica no multitudinaria, es decir, de pocos, permite tomar las decisiones lo más pronto posible, existe agilidad en la acción política y negociaciones rápidas; El elemento aglutinador, es la ideología, es cual es un sistema de ideas que puede contener mitos y paradigmas, que definen un rumbo político, económico y social, que persiguen para ponerlo en práctica una vez que el partido conquiste el poder; y finalmente el elemento cratológico, es precisamente la búsqueda del poder (animus dominandi), aunque no lo obtenga, para ejercer acciones que impongan o trate de imponer la ideología del partido. Sin el propósito de asumir el poder, será solamente un club académico, un grupo de amigos, pero no un partido político.

Los partidos políticos primeramente son entidades de interés público⁷⁹, y algunas de sus funciones son: conformar y encausar la voluntad popular; consolidar la representación política; Aportar ideas, proyectos y programas; ser interlocutor y gestor entre la ciudadanía y el gobierno; seleccionar a quienes deban ocupar cargos públicos, entre otros.

Los partidos se pueden clasificar: de acuerdo con su ideología, en partidos de izquierda, de centro o de derecha; por su integración, en partidos de cuadro, de

⁷⁷ FERNANDEZ RUÍZ Jorge, "Poder Legislativo" Ed. Porrúa y UNAM, tercera edición, México 2010. p. 90

⁷⁸ MICHELS Robert, "Los Partidos Políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna" Ed. Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina 1979. p. 13

⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41.

masas, de principios o de poder, etcétera. Asimismo diversos autores clasifican a los sistemas de partido según su tipo o el número de estos, por ejemplo, el politólogo Giovanni Sartori señala que hay siete clases de sistemas de partido⁸⁰, a saber: de partido único, como ejemplo, los partidos comunistas en los países socialistas; de partido hegemónico como el PRI en México del siglo XX de los años treinta a los años setentas; de partido predominante, permite que algunos puestos poco importantes sean ocupados por la oposición, por ejemplo el PRI de finales del siglo XX; el bipartidista, como ejemplo clásico los dos partidos de Estados Unidos; el de pluralismo limitado, el México del siglo XXI; de pluralismo externo, este permite diversos partidos de corrientes extranjeras; y finalmente el sistema de atomización, el cual es un pluripartidismo exagerado que no permite la gobernabilidad, como el sistema de partidos de Italia de finales del siglo XX.

Los partidos políticos, independientemente de su clasificación e integración, deben funcionar para lo que fueron creados, es decir, deben ser entidades de interés público, y por tanto, el refugio de los militantes que hacen política, de los ciudadanos que desean un progreso y bienestar de su nación, de los seres humanos que viven con la esperanza de la redistribución de la riqueza, de la protección de los grupos vulnerables.

En resumen, los ciudadanos esperan de los partidos políticos, un apoyo en beneficio del pueblo, y estos no pueden defraudar a esa soberanía popular que les dio el poder.

6. LA DEMOCRACIA.

“Del griego demos, pueblo y kratos, fuerza, poder, autoridad. Doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de ciudadanos –principio que enuncia la frase celebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo—;

⁸⁰ SARTORI Giovanni “Partidos y Sistemas de Partido, marco para un análisis” Ed. Alianza segunda edición ampliada, México 2005. p. 166.

régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio”⁸¹.

La democracia desde los tiempos remotos, es el ejercicio del poder por parte del pueblo, a través de participación directa en la plaza o ágora entre los griegos, en los conzitia de los romanos, en el arengo de las antiguas ciudades medievales. Sin embargo, no todo el pueblo acudía, ya que en la mayoría de ciudades antiguas, no eran ciudadanos los esclavos, ni los extranjeros o bárbaros, ni los niños, ni tampoco las mujeres –y por tanto, no participaban en asuntos públicos, es decir, en política— por lo que el jefe de la familia representaba a ésta socialmente. Entonces, no era tan directa la democracia al ejercerse por medio de representantes, aún en Atenas y demás polis griegas.

Históricamente la democracia significa el avance de la civilización para el ejercicio de sus libertades y derechos, y por supuesto el ejercicio del poder; el pueblo (mandante) da una orden al gobierno (mandatario) por sí (democracia directa) o por interpósita persona (democracia representativa), en el Estado Democrático Constitucional, el representante –que en algunos países le llamamos diputado— establece los mecanismos de control y vigilancia hacia el mandatario, por medio del Congreso o Parlamento –sea bicameral o unicameral— y por tanto, rinde cuentas al mandante original, el pueblo.

La democracia formal o procedimental⁸², consiste en la formación de decisiones colectivas sobre la base del quien (el pueblo o sus representantes) y del cómo (la regla de la mayoría), independientemente de sus contenidos cualquiera que ellos sean.

⁸¹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO tomo II D-H, Ed. Porrúa y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, decimotercera edición, México 1999 p. 892.

⁸² FERRAJOLI Luigi “Revista ISONOMÍA No. 19”, Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento Académico de Derecho, Octubre de 2003, México. p. 227

Si bien es cierto, existe democracia directa, la semidirecta y la democracia indirecta o representativa: la primera que es muy difícil de establecer en los regímenes modernos, ya que es prácticamente imposible que millones de personas se pongan de acuerdo para emitir ordenes al mandatario; la semidirecta establece mecanismos como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación de mandato, etcétera, que permiten al mandatario saber las preferencias de los ciudadanos con respecto a la toma de decisiones gubernamentales; y la democracia indirecta o representativa, los representantes (diputados, senadores, comunes, etcétera) se apersonan y/o interpretan la voluntad popular, y por tanto, tienen la obligación de vigilar y controlar al mandatario (Poder Ejecutivo), quien es el ejecutor de las políticas.

6.1 Democracia como forma de vida.

Durante muchos años se ha luchado por la libertad e igualdad de derechos y garantías entre los pueblos del mundo. Se ha derramado mucha sangre para conseguir que la mayoría se sienta satisfecho, impidiendo que minorías sean dueñas de la población, por lo que el disfrute y ejercicio de la libertad, trae como consecuencia derechos y obligaciones para los seres humanos, en donde todos nos sometemos al imperio de la ley, y falta de ésta, al imperio de la mayoría.

El artículo 3 de la Constitución Política de México considera a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Se ha hecho cotidiano entre la población de la mayoría de los países, utilizar un sistema electoral para tomar decisiones, tanto en los asuntos gubernamentales (elección de representantes y gobernantes) que por mayoría de votos legitima dichas decisiones, como también para asuntos de asociaciones privadas o familiares, sin necesidad que sean parte de la estructura del gobierno, sino como

forma de vida de la misma población, como lo es: una junta de vecinos sobre la problemática de la colonia; equipos de fútbol que eligen donde jugar y como organizarse; un sindicato sobre aumentos salariales; un grupo de amigos que decide dónde pasar el fin de semana juntos, etc.

La democracia es ya una institución que ejerce a diario la población en sus asuntos privados y que legitima las decisiones de un grupo –pequeño, mediano o grande— privado, público o social, mediante la regla de mayoría.

6.2 Las Olas Democratizadoras en el mundo.

Según Samuel P. Huntington en su obra “La Tercera Ola”, describe la difusión de la democracia contemporánea, enfatizando que ha habido tres las Olas Democratizadoras y dos contraolas.

La Primera Ola Democratizadora inició en 1828, cuando los Estados Unidos pasaron de la república aristocrático–democrática que todavía eran a la presidencia de Andrew Jackson, con su abrumador seguimiento popular. Durante las décadas subsiguientes, la democracia de tipo jacksoniano se expandió por Inglaterra y por Europa con la gradual extensión del derecho de votar hacia las capas populares y el retroceso del llamado “voto censitario” que sólo permitía votar a los ciudadanos inscriptos en el “censo” impositivo, es decir, a los ciudadanos pudientes. En 1912, al aprobar la ley Sáenz Peña de sufragio secreto y universal, la Argentina se sumó a la primera ola de la democratización. La universalidad del voto de la primera ola sólo alcanzó al electorado masculino. Las características básicas de este proceso democratizador eran dos: Que el 50% de los varones fueran elegidos; y el Poder Ejecutivo debía mantener la mayoría en el parlamento o ganar elecciones periódicas. En contraparte, la Primera Contraola Autoritaria se desarrolló en el mundo de 1922 a 1944; se inició con la marcha de Mussolini sobre Roma; se amplió con el auge del fascismo y el nazismo en Europa y alcanzó a la Argentina con el golpe militar de 1930. Consistió en el alejamiento

de la democracia y en el retorno de formas tradicionales de gobierno autoritario; el establecimiento de las ideologías: comunistas, fascistas y militaristas; y la Introducción de nuevas formas de totalitarismo.

La Segunda Ola Democratizadora se dio en 1944, con la victoria aliada sobre las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial; esta vez incluiría además el voto femenino. La ocupación aliada permitió el desarrollo de la democracia en: Alemania Occidental, Italia, Austria, Japón, Corea. En Latinoamérica: Uruguay, Brasil, Costa Rica, Argentina, Colombia, Perú y Venezuela, tuvieron elecciones y gobiernos con democracias incipientes. El fin del colonialismo produjo gran número de estados nuevos: Paquistán, Malasia, Indonesia, India, Sri Lanka, Filipinas, Israel, Nigeria. Respectivamente la Segunda Contraola Autoritaria llegó al mundo a partir de 1962 con el auge del militarismo, que afectó particularmente a América Latina: Perú, Brasil y Bolivia, Argentina, Chile y Uruguay. En Asia: Pakistán, Corea, Indonesia, Filipinas, India, Taiwán. En el mediterráneo: Grecia, Turquía, Jamaica, Trinidad y Tobago, Malta, Barbados y Mauricio. La descolonización de África produjo gobiernos autoritarios, siendo el más significativo el de Nigeria. Produjo también, un gran pesimismo respecto de la aplicabilidad de la democracia en los países en desarrollo.

Finalmente, según Huntington, la Tercera Ola Democrática empezó a cubrir otra vez al mundo desde 1974. Se presentó primero en el sur de Europa: Grecia, España. La siguiente etapa se presentó en Latinoamérica: Ecuador, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasil, Guatemala. En Asia, se le conoció como la primera democracia del tercer mundo: India, Turquía, Filipinas, Corea, Taiwán, Paquistán. Europa del este, el derrumbe del mundo comunista: Hungría, URSS, Polonia, Alemania Oriental, Checoslovaquia y Rumania, Bulgaria y Mongolia. En México el partido oficial, el PRI, ganó por poco margen en 1988 y perdió el primer gobierno estatal en 1989.

Los años setenta fue la fase final de la descolonización Europea: Nueva Guinea, Namibia; Durante la década de los 80's los procesos en África y Asia fueron limitados; Nigeria tuvo un gobierno democrático, hubo liberalizaciones en: Senegal, Túnez, Argelia, Egipto y Jordania; En 1978 se empezó la reducción del *apartheid*, dando participación política a las minorías no blancas; En 1990 hubo cambios democráticos en Nepal, Albania etc.; En Chile se votó en 1988 en el referéndum para que terminara el gobierno de Pinochet; La intervención norteamericana en varios países terminó con las dictaduras en: Granada, Nicaragua, Haití.

Primera Ola Democrática	(1828–1922)	29 naciones
Primera Contraola Autoritaria	(1922–1944)	12 naciones
Segunda Ola Democrática	(1944–1962)	36 naciones
Segunda Contraola Autoritaria	(1962–1973)	30 naciones
Tercera Ola Democrática	(1973–1990)	58 naciones

Al año siguiente, cuando publicó su libro, Huntington ya se preguntaba si no se había iniciado una tercera contraola autoritaria. Ahora en 2010 se observan las dificultades que experimenta la democracia en países latinoamericanos como Venezuela, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, que parecen avalar el temor de Huntington.

6.3 Medición de la Democracia.

Hay muchas formas de medir una democracia por ejemplo: en materia de participación, observar si la ley garantiza el derecho al voto; la efectividad de los mecanismos de control, y sobretodo, del parlamentario o del Poder Legislativo con respecto al Ejecutivo; el derecho de replica y la existencia de medios de impugnación; limite del ejercicio de los poderes públicos; rendición de cuentas por parte de funcionarios públicos; participación ciudadana; y por supuesto, el respeto

absoluto al Estado de Derecho, y en este sentido subrayo, la ausencia de la violencia.

La calidad de la democracia es el resultado de un continuo proceso que se extiende desde un régimen totalitario hasta una democracia perfecta. La ciudadanía es el factor principal en la medición de la democracia: Fundamentalmente se miden dos cosas: la capacidad de dar vigencia a los derechos ciudadanos y el nivel de participación de éstos los ciudadanos en las decisiones que les afectan. Si bien es cierto, son necesarias mejores instituciones, también se requiere la acción eficaz gubernativa, es decir, el gobernante debe decidir asuntos de urgencia para satisfacer las demandas sociales, ya que un gobierno no puede estar sujeto todo el tiempo a decisiones de tipo asambleísta.

Son muchas formas de medir la democracia, cada país tiene su propio índice de democracia, según lo establezca su soberanía. Sin embargo, se deben tener dos ejes fundamentales para legitimar dicha medición, es decir: el vertical, que se refiere al poder de la ciudadanía de respaldar o sancionar la acción del gobierno y los representantes, por medio de la rendición de cuentas y legislación que garantice el acceso a la información; y, el horizontal, siendo este el autocontrol interno del gobierno, es decir, contralorías, auditorías, supervisiones, fiscalizaciones, etcétera.

Conclusiones del Capítulo

Los conceptos fundamentales nos permiten aclarar diversas palabras que utilizamos a diario y en ocasiones con diversas acepciones; la constitución de una asociación no es lo mismo que la Constitución Política de un país, o bien, el concepto de soberanía que se resulta confuso al comparar el sentido que le dan los estados, los municipios, los Congresos locales, las Cámaras del Congreso de la Unión. Entonces la precisión de los conceptos fundamentales en este capítulo

es de suma importancia para no generar confusiones, y por tanto, evitar que con premisas erróneas llegar a un resultado también erróneo.

La Nación es un concepto sociológico y no jurídico, que se refiere al conjunto de personas de una misma cultura, con religión, usos y costumbres propias, y que ellos hace que sea diferente un pueblo de otro; precisando también que la nación no necesita un territorio, y en este sentido recordando al pueblo israelita que siendo una nación no tenía territorio.

El Estado es un concepto político con repercusiones jurídicas, ya que este comprende no sólo la población y su gobierno como en la nación, sino además un territorio determinado para la aplicación de sus normas y por supuesto una soberanía, ya sea acotada por pertenecer a una federación, o una soberanía plena siendo a su vez un Estado-Nación. Entonces los elementos del estado son: territorio, población, gobierno, y, a diferencia de algunos autores, afirmo que también la soberanía es elemento del Estado.

La Constitución es el ordenamiento jurídico supremo de un Estado, y todos estamos de acuerdo, sin embargo, el problema resulta cuando se emite una nueva constitución, sí la Carta Magna establece el procedimiento expresamente para convocar a un constituyente y crear una nueva, me parece que no hay problema jurídico, aunque sí político por tratarse de factores reales de poder, pero cuando la constitución no establece dicho procedimiento, se debe precisar que un constituyente y los órganos constituidos no son lo mismo, y sus alcances y facultades son diferentes: el constituyente es un poder soberano que encarna la decisión política fundamental del pueblo, su legitimidad emana de la soberanía, mientras los poderes constituidos emanan de un ordenamiento jurídico, es decir, de la constitución, y sus facultades están establecidas y delimitadas por la ley, el poder constituyente crea la Constitución, el poder constituido no lo puede hacer.

La Constitución Política es la suma de los factores reales de poder que establecen en un documento –o en diversos, en el caso de Inglaterra— sus decisiones políticas fundamentales, y que procuran el consentimiento del pueblo para darle legitimidad a las mismas, ya que en el constitucionalismo moderno, la Carta Magna otorga derechos, facultades, deberes y obligaciones a la población para su beneficio; aun las monarquías constitucionales establecen ciertos beneficios para el pueblo, de ahí su legitimidad. Por eso el derecho constitucional estudia además de la teoría constitucional del mundo, los antecedentes que dieron base a las decisiones políticas fundamentales del actual ordenamiento jurídico, como una exposición de motivos, y finalmente se analiza ya el derecho vigente emanado de esa Constitución en particular.

La Constitución mexicana, es pues, la evolución constante de un pueblo que se fusionó proveniente de dos culturas. Y que en dicha evolución ha tenido diversos ordenamientos jurídicos con modelos republicanos y modelos imperiales, que en el México independiente se le denominan modelos liberal y conservador respectivamente.

En el modelo conservador han existido gobernantes europeos, que han obtenido el poder por herencia, o por la amenaza de las armas, que a su vez, pueden adquirir cualquier cosa, su evolución, es el poder adquisitivo de las economías y concretamente de los dueños del dinero y consecuentemente diseñadores de las políticas económicas del mundo en el llamado neoliberalismo, y aquí también se puede obtener el poder por herencia como en el primitivo modelo conservador. Explico, el hijo de emperador o monarca es de la familia real, y es muy difícil que un plebeyo se convierta a la realeza, ahora bien, el hijo de un rico seguramente será rico, y es muy difícil que una persona que ha nacido pobre, se convierta en rica, cuando mucho entrará en la clase media, pero no en la históricamente rica. Ambas formas del modelo conservador, ya sea el tradicional o el neoliberal, buscan la esclavitud del pueblo a través de la desigualdad; antes por clases sociales: nobles y plebeyos, ahora por clases económicas: ricos y pobres. Me

permiso afirma que es el mismo sistema, con el mismo fin, conservar el estatus quo de las familias poderosas.

El modelo liberal o progresista, ha buscado y en la actualidad también busca la igualdad de derechos y obligaciones en la sociedad, y ha tratado garantizar la libertad de condiciones entre los integrantes de una organización, como lo es el Estado. Su evolución es la democracia.

Nuestro actual modelo jurídico emana del liberal del siglo XIX, el cual es republicano, federalista, democrático, representativo, con miras a la justicia social, Sin embargo, en la practica es diferente, políticamente estamos regresando a un sistema conservador que esta permitiendo nuevamente la participación de la Iglesia en la política, y por supuesto, el gobierno también permite la violación constante de la soberanía en materia económica hace que la sociedad no progrese, y por tanto, no hay mejoría en el pueblo.

La política es la actividad que se encarga de los asuntos públicos y del ejercicio del poder; las instituciones políticas son estructuras y actividades reiteradas para ejercer el poder o una parte de él en el Estado; los partidos políticos, además de ser entidades de interés público, son también una elite de grupos de presión y poder, que procuran mantener, o en su caso, ampliar dicha autoridad sobre los órganos del gobierno; la política lleva implícita la organización, estableciendo reglas y ordenamientos que crean un sistema político, y este se perfecciona con el establecimiento de la ley fundamental, es decir, la Constitución del Estado es políticamente emanada y jurídicamente debe ser respetada.

La democracia no es sólo un sistema o régimen político, sino como lo establece nuestra Constitución, es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, luego entonces, si este mejoramiento no se presenta, no podemos hablar de democracia en México, a pesar del aparato electoral para los cargos públicos que tenemos, pero no hay democracia para la

toma de decisiones sobre el rumbo que necesita el país, por tanto, no podemos aceptar que tengamos una democracia consolidada, sino que apenas utilizamos una parte pequeña de la misma, el sufragio, porque ni siquiera se puede hablar de elecciones libres. Y ante la falta de claridad de los procesos en ésta democracia electiva, las minorías o perdedores de la regla de mayoría, siempre protestaran y trataran de no legitimar a las instituciones, y por tanto, los ciudadanos tendremos duda con respecto a los alegatos de esas minorías y del gobierno mismo.

CAPITULO II

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE MÉXICO

1. LOS ANTECEDENTES DE UNA CONSTITUCIÓN.

Un antecedente constitucional es la referencia de movimientos sociales que han sucedido en la conformación de una organización o comunidad, que en la época moderna se le denomina “Estado Constitucional”.

El término antecedente se refiere a un acontecimiento dado, es decir, algo que ya sucedió, como lo es el hecho mismo de una Constitución, pero con un nexo causal entre el deseo de la sociedad y la redacción de la misma; es la evolución de la sociedad que se manifiesta con nuevas necesidades, con nuevos elementos fácticos, es decir, la política, religión, economía, lengua, costumbre, etc. Todas las culturas del mundo son diferentes, y por eso, poseen un sentido de identidad propia, originado precisamente de un nexo causal.

La historia siempre encontrará un vínculo entre los movimientos sociopolíticos y alguna reforma a la ley, es decir, un resultado de los movimientos que tienen ingerencia sobre las estructuras del poder; el nexo lo encontramos cuando un movimiento influye directamente en la redacción de un ordenamiento jurídico, o en caso de que no exista codificación del derecho (derecho consuetudinario), influye en las decisiones políticas del gobernante inmediato posterior. Por ejemplo, si hablamos de grupos prehispánicos, debemos seguir su evolución cultural y política, para entender su sistema jurídico consuetudinario, y después, la relación de estos grupos con los conquistadores en la colonia, y sus múltiples modificaciones de la aplicación del derecho en la Nueva España, y así sucesivamente con el movimiento de independencia, hasta llegar a los primeros ordenamientos jurídicos del México independiente emanados de movimientos sociales y su correspondiente evolución; Por tanto, no podemos estudiar a los

grupos prehispánicos y de pronto hablar de liberales y conservadores, porque se pierde el nexo causal, las ideas son totalmente diferentes.

La Constitución, es entonces, el resultado de la evolución o revolución social de movimientos sociales, sean armados o no, con un vínculo, que se da por las necesidades políticas, sociales y económicas principalmente. Para darle un nuevo rumbo paradigmático al tipo de Estado que se desea.

En la época moderna, también llamada del constitucionalismo moderno, en el Continente Americano se redactó la primera Constitución en 1787 hecha por Estados Unidos con sus enmiendas en 1791, la cual fue inspirada en la Declaración de derechos inglesa de 1689; así como en Europa la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, emanada de la Revolución Francesa, y de las cuales resultó la primera Constitución moderna del Continente europeo en 1791, bajo el esquema del Estado Monárquico Constitucional. Ambas contienen el nexo causal de la División de Poderes, y el concepto de la Soberanía Popular. Sin embargo, muchos aspectos de las constituciones modernas no tienen un vínculo directo con las anteriores, por ejemplo, los derechos sociales de la Constitución mexicana 1917 fueron conformados por el triunfo de la revolución popular de 1910, que se levantó en armas para cambiar la forma de gobierno, la redistribución de la riqueza, la devolución legítima de las tierras de los campesinos, etcétera, aspectos que no se vinculan con la revolución francesa, ni con la constitución norteamericana, ni con constituciones mexicanas anteriores, son paradigmas distintos.

Por tanto, no es el simple producto de una reforma a la Constitución anterior, y ésta, de una más antigua, y así sucesivamente hasta llegar a la primera Constitución del mundo, porque entonces surge una interrogante ¿cómo se hizo la primera Constitución del mundo?, la respuesta no puede ser jurídica sino sociopolítica, para decir que la primera Constitución surgió de las decisiones fundamentales de sus actores políticos.

Ahora bien, la historia de una Constitución tiene aspectos y elementos Formales e Informales. Los primeros se estudian desde la visión jurídica, son los documentos legales llamados Constituciones, y por tanto, se busca un nexo causal entre el ordenamiento jurídico y la forma en que funcionan las instituciones del Estado, para encontrar los paradigmas de esa época determinada, en las letras del sistema jurídico; mientras tanto, los Elementos Informales tienen que ver con la cultura, religión, status, formas de pensamiento y conducta de los individuos de dicha sociedad, es decir, nos referimos a la política, la economía y la sociología, que pueden tener o no, repercusiones jurídicas en la legislación.

1.1 Antecedentes político-sociales.

Es la historia o evolución de las relaciones entre los gobiernos y los gobernados al interior de una comunidad determinada, de un Estado-Nación. La evolución se ha dado gracias a teorías y doctrinas de países dominantes a lo largo de la historia mundial, produciendo cambios económicos, políticos, sociales, jurídicos y culturales, al interior de un Estado, pero también con repercusión al exterior en sus relaciones con la comunidad internacional.

Estos modelos de Estado y de gobierno fuertemente influenciados por la economía se han practicado “desde los filósofos más sobresalientes de la Antigua Grecia; pasando por los escolásticos; el feudalismo de la edad media; el mercantilismo, con la creación de los Estados-Nación; los fisiócratas; los economistas clásicos, el nacimiento del capitalismo con la revolución industrial; la aparición del socialismo, con una doctrina opuesta para corregir los desequilibrios sociales; los neoclásicos, con su aportación a la teoría marginal; el desarrollo tecnológico, la liberación comercial y financiera, hasta el fenómeno actual de la globalización, como etapa final del capitalismo”⁸³

⁸³ RÍOS CAMARENA Alfredo “LA CRISIS DEL NEOLIBERALISMO GLOBALIZADOR, Hacia un Nuevo Rumbo Económico” Ed. CEDIP Cámara de Diputados, Serie Expediente Parlamentario 19, México 2009 p. 23

En síntesis, las doctrinas económicas, sociales y políticas repercuten en la vida cotidiana de la sociedad, estallando guerras y formas nuevas de comportamiento social como lo es la democracia, los derechos humanos, organismos internacionales, etcétera, que se han plasmado en algunas constituciones después de muchos años de luchas armadas.

En esencia, el antecedente político-social de una Constitución es la vivencia propia del pueblo, de las formas y niveles de vida con un rumbo económico y de gobierno en concreto, es decir, la evolución es la práctica cotidiana que emana de las decisiones políticas fundamentales de una sociedad y no sólo la letra del documento llamado Constitución; se hace uso de la soberanía popular, tomando el pueblo, o los representantes de éste, sus decisiones principales en una Nación o Estado-Nación.

Todos los antecedentes de una Constitución son el conjunto de ideas y paradigmas que tuvieron vigencia en el pasado (y que en ocasiones pueden seguir vigentes); son problemas y elementos, que afectan o afectaron, a toda la sociedad del Estado, luego entonces, todo tipo de antecedente constitucional es necesariamente social, político y jurídico al mismo tiempo, ya que todas las luchas sociales son políticas con una repercusión jurídica.

1.2 Antecedentes jurídico-orgánicos.

Se asocia siempre este antecedente con la forma de gobierno, es decir, la estructura que tiene un Estado y la autoridad que toma decisiones para lograr sus fines. La historia nos muestra que ha existido, y existen todavía, dos grandes tipos de Estado, que son los polos opuestos desde el punto de vista de la concentración del poder, como ya mencioné en el capítulo anterior, es decir, el Estado Democrático y el Estado Autocrático, con sus diversas formas de gobierno.

El Estado Democrático se distingue por tener un gobierno presidencial, parlamentario, federal, representativo, o bien, por tener una república, así como un sistema electoral que brinde certeza a los gobernados y legitimidad al gobierno emanado del pueblo. Comúnmente este tipo de Estado es republicano y con soberanía popular, sin embargo, también puede existir democracia en una monarquía parlamentaria

En cuanto al Estado Autocrático observamos que puede ser totalitario o autoritario, siendo a su vez, la forma de gobierno de tipo militar, de partido único, personalista como el caso de la monarquía absoluta, o bien, religioso, teocrático. La soberanía la ejerce normalmente una sola persona; no hay un sistema electoral que permita a sus ciudadanos el derecho a elegir y ser electo. Asimismo, los derechos fundamentales (a la vida, a la libertad, a la propiedad) son escasos.

Los tipos de Estado y formas de gobierno constituyen antecedentes que pueden ser aprobados o rechazados por la sociedad, incluso el pueblo se ha manifestado por cambios en la forma de gobernar, de ahí que existan las revoluciones sociales, muchas de ellas armadas.

El derecho por sí mismo no proporciona los cambios políticos, sociales y culturales del pueblo. Así como tampoco los antecedentes jurídicos de una Constitución nos pueden proporcionar la forma de vida de un Estado en el momento que estaba vigente dicho ordenamiento jurídico. Tampoco el derecho comparado nos marca el rumbo a seguir para cambiar nuestras constituciones, por ejemplo: Inglaterra es un país monárquico tradicionalmente, sin embargo, su población no ha mostrado deseos de convertirse en un país presidencial como Estados Unidos, tampoco Alemania que tiene un régimen parlamentario desea un régimen monárquico ni presidencial, ni Estados Unidos desea un régimen parlamentario ni monárquico, sin embargo, todos estos países viven una democracia que hasta el momento no desean cambiar, lo que quiero decir, es que ninguno de estos Estados-Nación copiaron las formas modernas de organización de los demás, sino que sus

ciudadanos respectivos legitimaron tipos de Estado y formas de gobierno específicas de acuerdo con su ideal. Tal vez tomaron algunos elementos de otros países que les convenían, pero sin copiar todo el modelo tal cual.

Entonces, el antecedente jurídico y orgánico nos proporciona información de la Constitución del Estado desde la óptica de las instituciones, pero no refleja necesariamente la vida política y social de los ciudadanos.

Los documentos jurídicos pierden su vigencia ante la evolución de la sociedad, sirviendo sólo como marco de referencia, sin embargo, los poderes fácticos pueden decidir que el ordenamiento jurídico anterior a la Constitución actual siga teniendo vigencia, por ejemplo: la Ley del 6 de enero de 1915 (en México, en materia agraria) siguió siendo vigente después de la promulgación de la Constitución de 1917, porque así lo decidió el propio constituyente, o bien, el regreso del constitucionalismo liberal después del derrocamiento del emperador Maximiliano de Habsburgo a cargo de Don Benito Juárez., etcétera. Pero en la mayoría de los casos, sí pierden su vigencia los documentos jurídicos anteriores a una Constitución. Todo depende de los paradigmas que se buscan para el Estado-Nación, y estos se encuentran en la evolución histórica del mismo.

2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN PREHISPÁNICA EN MESOAMÉRICA.

El México antiguo o territorio prehispánico, se conformo por la llegada de los primeros pobladores desde el Continente Asiático. De acuerdo con el Colegio de México “existen pruebas fehacientes de la presencia del hombre en la parte norte de América hace unos 30 000 años, quizá más todavía, y concreta de que estaba en México hace unos 21 000 años, hace 16 000 en Venezuela, 18 000 en Perú, 13 000 en Chile y 12 700 en la Patagonia. Estas cifras, todas obtenidas por el

procesamiento del Carbono en materiales producto de la actividad humana o directamente asociados a ella”⁸⁴.

“Entre los pueblos primitivos o aborígenes, destacan los otomíes, nómadas que ocuparon algunas regiones de los actuales Estados de Tamaulipas, Nuevo León, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro e Hidalgo; los olmeca y nonoalca en el centro del país; los zapoteca y mixteca en la región de Oaxaca; los xicalanga en la costa del Golfo; los maya-quiché en el Sur y en la península de Yucatán”⁸⁵. La más primitiva fue la otomí del centro, en la cual, se presume que no necesitaban vestirse, no era una civilización; se dice que tampoco debieron conocer las guerras, sino solamente pequeñas riñas familiares o en defensa de su hogar.

Por su parte, la nahoa que en su inicio se dedicaba a la caza, dio paso a la agricultura, y de ellos descendieron muchos pueblos como los toltecas, que arribaron a la región central de la republica mexicana en el siglo VII. Esta civilización en un principio tenían un gobierno sacerdotal o teocrático que después substituyeron por la monarquía, según el consejo del sabio Huemac; su primer rey Chalchihuitlanetzin gobernó 52 años, circunstancia que se estableció por costumbre para que los monarcas posteriores duraran lo mismo en el encargo, de lo contrario los nobles asumían el gobierno hasta que se cumplieran los 52 años a partir de la última elección para designar a un nuevo rey.⁸⁶

Después del imperio tolteca aparecieron diversos pueblos: los chalca, los xochimilca y cuiclahuaca, los acolúa que fundaron Texcoco, y los tepanecas que establecieron Azcapotzalco, y por supuesto los azteca que buscaron el lugar prometido por su dios, el nombre de este pueblo obedece a que era oriundo de un sitio llamado Aztlán que quiere decir lugar de garzas.⁸⁷

⁸⁴ LORENZO José Luís, “Historia General de México”, Tomo I, El Colegio de México, México 1996, p. 102

⁸⁵ BURGOA Ob. Cit. p. 43

⁸⁶ Ibíd. p. 45.

⁸⁷ Ibíd. p. 46

Los aztecas también se denominaban mexica, en razón a su deidad Huitzilopochtli, colibrí siniestro, igualmente se llamaba Mexi. El gobierno era teocrático, sus sacerdotes los guiaron durante quinientos años hasta encontrar el lugar prometido para fijar en él su residencia definitiva, que fue, Tenochtitlan, fundada en el año 1325 y cuyo nombre pusieron en honor a Tenoch, el sacerdote que los conducía.⁸⁸ Su primer gobierno en Tenochtitlan estuvo depositado en nobles y sacerdotes, que posteriormente cambiaron por la forma monárquica electiva, es decir, el monarca era designado por cuatro electores, que eran nobles. El cargo de elector no era perpetuo, pues terminaba al realizarse la elección del monarca. Al integrarse Acolhuacan y Tacuba fueron seis electores. Asimismo establecieron por ley que al rey muerto lo debía suceder uno de sus hermanos, y faltando éstos uno de sus sobrinos, uno de sus primos, quedando al arbitrio de los electores el nombramiento del que más digno les pareciese.⁸⁹

El rey tenía tres consejos supremos, que se dedicaban a los negocios pertenecientes al gobierno de las provincias, a los ingresos de las arcas reales y a la guerra. En lo que respecta a la administración de justicia, había un tribunal supremo, el cual se integraba con tres jueces, ahora bien, en cada barrio de la ciudad funcionaba un juez comisionado de dicho tribunal denominado teucli, cuya elección pertenecía a los vecinos. Debajo de estos se encontraban los tequitlatoques o correos, que llevaban las notificaciones de los magistrados, y citaba a los reos, y a los tapillas, o alguaciles, que hacían los arrestos.⁹⁰

Esta forma de organización se puede comparar con las monarquías antiguas de Europa, ya que en ambos casos las comunidades contaban con un consejo de ancianos, por ejemplo, el senadoconsulto romano; su organización económica y política era de tipo feudal, pero a diferencia de los feudos europeos, en Mesoamérica el dueño de los medios de producción era del gobernante centralizado, el tlatoani, el cual era elegido por los nobles (*pīpiltin*) como

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibíd. p. 48

⁹⁰ Ibíd. p. 49.

gobernantes de entre una familia o dinastía gobernante; contaban con sus propias leyes, ordenamientos, delimitaciones de territorio y procedimientos de castigo en caso de ser violados los mandatos.

“Los tetzcoanos, que habían sido sojuzgados durante el reinado de Tezozómoc, derrotaron a los tepanecas y formaron hacia el año 1428 la alianza que se llama imperio azteca”⁹¹.

La organización política de estas tierras mesoamericanas era similar a las polis griegas, es decir, existían muchas naciones, y por tanto Estados, pero no uno sólo, unitario, sino varios; incluso en nuestros días siguen existiendo muchas culturas o naciones dentro del Estado mexicano.

3. ESTADO Y GOBIERNO EN LA NUEVA ESPAÑA.

Al llegar los españoles a México con Cristóbal Colon en 1492 bajo una capitulación (contrato de tipo mercantil entre Colon y la reina Isabel de Castilla para el descubrimiento de los nuevos territorios, en donde la reina tendría las ganancias de los tesoros encontrados), hicieron diversas alianzas con pueblos mesoamericanos, e inmediatamente después inicia la conquista bajo el mando de Hernán Cortés, previa autorización del rey de España Carlos V; los españoles fueron asombrados con la organización, sin embargo, la eliminaron e implantaron su organización política y jurídica en este Continente, sobre todo a partir de 1521, año en que formalmente se inicia la conquista.

A la par de la Conquista, aparece el periodo conocido como la Colonia, la cual se prolonga por tres siglos. Durante este periodo España organiza el territorio conquistado con una estructura monárquica, en donde la jerarquía jurídica era la siguiente: el rey de España, el Real Consejo de Indias, las Reales Audiencias, el

⁹¹ CARRASCO Pedro, “Historia General de México”, Tomo I, Ed. El Colegio de México, 1996, p. 177

virrey, los gobernadores, los alcaldes mayores, los corregidores y los ayuntamientos, así en ese orden. Cabe señalar que la figura del virrey se instaura después de conquista de la Nueva España.

En orden cronológico se creó en 1511 la primera Real Audiencia en Santo Domingo, cuya jurisdicción comenzaba en la isla La Española y algunos territorios de la Nueva España; en 1524 el Real Consejo de Indias, que era el principal instrumento de la corona en relación con el gobierno de las colonias, cuyas funciones eran judiciales (tribunal de apelación en los fallos dictados por las Reales Audiencias y por la Casa de Contratación de Sevilla), legislativas (preparaban las leyes de la colonia) y administrativas (el rey proponía los nombramientos de los altos funcionarios); en 1527 la Audiencia de México que controlaba la Nueva España y a las provincias de las Hibueras, Guatemala, Yucatán, Cozumel, Tabasco, Nuevo León y Tamaulipas; en 1535 el virreinato, como representante directo del emperador, el virrey tenía atribuciones ejecutivas y judiciales, cuidaba la conversión y reproducción de los indios, velaba por la salud pública, procuraba la instrucción, administraba los fondos del erario, nombraba alcaldes y corregidores, designaba párrocos y ayudaba a la iglesia; y posteriormente alcaldes, gobernadores y regidores, que gobernaban en pequeños territorios.

Paralelamente a estos gobiernos, existían las autoridades indígenas que conservaban sus propios gobiernos, a cargo de caciques, gobernadores, alcaldes, mandones y mayordomos, dentro de alcaldías mayores.⁹² Sin embargo, eran tratados como barbaros, ya que la autoridad española de Castilla, operaba bajo la doctrina del catolicismo, y por ser los indígenas ajenos a la religión católica, tenían un trato diferente, con leyes distintas y especiales; la conversión de los indígenas al catolicismo permitió una concesión de derechos de los peninsulares hacia los indígenas, a través de tribunales especiales, pero el trato siguió siendo marcadamente discriminatorio.

⁹² CALZADA PADRÓN Ob. Cit. p. 44

El Barón de Humboldt, en 1803, advierte el surgimiento de la nacionalidad en su obra célebre *Ensayo Político sobre la Nueva España*, cuando dice: "Los criollos prefieren que se les llame americanos... delante de la ley todo criollo blanco es español; pero el abuso de las leyes, la falsa dirección del Gobierno colonial, el ejemplo de los Estados Confederados de la América Septentrional y el influjo de las opiniones del siglo, han aflojado los vínculos que en otro tiempo unían más íntimamente a los españoles criollos con los españoles europeos"⁹³.

Los habitantes de la Nueva España empiezan a saber de las ventajas que tienen los norteamericanos, y además se preocupan por la aplicación desigual de la ley. "El rezago político de la Nueva España contrasta con el sistema que los británicos aplicaron en las primeras colonias que fundaron Norteamérica y que más tarde desarrollarían los Estados Unidos: el autogobierno y la representación política como mecanismos de legitimación.

En la sociedad novohispana, por el contrario, se aplica un autoritarismo piramidal como resultado de la prolongación del absolutismo real que conlleva el patrimonialismo del poder público y la centralización burocrática"⁹⁴.

4. DISEÑOS DE ESTADO Y DE GOBIERNO DEL MÉXICO INDEPENDIENTE.

A lo largo de 200 años de vida independiente, México ha tenido diversos diseños de Estado y de gobierno, que desde la lucha por la soberanía, primero contra las fuerzas napoleónicas, y luego contra los opositores de la nobleza española, se han enfrentado en lo ideal, en lo paradigmático, y por supuesto, con las armas.

A partir de allí, empieza la lucha por la forma de Estado y de gobierno, lo cual se refleja en los primeros intentos de Constitución seguido del regreso al sistema

⁹³ RUIZ MASSIEU José Francisco, "El Parlamento" Ed. Cámara de Diputados LIX Legislatura México 2004, p. 27

⁹⁴ Ibidem

monárquico con el primer imperio mexicano de Iturbide, e inmediatamente después 1824 se implementa la teoría de la soberanía popular con propuestas republicanas, centralistas y federalistas, sin dejar de lado la monarquía, una vez más, con el Impero de Maximiliano de Habsburgo en 1864, y finalmente de 1867 la república una vez más.

Las dos grandes luchas que se dan en el México independiente es por la disputa de la soberanía; los liberales consideran que reside en el pueblo bajo el concepto de soberanía popular, mientras los conservadores ayudados por la iglesia, proponen que el mejor gobierno para México es aquel tradicional legitimado por la Iglesia, es decir, la soberanía reside en la nobleza, en el príncipe, en el rey o emperador, en la monarquía.

Cabe señalar que esta lucha entre conservadores y liberales tuvo aspectos trascendentes para la construcción de México, motivo por el cual, es importante observar los puntos torales de cada época, y por supuesto sus ordenamientos fundamentales en cada diseño de gobierno; las miradas encontradas de los diseños de Estado y gobierno que propusieron e implementaron los ideólogos de ambos bandos, liberales y conservadores, y las logias masónicas detrás de ellos.

4.1 Movimiento de Independencia.

En el siglo XVIII, los Borbones que desplazaron a los Habsburgo, iniciaron diversas reformas y concretamente Carlos III monarca español, “envía a la Nueva España al visitador José de Gálvez de 1765 a 1771, entre otras medidas, estableció los estancos, aumento las rentas reales, reorganizó la Real Hacienda y contribuyó a la formación de las intendencias”⁹⁵. El escenario político se empezó a evolucionar, debido al despotismo ilustrado usado contra los habitantes de la Nueva España, y estos a su vez iniciaron protestas y rebeliones populares como las de Jacinto Canek en 1761, el tumulto minero en Real del Monte, la rebelión del

⁹⁵ CALZADA PADRÓN, Ob. Cit. p. 45

Indio Cipriano en 1775, la conspiración de los machetes en 1799, las conspiraciones en Valladolid y Querétaro, etc.

Cuando llegan al poder Carlos IV y Fernando VII, la invasión de Napoleón a la península se hace presente, el pueblo responde por su Corona invadida y las colonias americanas rechazan dicha invasión, Carlos IV y Fernando VII dejan el trono al ser prisioneros de Napoleón.

Las ideas libertarias basadas en las doctrinas francesas de la soberanía no se hicieron esperar, “El decaimiento económico de España, la ineficacia del régimen político español, y el trono vacante además de las protestas criollas, ayudaron para que el escenario fuera propicio para la independencia, y el argumento era que “América no depende de España, sino del Rey de Castilla, preso éste y ocupadas sus tierras por el extranjero, la Nueva España debe reunir a los notables del reino en una junta, prevista en el Código Indiano que dotó a la Nueva España de la misma facultad de convocar Cortes que tenían los otros reinos Hispanos”⁹⁶. El virrey convoca a una junta de gobierno en donde los peninsulares se oponen porque perdían poder ante los criollos de la Nueva España, y jamás compartirían su poder.

Por tanto, en 1808 se diseñan tres propuestas puntuales para un diseño de Estado, para defender la Nueva España de las tropas francesas, ante la vacante del soberano:

Primera. La Real Audiencia con el apoyo de funcionarios y comerciantes europeos declara que la sociedad entera debe quedar fija, sin admitir ningún cambio, mientras el heredero legítimo de la corona ocupe de nuevo el trono; la soberanía la detenta aun Fernando aunque por lo pronto esté ausente;

⁹⁶ VILLORO TORANZO Luís, citado por RUIZ MASSIEU José Francisco, Ob. Cit., pp. 28 y 29.

Segunda. “Dos criollos del Ayuntamiento de la Ciudad de México, Francisco Primo de Verdad y Francisco de Azcárate, apoyados por Jacobo de Villaurrutia, gran terrateniente y único oidor criollo, interpretan el sentir de la población y desconocen la abdicación de Carlos IV al considerar la violencia usada por los Borbones sin la voluntad de los franceses al invadir España, el 5 de mayo de 1808, este ayuntamiento propone al virrey José de Iturrigaray, la convocatoria de una junta de ciudadanos que gobierne el interregno y guarde la soberanía a Fernando VII, éste acepta, pero introduce una nueva idea, la soberanía le ha sido otorgada al rey por la nación, de modo irrevocable. Las abdicaciones de Carlos y Fernando son nulas, pues el rey no puede disponer de los reinos a su arbitrio”⁹⁷. Los letrados invocan la doctrina del pacto social, convenio irrevocable, que el monarca no puede desconocerlo, pero tampoco puede el pueblo arrebatarse al soberano la donación que le hizo; y

Tercera. “Mientras el licenciado Primo de Verdad hablaba alguna vez de los “bienes reales” que debe cuidar la nación, Azcárate invierte con mejor lógica los términos y se refiere a los “bienes confiados por la nación al rey para su administración”... La soberanía recae en una sociedad ya constituida, organizada en estamentos con distintos derechos y representada legítimamente por los cuerpos de gobierno establecidos. Así, fundan sus pretensiones en viejas leyes castellanas. Llegan hasta la Carta Magna de Castilla y las leyes de Partida, redactadas por Alfonso el Sabio en la Edad Media. Allí encuentran uno de los argumentos más fuertes para justificar la convocatoria de una junta, ausente el soberano... El retorno a esta vieja tradición olvidada durante el despotismo, revela los derechos de los ayuntamientos. En el cabildo está la verdadera representación popular. Dos son las autoridades legítimas que reconocemos –declara el licenciado Primo de Verdad—; la primera es de nuestro soberano, y la segunda de los ayuntamientos, aprobada y confirmada por aquél. La primera puede faltar, faltando los reyes..., la segunda es indefectible por ser inmortal el pueblo. Por otra

⁹⁷ *Ibíd.* p. 48.

parte los ayuntamientos fueron las primeras autoridades de Nueva España.”⁹⁸ Por tanto, “propusieron que el pueblo asumiera la soberanía a través de un Congreso representativo de los Ayuntamientos del país, cuyo diseño del Congreso correspondió a Melchor de Talamantes. El Virrey convocó al Congreso de diputados de los Ayuntamientos, sin embargo, la tesis de la representatividad de los ayuntamientos era muy amplia, el virrey hablaba de independencia y de república, por tanto, entre la multitud se presentó un indio que por ser descendiente de Moctezuma reclamaba el trono de sus mayores. Lo cual provocó que el 15 de septiembre de 1808, un grupo de conspiradores comerciantes liderados por Gabriel de Yermo, rico hacendado español, prenden y destituyen al virrey Iturrigaray, y convocan a la Real Audiencia, quien a su vez, nombra a Pedro Garibay, quien gobierna con mano dura en espera del regreso del rey Fernando, reconoce a la Junta Central de España y suspende todos los proyectos de reforma; Primo de Verdad, Azcárate y Talamantes son hechos prisioneros, mientras Iturrigaray es enviado al destierro⁹⁹. Entonces el congreso de los ayuntamientos no llegó a reunirse por el golpe de estado que dieron los comerciantes asistidos por los abogados de la Real Audiencia¹⁰⁰.

Por su parte, un grupo de insurgentes trata de sublevarse contra las autoridades peninsulares; se reúnen regularmente varios criollos: Miguel Hidalgo y Costilla, eclesiástico ilustrado ex rector del Colegio de San Nicolás de Valladolid, Ignacio Allende, oficial y pequeño propietario de tierras, y Juan Aldama, oficial también, hijo de administrador de una pequeña industria. Sus proyectos son similares a los del ayuntamiento de 1808, Hidalgo y Allende pretenden formar una junta compuesta de regidores, abogados, eclesiásticos, y demás grupos.

⁹⁸ VILLORO TORANZO Luís Ob. Cit. “Historia General de México” Vol. 1 Ed. El Colegio de México, 1994 pp. 607 y 608.

⁹⁹ *Ibíd.* p. 611.

¹⁰⁰ Conferencia de Hugo Castro Aranda en el Seminario-Diplomado “MIRADAS ENCONTRADAS: Diseños de Estado y gobierno para México” organizado por la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y el CEDIP de la Cámara de Diputados, de junio a diciembre de 2009 en la Ciudad de México.

Sin embargo, la conspiración de Querétaro es descubierta el 15 de septiembre de 1810, ordenando el virrey, catear los domicilios de los conspiradores, pero la corregidora de Querétaro Josefa Ortiz esposa de Miguel Domínguez el corregidor, notifica la situación a Allende quien estaba en Dolores con Hidalgo y Aldama en la madrugada del 16 de septiembre. Hidalgo proclama la libertad en las campanas de Dolores al grito de “¡Viva América!, ¡Viva Fernando séptimo! ¡Muera el mal gobierno!”¹⁰¹ Sale Hidalgo de Dolores y empieza el movimiento de independencia, en el camino se le suman muchos simpatizantes, entre ellos José María Morelos y Pavón. Como dato importante, el 19 de octubre de 1810 es abolida la esclavitud en la América española por primera vez desde la conquista. El grupo rebelde “procedió a proclamar una serie de documentos, entre los cuales destaca la ratificación de la abolición de la esclavitud en todo el país, la exención de las gabelas, el uso del papel sellado, y la devolución de las tierras a los pueblos indígenas lo cual imprimió al movimiento insurgente un carácter agrario”¹⁰².

A la muerte de Hidalgo ante el brigadier realista Félix María Calleja, un secretario de Hidalgo, don Ignacio López Rayón, tomó Saltillo, después decidió crear una junta proponiendo conservar la Nueva España para Fernando VII, teniendo tratados con la península. En cambio Morelos, seguía luchando por la independencia total de España. Al paso del tiempo, Morelos crea la primera provincia libre de México, la que denominó Nuestra Señora de Guadalupe, con capital en Tecpan, villa de la costa grande que elevó a rango de ciudad.

4.2 De la Constitución de Cádiz al Primer Imperio Mexicano.

El derecho evoluciona conforme avanza el movimiento libertario, aparecen diversas propuestas de sistemas jurídicos, la Constitución de Cádiz, la Constitución de Apatzingán, los Sentimientos de la Nación, los Tratados de Córdoba, etcétera. Que se van legitimando, o no, según los paradigmas que se

¹⁰¹ CALZADA PADRÓN Ob. Cit. p. 50.

¹⁰² Ibíd. p. 52.

establecían. Sin embargo, no hay certeza jurídica por los cambios tan rápidos y frecuentes que se dan en la expedición de ordenamientos jurídicos, diversos y contrarios entre sí.

En 1812 se decide emitir una Constitución española con la representación de los territorios, “se conforman las cortes de Cádiz, con mas de 200 delegados, de los cuales 57 eran americanos y 17 de ellos mexicanos, allí se exigió, la igualdad jurídica de españoles, extinción de castas, justicia pareja, apertura de caminos, industrialización, gobierno de México para los mexicanos, escuelas, restablecimiento de los jesuitas, libertad de imprenta, y la declaración de que la soberanía reside originalmente en el pueblo.

El 18 de Marzo se firma en Cádiz la Nueva Constitución española y el 3 de septiembre del mismo año el virrey Venegas la promulgó en México”¹⁰³. Este documento fue influenciado por la Constitución francesa de 1793; Sin embargo, fue abolida poco después, en 1813 restablecida parcialmente. El regreso de Fernando VII al trono, en mayo de 1814 disolvió a las Cortes, y por tanto, abolió a la Constitución de Cádiz de 1812.

Morelos instala el 11 de septiembre de 1813, en Chilpancingo, el Primer Congreso Mexicano que proclamaría su independencia formalmente el 14 del mismo mes, con una asistencia de 17 diputados representantes de las 17 provincias, en donde presenta el documento denominado “Los Sentimientos de la Nación” destacando la importancia de los Derechos Humanos y de la Libertad; Mientras tanto, Hidalgo proponía que Fernando VII gobernara los territorios; Morelos en cambio se inclinaba por la soberanía popular, cuyas ideas fueron bien vistas por los grupos oprimidos, es decir, los criollos, campesinos, artesanos y grupos minoritarios en México, y que buscaban su independencia total de las potencias extranjeras. Veamos los aspectos sobresalientes¹⁰⁴ de “los Sentimientos de la Nación”.

¹⁰³ *Ibíd.* pp. 54 y 55.

¹⁰⁴ *Cfr.* Aspectos que sintetiza Ruiz Massieu, en su obra “El Parlamento” *Ob. Cit.* p. 34, 35 y 36.

Aspectos Políticos

1. Se proclama la independencia de la América Mexicana, lo que contrasta con lo que pugnaba López Rayón, quien sostiene en sus "Elementos", que la soberanía residirá en Fernando VII (Punto 1°)
2. Se reconoce que la soberanía dimana del pueblo y que se deposita en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias, con lo que coincide con el planteamiento de Mier y del Cabildo de la Ciudad de México, aunque sin hacer suya la teoría de la reasunción (Punto 5°)
3. Se consagra el principio de división de poderes que divide el ejercicio en los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo (Punto 6°).
4. Se establece el principio republicano de la rotación de los vocales (Punto 7°), y que su encargo será remunerado (Punto 8°).
5. Se consagra la ideología liberal, mirada como la opuesta al régimen político colonial (tiránico se le denomina, Punto 11°)
6. Se dispone que las leyes las elaboren hombres " sabios" (Punto 14°).
7. Se postula la separación de la Iglesia y del Estado al disponerse que el dogma sólo se sostendrá por la propia jerarquía eclesiástica (Punto 4°); que las obvenciones no estarán revestidas de coercitividad (Punto 3°) y que no habrá fuero eclesiástico (Punto 13°).

Aspectos Sociales

- 1.- Se dispone que las leyes buscarán la justicia social (que moderen la opulencia y la indigencia) y el mejoramiento moral del hombre (Punto 12°).
2. Se suprimen los fueros (Punto 13°).
- 3.- Se proscriben la esclavitud y las castas para que todos los hombres sean iguales y sólo los diferencien la virtud y el vicio (Punto 15°).
4. Se suprime el régimen tributario colonial que agobia al pueblo (Punto 2°).

Derechos del Hombre

1. Se consagra el derecho de propiedad (Punto 17°).

2. Se consagra el derecho a la inviolabilidad del hogar (Punto 17°).
3. Se prohíbe la tortura (Punto 18°).
4. Se consagra el derecho de igualdad al prohibirse los fueros (Punto 13°), y al proscribirse (sic) la esclavitud y las castas (Punto 15°).

En Relación con los Extranjeros

1. Se prescribe que los empleos sólo se podrán obtener por americanos (Punto 9°) y únicamente podrán aceptarse extranjeros que sean artesanos capaces de instruir y estén libres de toda sospecha (Punto 10°).
2. Se franquean las puertas a las naciones amigas pero no podrán internarse los extranjeros (Punto 16°). Y se permiten las importaciones pero con arancel del 10% (Punto 16°).
3. Se Prohíbe la entrada a tropas extranjeras (Punto 20°).
4. Se prohíben las expediciones de fuera de la nación (Punto 21°).

En Relación con la Religión

1. Se establece que la única religión que se admitirá será la católica (Punto 2°).
2. Se previene que los ministros se sostendrán por el diezmo y las primicias (Punto 3°).
3. Se prescribe que el 12 de Diciembre se dedicará a la Virgen de Guadalupe (Punto 19°).

Otros

1. Se dispone que el 16 de Septiembre sea el aniversario de la voz de la independencia (Punto 13°).

*Comentarios*¹⁰⁵

- “1.- Las interpolaciones de Bustamante aclaran algunas bases (por ejemplo, lo relativo al Supremo Congreso Nacional Americano).
2. No debe mirarse como una iniciativa de Constitución.

¹⁰⁵ Cfr. Comentarios hechos por José Francisco Ruiz Massieu. Ibidem.

3. Se radicaliza Morelos y se le compara con Rayón.
4. No se incluyen las disposiciones de contenido agrario que expidieron Morelos e Hidalgo.
5. No se contemplan otras cuestiones que ocuparan al constitucionalismo mexicano (federalismo, municipio).
6. Por razones estratégicas se dan privilegios a la Iglesia Católica y se discrimina a los extranjeros.
7. Se desenmascara el propósito independentista de la Revolución Insurgente.
8. El tramo morelense del proceso ideológico y político de la insurgencia significó un eslabón del tramo de la historia de las ideas mexicanas denominado como liberalismo social y, más tarde, conocido como constitucionalismo social, por su vocación igualitaria que completaba las pretensiones de libertad.”¹⁰⁶

Con lo anterior, nos damos cuenta de la ideología social de Morelos, en donde ya visualizaba derechos sociales y particularmente en el ámbito laboral. “La legislación laboral mexicana se gestó como una reacción ante los abusos que se originaron desde la conquista española aunque las primeras propuestas para normarla recién aparecieron en 1813... Morelos en el Congreso de Anahuac, propuso que se aumentara el jornal del pobre, que mejoraran sus costumbres, se alejara la ignorancia, la rapiña y el hurto. Sin embargo a pesar del pensamiento revolucionario y social de Morelos, el siglo XIX aún no conoció el derecho del trabajo y en su primera mitad se siguió aplicando el viejo derecho español; las Leyes de Indias; la llamada de las Siete Partidas; la Novísima Recopilación y sus normas complementarias”¹⁰⁷.

Es importante señalar que la Constitución mexicana de Apatzingán en 1814 nunca entró en vigor, oficialmente se conoció como “Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana; la carta de Apatzingán establece que la religión será la católica, la soberanía reside en el pueblo, el ejército de ésta corresponde al

¹⁰⁶ RUIZ MASSIEAU, Ob. Cit. pp. 36 y 37.

¹⁰⁷ GUADARRAMA LOPEZ Francisco, “Porque es necesaria una ... REFORMA LABORAL”, Ed. Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México 2001. p. 27

Congreso, la Ley es la expresión de la voluntad general; establecía la división de poderes, el Supremo Congreso habría de ser el representante de la soberanía del pueblo, el Supremo Gobierno estaría constituido por tres individuos y la administración de justicia estaría a cargo del Supremo Tribunal de Justicia, juzgados inferiores y el Tribunal de Residencia; dejaba subsistente el fuero eclesiástico, pero los jueces serían nombrados por el Supremo gobierno; prescribía que la religión católica, apostólica y romana es la única que se debe profesar en el Estado. “Morelos, por tratar de proteger a los miembros del congreso y facilitar su huida, cae preso por las tropas realistas. Después de ser sometido a juicio, es degradado y fusilado en San Cristóbal Ecatepec.”¹⁰⁸

Primer Imperio Mexicano.

A pesar de luchas sangrientas de los insurgentes, la realeza triunfa parcialmente; la forma de gobierno que proponía era la monarquía moderada hereditaria. El poder estaría dividido entre el rey y las Cortes, las cuales representaban a la nación, el rey por su parte, controlaba los distintos tribunales, a la cabeza de los cuales se hallaba el Supremo Tribunal de Justicia. Sólo consagraba expresamente el respeto a la propiedad privada; dejaba a salvo los derechos de los eclesiásticos y militares para gozar del “fuero de su estado”. Prescribía que la religión de la nación “es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana,” prohibiéndose el ejercicio de cualquier otra¹⁰⁹; el virrey nombra comandante general de las fuerzas realistas a Agustín de Iturbide, quien busca al liberal Vicente Guerrero para negociar la Independencia de México, a lo cual el virrey declara traidor a Iturbide.

Entra en funciones un nuevo virrey O’ Donoju, quien pacta con Iturbide los Tratados de Córdoba, documento firmado por ambos, el 24 de agosto de 1821; el cual declara que el Imperio Mexicano será monárquico constitucional moderado;

¹⁰⁸ VILLORO TORANZO Luís Ob. Cit. 632.

¹⁰⁹ ENCICLOPEDIA JURÍDICA Ob. Cit. tomo XII. p. 373.

será llamado a reinar en el Imperio mexicano (previo juramento que designa el artículo 4º del plan), en primer lugar el señor don Fernando VII, rey católico de España; y por su renuncia o no admisión, su hermano el Serenísimo Señor infante don Carlos; por su renuncia o no admisión, el Serenísimo Señor infante don Francisco de Paula; por su renuncia o no admisión, el Serenísimo Señor don Carlos Luis, infante de España, antes heredero de Etruria, hoy de Luca; y por renuncia o no admisión de éste, el que las Cortes del Imperio designen (artículos 1, 2 y 3); la Junta provisional de gobierno tendrá un presidente nombrado por ella misma, y cuya elección recaerá en uno de los individuos de su seno o fuera de él, que reúna la pluralidad absoluta de sufragios (art. 9). Por supuesto, se abren las elecciones y mientras los borbonistas deseaban el regreso de Fernando VII, proclamaban emperador a Iturbide, y nace así el Imperio Mexicano.

Iturbide entra a la Ciudad de México 27 de septiembre de 1821, con el ejército trigarante, o de las tres garantías (religión, independencia y unión íntima de americanos y europeos) que se había creado desde 1824, para combatir a las tropas españolas realistas.

Se llamaba al trono a las personas designadas en los Tratados de Córdoba; no obstante, Iturbide mostró un absolutismo que no fue del gusto de los liberales.

La conspiración liberal pretendía desconocer y nulificar la elección del emperador, motivo por el cual, los diputados de dicha corriente serían encarcelados, y las provincias centroamericanas que se habían sumado al imperio mexicano en enero de 1822 amenazaban con separarse de México, lo hicieron a mediados del año siguiente;

El 1 de enero de 1823 Antonio López de Santa Anna, se subleva en Veracruz y proclama la República; y, el 23 de Marzo los liberales declaran nulos los Tratados de Córdoba y desconocen a Iturbide, convocando posteriormente a un Congreso Constituyente que redactaría la Constitución Federal de 1824.

4.3 La Constitución de 1824.

Las logias masónicas hacen su aparición a favor de los liberales y crean por conducto de Ramos Arizpe el federalismo mexicano; dentro de estas logias resultan grupos de liberales moderados y radicales a la par de los conservadores.

Tres partidos se disputan la estructuración de México y su gobierno: el borbónico, el iturbidista y el insurgente propiamente dicho. Al primero pertenecía la vieja plutocracia española rural y urbana, que consideraba como legítimo e invulnerable monarca a Fernando VII; el segundo, el partido iturbidista, eminentemente clasista integrado por criollos y personajes del alto clero, se enfocaron hacia el objetivo de consolidar el imperio mexicano dentro de cuya estructura institucional dichos grupos conservarían sus fueros y privilegios sin depender de España, pero dominando a su vez a las grandes masas populares. El tercero, el partido de la auténtica insurgencia, siempre fue republicano, con influencia del pensamiento de la Constitución de Apatzingán de 14 de octubre de 1814¹¹⁰

El 31 de enero de 1824, se realiza un Acta constitutiva de la Federación Mexicana, se adopta como forma de gobierno la república representativa popular y federal. El poder supremo de la Federación se dividía en: Legislativo, constituido por un Congreso General integrado por dos cámaras; Ejecutivo, depositado en uno o más individuos, según lo señalara la Constitución; Judicial, confiado a una Corte Suprema de Justicia y los tribunales que se establecerían en cada estado.

Finalmente el 4 de octubre de 1824 se publica la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que adopta el Acta Constitutiva mencionada, estableciendo la misma forma de gobierno: república representativa y federal, y la división de poderes propuesta. Se contemplaba también, la existencia de un Consejo de Gobierno, que entraba en funciones cuando estaba en receso el

¹¹⁰ BURGOA ORIHUELA Ob. Cit. p. 471

Congreso General; preveía la existencia de un vicepresidente para el caso del Ejecutivo, fijaba un periodo de cuatro años para los cargos de presidente, el periodo presidencial se estipulaba a partir del primero de abril de 1825, y debía concluir el 31 de marzo de 1829. Sin embargo, la ocasión obligaba a adelantar la asunción al poder por parte de los elegidos para el 10 de abril de 1824; en cuanto al Poder Judicial, ya establecía tribunales de circuito y juzgados de distrito; y señalaba que la religión de la nación era y sería perpetuamente la católica, apostólica y romana, prohibiéndose el ejercicio de cualquier otra.

La comunidad americana reconocía la legitimidad del gobierno mexicano, formando parte de la confederación regional tras la firma de los “Tratados de unión, liga y confederación” el 3 de diciembre de 1823. Colombia, Chile, Perú, y más tarde, Estados Unidos, fueron los primeros en enviar representaciones diplomáticas, previas al Congreso Anfictiónico de Panamá convocado por Bolívar.

4.4 Las Reformas de Gómez Farias de 1833.

Las logias masónicas, sociedades secretas de carácter liberal desde la época de la Colonia, a la cual pertenecía Ramos Arizpe, el padre del federalismo mexicano, nuevamente se hacen presentes, dando paso a la guerra de las logias, es decir, de los partidos liberales y conservadores.

De la división interna de los liberales aparecen dos grupos: moderados y radicales, los primeros postularon la candidatura de Manuel Gómez Pedraza, “las elecciones las ganó Pedraza; pero por la fuerza, mediante el motín de la Acordada, Guerrero llegó a la suprema jefatura. Bustamante entro triunfal al mando de sus tropas; Guerrero víctima de una traición es fusilado el 14 de febrero de 1831; Valentín Gómez Farias dio origen a la fundación de otra logia masónica bajo el rito de York.

Posteriormente contienden como candidatos los generales Mier y Terán y Santa Anna, pero este primero se suicida. La Cámara de Diputados queda integrada con

una mayoría aplastante de liberales, en calidad de vicepresidente, el doctor Valentín Gómez Farías elemento de los “yorkinos puros”.

En 1833, siendo presidente interno por instrucciones de Santa Anna, Don Valentín Gómez Farías, presenta iniciativas al Congreso para reformar la Constitución de 1824, ayudado por las logias masónicas, para garantizar en el Estado mexicano la libertad de expresión, llevando a cabo diversas reformas:

1.- En materia educativa. Se reformo el sistema, el 19 de octubre de 1833 ordenó la clausura del la entonces Universidad Nacional y Pontificia, y de la Escuela de Cirugía, creando en su lugar la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito Federal y Territorios de la Federación, la cual quedaba encargada de regir la educación y administrar las rentas destinadas a este objeto, así como custodiar los monumentos históricos y antigüedades, abrir nuevas escuelas públicas, impulsar el sistema lancasteriano de enseñanza, es decir, educar a grandes masas a través de la utilización de alumnos monitores, abierto a los diferentes credos y vigilar el funcionamiento de los colegios a cargo de particulares; se erige la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística; asimismo, fueron cerrados el Colegio de Santa María de Todos los Santos y la Universidad de México, se decretó el establecimiento de la Biblioteca Nacional y la apertura de seis centros especializados de educación superior.

2.- En materia religiosa: los bienes de los descendientes de Cortés pasaron a poder de la nación y se destinaron a las tareas educativas; fueron secularizadas las misiones de California; se confiscaron las posesiones de los misioneros filipinos; se pusieron en subasta los bienes que detentaban los misioneros de San Camilo; los diezmos pasaron a ser voluntarios el 27 de octubre de 1833; el 6 de noviembre se derogan leyes civiles que imponían coacción para el cumplimiento de los votos monásticos; se prohibió al clero vender los bienes que se encontraran en su poder, fue suprimida la censura de prensa en materia religiosa, la pena de muerte por delitos políticos quedó abolida; se ordenó al representante de México

ante el Papa que pidiera la disminución de los días festivos; y, el Congreso resolvió que el Patronato era un derecho de la nación, y no la institución que durante siglos había dado a la corona española la atribución de nombrar curas, obispos y arzobispos.

3.- Derivado de la ley del 2 de mayo de 1831, que ordenaba la realización de un censo de los habitantes de la república, la formación de un atlas geográfico y minero, y la creación de un Instituto Mexicano de Geografía y Estadística, *Don Valentín Gómez Farias logró formar un Atlas Geográfico.*

Bajo las bases constitucionales, se gobernaba con el esquema de la división de poderes anterior. Sin embargo, el Poder Legislativo ya no está por encima de los otros dos, sino ahora es el Supremo Poder Ejecutivo el que está a la cabeza.

El territorio nacional se dividiría en departamentos, con un gobernador y juntas departamentales a la cabeza; el gobernador sería nombrado por el Supremo Poder Ejecutivo, a propuesta de las juntas, y éstas serían electas popularmente.

4.5 Las Siete Leyes y el Supremo Poder Conservador.

A pesar de que en 1832 Antonio López de Santa Anna con el apoyo de los liberales, tras la vacante que dejó a Valentín Gómez Farias, para su regreso a la presidencia, en su segundo periodo se pasaría al bando de los conservadores.

En este periodo Santa Anna desconoce la Constitución e instaura sus famosas “Siete Leyes o leyes constitucionales de 1836”, en donde instaura un cuarto poder a los ya tradicionales, es decir, el Supremo Poder Conservador, que vigilaría a los otros tres, convierte a los estados en departamentos, con gobernadores nombrados por el mismo. “Consagran, en primer lugar, los derechos y obligaciones de los mexicanos y de los habitantes de la República, a saber: garantía de legalidad, inviolabilidad del domicilio, libertad de movimiento, prensa y

circulación de ideas (pero se castigan a los abusos); introducía la figura del reclamo, para defender la propiedad, ante los tribunales superiores. De las obligaciones del mexicano, la primera era profesar la religión de su patria, observar la Constitución y sus leyes y obedecer a las autoridades. Por su parte, restringía la capacidad para ser ciudadano, ya que no lo eran los sirvientes domésticos, los menores, los analfabetos y los que no tuvieran una renta de cien pesos anuales. Creaba un Supremo Poder Conservador, constituido por cinco individuos que se rotarían en el cargo; para su selección se seguiría el procedimiento de insaculación, y se tomaba en cuenta los ingresos personales. El Poder Conservador podía declarar nulos los actos de los tres poderes, reformar la constitución y sólo respondía ante Dios y la opinión pública. El Poder Legislativo se depositaba en el Congreso general, constituido por dos cámaras; el Ejecutivo, en un supremo magistrado, denominado presidente de la República; habría un consejo de gobierno y cuatro ministros; el Judicial se ejercía por una Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de los departamentos, los de hacienda y los juzgados de primera instancia. El gobierno local se desempeñaría a través de departamentos, conforme a lo prescrito en las Bases Constitucionales. No habría más fueros que el eclesiástico y el militar”¹¹¹.

Santa Anna ocupa la presidencia en varias ocasiones, en medio de un ciclo de guerras contra potencias extranjeras; dentro de estos acontecimientos México libra la llamada “Guerra de los Pasteles” contra Francia, iniciado por el reclamo que se le hace a México, debido a que oficiales del presidente Santa Anna había comido algunos bocadillos en la pastelería de un francés, de ahí se desencadena una serie de reclamaciones hasta llegar al conflicto armado entre ambos países.

Asimismo, México pierde la mitad de territorio contra Estados Unidos, es importante señalar que nuestros vecinos del norte ya habían mostrado sus intenciones en las negociaciones con el rey de España en 1808, cuando todavía no se independizaba México, para obtener los territorios ahora ocupados mas los

¹¹¹ Ibíd. pp. 375 y 376.

estados de Sonora, Coahuila, Nuevo León, y la Baja California, de acuerdo con una investigación que descubrió “el informe secreto que redactó Juan N. Almonte, de un viaje que realizara por la zona en mención, en el año 1834, dos años antes de la pérdida de Tejas, según lo dio a conocer la Investigadora del Instituto Nacional de Antropología e Historia, Cecilia Gutiérrez Ibarra”¹¹², entre muchas evidencias más.

En 1843 se expiden las Bases de Organización Política de la República Mexicana, tuvieron vigencia hasta 1846. La nueva Constitución preserva buena parte de los logros legislativos impulsados por los liberales, entre otros: la abolición de todo tipo de esclavitud; la libertad de imprenta y de opinión; la seguridad personal, y la inviolabilidad de la propiedad y el domicilio. No obstante, esta Constitución continuó el proyecto centralista y conservador de las Siete Leyes de 1833, e incluso instituyó derecho de veto a favor del Poder Ejecutivo

En 1846 los liberales restauran finalmente el Federalismo, sin embargo, siguen las luchas entre liberales y conservadores con una dictadura disfrazada de Santa Anna, quien llegaba sin problemas al poder cada vez que lo postulaban los conservadores.

En 1847 Valentín Gómez Farías dictó un decreto que ordenaba la ocupación de los bienes eclesiásticos. El dinero que la iglesia negó al gobierno para sostener la guerra contra Estados Unidos, lo invirtió en equipar a grupos voluntarios de carácter aristócrata, a quienes el pueblo denominó “polkos”.

El despilfarro oficial a través de la imposición de contribuciones, entre vejatorias y ridículas, como los impuestos a los propietarios de canales de desagüe, perros, puertas, ventanas y balcones, entre otras cosas, los conservadores seguían exaltando la figura conferida con el título de Alteza Serenísima. En 1853 una nueva controversia por el territorio mexicano de “la Mesilla” acerca de la cual

¹¹² CALZADA PADRÓN, Ob. Cit., cita a Fernández Aguilar Javier, (reportaje), El Nacional segunda sección p. I (24 de marzo de 1987), México, p. 81.

Estados Unidos advirtió “o nos la venden o la tomamos por la fuerza”. Santa Anna, ni corto ni perezoso, optó por la venta, de la que obtuvo 10 millones de pesos, aunque México sólo recibió seis.

4.6 La Constitución de 1857.

Producto de las luchas sociales entre liberales y conservadores, se hace necesario convocar a un nuevo congreso constituyente. Cabe señalar que el liberal Juan Álvarez, de entre sus proclamas lanzó una que considero importante por el tema que trata, en la que decía “uno de los problemas más graves que sufría el país era la injusta distribución de la tierra, para cuya solución prometía que al triunfo del movimiento se estudiaría y resolvería el problema agrario. Atraídos por los ideales agrarios y las ideas libertarias, cientos de campesinos se sumaron a las fuerzas de Álvarez”¹¹³; nuevamente se llevan a cabo ideales agrarios, producto ya de un problema con las clases oprimidas, y entre ellas el campesinado, constituyendo así un antecedente agrario, porque esa demanda social viene de un mismo grupo, el liberal, que nunca dejó de luchar por sus demandas sociales, desde sus inicios hasta la constitución de 1917, es decir, la lucha y la demanda social referente al problema agrario fue el mismo.

Ignacio Comonfort tomó la presidencia de la república con un gabinete de liberales entre los que se encontraba Benito Juárez. El 18 de febrero de 1856, se abre la sesión inaugural del congreso constituyente, al cual convergían liberales y conservadores. “La Carta Magna, integrada por VIII títulos y 120 artículos, en los primeros 20 establecía los derechos del hombre y consagraba las siguientes libertades: de enseñanza, de trabajo, de pensamiento, de petición, de asociación, de comercio e imprenta... La guerra civil promovida por la iglesia, amenazaba de nuevo al país, pues no podía renunciar tan fácilmente a los privilegios que gozaba. Comonfort, confirmado en la presidencia de la República, debía poner en práctica

¹¹³ *Ibíd.* p. 88.

el nuevo documento político pero no lo hizo... los del partido conservador reconocieron como presidente a Zuloaga”¹¹⁴.

Estos documentos constituyen los inicios del derecho social y en particular el derecho laboral ya que abolió los trabajos personales, “se formuló la declaración de derechos, referido a la libertad de profesión, industria y trabajo, al principio de que nadie podía ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa remuneración y sin su pleno consentimiento y a la libertad de asociación”¹¹⁵. Al no consagrar la obligación de profesar la religión católica, admite la tolerancia religiosa, aunque la Constitución se expida “en el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano”. Benito Juárez en calidad de Ministro de la Suprema Corte tomó el mando como lo señalaba la nueva Constitución, declarando restablecido el orden constitucional.

Se puede observar que la ideología liberal seguía insistiendo en el derecho social, en esta Constitución logra el establecimiento de la libertad trabajo y de asociación, es decir, se empiezan a dar las bases del sindicalismo.

Las Leyes de Reforma.

La reforma fue un movimiento de carácter ideológico, jurídico y político que cambio importantes aspectos de la situación del Estado mexicano.

“El punto de partida de dicha movimiento fue el Plan de Ayutla de primero de marzo de 1854, modificado en Acapulco el 11 del mismo mes y año, y según el cual, el presidente interino que eligiesen los representantes de cada Departamento y territorio del Distrito de la capital, debía quedar investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender a la

¹¹⁴ *Ibíd.* p. 90.

¹¹⁵ GUADARRAMA LOPEZ Francisco Ob. Cit. p. 27

seguridad e independencia de la nación ... cuya única limitación consistía en respetar inviolablemente las garantías individuales”¹¹⁶.

Se libró una lucha incansable desde 1858 hasta 1861, denominada “guerra de reforma o de tres años”. El presidente era Félix Zuloaga, llamado usurpador, quien fue reemplazado por el general Salas y éste a los pocos días entregó el poder al general Miguel Miramón, quien asumió personalmente la lucha contra los liberales. Entre los conservadores se encontraban Mejía Osollo, Márquez y Echegaray; por su parte, en el grupo liberal conformado por Santos Degollado, Ignacio Zaragoza, Jesús González Ortega, Mariano Escobedo, Leandro Valle, Negrete y Porfirio Díaz, así como los pensadores Francisco Zarco, Ignacio Ramírez “el nigromante” y Guillermo Prieto, bajo la presidencia legítima de Benito Juárez García, es decir, paralela a la oficial, se enfrentaban ambos ejércitos por todas partes.

Las leyes de Reforma expedidas por Juárez en Veracruz entre 1859 y 1860, completaban la obra legislativa de los liberales puros. Juárez promulgó las siguientes reformas:

- a) Ley de la nacionalización de los bienes eclesiásticos: Esta ley complementa la Ley Lerdo de desamortización de los bienes de la iglesia.;
- b) Ley del matrimonio civil: Establece que el matrimonio religioso no tiene validez oficial y este es un contrato civil con el Estado;
- c) Ley orgánica del registro civil: se declararon los nacimientos y defunciones, dentro de un contrato civil con el Estado;
- d) Ley de excomunión de monjas y frailes: Se prohibió la existencia de claustros o conventos, y se decretó la salida de las religiosas y religiosos que ahí vivían; y,
- e) Ley de libertad de Cultos: Esta ley permitió que cada persona fuera libre de practicar y elegir el culto que desee. Esta ley también prohibió la realización de ceremonias fuera de las iglesias o templos.

¹¹⁶ BURGOA ORIHUELA Ob. Cit. pp. 1004 y 1005.

El primero enero de 1861 finalmente hacen su entrada en la capital las tropas triunfantes del ejército liberal. Y Juárez ya siendo presidente de México, presenta una modificación a la Constitución, el 5 de febrero de 1861, declarando “que los bienes llamados eclesiásticos son y han sido siempre patrimonio de la Nación Mexicana... más tarde, en virtud de la difícil situación económica del país, el gobierno federal entraba en disfrute y dominio de todas sus rentas, y suspendía por dos años todos los servicios de la deuda extranjera”¹¹⁷ Con la promulgación de la Constitución de 1857 se suprimió el Senado y se estableció el Congreso unicameral, manteniéndose el sistema federal.

4.7 El Segundo Imperio Mexicano.

Durante la presidencia de Juárez, Napoleón III, desde Europa tenía intenciones de someter a México al imperio trayendo al puerto de “Veracruz al general Carlos Fernando de La Trille, conde de Lorenés... casi al mismo tiempo llegaron al puerto Juan N. Almonte y otros miembros influyentes del partido conservador. Almonte proclamó abiertamente su propósito de cambiar la forma de gobierno en México y se declaró depositario de la confianza del emperador”¹¹⁸.

Cabe señalar que ya existían intenciones claras de Santa Anna desde 1854, y por supuesto, de los integrantes del partido conservador, de introducir la monarquía a México. “Atribuyendo al republicanismo el caos político, social y económico que en México se encontraba sumido, se pensó por lo enemigos de esta forma de gobierno que únicamente la monarquía podía remediar definitivamente esta situación, que ni el centralismo ni el federalismo eran susceptibles de aliviar. Solamente, se decía, con el establecimiento del régimen monárquico se podían erradicar todos los males que caracterizaban a la república, tales como la inseguridad del gobierno, la permanente oposición a las instituciones creadas por sistemas constitucionales postizos que como armaduras se habían impuesto al

¹¹⁷ CALZADA PADRÓN Ob. Cit. p. 92.

¹¹⁸ DIAZ Lilia, “Historia General de México”, tomo II, El Colegio de México, México 1996. p. 865.

pueblo mexicano, la penuria en que se debatía el erario público y las disputas ambiciosas por el poder, encubiertas hipócritamente por proclamas inflamadas de falso patriotismo y ridícula patriotería”¹¹⁹.

Las intenciones de Francia de invadir México no cesaban, desde la guerra de los pasteles contra el presidente Santa Anna, y por supuesto aprovechando el conflicto entre liberales y conservadores, en 1861 firma la llamada Convención de Londres, en donde invita a Inglaterra y España para unir tropas en contra de México, posteriormente invita a Estados Unidos, el cual rechaza dicha Convención. Sin embargo, en ésta misma el representante de España defiende a México y hace pocas reclamaciones, Inglaterra por su parte también hace reclamaciones pequeñas, con lo cual Manuel Doblado en nombre de México satisface lo convenido para Inglaterra y España, motivo por el cual, se disuelve la Convención de Londres con la Firma de los Tratados de la Soledad.

Napoleón III por su parte, insiste y se compromete a implantar en México la monarquía, para sentar en el trono a Fernando Maximiliano de Habsburgo, aunque sin el apoyo inglés ni español, pero sí de los conservadores mexicanos.

Resultando que rompieran la alianza los conservadores y los liberales, y después de largas batallas, y heroicas defensas como la del general Zaragoza y González Ortega, los conservadores y el ejército francés lograron doblegar a los liberales, imponiendo al archiduque Fernando Maximiliano de la familia de los Habsburgo, el 10 de abril de 1864, como emperador en México.

El Imperio Mexicano, además del partido conservador, era apoyado por buena parte de la población de tradición católica, aunque tuvo una oposición férrea de los liberales y de la masonería en México. Durante su gobierno, Maximiliano trató de desarrollar económica y socialmente a los territorios mexicanos bajo su custodia, aplicando los conocimientos aprendidos de sus estudios en Europa y de su familia,

¹¹⁹ BURGOA ORIHUELA Ob. Cit. pp. 471 y 472.

los Habsburgo, una de las casas monárquicas más antiguas del viejo continente, de tradición abiertamente cristiana y católica. Para lo cual establece el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano expedido el 10 de abril de 1865.

Según dicho estatuto, la forma de gobierno proclamada por la nación y aceptada por el emperador sería la monarquía moderada hereditaria con un príncipe católico. El emperador representa la soberanía nacional y la ejerce por medio de autoridades y funcionarios públicos. Habría una regencia para casos de ausencia del emperador, y un ministerio constituido por nueve departamentos ministeriales. Se proveía la existencia de un Consejo de Estado conforme lo determinara la ley; tribunales de acuerdo con la ley; un tribunal de cuentas; comisarios imperiales y visitadores; prefecturas y subprefecturas de distinto tipo. Establece las garantías individuales: igualdad ante la ley, seguridad personal, propiedad, libre ejercicio del culto religioso, libertad de prensa y de opinión, a más de la garantía de legalidad, la inviolabilidad del domicilio y de la propiedad privada; prohíbe los servicios personales.¹²⁰“Expidió una legislación social en defensa de los campesinos y de los trabajadores, suscribiendo el "Estatuto Provisional del Imperio" con un capítulo de las garantías individuales, prohibiendo los trabajos gratuitos y forzados y dispuso que los padres o tutores deberían autorizar el trabajo de los menores. En la fecha citada expidió la Ley del Trabajo del Imperio que, entre otras cuestiones, trató de la libertad de los campesinos para separarse de la finca en la que prestan sus servicios; la jornada de trabajo de sol a sol con dos horas intermedias de reposo; el pago del salario en efectivo; escuelas en las haciendas en donde habitaban veinte o más familias y la inspección de trabajo con sanciones pecuniarias por violación de las normas antecedentes”¹²¹.

Al poco tiempo decide dejar a la voluntad del pueblo mexicano su propia forma de gobierno, para lo cual realiza un plebiscito, pero los conservadores hacen fraude y

¹²⁰ ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA Ob. Cit. pp. 378 y 379

¹²¹ GUADARRAMA LOPEZ Francisco Ob. Cit. pp. 27 y 28.

le entregan resultados falsos a Maximiliano, demostrando apócrifamente que el pueblo está de acuerdo con la monarquía.

La política de Maximiliano resultó ser más liberal que lo que sus partidarios conservadores pudieron tolerar. Ello es así en parte por la propia estrategia de Napoleón III, que el 3 de julio de 1862 había dirigido al mariscal Forey instrucciones secretas que requerían evitar el dominio conservador del régimen, instaurando en cambio, un gobierno moderado en el que estuvieran representadas todas las tendencias; Maximiliano tenía una forma liberal de gobernar que ya había manifestado al gobernar Lombardía en los años 1858 y 1859, negándose a suprimir la tolerancia de cultos y a devolver los bienes nacionalizados de la iglesia, cuando el nuncio papal le requirió ambas decisiones.

Gran parte de los conservadores mexicanos, decepcionados, retiraron su apoyo a Maximiliano, e inversamente, hubo liberales moderados que se aproximaron al nuevo régimen, mientras que los liberales republicanos, no por ello dejaron de persistir en la lucha por recuperar al país de un gobierno monárquico.

Por otro lado, “Estados Unidos nunca aceptó el establecimiento y la consolidación del imperio de Maximiliano, la guerra por la que estaba pasando le impidió actuar directamente a favor del gobierno republicano y le obligó a declararse neutral... Al asumir la presidencia de Estados Unidos Andrew Johnson declaró su firme resolución de no consentir nunca en que la voluntad del pueblo mexicano, opuesta a la intervención francesa, fuera sofocada por las bayonetas francesas”¹²²; le hace saber de manera escrita, el desconocimiento del gobierno de Maximiliano en México, y además, amenazaron quebrantar la amistad con Francia.

Tiempo después se da cuenta de que no puede gobernar en medio del descontento; su esposa Carlota viaja a Europa con Napoleón III para solicitarle ayuda militar, sin embargo, éste se niega y deja totalmente sólo a Maximiliano,

¹²² DIAZ Lilia Ob. Cit. p. 889.

quien decide quedarse en México al frente de sus tropas, ya que cuando el archiduque había decidido abdicar, sus ministros y consejeros de Estado le pidieron que siguiera en el poder, aunque algunas personas ajenas a su gabinete le aconsejaban lo contrario.

Benito Juárez gozaba del apoyo de los Estados Unidos, a quienes no convenía la presencia en América de un régimen apoyado por las monarquías europeas (una posición inspirada en la Doctrina Monroe), e hicieron cuanto pudieron por evitar que los conservadores mexicanos tuvieran éxito lo cual sirvió para que los liberales tomaran las armas y lograron derrocar al gobierno de Maximiliano; el general Mariano Escobedo lo captura y fusila el Querétaro el 19 de junio de 1867; segundos antes de recibir las descargas del pelotón de fusilamiento (disparadas a un metro de distancia de su cuerpo), Maximiliano proclamó: "¡Mexicanos! Muero por una causa justa, la de la independencia y libertad de México. Ojalá que mi sangre ponga fin para siempre a las desgracias de mi nueva patria. ¡Viva México!"

Juárez entró triunfante a la capital el 15 de julio de 1867, restaurando la república.

Cabe señalar que en 1874, el presidente Sebastián Lerdo de Tejada propuso la restauración del Senado de la República, que volvió a quedar constituido el 13 de noviembre de 1874, y el Congreso quedó constituido desde entonces en forma bicameral. El Senado restablecido y constitucionalmente electo se instaló el 16 de septiembre de 1875, para la VIII Legislatura.

4.8 El Periodo de Porfirio Díaz.

Una vez culminada la guerra de intervención francesa, Juárez, que se había amparado en el artículo 128 de la Constitución de 1857 para permanecer indefinidamente en el poder, convocó a elecciones presidenciales, que se efectuaron el domingo 25 de agosto de 1867. Siendo los resultados de 2.344 votos para Benito Juárez y 785 votos para Porfirio Díaz.

Porfirio Díaz nuevamente se presenta a las elecciones presidenciales del 27 de agosto 1871, para contender contra Juárez quien fue postulado por tercera ocasión y el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Sebastián Lerdo de Tejada. Siendo los resultados finales revelados al país el 7 de octubre: Benito Juárez 5.837 votos; Porfirio Díaz 3.555 votos; y Sebastián Lerdo de Tejada 2.874 votos. Díaz y Lerdo no quedaron conformes con el resultado dado a conocer por el Congreso, e iniciaron una serie de impugnaciones a la elección. Lerdo decidió retirarse y volvió a su puesto de presidente en la Suprema Corte de Justicia.

El 8 de noviembre de 1871 Díaz proclama el Plan de la Noria para impedir que Juárez contendiera para una nueva reelección y proponía la suspensión del orden constitucional, convocando a una Junta de notables para reorganizar el país; entran en batallas las fuerzas de Juárez y del general Díaz. A mediados del año de 1872, el malestar público y la campaña habían durado ya cerca de un año sin un éxito concreto. En la madrugada del 19 de julio de 1872 de una enfermedad del corazón, el Presidente Juárez murió repentinamente, decretándose un alto al fuego por parte de los combatientes, pues existió luto en toda la Nación. La presidencia fue asumida por Sebastián Lerdo de Tejada, como presidente de la Suprema Corte. Deponen las armas los rebeldes, pues su lucha no tenía ya motivo ni fundamento. Sin embargo, Sebastián Lerdo de Tejada hizo público su interés por presentarse a las elecciones de 1876, para reelegirse, motivo por el cual, Porfirio Díaz, con el apoyo de varios militares de diversos lugares del país y con el respaldo de la Iglesia Católica, el 10 de enero de 1876 lanza el Plan de Tuxtepec, en Villa Ojitlan Oaxaca, luego fue reformado y proclamado en Palo Blanco, Tamaulipas: en él se admitían como leyes supremas la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma; pero se suprimía al Senado, se proclamaba el principio de "No reelección" y se desconocía al gobierno de Lerdo. No obstante perdió nuevamente Díaz la presidencia.

Siguieron las batallas por todo el territorio nacional. El 16 de noviembre, Díaz y Escobedo se enfrentaron en ese paraje. En principio, la batalla iba a ser ganada por las tropas lerdistas, pero la intervención de Manuel González y sus refuerzos, lograron derrotar a las tropas federales. Una vez terminada la guerra civil, Díaz llegó a la Ciudad de México el 21 de noviembre, y ese mismo día se erigió en presidente provisional de la República Mexicana. Sin embargo, José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte de Justicia, alegaba que él era el sustituto constitucional de Lerdo. En marzo de 1877 y gracias a la mediación de Justo Benítez, Iglesias y Díaz llegaron a un acuerdo, en el que el Benítez habría de reconocer a Díaz como virtual presidente, y a cambio, éste le cedería la gubernatura de su estado natal, Michoacán. Tras todos los preparativos políticos llevados a cabo por Benítez y González, Porfirio Díaz se convirtió en presidente la mañana del 5 de mayo de 1877, día en que protestó su cargo ante el Congreso.

Tuvo dos periodos presidenciales: del 5 de mayo de 1877 al 1 de diciembre de 1880, siendo sucedido por su compadre Manuel González, y Asumió por segunda ocasión el cargo —del 1 de diciembre de 1884 al 25 de mayo de 1911, fecha en que firmó su renuncia—. Después de “sufragio Efectivo, no reelección”, utilizó dos lemas durante su mandato: “orden y progreso” y finalmente “poca política y mucha administración.” Durante su encargo, Días realizó leyes secundarias a la Constitución, pero también contrarias a la misma, de entre las principales fueron las siguientes:

1.- El 15 de diciembre de 1883, se crea la Ley de Deslindes, “para facultar a las Compañías Deslindadoras de Terrenos Baldíos, para determinar qué terrenos no tenían dueños. Como era de esperarse, tales compañías, estaban en manos de amigos y compadres de don Porfirio. El reparto a manera de creación de latifundios, permitió que en 1910 el país contara con 840 hacendados, dueños de la mayor parte del territorio”¹²³.

¹²³ CALZADA PADRÓN Ob. Cit. p. 96.

2.- En 1887 quedan exentos de contribución federal, local y municipal, las minas de carbón, de piedra, de petróleo y las de hierro y azogue, con el fin de aumentar la inversión privada y extranjera; se alentó la salida falsa de impuestos, de fijar derechos de alcabala y de postago para la recaudación de fondos públicos;

3.- En 1888, Díaz, quien había llamado a colaborar con su gobierno a la nueva generación liberal con ideas progresistas y mejoramiento económico, conforme al partido de los científicos, quedando en la escena éstos y el partido de los militares. Díaz repartió puestos y dinero a todos para dejar a todos contentos, y así reformar la Constitución para permitir la reelección una sola vez. Y para su segundo periodo (1892- 1896) la reforma nuevamente permitiendo la reelección.

4.- El 4 de junio de 1892 expide la Ley Minera de los Estado Unidos Mexicanos para regular la explotación de las sustancias minerales del subsuelo, mediante concesiones, entre las cuales se encontraba: el oro, la plata, el platino, mercurio, hierro, plomo, cobre y otros minerales; mientras que en las no concesionadas se encontraban: rocas de terreno para construcción, ornamento, tierra, arena y arcilla. Asimismo regulaba los tipos de extracción que pusieron en riesgo la vida de los operadores, la seguridad de las labores y la estabilidad del suelo.

5.- En 1893, Limantur, Secretario de Hacienda, mediante la ley General de instituciones de crédito, creó un sistema bancario sustentado en tres tipos de bancos, que fueron: los de emisión, que eran aquellos autorizados para emitir billetes reembolsables de valores determinados; los hipotecarios, creados para emitir prestamos con garantía de fincas rusticas o urbanas y autorizados para cobrar rédito; refaccionarios, que otorgaban prestamos privilegiados sin hipoteca para facilitar las operaciones: mineras agrícolas e industriales, pretendiéndose fomentar la inversión. Pero al igual que en las anteriores, solamente se alentaba la inversión privada, entregándose la riqueza de nuestro país a los extranjeros.

6.- El 26 de marzo de 1894, fue redactada por Manuel Fernández Leal, la Ley sobre la ocupación y enajenación de terrenos baldíos, a fin de regular la tendencia de terrenos de los particulares y el reordenamiento de la tierra, clasificándolos en: terrenos baldíos, de medios, excelencias y nacionales. Con esta ley lo único que hizo fue auspiciar los latifundios y despojo de la tierra a los trabajadores.

7.- Durante el periodo de 1896 a 1900 hizo importantes reformas en el ejército; hace desaparecer los de los estados y robustece las fuerzas militares de la federación. Con los elementos que sobraran en el proceso de modernización creó las guardias rurales encargadas del patrullaje en el campo... Desde luego, ello contribuyó a incrementar la represión en el campo y a generar mayor rechazo de los campesinos contra el gobierno que se esforzaba en proteger, por la razón de las armas, la injusticia de la que eran víctimas los trabajadores de la tierra, a manos de los terratenientes.”¹²⁴

Asimismo la ley fuga fue un acto peculiar de ocupar la fuerza pública, también contrario al espíritu de la Constitución, que consistía en juzgar y sentenciar de forma expedita al acusado, al que se le dejaba que tratara de escapar para después dispararle mientras huía, y en el caso poco probable de que lograra escaparse se le consideraba como hombre libre. Y la política exterior, siempre estuvo a favor de terratenientes y de empresas extranjeras.

Sin embargo, también tuvo algunos aciertos: el aumento de importaciones extranjeras y el desarrollo de la industria, lograron beneficios para la construcción, la obra pública, la red de ferrocarriles. Ahora bien, cabe señalar también que en las comunicaciones se instaló la primera línea telefónica y el telégrafo; también se hizo uso del fonógrafo; y la educación pública llegó a más mexicanos.

Por otra parte, utilizó a la fuerza pública para erradicar a la oposición, ataco y vejo a los periodistas logrando convertir a esta época en una de censura y represión; el

¹²⁴ Ibidem.

reparto de la riqueza era desigual; la represión de las huelgas de Cananea en 1906 y la de Río Blanco en 1907, fueron clara visión del uso de la fuerza desmedido. Resultando un descontento generalizado en la mayoría de la población, ya que las condiciones infrahumanas laborales existían en todo el país, destacando grandes movimientos de trabajadores mexicanos.

“En Cananea cuando los obreros de una empresa minera en Sonora se declararon en huelga para obtener mejores salarios y suprimir los privilegios que la empresa otorgaba a los mineros norteamericanos que hacían el mismo trabajo que ellos. El entonces Gobernador de Sonora, Izabal aplastó violentamente ese movimiento con la ayuda de tropas Estadounidenses.”¹²⁵ En estas minas trabajaban los mexicanos en la oscuridad de las minas húmedas y profundas en un calor insoportable y entre el agua, los sueldos eran muy inferiores a los norteamericanos que eran sus jefes, incluso el saldo más bajo para un norteamericano era muy superior al de los mineros mexicanos, el primero de junio de 1906 declararon la huelga nuestros los trabajadores exigiendo la reducción de diez a ocho horas la jornada laboral y el aumento a cinco pesos como se les pagaba a los mineros americanos, y además que se les tratará con respeto. Como respuesta a ésta huelga, el gobernador llegó a que tenía acompañado de 275 rangers americanos para matar a un gran número de manifestantes con el permiso del general Díaz¹²⁶.

El otro caso fue la huelga de río blanco en Veracruz, en donde trabajaban de las seis de la mañana hasta las ocho de la noche 2350 obreros en un ambiente cargado de pelusa y respirando el aire envenenado de las salas de tinte, de las cuales un grupo de ingleses eran los dueños; “los sueldos de los ingleses, desde 37.50 pesos a la semana que ganaron superintendente, hasta 41.75 separaban a un ingeniero en jefe. Estos salarios contrastaban con los que ganaban los empleados de confianza de menor categoría. Por ejemplo, un capataz tiene la

¹²⁵ GUADARRAMA LOPEZ Ob. Cit. p. 28.

¹²⁶ CALZADA PADRON, Ob. Cit. p. 100

mayoría de los casos era mexicano no ganaban más de seis pesos semanales. Los obreros recibían en promedio 35 centavos al día, mujeres y niños... no ganaban más de 25 y centavos respectivamente. Además estos salarios serían reducidos por un sinnúmero de descuentos semanales: vivienda, multas por retraso y descompostura de la maquinaria, vale de la tiendas de raya y las inevitables festividades religiosas.”¹²⁷ Es decir, eran condiciones inaceptables para una supuesta economía fuerte que presumía el general Díaz. José Neira era el presidente gran círculo de obreros de Río Blanco, y escribió un artículo diciendo que “el mexicano ha llegado a tan bajo grado de miseria que fuera de los rusos y los chinos es el obrero más miserable del mundo (...) Mas si poco ganamos, en cambio todos nos roban. Nos roban el fraile que nos engaña, el juez que nos juzga, el gendarme que nos prende, el burgués que nos ocupa, el comerciante que nos vende, el juez civil que nos casa... y no faltará ricacho con ribetes de científico que diga ¡Pues si lo comprenden por qué se dejan! ¡Ah!, porque estamos embrutecidos, porque viven que nos han esclavizado. Primero, con las negras sombras de la superstición de una religión horrible y después con el régimen despótico de UN GOBIERNO PELON Y CORROMPIDO”¹²⁸

Hubo otros movimientos, como en Orizaba en donde los obreros de la fábrica Santa Rosa, se declaran en huelga, exigiendo la abolición de las multas que hasta por bailar sin música iniciarán descontadas de su ya raquíticos salarios. El general Díaz decreta el 3 enero de 1907 que el 7 de enero se abrirán todas las fábricas cerradas en ese momento, “dio comienzo la rebelión de Río Blanco. Los trabajadores apedrearon las instalaciones de la fábrica, quemaron varias tiendas de raya, liberaron a los presos... A partir del día 8 de enero, hombres, mujeres y niños eran sacados de sus viviendas y fusilados en los cuarteles. Algunos huían hacia las colinas. Hasta allí eran perseguidos asesinados. Abajo, en la fábrica de Río Blanco, los patrones levantaban sus copas rebosantes de champaña y al unísono brindaban con el general Martínez. Celebraban la matanza.”¹²⁹

¹²⁷ *Ibíd.* p. 101

¹²⁸ *Ibíd.* p. 102

¹²⁹ *Ibíd.* p. 103

Durante los primeros diez años del siglo XX, Ricardo Flores Magón realiza campañas y declaraciones contra el presidente, proponiendo la destitución de la presidencia a Díaz, y que sea el presidente de la Suprema Corte quien debe gobernar el país. Por supuesto, fue perseguido y clausurado su periódico. Sin embargo, no descansó y junto con su hermano Jesús Flores Magón, también periodista, criticaban las políticas del presidente; reorganizaron el Partido Liberal desde San Luis Missouri, para derrocar a Díaz, siendo perseguidos y encarcelados.

En 1908, un periodista estadounidense, James Creelman, hace una entrevista al presidente Díaz quien señaló: “Es un error suponer que el porvenir de la democracia en México se haya puesto en peligro por la continua y larga permanencia de un Presidente en el Poder... Por mí puedo decirlo con toda sinceridad, el ya largo periodo en la Presidencia no ha corrompido mis ideales políticos, sino antes bien, ha logrado convencerme más y más de que la democracia es el único principio de gobierno justo y verdadero; aunque en la práctica sólo es posible para los pueblos desarrollados... Si en la república llegase a surgir un partido de oposición, le miraría yo como una bendición y no como un mal, y si ese partido desarrollara poder, no para explotar, sino para dirigir, yo le acogería, le apoyaría, le aconsejaría y me consagraría a la inauguración feliz de un gobierno completamente democrático.”¹³⁰

Francisco I. Madero, organiza el Partido Antireeleccionista, cuyo postulado principal era Sufragio libre, no reelección; realizó por todo el país su campaña, pero se le impedía, con la ayuda de la policía, que fuera escuchado por sus simpatizantes. El 4 de octubre de 1910, el Congreso declara Presidente a Porfirio Díaz y Vicepresidente a Ramón Corral, siendo dos los reelegidos. Madero escapa de la cárcel, y desde San Antonio, Texas, formula el Plan de San Luis, declarando

¹³⁰ SILVA HERZOG Jesús “Breve Historia de la Revolución Mexicana (Los antecedentes y la etapa maderista)”, Ed. Fondo de Cultura Económica México 1990. pp. 110, y 114.

el fraude de Díaz, y por supuesto, desconociendo su triunfo, bajo el lema de “Sufragio Efectivo. No Reelección.”

El 20 de noviembre Inicia la revolución, los primero aliados de Madero fueron Pascual Orozco y Francisco Villa. Díaz es desterrado del país.

El día 25 de mayo de 1911, Porfirio Díaz se presentó en la Cámara de Diputados para entregar su renuncia ante el pleno.

4.9 La Revolución Mexicana.

La historia particular de México contiene las experiencias colectivas de un pueblo que ha buscado las formas más altas de convivencia, luchando por la sociedad justa donde todo ocurra para alcanzar el desarrollo humano. La revolución mexicana es producto del descontento social que en esos momentos vivía el pueblo de México; el general Porfirio Díaz había tomado el poder de manera absoluta, y además había impedido que se desarrollaran elecciones democráticas durante varios años; el pueblo mexicano sufría de innumerables humillaciones por parte de las empresas extranjeras, que empleaban a los trabajadores mexicanos en sus fábricas o industrias, siendo tratados como esclavos, a pesar de gran desarrollo industrial en el periodo de Díaz.

En el norte del país se levantan en armas Madero, Pascual Orozco y Francisco Villa; en el sur, Emiliano Zapata. Estalla por todo el territorio nacional la revolución armada, la revolución social mexicana, empezando contra los rurales porfiristas, y después, luchando por que se reconocieran derechos sociales y justos que ellos peleaban con sangre.

Ahora bien, Victoriano Huerta quiso imponerse en medio de la revolución pero fue señalado como el usurpador y en 1914 obligado a abandonar el poder; los revolucionarios ganan, Carranza los convoca una convención nacional, en donde

debaten sobre el rumbo del país, pero ésta reunión resulta un desastre por los puntos de vista que cada uno aportaba, con posicionamientos diferentes. Es así que llegan al rompimiento total entre ellos, provocándose a su vez, la lucha de Orozco contra Villa, Carranza contra Zapata, y posteriormente todos contra todos, se vuelve un caos el país.

Finalmente Carranza logró triunfar con su Ejército Constitucionalista, y en 1916 convoca a un Congreso Constituyente, con la finalidad de expedir la Constitución de 1917.

Cabe señalar que los revolucionarios siempre tuvieron plena convicción de la mejoría en la calidad de vida de las clases oprimidas, es decir, obreros, campesinos, mujeres y niños.

Nace así la primera Constitución social del mundo, con antecedentes en diversas injusticias que reclamaba el pueblo como las señaladas aquí, fundamentalmente los artículos 3, 27, 28 y 123 son el primer derecho social constitucional, los cuales constituyen la parte estructural de nuestro sistema jurídico, sin restarle importancia a los demás artículos constitucionales.

4.10 La Constitución de 1917.

La Constitución de 1917 es el resultado de las injusticias de un gobierno, que postulándose como liberal, terminó traicionando los principios de este notable grupo; los liberales plasmaron en la Constitución de 1857 y en las Leyes de Reforma, sus principios, los cuales eran: la libertad, el progreso, la independencia de potencias extranjeras, y sobretodo el republicanismo con la idea de la soberanía popular. Sin embargo, Porfirio Díaz traicionó esos principios, porque dejaba que las potencias extranjeras gobernaran a través de los inversionistas privados, tratando a los mexicanos como esclavos, y haciendo creer a los ciudadanos que el país dependía de las inversiones extranjeras para poder

progresar en lo económico. Evidentemente no había independencia, ni libertad ni progreso, y peor aún, los trabajadores mexicanos eran, y aun lo son todavía, tratados como esclavos.

Por lo tanto, los constituyentes de 1916 y 1917, en su mayoría zapatistas, villistas, carrancistas, pero sobretodo defensores del agrarismo, del campo, del trabajo digno, de la democracia, en suma, de la justicia social. Con su redacción se incorpora a la Carta Magna, las garantías sociales, convierte los derechos del hombre en garantías individuales.

La Constitución de 1917, es la primer Constitución social del mundo; esta inspirada en el movimiento de masas; expresa realmente la vida y necesidades de la Nación tales como: el derecho a la educación gratuita, nacionalismo, justicia social, propiedad originaria de la nación sobre el territorio, impone modalidades a la propiedad privada, explotación de recursos naturales tales como los hidrocarburos, minerales, energía nuclear; el reparto agrario, acuñación de moneda, emisión de billetes.

El Derecho es el reflejo de la necesidad que tiene el hombre para autorregularse y la búsqueda por el perfeccionamiento de la norma. La Constitución del 17 es revolucionaria y afirma lo que decía en su momento España “la tierra es propiedad originaria del soberano y este se encuentra en la Nación”. La soberanía no se renuncia ni desaparece.

Cabe señalar que originalmente la Constitución que proponía Carranza era diferente, sin embargo, las clases obreras y campesinas representadas en el Constituyente, que también eran zapatistas y villistas, lograron que se redactaran los artículos 27 y 123 con un alto contenido social del derecho, protegiéndose así de los terratenientes que pudieran llegar al país. Las muertes de tantos obreros y campesinos, hizo que la Constitución tuviera la protección a estas clases desde sus artículos, con la finalidad de que gobiernos posteriores no pudieran mediante

un procedimiento simple de reforma, modificar esos derechos ganados por el pueblo.

Entonces quedó plasmado nuevamente el sistema representativo, republicano, federal y democrático; la soberanía se encuentra en la Nación, en el pueblo; la división de poderes es básica para un buen desempeño y control de los propios poderes. Sin embargo también hubo excesos en algunos periodos del presidencialismo mexicano.

En resumen, México ha tenido tres revoluciones a lo largo de su historia en la época moderna: la independencia en 1810; la guerra de reforma y la Constitución 1857; y finalmente la tercera, la revolución de 1910, buscando una justicia social y una igualdad económica entre las clases sociales de México con la creación de la Carta Magna de 1917.

Dichas etapas se describen de la siguiente manera: “la primera revolución, la independencia, estuvo hecha por hombres que supusieron que la independencia política por sí misma, pondría remedio a los males que se entendía estaban originados en la política colonial de España. Conseguida la independencia se creyó en la adopción de normas jurídicas e instituciones europeas serían el remedio normativo a los males de la colonialidad... La segunda revolución, la de América Latina, se percató de que no bastaban la independencia y las normas constitucionales, y entendió el trasfondo de las fuerzas económicas que tenían que corregirse para remediar una situación agravada. Cambió las leyes con las leyes y el derecho con el derecho, gracias a la decisión de avanzar sin que nada permitía el retroceso hacia las principales formas de la colonia, fue aniquilando en su base económica y social el orden colonial, mediante las leyes de Reforma y luego con la constitución de 1857, destruyó el aventurismo extranjero en nuestro país y consiguió la importancia de una política nacional para participar en lo internacional... La propuesta de la tercera revolución estuvo fincada en el esfuerzo continuo para superar el colonialismo y sus consecuencias, pero con la propia

experiencia y ya no sujetos a las modas doctrinarias o políticas, sino sujetos a nuestra propia opinión. La Constitución de 1917 hizo planteos propios articulados en el contexto social y a la problemática en los tiempos. Ello explica porque la revolución agraria fue originalmente restitutoria y no sólo dotaba tierras. Regresaba a sus legítimos propietarios, los pueblos, las congregaciones, y los ejidos, lo que había sido de ellos y que el desenfreno utilitarista y concentrador de poder de un sistema ajeno les había arrancado para incrementar el poder y la riqueza de los terratenientes en quienes Díaz apoyó su sistema... La tercera revolución ya no busco identidad sino la consumación de la justicia. La justicia, particularmente la justicia social, está formada por todos aquellos satisfactores que una sociedad pueda darle a los hombres por el solo hecho de su existencia común. Para la tercera revolución, el grado en el que la sociedad pueda penetrar en ese afán de justicia es un problema de riqueza y, ciertamente, no plantea que sea una tarea de cada individuo, sino una causa en la que la sociedad toda tiene que empeñarse.”¹³¹

4.11 La Propuesta de Constitución Cristera.

En la segunda década del siglo XX se formalizaron las entregas de tierra procedentes de las haciendas de particulares y de propiedad eclesiástica otorgada a través de prestanombres. Simultáneamente se expidieron reglamentos para regular la explotación de petróleo y otras concesiones mineras, lo que ocasionó que en el centro del país se impulsara por las fuerzas afectadas un movimiento de resistencia.

La Guerra Cristera o de los Cristeros en México, también conocida cristiana, consistió en un conflicto armado de 1926 a 1929, entre el gobierno de Plutarco Elías Calles y un grupo importante de clérigos que resintieron la aplicación de

¹³¹ CASTRO ARANDA Hugo Roberto, “LETRAS DE ORO EN LOS MUROS DE HONOR DE LA CAMARA DE DIPUTADOS”, La Tercera Revolución, Ed. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, 2003. pp. 344, 345, 347 y 348.

legislación y políticas públicas orientadas a restringir la autonomía de la Iglesia católica.

La original Constitución mexicana de 1917 establecía una política que, lejos de separar al Estado de la Iglesia, negaba la personalidad jurídica a las iglesias, subordinaba a éstas a fuertes controles por parte del Estado, prohibía la participación del clero en política, privaba a las iglesias de su derecho a poseer bienes raíces, desconocía derechos básicos de los así llamados "ministros del culto" e impedía el culto público fuera de los templos.

Tras un período de resistencia pacífica, las rebeliones formales iniciaron el 1 de enero de 1927 en el centro y occidente del país. Estos rebeldes fueron conocidos como cristeros ya que peleaban bajo el lema "Viva Cristo Rey".

El movimiento terminó por la intervención imperialista del embajador estadounidense Dwight Whitney Morrow, quien era un supuesto mediador del conflicto, pero se inclinó a favor de los cristeros. Algunas estimaciones, extraoficiales dan un número de doscientos cincuenta mil personas muertas, entre civiles, efectivos de las fuerzas cristeras, menores de edad y del Ejército Mexicano.

La "Constitución Cristera"¹³² cuyo origen es cuestionado así como su veracidad, se da a conocer, por primera vez, en una conferencia por el Maestro Vicente Lombardo Toledano en Salamanca, Guanajuato, el 21 de marzo de 1963, en donde decía: "los cristeros fueron vencidos pero redactaron un documento que doy a conocer por primera vez y cuya copia me fue regalada por uno de los altos jefes militares que combatieron a los alzados y recogieron el archivo de sus proclamas y llamamientos dirigidos al pueblo que secundara la rebelión".

¹³² Comentario del ponente Jesús Ruiz Munilla en el Seminario-Diplomado "MIRADAS ENCONTRADAS: Diseños de Estado y gobierno para México" organizado por la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y el CEDIP de la Cámara de Diputados, de junio a diciembre de 2009 en la Ciudad de México. Coordinado por Hugo Castro Aranda.

En 1994 se encontró el documento escrito a mano de la Constitución Cristera, en el Fondo Documental de la Liga Nacional Defensora de la Libertad Religiosa custodiado en el Archivo Histórico de la UNAM, el cual fue donado en 1967 por el licenciado Miguel Palomar y Viscarra.

El movimiento cristero pretendía la derogación de leyes y decretos que restringieran la libertad religiosa, dentro del texto de la Constitución se tenía constancia de 249 artículos divididos en 20 capítulos. En el principio de estos se mencionaba “el poder emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, el sistema de gobierno puede cambiar en cualquier momento”. Se adoptaba como forma de gobierno la república democrática, representativa y federal municipalista. En el apartado de garantías individuales se consta de 58 artículos y se resaltan dos derechos fundamentales: la libertad religiosa en el artículo 31 y 64, donde en el primero se decía a la letra “toda persona es libre de profesar la religión que quiera, se debía practicar ceremonias en los domicilios particulares o templos, los actos de culto religiosos deberán celebrarse en los templos, para manifestaciones externas de culto público se necesitara permiso de la autoridad o del ministerio municipal, el cual no se podrá negar, debiendo impartir garantías de ser necesario” El derecho a la educación se enmarcó dentro de la libertad religiosa bajo dos aspectos: la educación privada, donde se podrá enseñar la religión que se quiera, y la educación pública, que abarca la educación primaria, señalando que la educación religiosa sería impartida según la decisión del consejo de padres de familia; las escuelas cuyos estudiantes fueran mayores de edad, ellos mismos podían escoger la religión que se les enseñara u optar por suspender toda práctica y enseñanza religiosa.

El artículo 63 reconocía la validez a los estudios hechos en institutos particulares; el artículo 10 prohíbe las vestimentas ligeras y escandalosas. Se trata además del problema agrario en los artículos del 34 al 57 donde se protege toda la propiedad varada por títulos o posesión pacífica, de por lo menos 1895 a 1915, y las que no

reunieran estos, servían a la propiedad de la nación, los repartos agrarios anteriores a 1927 serían rectificadas con lo expreso en la Constitución y una vez repartidas tierras a los campesinos nunca jamás se podían volver a repartir. El dominio directo de la nación sobre el subsuelo y los recursos, las aguas de mares territoriales, la adopción de la cláusula Calvo, la prohibición a extranjeros de adquirir en franja fronteriza y costera.

Hablaba también de la restitución de bienes inmuebles de las asociaciones de fieles a quienes reconociera un derecho colectivo sobre los bienes y prohibiera que se destinaran a otros cultos o a otros fines religiosos distintos al culto público. Además tocaba el punto de la inviolabilidad de los templos si no era por mandato judicial, derecho de asilo.

Se amplió la libertad para la construcción de templos y monumentos, se declaraba propiedad de la nación a todos los inmuebles que carecieran de títulos legales o de posesión pacífica del Estado antes de 1895, los bienes confiscados a partir de 1910 debían ser devueltos.

En otro capítulo se hablaba de el derecho de la ciudadanía, otorgado a los hombres de 18 años si ya se habían emancipado, o 21 si no lo había hecho, y de esa edad hasta los 60 años; y en las mujeres iba de los 25 a los 50 años.

El artículo 70 estipuló el derecho a votar y ser votado, además de conceder el voto pasivo a las mujeres.

En el artículo 74 se decía que el territorio nacional comprendía los municipios y los enlistaba dando un total de 2124 municipios.

Artículo 75 organizaba el gobierno conforme a un conjunto de 52 miembros electos de forma indirecta, de los cuales 15 conformaban la Corte Suprema, 12 las audiencias y secretarías de Estado, 1 era el procurador federal de justicia, 1 era el

alcalde de la Ciudad de México, y los 23 restantes conformaban la Corte Suprema de Gobierno, que a su vez, se dividía en el poder Ejecutivo y Legislativo.

Se pretendía la exclusión de militares del gobierno, se crea la figura de inspectores de gobierno para vigilar a los demás y a los municipios en su actuación. Se establece un ministro por cada ramo o utilidad.

Asimismo, en todo un capítulo se habla del derecho del trabajo y en otro del patrimonio federal.

El artículo 224 declara insoluble el matrimonio. Se adoptaba también la organización del estado de tipo corporativo según el tradicionalismo católico basado en la doctrina social del magisterio de la iglesia.

Documento que nunca entró en vigor, sin embargo, tiene claras intenciones de posicionar a la Iglesia Católica dentro de las instituciones del gobierno mexicano. Lo cual, se refleja en las reformas neoliberales a la Constitución en 1992, otorgando derechos a la religión, aunque hechas por el gobierno de Salinas de Gortari del PRI, éstas fueron apoyadas e impulsadas por los descendientes del conservadurismo al interior del Partido Acción Nacional (PAN), y el por supuesto, por la Iglesia. No es casual, sino más bien causado, que el gobierno conservador y religioso, alojado en el PAN regresara al poder en el año 2000.

4.12 Las Reformas Neoliberales.

El neoliberalismo es una nueva teoría política económica que considera contraproducente el excesivo intervencionismo estatal en materia social o en la economía, y defiende el libre mercado capitalista, que según dicha teoría es el mejor garante del equilibrio institucional y el crecimiento económico de un país, salvo ante la presencia de los denominados fallos del mercado

En Gran Bretaña, Margaret Thatcher (1979-1990) y en Estados Unidos Ronald Reagan (1981-1989), implementaron parcialmente las políticas económicas de personajes tales, como los Premios Nobel de Economía: Friedrich Von Hayek, y Milton Friedman respectivamente, lo que redundó en la generación de nuevas interrelaciones entre los factores económicos y mercados de todo el mundo (consumidores, trabajo, recursos naturales, inversiones financieras, etc.); sin embargo, ambos gobiernos fueron en otras áreas fuertemente intervencionistas. Asimismo el gobierno de Pinochet en Chile, en lo que se llamó "experimento", y con la visita de Friedman, haría lo mismo.

Milton Friedman, Premio Nobel de Economía en 1976, propuso dismantelar el Estado de bienestar y dejar que actúen libremente las leyes de la oferta y la demanda, volviendo a la pureza original del sistema que definiera anteriormente Adam Smith; Abogaba por un crecimiento moderado y constante de la masa monetaria como medio para solucionar en gran parte los problemas de la economía y, a la vez, permitir un crecimiento económico sin inflación; sosteniendo que la liberalización económica conduciría tarde o temprano a la democratización política. Pretendiendo a su vez, dar respuesta al fracaso del keynesianismo de la crisis de 1973. Por su parte Friedrich Von Hayek, Premio Nobel de Economía en 1974, sostiene que la economía planificada y socialista, conducen al totalitarismo y a la ausencia de la libertad para el desarrollo individual. Ambos sustentaban sus teorías en Adam Schmidt, quien argumentaba, que el *laissez faire* (dejar hacer) y la teoría de la "mano invisible" es el resultado de un mercado que funciona óptimamente sin que nadie lo guíe; *"pensó que la competencia, en el seno del mercado, conducida por una mano invisible, deberá fomentar una economía sana y justa, aunque explica con claridad que no son motivos morales altruistas los que impulsan al capitalista, sino el deseo de acumular ganancias; el desarrollo de un mercado perfecto donde ni los comparadores ni los vendedores, por su volumen afecten los precios, el resultado será una economía justa, pero para que esto suceda deberán desaparecer el monopolio y el monopsonio"*¹³³.

¹³³ RIOS CAMARENA Alfredo Ob. Cit. p. 31.

Como cada uno trata de obtener el máximo beneficio de un intercambio económico, tratará de producir los mejores bienes lo más barato posible, como todos los miembros de la comunidad harán lo mismo, el conjunto de bienes existentes aumentará al máximo del que es capaz. Así, sin que nadie lo decida centralmente, a partir de decisiones individuales, se obtendrá un óptimo social.

A partir de entonces, otros gobiernos aplicarían medidas combinando algún nivel de liberalismo económico junto con la tecnocracia estatal, muchas veces para poder contentar con algún grado de intervencionismo a sectores sociales y grupos de presión que rechazan el desmantelamiento del Estado de Bienestar. Todo este fenómeno en políticas públicas sería conocido, especialmente por sus críticos provenientes del socialismo de la post-Guerra Fría, bajo el término de "neoliberalismo".

Paralelamente, el 9 de noviembre de 1989, se produjo la caída del Muro de Berlín, abriendo camino a la implosión de la Unión Soviética en 1991 y la desaparición del bloque comunista. A partir de ese momento comenzó una nueva etapa histórica: la globalización.

“El Fondo Monetario Internacional define a la globalización como: la interdependencia económica creciente en el conjunto de países del mundo, provocado por el aumento del volumen y variedad de las transacciones fronterizas de bienes y servicios, así como por el flujo internacional de los capitales; al mismo tiempo que por la difusión acelerada y generalizada de la tecnología... Para la mayoría de los economistas, la globalización significa, en primer lugar un proceso de creciente división internacional del trabajo y la consiguiente integración de las economías nacionales a través del comercio de bienes y servicios, la inversión externa de empresas y los flujos financieros. El progreso técnico, sobre todo, en el ámbito de los transportes y las comunicaciones favorece este proceso.”¹³⁴

¹³⁴ *Ibíd.* p. 265

En México se hace presente el neoliberalismo desde 1980, más concretamente desde el sexenio de Miguel de la Madrid, e instalándose imperativamente como la política gubernamental más importante, en los periodos presidenciales de: Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón. Este modelo se caracteriza por el abandono del Estado promotor del desarrollo y del bienestar social, para lo cual, el gobierno desconoce sus obligaciones constitucionales y da paso a una forma de organización distinta a las reconocidas por la ley, fuera de la regulación, cuyo resultado ya no se dirige al desarrollo de todos, sino que se enfoca a asegurar el “automatismo dirigido”¹³⁵ por los mercados, y por tanto, beneficia a muy pocos individuos, a una elite muy reducida.

“La aplicación de los modelos de la globalización a partir del aumento de la deuda externa, como se recordara es el fruto de la deliberada acción del BM y del FMI, durante la segunda mitad de los años 1970 –acción de préstamo *bajo presión* que fue seguida por un fuerte aumento de intereses— lo cual trajo como consecuencia que la hacienda publica mexicana –al igual que la de toda América Latina y de los países endeudados— tuviera que enfrentar un pago aumentado en cantidades tales, que no pudo seguir con el mismo ritmo de inversión pública. Como las empresas mexicanas sufrieron el mismo tratamiento y tuvieron que enfrentar su propia deuda, la consecuencia para el país fue una grande y brusca disminución de la inversión bruta interna. Frente a esta situación, tanto el sector público como el privado fueron obligados y conducidos a buscar la inversión mexicana para solucionar parcialmente la grave falta de liquidez provocada.”¹³⁶

Motivo por el cual, se han realizado reformas constitucionales contrarias al Constituyente de 1916-1917, y con influencia de los viejos grupos de conservadores auspiciados por el Partido Acción Nacional, se lograron importantes cambios de dirección y rumbo político y económico, para operar bajo

¹³⁵ CASTRO ARANDA Hugo Roberto “UNA LENTA AGONIA Los Modelos de la globalización y las Elecciones en México” Ed. Gernika, México, 2006. pp. 292 y 293.

¹³⁶ Ibidem.

las ideas de los nuevos príncipes extranjeros, los defensores del neoliberalismo, que establecieron su imperio a través de las finanzas y ejerciendo presión, de todo tipo, para que los gobiernos de la gran mayoría de los países del mundo entrara a su sistema., y por supuesto, en México sus aliados fueron los descendientes viejos conservadores (hacendados, empresarios y religiosos) que desean conservar y multiplicar sus riquezas y privilegios, por encima del pueblo mexicano.

Se empezó por el modelo económico; la rectoría económica de Estado, que fue promotora del estado de bienestar, ha sido desmantelada, numerables empresas paraestatales se han vendido, las comunicaciones pasaron a manos de privadas, a particulares, los bancos también de particulares pero sobre todo de extranjeros.

El reparto agrario nacional, que fue una de las ideas mas importantes de los revolucionarios de 1910, ha terminado, ahora se reparten las tierras los terratenientes de acuerdo con sus negocios; los campesinos están mas desprotegidos que nunca, no hay dinero para el campo, y la política gubernamental es imperativa, “no se debe subsidiar el campo”; asimismo violando el artículo 27 constitucional, se ha permitido que extranjeros se adueñen de extensiones de territorio mexicano, sobre todo en las playas, para hacer sus negocios y cobren en dólares a los propios mexicanos, por ejemplo Acapulco, Cancún, Puerto Vallarta, etc.; el agua se vende a través de embotelladoras y refresqueras extranjeras a precios elevados, mientras ellos no pagan impuestos por el agua que comercializan.

En materia laboral, se han hecho contratos de trabajo y decretos presidenciales, violando el 123 constitucional, por ejemplo se ha permitido la explotación de los trabajadores con salarios mínimos que no alcanzan ni para sobrevivir; se ha desmantelado a sindicatos contrario al gobierno, dejando sólo a aquellos que lo apoyan; los patrones no inscriben a los trabajadores al Seguro Social; no hay vivienda digna ni decorosa; el ciudadano disminuye, día con día, su poder adquisitivo *per capita*; asimismo se hacen contratos mercantiles de prestación de

servicios, que en realidad son laborales, para burlar la ley. Todo es permitido por el gobierno con tal de tener contentos a los inversionistas extranjeros.

En materia religiosa, tema que los liberales lucharon contra los conservadores por el poder que ejercía la iglesia católica en el siglo XIX, se le ha vuelto a dar poder. A partir de las reformas de 1992 a los artículos 3, 5, 27, 28 y 130, con el apoyo de los principales partidos políticos PRI, PAN y PRD, se permitió el reconocimiento de la personalidad jurídica de las Iglesias; éstas tienen capacidad para ser propietarias de bienes inmuebles; asimismo, como asociaciones, pueden operar medios de comunicación electrónicos, y por supuesto, officiar misas, comercializar a través de los medios; se devolvió parcialmente los derechos políticos a los así llamados "ministros de culto", que ahora pueden votar. Y finalmente, aunque de manera no oficial, están influyendo en la agenda política nacional, con sus opiniones.

5. MODELO DE ESTADO Y GOBIERNO ACTUAL EN MÉXICO.

La Constitución Mexicana de 1917, ha sufrido innumerables reformas, que según el jurista Diego Valadez, han sido más de quinientas, sin embargo, los artículos estructurales o fundamentales no han sido modificados del todo, lo cual, permite todavía conservar parte de la esencia original, aunque con algunas reformas contrarias al espíritu del Constituyente de Querétaro, como las mencionadas arriba.

Organizacionalmente, México es un país democrático con elecciones periódicas, y con un sistema de impugnación claro, al menos en la letra de la ley; cuenta con un sistema de tres partidos (los demás existentes no tienen poder de decisión); el Poder Legislativo, el Congreso, es más autónomo que en el presidencialismo exacerbado, lo que ha permitido una confrontación entre ambos poderes, y ayudado así, al control político; la configuración del Congreso también permite que distintos políticos se expresen con mayor libertad contra el gobierno, o contra su

propio partido que lo postuló, aunque este tipo de personajes son escasos, aun los hay, y han influido para detener las reformas neoliberales que desean los extranjeros. El Poder Ejecutivo esta reducido en facultades gracias a la descentralización del poder y a la venta de paraestatales, sin embargo, la hacienda sigue operando bajo las reglas del mercado internacional. El Poder Judicial no ha cambiado, procuran justicia con el que más dinero tiene.

Los gobernadores de los estados se han convertido en barones del poder, ya que ante la falta de un poder central eficaz, hacen lo que desean por encima del poder federal; controlan las elecciones locales a su antojo; hay una falta de respeto a la ley, y sólo respetan a los poderes fácticos: la iglesia, el narcotráfico, a los dueños de los medios electrónicos de comunicaron (las televisoras) y a algunos empresarios y banqueros. La población sigue desprotegida, no hay empleo ni estado de derecho que garantice una vida digna.

La existencia de Organismos Constitucionales Autónomos como los son el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y la UNAM, han logrado dar solidez institucional para el manejo de la política y estabilidad gubernamental. Han permitido además, detener la destrucción de los procesos políticos para la gobernabilidad, por ejemplo, en 2006 se argumentó un fraude electoral, pero el IFE logró atenuar esas acusaciones, no así en 1988 en donde no existía un organismo autónomo, otro ejemplo, es la educación gratuita que ha defendido la UNAM, o la violación de derechos humanos en el país, que ha denunciado la CNDH.

México conserva su Constitución Social de 1917, aunque violada y pisoteada por los gobiernos neoliberales, con leyes contrarias a la misma y reformas constitucionales, también contrarias a los ideales revolucionarios, por ejemplo: la separación Iglesia-Estado, que ahora regresa la Iglesia como actor político importante; o la protección de grupos vulnerables, por ejemplo: campesinos y obreros que ahora están nuevamente en condiciones de esclavitud.

Todo ha sido generado gracias a la propuesta neoliberal del libre mercado, que se ha puesto en práctica en este país. En general, las políticas macroeconómicas recomendadas por teóricos o ideólogos neoliberales (en principio recomendaciones a países tanto industrializados como en desarrollo) incluyen:

Políticas monetarias restrictivas: Aumentar tasas de interés o reducir la oferta de dinero. Con ello disminuye la inflación y se reduce el riesgo de una devaluación;

Políticas fiscales restrictivas: Aumentar los impuestos sobre el consumo y reducir los impuestos sobre la producción y la renta; eliminar regímenes especiales; disminuir el gasto público y se incentiva la inversión privada y extranjera;

Liberalización: Tanto para el comercio como para las inversiones, buscan incentivar el crecimiento y la distribución de la riqueza, al permitir: una participación más amplia de agentes en el mercado (sin monopolios u oligopolios); la generación de economías de escala (mayor productividad); el aprovechamiento de ventajas competitivas relativas (mano de obra barata, por ejemplo); el abaratamiento de bienes y servicios (al reducirse costos de transportación y del proteccionismo); y el aumento en los niveles de consumo y el bienestar derivado de ello (en general aumento de la oferta y la demanda en un contexto de «libre» mercado, con situaciones de equilibrio y utilidades marginales);

Privatización: Se considera que los agentes privados tienden a ser más productivos y eficientes que los públicos y que el Estado debe adelgazarse para ser más eficiente y permitir que el sector privado sea el encargado de la generación de riqueza; y,

Desregulación: Se considera que demasiadas reglas y leyes (garantías de propiedad y seguridad), impiden la actividad económica y que su reducción a un mínimo necesario, propician un mayor dinamismo de los agentes económicos.

Es decir, el neoliberalismo globalizador, atenta contra la soberanía nacional de todos los países; ahora, los reyes del mundo, barones y príncipes, ya no usan sus títulos nobiliarios para mandar, sino que utilizan las cotizaciones de la Bolsa de Valores, son dueños del dinero virtual que mueve al planeta, y por supuesto, a los Estados que están en el sistema neoliberal, que se han quedado sin gobierno, porque ahora se sujetan a las reglas que imponen estos multimillonarios a través del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, y de otros organismo internacionales.

Como respuesta de este atropello a la soberanía, diversos grupos se han expresado en contra, en México, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, el ERPI, así como las huelgas y marchas de sindicatos; huelgas y paros de estudiantes y maestros en las universidades (UNAM 1999-2000), y un descontento generalizado, que ha llevado a la población a vivir del comercio informal. Lo cual, también ha propiciado que, ante la falta de la aplicación de la ley, se lleven a cabo negocios ilícitos con total impunidad, como lo son los secuestros. Otros más, vistos con total respaldo de los que nada tienen, por ejemplo, la industria del narcotráfico, en donde los campesinos prefieren donar sus tierras a los capos de la droga, a cambio de dinero para sobrevivir y mantener a su familia, prefieren vivir en la ilegalidad que morir de hambre ante la falta de apoyo del gobierno; incluso los narcotraficantes son bien vistos y tratados como héroes en sus lugares natales, porque además brindan protección a sus comunidades y hasta corridos les han hecho las agrupaciones musicales; cuentan también, con el respaldo de los gobernadores de los Estados. El narcotráfico es, después del petróleo, la industria que más dinero deja para la circulación del capital; es el resultado de una falta de Estado de Derecho, que ha caracterizado a los gobiernos neoliberales. Ahí está el reflejo de la desregulación.

La soberanía nacional, es decir, el poder que tiene la población de cada país, no se ejerce desde el interior de las entidades federativas, ni de los municipios con sus respectivos gobiernos; el poder se ha dispersado fuera del marco jurídico, es decir, el terrorismo y la delincuencia organizada ha tomado el control de diversas naciones y México no es la excepción, perdiéndose el control del poder que ha debilitado las instituciones; el rumbo se ha perdido y el progreso se ha olvidado. También el neoliberalismo ha procurado, históricamente, quitarle poder y control al gobierno, y para ello, ha propuesto dismantelar la estructura jurídica, desregulando la actividad económica; igual que la delincuencia organizada, el neoliberalismo se inclina por la ley del más fuerte y la no intervención del Estado. El Estado ha perdido soberanía frente al neoliberalismo y la delincuencia organizada

Conclusiones del Capítulo

La idea principal de este capítulo es comprender la historia y paradigmas de los diversos diseños de Estado y gobiernos que ha tenido México, y por tanto, poder entender el rumbo que debemos tomar, o retomar, como Nación independiente, y sobretodo la soberanía nacional.

La historia nos muestra que a lo largo de las revoluciones sociales que ha tenido nuestro país, surgen cambios en el sistema jurídico mexicano, de hecho las tres revoluciones que acontecen en la época moderna de México, son el antecedente para que surja una nueva Constitución Política, de acuerdo con el escenario y la coyuntura de ese momento, y con ello su respectiva protección jurídica a través de artículos constitucionales. Como lo señalé en un principio, las decisiones políticas fundamentales del ser o modo de ser de una nación, las toman los principales actores políticos, y considero que no son simples reformas a la anterior constitución, sino una constitución nueva, con esencia propia.

Es importante considerar los hechos reales, la historia social, cuando se cambia la Constitución del estado, ya sea parcial o totalmente, pero también se deben analizar la legitimidad o falta de esta de esos cambios en el ordenamiento jurídico. Considero que una revolución social por sí misma legitima sus acciones, siempre y cuando la mayoría sea la triunfadora en la revolución.

El ordenamiento jurídico mexicano es el resultado de la evolución del sistema español de la época colonial, y de las aspiraciones de soberanía del pueblo de México que le dieron independencia a la nación y libertad de autogobierno al Sistema Político.

La historia del México independiente registra muchas luchas armadas y cambios de ideología, sin embargo, son tres movimientos liberales los que le otorgan a la nación una nueva Constitución jurídica, o bien, evolución de la Constitución Política del pueblo mexicano: la Independencia en 1810; la Reforma Liberal y su Constitución de 1857; y la Revolución Social de 1910 que emana la Constitución de 1917.

En cuanto a la ideología, México tiene 200 años de vida independiente del Estado mexicano, en el siglo XIX los conservadores deseaban un modelo de Estado y gobierno con la participación de la iglesia, un gobierno conservador con anhelos de crear un Estado religioso e imperial. En contraparte, los liberales o jacobinos, prefirieron la no intervención de la iglesia, y por lo tanto, la creación de un gobierno y Estado civiles, es decir, republicanos; Como resultado de lo anterior, los conservadores apoyados por la estructura eclesiástica, tuvieron modelos combinados con los imperios de Iturbide y Maximiliano de Habsburgo, como también con modelos republicanos como el de Lerdo de Tejada; Por su parte, los liberales lucharon por alejar a la estructura de la iglesia de las decisiones políticas fundamentales que tomaba el gobierno, y además, propusieron siempre un modelo republicano, nunca un monárquico. A pesar de ello, también tuvieron sacerdotes en sus filas, como el generalísimo Morelos, pero no la estructura de la

iglesia, por eso el cura Morelos fue excomulgado de la misma, al igual que años más tarde Don Benito Juárez, que también estudiaba para ser sacerdote, y que también fue excomulgado. Es importante señalar que muchos liberales estudiaron en conventos porque la iglesia era la única institución que otorgaba la educación, ya que las demás escuelas no religiosas eran consideradas como clandestinas.

El modelo liberal o social, pretende que la soberanía sea de todos, y por tanto, que tenga un gobierno emanado del pueblo; y el otro proyecto, el conservador, que busca un gobierno de pocos a través de monarquías o de un grupo de poder extranjero, pero siempre apoyado por la iglesia, el cual, en nuestros días, sus postulados son muy similares a los neoliberales, que buscan también gobernar a México desde el extranjero a través de las empresas transnacionales, que en el modelo del neoliberalismo ya está sucediendo.

En el México actual, con políticas monetarias restrictivas se impide el crecimiento económico, ya que se disminuye el flujo de exportaciones y se perpetúa el nivel de deuda interna y externa denominada en monedas extranjeras; con la política fiscal neoliberal, se busca beneficiar a las empresas extranjeras con exenciones de impuestos, mientras el grueso de la población paga cada vez más.

CAPITULO III

RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCESO LEGISLATIVO

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, establece un marco normativo con base en el constitucionalismo moderno, el cual históricamente implica las garantías individuales y sociales, los paradigmas y la estructura del Estado conocida como división de poderes, o división de las funciones del poder en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como sus delimitaciones y respectivas competencias.

De este Poder dividido en funciones, o *Poderes*, solamente el Judicial contempla requisitos de conocimiento y profesión de sus titulares, los cuales son expertos en derecho y no están sujetos a la elección popular, su función principal de este Poder es administrar justicia, es decir, señala el derecho que tienen las personas en caso de conflicto; dos poderes electos sancionan el nombramiento del órgano máximo de este poder, es decir, el Ejecutivo propone a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de una terna, y el Senado ratifica de entre ésta al que debe ser ministro. En cambio, los otros dos poderes dependen de la elección del pueblo, y su función es fundamentalmente política.

El Poder Legislativo es quien lleva a cabo el proceso y procedimientos de reforma y adición, tanto a las leyes como a la Constitución misma —artículo 135—, aunque el Ejecutivo interviene en la promulgación y publicación de las reformas e incluso en la iniciativa —artículos 71, 72 y 89—; en esencia, la mayor parte del procedimiento se lleva a cabo en el Parlamento o Poder Legislativo en la mayor parte de países, y sobre todo en México, por lo tanto, es ésta institución el objeto de estudio de este trabajo.

El primer acercamiento de algunos mexicanos a un proceso parlamentario se tuvo en nuestro país cuando se hizo la convocatoria para que enviaran diputados a las Cortes de Cádiz para discutir la Constitución Política de la Monarquía Española, dicha convocatoria se publicó en la Nueva España el 16 de mayo de 1809: declarando en el artículo primero que la Nación Española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios y definiendo como españoles, en el artículo quinto a todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y a los hijos de estos; por tanto, en México se eligieron a 15 diputados, de entre los cuales destacó Miguel Ramos Arizpe, quien posteriormente propondría el establecimiento del bicameralismo en México, en el Acta Constitutiva de la Federación que contenía las bases a las que debía ceñirse el Congreso para redactar la Constitución en 1824.

Tiempo después, la Constitución de Apatzingán estableció un catálogo de facultades a los diputados, por ejemplo, el Congreso se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia (art. 48); un presidente y vicepresidentes designados por sorteo cada tres meses (art. 49); prohibición para ser diputados a los miembros del Supremo Gobierno y Supremo Tribunal a menos que se hayan separado de sus funciones dos años antes (art. 53); se prohibía la reelección inmediata de legisladores (art. 57); los diputados serían inviolables en sus opiniones (art.59), entre otras. Sin embargo, nunca entro en vigor.

Durante el primer imperio, ya con la división de poderes, el Poder Ejecutivo recaía en la Regencia y el Poder Legislativo en las Cortes, pero mientras estas se reúnen, ambas funciones las tenía la Junta Provisional de Gobierno integrada por notables del reino; el proyecto de la regencia sería bicameral, en donde la Cámara alta representaría al clero, al ejército, a las ciudades y a las provincias, mientras que la cámara baja sería representante de los ciudadanos. El Congreso inició sus actividades el 24 de febrero de 1822 y “al inicio de la sesión el diputado por México, Pablo Obregón, reclamó el asiento preferente para el presidente del Congreso, y el futuro emperador, libertador de México, tuvo que ceder su lugar al

presidente de la asamblea, que de este modo manifestó su soberanía y su actitud política”¹³⁷; este Congreso no redactó ningún artículo, solamente designó a Iturbide como emperador el 19 de mayo de 1821, después fue disuelto por el propio Iturbide el 31 de octubre y reestablecido el 7 de marzo de 1823.

La primera Constitución formal del México independiente de 1824, ya estableció diversos artículos sobre el Congreso, siendo éste bicameral; los diputados representaban al pueblo y los senadores a los Estados; los legisladores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo y protegidos por el fuero constitucional; los diputados y senadores podrían hacer propuestas de ley desde sus respectivas cámaras.

En las Siete Leyes de Santa Anna, creado el Supremo Poder Conservador como árbitro de los otros tres tradicionales, fue una barrera con el Poder Legislativo, el cual chocó mucho en sus decisiones con este Supremo Poder, que fue desaparecido en 1840.

La Constitución Liberal de 1857 introduce en su redacción una mejor técnica legislativa, dividida en ocho títulos, el tercero correspondiente a la división de poderes, y la sección primera contenía los siguientes rubros: 1.- De la Elección e Instalación del Congreso; 2.- de la Iniciativa y Formación de Leyes; 3.- de las Facultades del Congreso; y 4.- De la Diputación Permanente. Cabe señalar que el Senado fue suprimido y restaurado hasta 1874; la iniciativa de leyes la tenían tanto los diputados federales como los locales y el presidente de la república; La Cámara de Diputados nombraba y removía a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda; El Senado autorizaba los nombramientos de los funcionarios del servicio exterior y recibía los juramentos del presidente y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

¹³⁷ BATIZ VÁZQUEZ Bernardo “Teoría del Derecho Parlamentario” ed. Oxford, México 1999, p. 68.

En la actualidad, la Constitución de 1917 establece las facultades jurídicas del Poder Legislativo en México, conocidas también como Derecho Parlamentario, en el título tercero, es decir, en los artículos 49, 50, 51, 56, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 y 79 sustancialmente, estableciéndose este órgano como bicameral; asimismo otros artículos más se relacionan con este Poder: el artículo 41 que se refiere a la Soberanía nacional y al Instituto Federal Electoral que organiza las elecciones y da el porcentaje oficial de la integración de ambas Cámaras; el 96 en Aprobación de los Ministros de la Suprema Corte por parte del Senado de la República; el 105 en materia de Controversias Constitucionales; los artículos 108, 109, 110, 111 y 112 en cuanto a la Responsabilidad de Servidores Públicos y Juicio Político; los artículos 29, 84, 85, 86, 87, 88 y 93 se refieren al control parlamentario; el 133 sobre los Tratados Internacionales que apruebe el Senado de la República; y por supuesto, el 135 que establece el procedimiento para la reforma constitucional. En cuanto a la legislación secundaria de este Derecho Parlamentario, la normatividad aplicable en concreto es la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y los Acuerdos Parlamentarios.

Tradicionalmente en México, por razones institucionales y constitucionales, hemos fortalecido al sistema presidencial y hemos debilitado el sistema representativo.

En 1977 se llevó a cabo la primera gran reforma política del país con la actual constitución de 1917, que también derivó de ella la Primera Ley Orgánica de 1979, y que permitió que se fortalecieran las organizaciones políticas llamadas partidos, fue cuando se les reconoció constitucionalmente, y que le dio además a la Cámara de Diputados, una integración correspondiente a una elección directa en distritos uninominales y a una elección de representación proporcional en distritos plurinominales. Antes se había intentado otro proyecto de cambio importante, porque resulta que en 1961 llegamos a tener en la Cámara de

Diputados sólo 3 diputados de oposición, de 176 diputados sólo 3 pertenecían a la oposición. En el Senado, por supuesto, no había ningún senador de oposición y esto significó una grave preocupación para el sistema político, porque entrañaba una pérdida de legitimidad y entonces se acuñó un mecanismo al que se llamó de diputados de partido, para que independientemente de la votación que se tuviera, todo partido que alcanzara el 1.5 por ciento de la votación nacional tenía derecho a acreditar diputados de partido, hasta un máximo de 20. Primero se estableció el 2% como límite, después se bajó al 1.5, y luego se amplió de 20 a 25 diputados.

Sólo fue con la reforma de 1977, que además legitimó la participación del Partido Comunista que había estado relegado o proscrito a lo largo de toda su historia desde 1919, incorporó a este Partido al proceso electoral y se fue construyendo un proceso de representación plural en el país. Las posteriores reformas de 1990 con la creación del IFE, e inmediatamente después se crea el Tribunal Electoral dependiente del IFE y en 1996 la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, asimismo la autonomía electiva del Distrito Federal que se ejerció por primera vez para elegir al jefe de gobierno, jefes delegacionales y diputados locales en 1997, con lo cual se produjo mayor legitimidad a los procesos electorales, además de la alternancia de partido en el gobierno en el año 2000.

Proceso Legislativo en la Constitución Mexicana.

El proceso para legislar comienza con la iniciativa de ley; en nuestro país, México, se fundamenta en el artículo 71 constitucional, que establece que tiene derecho a iniciar leyes el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

El artículo 72 de la Carta Magna señala el procedimiento a seguir; se prevén los diferentes escenarios que puede tener una iniciativa de manera general, según los incisos siguientes: A) señala que los proyectos de ley o decreto aprobados por

ambas cámaras y sin observaciones del Ejecutivo éste lo publicará inmediatamente; B) que se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de los diez días útiles; C) se refiere a los proyectos rechazados por el Ejecutivo; D) a los rechazados por la Cámara revisora en su totalidad; E) a los desechados en parte o modificadas por la revisora, remitiendo a los anteriores incisos para los efectos correspondientes; F) señala que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismo tramites establecidos para su formación; G) establece que los proyectos de ley o decreto desechados no pueden volver a presentarse en las sesiones del año; H) dice que las iniciativas se puede presentar indistintamente en cualquiera de las cámaras, con excepción de los empréstitos, contribuciones, impuestos, reclutamiento de tropas, las cuales deben discutirse primero en la Cámara de Diputados; I) señala el plazo de un mes para que la comisión dictamine la iniciativa de ley o decreto, de lo contrario el mismo proyecto pueden presentarse en la colegisladora; y finalmente, el inciso J) señala que el Ejecutivo no puede hacer observaciones en las resoluciones del Congreso, cuando este realice funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo, en el juicio de procedencia.

El artículo 73 señala las facultades que tiene el Congreso, y concretamente, las materias en que puede legislar; El artículo 74 se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; el 75 del Presupuesto de Egresos; el 76 a las facultades exclusivas del Senado; y el 78 sobre la Comisión Permanente. Conformándose así el sistema jurídico constitucional para el proceso legislativo.

En cuanto a las reformas y adiciones a la Constitución, es otro procedimiento especial regulado por el 135 de la Carta Magna, para lo cual se establece una votación de dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso, y una votación de la mayoría de las legislaturas locales, es decir, más de 17. Sin embargo, no establece los puntos fundamentales que se puedan reformar o no, por este procedimiento, pareciera que todo se puede modificar y de hecho se ha

realizado, con las reformas políticas de 1992, y se sigue intentando con reformas a la energía que tienden a la privatización.

Con este procedimiento del 135 constitucional, ¿se podrá reformar la forma de gobierno, para desaparecer la democracia y constituir una monarquía? ¿Se puede delegar la soberanía nacional a una persona de la realeza? ¿Se puede renunciar a las garantías fundamentales? A caso estas y otras interrogantes ¿Se pueden hacer a través del procediendo del 135 constitucional?; una más que ha estado en boga en los ultimo años, ¿Se podrá a través de este procedimiento expedir una nueva constitución? Me parece que carece de legitimidad este procedimiento para los puntos torales de la Constitución, que algunos autores como Tena Ramírez ha denominado el “constituyente permanente”.

Cabe mencionar que este capitulo solamente se refiere al Régimen Jurídico del Proceso Legislativo, y el siguiente a la legitimidad del mismo, ya que es un tema central en este trabajo y por eso considero dedicar un capitulo completo al tema. Sin embargo, adelanto que prefiero nombrarle a este proceso como reformador permanente acotado, porque no constituye permanentemente, solamente reforma y adiciona, y debiera atender la legitimidad y los paradigmas.

La Representación Nacional.

Durante la Edad Media y posteriormente, hasta los Estados Generales convocados por Luís XVI en 1789, prevaleció lo que se llamó el mandato imperativo para los representantes; esto es, que los representados instruían a los representantes sobre las resoluciones que tenían que adoptar y sobre los puntos que tenían que tratar. Los diputados llegaban a Paris de todos los rincones de Francia con sus cahiers o cuadernos, en los que traían por escrito las instrucciones de los electores de todas las parroquias¹³⁸; los diputados no representaban a toda la Francia, sino solamente a las villas en donde eran

¹³⁸ BATIZ VÁZQUEZ Ob. Cit. p. 106.

elegidos, lo cual impedía que los diputados tuvieran libertad de actuación, y de no cumplirlo, existía la figura de la revocación de mandato, es decir, los diputados no eran representantes sino mandatarios, similares a la figura del mandato del derecho civil.

Con el surgimiento del Estado moderno, desaparece la figura de la revocación de mandato entre los legisladores y también se impone la regla de la representación nacional, es decir, representan los diputados a toda la Francia y no solamente a un pedazo de territorio, dando lugar entonces, a la libertad de acción del parlamento para controlar al Ejecutivo, quien sí es un mandatario, logrando de esta manera, un equilibrio de las fuerzas detentadoras del poder sin más límite que el señalado por la Constitución del Estado; la Constitución producto de la revolución francesa prohíbe tanto las instrucciones a los diputados, como la revocación de mandato a estos, asumiendo la representación con un sentido diferente, en donde ya no eran los representantes de las villas sino de toda la nación francesa.

En el Estado mexicano la representación política, ha sido históricamente una representación nacional que emana del pueblo, el pueblo es el soberano y el diputado el representante de este.

El artículo 39 de la Constitución mexicana señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; el 41 establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores; el 51 menciona que la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación. Entonces en el Poder Legislativo es donde se representa al pueblo, mientras que el 56 señala que la Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, hasta aquí está muy claro que los senadores

representan a las entidades federativas, sin embargo, este artículo agrega que los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, con lo cual rompe la original propuesta del bicameralismo de 1824, cuya constitución si establecía claramente que los senadores eran representantes de los Estados.

Jorge Carpizo define las características del sistema representativo¹³⁹ señalando que:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación.
- b) El representante en su actuación, es independiente de sus electores.
- c) El representante es pagado por el Estado, no por los votantes.
- d) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de idea de revocar el mandato.
- e) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- f) La elección del representante se basa en la noción del voto individual: consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado.

Por su parte Bernardo Bátiz dice: “los diputados no representan ni a su distrito, ni a su partido, ni a su estamento, ni a su clase social y mucho menos a su gremio o corporación... si el representante lo es de la nación, esto es, del pueblo entero, no tendrá porque someterse a disciplinas de partido ni porqué aceptar consignas de coordinadores, líderes o dirigentes de grupos parlamentarios. El parlamentario no representa a su grupo sino a la nación, por tanto, tendrá que poner por encima de intereses parciales o sectoriales, el interés común.”¹⁴⁰ Considero que jurídicamente tiene razón, sin embargo, en la práctica parlamentaria no es así, los diputados se sujetan a las decisiones de los coordinadores de los grupos parlamentarios, algunos más a los intereses de los gobernadores que los postularon, otros a sus gremios; se podría decir que casi no hay diputados que verdaderamente

¹³⁹ CARPIZO Ob. Cit. p. 155.

¹⁴⁰ BATIZ VÁZQUEZ Ob. Cit. p. 106.

representen a la nación en su conjunto, tanto en sus discursos como en sus actuaciones, son contados los casos que se han dado.

Ahora bien, la nación otorga su representación a través de su Constitución política y jurídica al establecer su tipo de Estado como democrático. La democracia como ya lo señalé, por el número de habitantes —de más de cien millones de mexicanos—, no puede ser directa, no podrían ponerse de acuerdo para un asunto en particular, el pueblo mandante necesita representantes que vigilen y controlen al mandatario o ejecutor de la política, es decir, al Ejecutivo; el representante de la nación, el diputado o conjunto de ellos, legisla para todo el Estado, para toda la nación y en beneficio de ésta.

Por medio de la democracia representativa la nación protege sus intereses; el constituyente de 1917 retoma la idea de la Constitución francesa de 1789 y al mismo tiempo la mexicana de 1824 siendo la representación nacional la asamblea popular, elegidos todos y cada uno de los diputados en circunscripciones electorales concretas, representando así a la nación en bloque.¹⁴¹

En México la depositaria de la representación nacional es la Cámara de diputados de conformidad con el artículo 51 de la Constitución, lo cual no es una facultad discrecional, sino un mandato del soberano a través de la Carta Magna del Estado. Por sentido común y por lógica jurídica, el representante nacional debe velar por los intereses de la propia Nación y del Estado en su conjunto, ya que el representante no puede ir en contra de su representado, no pueden legislar ni hacer política en contra del pueblo, lo cual es una regla general o principio jurídico-político, que no se puede pasar por alto, además del respeto a los límites que impone la Carta Magna.

¹⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Ed. IJ, UNAM y Porrúa, decimotercera edición, Tomo I, México 1998. pp. 606 y 607.

En cuanto a la legislación civil, establece que la representación es un acto por el cual una persona cuida del patrimonio o intereses del representado, en donde “el representante tiene voluntad propia y libre, pero está al servicio del representado y lo que haga o diga en su calidad de representante debe ser dicho y hecho en bien del representado.”¹⁴² Asimismo encontramos instituciones que utilizan la representación por motivos de incapacidad, como la tutela, o bien, la representación legal en las personas morales en el caso de un litigio, en cuyo caso el abogado representa los intereses de su representado.

Nuestro código civil federal define la representación de la siguiente manera: *Artículo 1800.- El que es hábil para contratar, puede hacerlo por sí o por medio de otro legalmente autorizado; Artículo.- 1801 Ninguno puede contratar a nombre de otro sin estar autorizado por él o por la ley; Artículo 1802.- Los contratos celebrados a nombre de otro por quien no sea su legítimo representante, serán nulos, a no ser que la persona a cuyo nombre fueron celebrados, los ratifique antes de que se retracten por la otra parte. La ratificación debe ser hecha con las mismas formalidades que para el contrato exige la ley.*

La representación es muy parecida al mandato, sin embargo, el código civil señala: *Artículo 2546.- El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga.* Es decir, son poderes especiales para uno o varios actos en concreto

De conformidad con lo anterior, se demuestra que el mandatario debe actuar a la exacta observancia del mando u orden, sin que exceda su actuación que le encomendó el mandante. Sin embargo, el representante si puede actuar con mayor libertad siempre y cuando no afecte los intereses de su representado, porque su poder es general para diversas actuaciones hasta lograr el objetivo que busca el representado a través de su representante, como lo es legislar a favor de la nación durante su encargo. Lo anterior no exime al representante para consultar

¹⁴² BATIZ VÁZQUEZ Ob. Cit. p. 104

a su representado (el pueblo) para asuntos en donde tenga alguna duda, de ahí que algunas legislaciones locales establecen los mecanismos de plebiscito y referéndum.

En el orden civil se estipulan en concreto los derechos y obligaciones de los representantes y representados para darle certeza a ambas partes, por lo que considero importante falta precisar los derechos y obligaciones de los legisladores para evitar la extralimitación en su actuación, y sobretodo impedir que legislen en contra de la nación, o al revés, para que no se sientan limitados sin haber fundamento ni motivación, precisamente por la falta concreta de un listado o catalogo de los mismos.

El poder de representar es de carácter general en la mayoría de las veces, y sólo por excepción, puede necesitar un poder especial dentro del poder general que otorga el poderdante o representado, mientras que el mandatario siempre tendrá un poder especial, ya que no puede actuar mas allá de lo concreto que se le encomendó en el mando u orden.

2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Orgánica del Congreso es una ley secundaria que regula la organización del Poder Legislativo en tanto entidad y poder público, de acuerdo con las disposiciones constitucionales. En ella están determinados los fines del Congreso, su estructura, sus atribuciones y su funcionamiento, así como las instituciones, dependencias y entidades que lo constituyen.

La expedición de dicha Ley es una atribución exclusiva del propio Congreso sin participación del Poder Ejecutivo.

Se expidió originalmente el 25 de Mayo de 1979 por la L Legislatura del Congreso, abrogando parcialmente el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* de

1934 y reformado en 1963, 1966 y 1975. La *Ley Orgánica*, por su parte, ha sufrido modificaciones en 1981, 1994, 1999, 2001, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009, habiendo en 2010 diversas iniciativas para reformarla nuevamente.

El término “Ley Orgánica” se le aplica precisamente porque organiza y determina los objetivos y competencias del Poder Legislativo en tanto entidad pública, lo que la diferencia de una “Ley Reglamentaria” que sólo amplía y desarrolla los preceptos contenidos en otros ordenamientos legales superiores.

La forma democrática y representativa adoptada por la República Federal, da la base para que el Congreso tenga como características: 1.- Estar constituido por un grupo de personas y nunca poder depositarse en una sola; 2.- Cada persona tiene representación política; en el caso de los Diputados, cada uno representa a la Nación, y los Senadores, tres de ellos representan a cada Entidad Federativa; 3.- Los diputados no representan a un distrito o circunscripción electoral en particular, son equivalentes en la representación y tienen con sus electores solamente responsabilidad política; 4.- No puede cada cámara ejercer su encargo sin la concurrencia de más de la mitad de sus miembros. Principio de mayoría; y 5.- Cada miembro de una cámara tiene responsabilidad legal para presentarse y ejercer su cargo.

La forma representativa se adopta porque la Nación no puede ejercer por sí misma el gobierno que cumple la voluntad Estatal.

El Poder Legislativo, es la única rama del gobierno donde concurren las corrientes políticas y los intereses particulares existentes dentro de la Nación. Se trata de un órgano deliberante que requiere de tiempo para reflexionar colectivamente; la naturaleza del trabajo parlamentario requiere del debate sustentado en el conocimiento de la confrontación de ideas o de visiones sobre cada tema y de la negociación en la que participa la pluralidad psicológica, política y cultural de sus

integrantes, salvaguardando en su conjunto el acuerdo y la unidad política de la Nación.

El Congreso de la Unión se organiza en una estructura de 300 diputados electos directamente por el voto popular o mayoría relativa, y 200 diputados plurinominales o de representación proporcional divididos en cinco circunscripciones, mientras el Senado de la República se integra por 64 de mayoría relativa, dos por entidad federativa, 32 de primera minoría, es decir, el mejor segundo lugar de cada entidad, y finalmente 32 de listas plurinominales, que dependen del porcentaje de votación que haya obtenido cada partido político.

Sin embargo, no siempre fue así, la Cámara de Diputados ha crecido en términos cuantitativos de manera drástica, pasando de tener 178 diputados en el año 1961 a 231 en 1973, 400 miembros en 1979, hasta llegar a 500 diputados desde 1988 a nuestros días.

Por su parte, el Senado de la República se integraba originalmente con 64 senadores, dos de cada estado, electos por mayoría absoluta de votos de sus respectivas legislaturas durando en su encargo cuatro años y renovados por mitad cada dos años según lo decretaba la Constitución de 1824 en su artículo 25; En octubre de 1835 la Constitución de 1824 fue abrogada y sustituida por las Leyes Constitucionales que, con un sistema centralista, mantuvieron la existencia de la Cámara Alta, pero deformada en un organismo aristocratizante y nulo el Supremo Poder Conservador. La Constitución de 1857 fue terminante y llevó a la supresión del Senado, teniendo estipulado en su artículo 51 que el poder legislativo fuese unicameral; durante el Gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, nuevamente se presentara la propuesta, afirmaba que en una República Federal son necesarias dos Cámaras que combinen en el Poder Legislativo los elementos popular y federal. La Cámara de Diputados, por su elección en número proporcional a la población representa por sí mismo el elemento popular, y un Senado, compuesto de igual número de miembros como estados existen, vendría

a representar el elemento federativo; 13 de noviembre de 1874 el Senado de la República fue restaurado e inició sus trabajos a partir de la apertura del Congreso el 16 de septiembre de 1875; en 1933 fue introducida una ampliación al periodo del encargo de los senadores, para quedar en seis años; en 1986 se reformó la Constitución para establecer que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovarían por mitad cada tres años; en 1993 se daría otra reforma que consideró una nueva conformación del Senado de la República, éste se integraría con cuatro senadores de cada estado y el Distrito Federal, de los cuales tres serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría; en 1996 con la reforma Constitucional se dio una nueva conformación a la Cámara de Senadores, misma que rige hasta nuestros días. Actualmente el Senado se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría, los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional.¹⁴³

En cuanto a la forma interna de organización, el Congreso mantenía una estructura de concentración del poder, es decir, el grupo parlamentario que obtenía más triunfos —el PRI— también obtenía toda la autoridad administrativa de ambas Cámaras; la autoridad era ejercida por la Gran Comisión, que era integrada por el grupo parlamentario mayoritario que controlaba absolutamente todo.

El Partido del gobierno fue perdiendo votos, y por tanto fuerza; los partidos de oposición ganaron cada vez más distritos electorales, incluso entidades federativas, lo cual hizo que la conformación de las Cámaras saliera de contexto con respecto a su legislación interna; los partidos de oposición replantearon la forma de organización y la representación de la autoridad legislativa en ambas

¹⁴³ Pagina Oficial del Senado de la Republica, <http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=historia>. Consultada el día 5 de septiembre de 2010.

Cámaras, para lo cual diseñaron una serie de reformas más apegadas con la realidad, que entraron en vigor en 1999. Estas reformas permitieron una democratización en lo administrativo, partiendo el poder entre los diversos grupos parlamentarios, es decir, una Mesa Directiva rotativa, que es integrada por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, en donde el presidente de cada Cámara puede durar un año en el cargo; otro órgano directivo es la Junta de Coordinación Política para ambas cámaras, se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, sin embargo, en el caso del Senado, además de estos, dos senadores de la fracción mas grande y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura, en su ausencia el Coordinador de cada grupo parlamentario podrá nombrar un Senador que lo represente. Dichas Juntas de Coordinación son presididas de manera decreciente de conformidad con el número de integrantes que tenga cada fracción parlamentaria, es decir, el grupo más grande preside primero, posteriormente el segundo grupo y finalmente el tercer grupo que tenga más curules.

Un tercer órgano directivo exclusivo de la Cámara de Diputados, que se podría decir, el máximo órgano, es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos integrada por el presidente de la mesa directiva, y por la junta de coordinación política, no es una fusión porque no considera a los vicepresidentes ni a los secretarios de la mesa directiva, por otro lado, pueden asistir a las reuniones de este órgano los presidentes de las comisiones cuando exista algún asunto de su competencia; supervisa todos los asuntos administrativos de la Cámara de Diputados.

Aunque en un inicio fue una reforma que permitió la participación de todas las corrientes, con el tiempo se ha convertido en una estructura administrativa que necesita concensuar la mayor parte de decisiones, impidiendo por tanto, la rapidez en las mismas, el trabajo administrativo se duplica, los burócratas duplican las funciones, y por tanto, se multiplican los gastos y el número de servidores que

hacen la misma función. En otras palabras, resulta muy caro y muy lento el mantener una autoridad con dos cabezas o tres de forma rotativa. Resulta complicado el manejo de un automóvil con dos votantes, y más aún, cuando ambos conductores son de corrientes ideológicas distintas.

Ahora bien, otra norma jurídica reconocida por la propia Ley Orgánica del Congreso son los Estatutos de los Partidos Políticos, que también tienen injerencia en el derecho parlamentario; la ley en comento, en su artículo 26 numeral 2, señala que el Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara; el numeral 3 establece que en la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente: ... b) Las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen.

De lo anterior se observa que los partidos políticos, además de tener el monopolio de postular candidatos a puestos de elección popular, sus estatutos tienen alcance jurídico para la conformación de los grupos parlamentarios dentro de las Cámaras; asimismo, los coordinadores tienen el visto bueno del propio partido político y son los operadores fundamentales en la negociación parlamentaria, representando a su vez, a dichos institutos políticos al interior de las Cámaras.

Proceso Legislativo en la Ley Orgánica del Congreso Mexicano.

Esta etapa de la formación de la ley, o modificación a la misma, se enfoca a la discusión y turno al interior del Congreso; se turnan las iniciativas o proyectos de ley o decretos a las comisiones para su estudio, análisis y dictaminación, estableciendo un plazo de 20 días hábiles, de lo contrario, el presidente de la Mesa Directiva puede excitar a la Comisión correspondiente para que presenten el dictamen en un término de diez días.

El fundamento legal de las comisiones lo encontramos en el artículo 39 de ésta Ley, que a la letra dice: Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales; y, el artículo 45 numeral 6 inciso d señala que se deben reunir las comisiones cuando menos una vez al mes.

Las comisiones son el filtro de los diversos asuntos legislativos, salvo el caso de las proposiciones con punto de acuerdo de obvia y urgente resolución, las cuales son un instrumento que se utiliza para realizar exhortos o emitir opiniones con respecto a la aplicación de la política de los otros poderes federales, o bien de los estatales, municipales y del Distrito Federal.

3. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Reglamento con el que las Cámaras conducen actualmente sus debates tiene su origen y evolución, también desde el México independiente, con el antecedente inmediato del Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes Constituyentes del 24 de noviembre 1810, para regir las discusiones que producirían la Constitución de Cádiz, el cual consideraba a los diputados como delegados de las provincias y ciudades; su segundo reglamento fue expedido el 14 de septiembre de 1813, asimismo el del 29 de junio de 1821, siguió rigiendo las discusiones de las Cortes Españolas y sus comisiones.

Sin embargo, el primer reglamento mexicano para el funcionamiento de un Congreso, el de Chilpancingo, fue expedido el 11 de septiembre de 1813, también llamado Congreso de Anáhuac,¹⁴⁴ en donde José María Morelos y Pavón dio lectura al documento que llamó “Sentimientos de la Nación”, y precisamente, por

¹⁴⁴ BÁTIZ VÁZQUEZ Ob. Cit. p. 89

la seriedad e importancia política, jurídica y filosófica del debate, se diseñó un reglamento para un constituyente.

Otro documento de esta naturaleza fue el Reglamento para el Gobierno de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, del 14 de noviembre de 1821 emanado del Plan de Iguala y del Tratado de Córdoba, y posteriormente, el Reglamento de la Junta Instituyente de 1822, expedido por la propia junta, la cual era un órgano aristocrático integrado por 38 notables casi todos elegidos por Iturbide, este reglamento crea las comisiones permanentes, para los asuntos de Relaciones Exteriores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda y de Guerra; asimismo se expidió el Reglamento del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823 y el Decreto de las Juntas Preparatorias para el Futuro del Congreso del 30 de septiembre de 1823

Para la Constitución de 1824, entra en vigor un reglamento ya no para un poder constituyente como las anteriores, sino para un poder constituido, el Poder Legislativo; el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824, regulaba la organización interna y los debates del órgano legislativo; reconocía 11 Comisiones Ordinarias, las cuales eran las siguientes: Puntos Constitucionales, Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda, Crédito Público, Justicia, Negocios Eclesiásticos, Industria Agrícola y Fabril, Libertad de Imprenta, Policía Interior y Peticiones. Asimismo se crearon comisiones instaladoras para la entrega-recepción de las posteriores legislaturas. Y mas tarde crea otro documento jurídico conocido como la Ley de Obligaciones de las Comisiones del Congreso, en la cual, en el artículo primero “se exigía a las comisiones que al notificar infracciones por parte de sus miembros respecto a la Constitución, Acta Constitutiva, leyes generales o expedientes turnados, debían hacerlo del conocimiento a la cámara, para luego integrar el dictamen respectivo y turnarlo a la sección del Gran Jurado, para proceder conforme a derecho”¹⁴⁵

¹⁴⁵ MURO RUIZ, Eliseo “Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión”, primera reimpresión, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2008. p. 71

Disposición contenida dentro de la Acta Constitutiva y Leyes Generales del 21 de enero de 1830.

En 1837, durante la Constitución centralista conocida como las Siete Leyes, se expidió el Reglamento del Congreso, denominado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, aunque de 1837, su decreto es del 29 de diciembre de 1836¹⁴⁶, el cual creó la “Diputación Permanente” para los recesos, integrada por cuatro diputados y tres senadores.

El 29 de octubre de 1840 se crea el Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional, que se integraba con legisladores nombrados por la Gran Comisión y las comisiones. Se regulaba la sustanciación de las acusaciones contra funcionarios implicados en algún delito, pues se contemplaban los procedimientos que debía seguirse en la sesión del Gran Jurado.

El 10 de septiembre de 1842, se expide el Reglamento para el Gobierno Interior del Soberano Congreso Constituyente, (Junta Nacional Legislativa, del 19 de julio de 1842), que sirvió para los trabajos de la Constitución de 1843 denominada Bases de Organización Política de la República Mexicana, suprimiéndose el Supremo Poder Conservador, y en esencia, el mismo fue utilizado para los debates durante la creación de la Constitución de 1857, aunque hubo otros tres.

El 30 de marzo de 1844 se creó el Reglamento Especializado para el Gobierno de la Diputación Permanente, que regulaba este órgano.

El 10 de marzo de 1845 se dio lectura a un proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, aprobado el 13 de diciembre del mismo año, el cual estuvo vigente hasta 1847.

¹⁴⁶ *Ibíd.* p. 72

Muy similar al anterior se crea el Reglamento Interior del Congreso Constituyente de 1847, estableciendo en este, que el último día de cada mes se elegiría un presidente y un vicepresidente en el Congreso, que podía abrir y cerrar las sesiones, exigir a los asistentes guardar compostura, tramitar los asuntos tratados, conceder la palabra a los legisladores y ministros de gobierno, firmar actas, nombrar comisiones de cortesía y citar a sesiones extraordinarias.¹⁴⁷

El 19 y 20 de febrero de 1856 se propuso la adopción del Reglamento Interior del Congreso Constituyente de 1856-1857 para la discusión de la Constitución. La Comisión de Constitución se integró con siete miembros y dos suplentes, la cual presentó su dictamen.

El 4 de diciembre de 1857 se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión. Cabe señalar que este reglamento emanado de la Constitución sólo trataba de la Cámara de Diputados, ya que el Senado había sido suprimido. El 26 de abril de 1870 se aprueba por dos terceras partes la reforma constitucional para crear la Cámara de Senadores, y para 1875 se instala el Senado. El 12 de abril de 1875 se presentó un proyecto de Ley sobre la Contaduría Mayor de Hacienda, reglamentado sus atribuciones, su división y su personal administrativo. El 17 y 18 de septiembre se propusieron varias comisiones permanentes como resultado de la instalación del Senado.

El primero de septiembre de 1898, durante el gobierno de Porfirio Díaz entró en Vigor el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso decretado un año antes, es decir, el 20 de diciembre de 1897, el cual contenía comisiones permanentes por temas, siendo las siguientes: Puntos Constitucionales, Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Instrucción Pública, Hacienda, Guerra, Marina, Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas y Peticiones, dos secciones de Gran Jurado. Cuatro comisiones de apoyo: Administración, Corrección y Estilo, del Diario de los Debates y, Biblioteca y Archivo. Se creó

¹⁴⁷ *Ibíd.* p. 84

también, una comisión especial de Presupuesto y Cuenta e Inspectoría de la Contaduría Mayor con funciones fiscalizadoras de las cuentas del Ejecutivo. Este reglamento sirvió de base para los debates del Congreso Constituyente de Querétaro que expidió la Constitución de 1917, aunque con un reglamento nuevo.

El 19 de septiembre de 1916 se expidió el Reglamento del Congreso Constituyente, publicado el 27 de octubre del mismo año; con base en el artículo tercero del decreto por el cual se convocó a elección del Congreso; el presidente del Congreso pone en marcha los trabajos el primero de diciembre de 1916 para su periodo único de sesiones, expidiendo más adelante la Carta Magna de 1917.

Finalmente el primero de marzo de 1934, se expidió el actual Reglamento, denominado en un inicio como Reglamento del Gobierno Interior para Ambas Cámaras¹⁴⁸ que contiene quince capítulos, a saber: de la Instalación de las Cámaras; de la Presidencia y Vicepresidencia; de los Secretarios y Prosecretarios; de las Sesiones; de la Iniciativa de las Leyes; de las Comisiones; de las Discusiones; de la Revisión de los Proyectos de Ley; de las Votaciones; de la Fórmula para la Expedición de las Leyes; de la Comisión Permanente; del Diario de los debates; del Ceremonial; de la Tesorería; y de las Galerías. También divide las sesiones en ordinarias y extraordinarias (cuando por la importancia de las reformas o términos de plazo para alguna designación, se necesite al Congreso y no sólo a la Comisión Permanente), en públicas y secretas (como la de integración de expedientes en el juicio de procedencia), en ordinarias y permanentes (cuando la importancia y urgencia del asunto lo ameriten).

Con las reformas políticas de 1977, la L legislatura del Congreso de la Unión, crea la Ley Orgánica del Congreso General, expedida el 25 de mayo de 1979, como ya se mencionó. A partir de entonces coexisten la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior.

¹⁴⁸ *Ibíd.* p. 106

El fundamento constitucional se encuentra en el artículo 70, párrafo segundo, el cual, faculta al Congreso a expedir la Ley que regule su estructura y funcionamiento internos, y la misma no podrá ser vetada ni necesita la promulgación del Ejecutivo para su vigencia.

En cuanto a las comparecencias, dice el artículo 69, la Ley del Congreso y sus reglamentos (así en plural) regularan el ejercicio de esta facultad.

La Constitución menciona el reglamento de debates en los artículos 71 y 72, que como tal no existe; la Ley Orgánica del Congreso General en su artículo tercero, numeral 1, reformado el 30 de diciembre de 2004 dispone “el Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra.”

Por lo anterior expuesto, considero que se debe expedir un reglamento de debates y otro para la estructura y funcionamiento de cada una de las cámaras, dando así cumplimiento a lo ordenado por la Carta Magna y por la Ley Orgánica.

Proceso Legislativo en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Reglamento como ya se señaló, es un instrumento jurídico que detalla los pasos o procedimientos a seguir para el proceso legislativo, como lo son: el turno a comisión de los proyectos de ley o decreto; el plazo para dictaminar de cinco días que establece este reglamento; las discusiones, y los diferentes sistemas de votación tanto en el pleno como en las comisiones; del uso de la palabra y las preguntas que se le pueden hacer al orador en tribuna, o bien, de las alusiones personales. En fin, toda la conducción que se lleva en una sesión plenaria de las

Cámaras, cuyos lineamientos también funcionan para las reuniones plenarias de las comisiones y los comités.

El Reglamento regula tanto los debates, las discusiones, y los procedimientos legislativos, por ejemplo, el turno a comisión; las votaciones ya sea económica, nominal o por cedula, prohibiendo la votación por aclamación (artículo 146); de la conducción de la comisión permanente; regula el diario de los debates; del ceremonial de las sesiones en que asista el presidente de la república a rendir su informe, la contestación del mismo, el lugar en donde se sientan los secretario de despacho (este punto fue reformado en la LX legislatura, sin adecuar el reglamento, el presidente ya no entrega el informe presencialmente); y finalmente algunos procedimientos administrativos como lo son la tesorería y las galerías.

Toda la reglamentación de la función esencial de los legisladores, el proceso legislativo, se encuentra regulado en este documento. Aunque muy viejo dicen algunos legisladores, politólogos y doctos en derecho, sigue funcionando perfectamente para dos de las principales etapas del proceso, me refiero a las discusiones y votaciones del Congreso de la Unión; ambos procedimientos son vigentes, a excepción del sistema electrónico de votación que se utiliza en recientes legislaturas, pero aún así, se armoniza con la votación nominal del reglamento.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

En el tema fiscal, la Primera Constitución del mundo —así reconocida— la llamada Carta Magna Británica de 1215, aparece precisamente en función de la autorización que a partir de ese momento se otorgó al monarca, para que pudiese establecer cargas fiscales con relación a la población. Hubo que transcurrir mucho tiempo, hasta el Siglo XVII, y otra vez, en Inglaterra, para que se diera el segundo paso, para que también se requiriera la autorización parlamentaria, ya no para el cobro de impuestos, sino para el gasto del presupuesto. Posteriormente en la

Revolución Francesa, se dio el tercer paso, el de auditar el ingreso y el gasto del gobierno. Esto es, pasamos desde el Siglo XIII, hasta el Siglo XVIII, cinco siglos, para que se consoliden esas tres grandes instituciones de control parlamentario sobre el gobierno.

Sin embargo, quedó pendiente un cuarto factor, la vinculación existente entre la autorización que daba el Congreso y el gasto que hacía el Gobierno. Y en la época moderna se ha conseguido consolidar a través de leyes o decretos de presupuesto.

En México el presupuesto sigue siendo un acto administrativo, es una norma general de habilitación que la Cámara de Diputados extiende a favor del Gobierno, señalándole los máximos que el Gobierno está autorizado a erogar en determinadas áreas, pero no necesariamente los montos exactos que debe aplicar. Es decir, que si la Cámara de Diputados dice: aquí tienes Ejecutivo mil pesos para que gastes en educación, quiere decir que el Gobierno no puede gastar mil un pesos, pero si puede gastar 325. Entonces esto se traduce en que el Congreso de la Unión, no está participando en la definición de los programas de Gobierno, lisa y llanamente.

El 29 de diciembre del año 2000 se crea la Ley de Fiscalización Superior de la Federación con la finalidad de coadyuvar a fiscalizar y controlar el gasto público. Sin embargo, en el 2004 el presidente Fox interpone una controversia por la aprobación del Presupuesto de Egresos en la Cámara de Diputados, ya que el Presidente Fox había mandado su proyecto de Egresos a la Cámara, la Constitución establecía la facultad exclusiva de ésta para aprobar el Presupuesto, y por ende, se entendía que lo podía discutir, y por tanto, modificar en lo que considerara, y así lo hizo, pero el presidente Fox argumentaba que la constitución no señalaba modificar solamente aprobar por lo que interpuso una controversia constitucional, y sorpresivamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en ese sentido –sin olvidar que los ministros son propuestos por el

presidente—. Entonces todos nos preguntamos para que había una disposición en la Carta Magna de aprobar el Presupuesto sí el presidente hacía lo que quería y la Corte lo apoyaba, más aún, quedó desecho el principio de representación de la soberanía que tienen los diputados, es decir, el diputado es el representante de la nación, mientras que el presidente es el mandatario, no el mandante, el que manda es el pueblo a través de sus representantes (los diputados). Para poder dar cumplimiento al principio de representación, hubo que hacer una modificación constitucional para establecer que la Cámara también podía modificar el presupuesto.

Asimismo el 29 de mayo de 2009 se publica en el en el Diario Oficial de la Federación una ley reglamentaria de los artículos 74, fracción VI, 79 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de fiscalización y de revisión de la Cuenta Pública. Esta norma es el resultado de la rendición de cuentas y la transparencia, conceptos que la teoría de la nueva administración pública y en concreto la *gobernanza*¹⁴⁹, ha venido impulsando para alcanzar una mejor democracia.

La ley, aunque no afecta el proceso legislativo de manera directa, sirve para controlar y auditar a la Administración Pública –centralizada y paraestatal– y otros poderes; dicho ordenamiento comprende ocho títulos.

El Título Primero, trata de las disposiciones generales que contiene el objeto, las definiciones esenciales, el ámbito de su aplicación y las obligaciones de los servidores públicos y personas que administran recursos federales.

El Título Segundo, se refiere a la fiscalización de la Cuenta Pública: incorpora como sujetos de ésta a las personas que expiden recibos deducibles de

¹⁴⁹ Término utilizado en la Administración Pública a finales del siglo XX y principios del XXI, ya en pleno neoliberalismo, para designar a la eficacia, calidad y buena orientación de las políticas públicas; este concepto se auxilia de la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos del Estado.

impuestos; se establece que la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto determinar, entre otros, si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados en el Presupuesto y en las disposiciones aplicables; asimismo trata de la evaluación del desempeño, la eficiencia, la eficacia, la economía y la honradez en la gestión financiera, y el cumplimiento de las metas y los indicadores aprobados en el Presupuesto y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

El Título Tercero, establece que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales; se regula la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública y la ampliación o aclaración por parte del Titular de la Auditoría Superior de la Federación o los funcionarios que éste designe, del contenido del mismo.

En el Título Cuarto, De la Revisión de Situaciones Excepcionales, se regula el procedimiento para el desahogo de las denuncias presentadas, fundadas con documentos o evidencias mediante los cuales se presume el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío.

En el Título Quinto, de la Determinación de Daños y Perjuicios contra la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, se establece el procedimiento que seguiría la Auditoría Superior de la Federación en caso de determinar daño o perjuicio, o ambos, al estado en su Hacienda Pública Federal o su patrimonio, y el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias, es decir, se busca resarcir el daño causado por medio de indemnizaciones y sanciones; se establece el Recurso de Reconsideración, para impugnar a la Auditoría Superior de la Federación por actos que pudieran violar la norma.

El Título Sexto, de las Relaciones con la Cámara de Diputados, trata de fortalecer a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara baja, por lo que se incorporan nuevas atribuciones como son: presentar a la Comisión de Presupuesto “el Informe” que elabore la Auditoría, su análisis respectivo y conclusiones; conocer los programas estratégico y anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones y atribuciones elabore la misma, así como sus modificaciones; emitir opiniones al respecto, y evaluar su cumplimiento; conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría, así como el informe anual de su ejercicio, y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Título Séptimo, establece la Organización de la Auditoría Superior de la Federación, se otorgan nuevas atribuciones al Auditor, tales como: aprobar el plan estratégico de la Auditoría con un horizonte mínimo de 3 años, así como el programa anual de auditorías para la fiscalización de la Cuenta Pública respectiva; ser el enlace entre la Auditoría y la Comisión de Vigilancia; resolver el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias previsto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, entre otras; se establece el servicio fiscalizador de carrera, así como también las diferentes atribuciones, obligaciones, y facultades del Auditor y demás empleados de este ente, por supuesto, los requisitos para ser auditor.

Finalmente el Título Octavo establece una Contraloría Social; la Comisión de Vigilancia de la Auditoría podrá recibir de parte de la sociedad: opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la Cuenta Pública; la Contraloría Social es la propia Comisión de la Cámara, es decir, una actividad de gestión, y sobretodo, de control parlamentario, que ya se realizaba sin necesidad de mencionarse en la ley en comento.

Hasta aquí la legislación que regula al Congreso mexicano, y sobre todo al proceso legislativo; pero también se ha hecho necesario utilizar otros instrumentos que son más rápidos para resolver algún asunto que tiene que ver con la vida interna del Congreso o de algunas de las Cámaras, motivo por el cual, se crean diversos acuerdos parlamentarios.

Acuerdos Parlamentarios

Los acuerdos son convenios entre los grupos parlamentarios que constituyen verdaderas normas jurídicas, escritas o no, para las Cámaras del Congreso, con fundamento en el artículo 77 constitucional fracción I que señala que cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Por ejemplo, el acuerdo que emite la Junta de Coordinación Política (integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, su totalidad o la mayoría) sobre el debate de algún asunto relevante, como lo es el Presupuesto, o bien el orden de los posicionamientos de las fracciones parlamentarias en la comparecencia de algún Secretario de Estado, o el presupuesto a cada Comisión, etcétera. En cuanto a los acuerdos no escritos, tenemos por ejemplo, los días de sesiones que regularmente son martes y jueves, o si la carga es muy pesada sesionan martes, miércoles y jueves, pero casi nunca lunes, viernes, sábado ni mucho menos domingo, aunque en ningún lugar está escrito qué días si pueden sesionar nuestros legisladores y cuales fechas no, que deciden a través de acuerdos o convenios sin necesidad de escribirlo, o bien, la ubicación de las oficinas de los diputados por grupo parlamentario, que tampoco está escrito, entre muchos otros.

Jorge Fernández Ruiz señala que “ante la ausencia, obsolescencia u oscuridad de las normas reguladoras del funcionamiento de las cámaras, éstas han recurrido al acuerdo parlamentario para complementar, actualizar o interpretar su normatividad

interna a efecto de proveer al mejor desempeño de sus funciones.”¹⁵⁰ “Los acuerdos o convenciones parlamentarias son explicadas por Vittorio di Ciolo, como reglas libremente creados por los operadores parlamentarios mediante acuerdos más o menos tácitos que son libremente modificables.”¹⁵¹

Una de las características mas importantes de éstas figuras, es que son normas aplicables solamente para la legislatura en turno y hechos por una elite, es decir, por los lideres o coordinadores de las fracciones, además de la mesa directiva. Uno de los graves problemas de dichos acuerdos entre las elites es que en muchas ocasiones son violatorios de la Constitución y del mismo estado de derecho, aunque no debería ser, los legisladores respetan los acuerdos porque son hechos por las cúpulas del poder y estos a su vez ofrecen prebendas, dinero, y espacios de poder a muchos de los legisladores, lamentablemente muchos acuerdos son violatorios del derecho.

Como ejemplo de lo anterior, en la LX legislatura se estableció en la Constitución un plazo para revisar las cuentas publicas atrasadas y los acuerdos parlamentarios dan oportunidad al gobierno federal a entregar la cuenta pública mucho tiempo después, violando lo que establece el artículo 74 y sus transitorios. Otro ejemplo, es la designación de los consejeros del IFE, en donde se estableció un acuerdo por parte de los coordinadotes de los grupos parlamentarios integrados en la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, el 13 de noviembre de 2007, cuyo acuerdo decía “por una única vez, presentará al Pleno el procedimiento y la convocatoria para la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral y las propuestas de nombres para ocupar los cargos de consejero presidente y los de los consejeros electorales para su elección”¹⁵²a pesar de que el entonces diputado federal Alfredo Ríos Camarena argumentó en tribuna de que la Junta de Coordinación Política no podía reglamentar el artículo

¹⁵⁰ FERNÁNDEZ RUÍZ Jorge Ob. Cit.. p. 450.

¹⁵¹ Ibidem. Cita a su vez a Ciolo, Vittorio di, *Il diritto paralmentare nella teoria e nella pratica*, Milán, Giuffré Editore, 1980 p. 36.

¹⁵² Acuerdo publicado en la Gaceta Parlamentaria del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, año X, número 2384, jueves 15 de noviembre de 2007.

41 constitucional, sino que debía ser una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en donde debería establecerse el procedimiento¹⁵³, los coordinadores hicieron caso omiso de este planteamiento y eligieron a los consejeros con base en el acuerdo y además fuera del tiempo marcado por el transitorio constitucional, ya que para el caso del consejero presidente establecía 30 días naturales a partir del 6 de noviembre de 2007, y a tres consejeros, a más tardar el 15 de agosto de 2008, sin embargo, se eligieron fuera del tiempo, y posteriormente también por un acuerdo parlamentario y con el mismo procedimiento, se eligió al contralor del IFE. Aunque más tarde se hicieron las reformas en el COFIPE¹⁵⁴, se legisló originalmente por acuerdos parlamentarios; otro ejemplo más es que la Constitución señala el 15 de noviembre para aprobar el Presupuesto, y por acuerdos parlamentarios deciden aprobarlo después, argumentando que se constituyó en sesión permanente, esto es, aunque se apruebe un mes después, para el legislativo sigue siendo 15 de noviembre, a lo que se le llama “parar el reloj legislativo”.

Y el ejemplo más reciente es el que se tomó por la Conferencia para la Dirección y programación de los Trabajos Legislativos¹⁵⁵, integrada por la Junta de Coordinación Política y el presidente de la Mesa Directiva de la actual LXI Legislatura señalando que una vez turnada una iniciativa, minuta, proposición con punto de acuerdo u observación del Ejecutivo a la Comisión Dictaminadora, pasando cuatro días no podrá rectificarse, ampliarse o declinar el turno, es decir, si se equivocó el turno hecho por la Mesa Directiva, facultad que le otorga el artículo 23 inciso f) de la Ley Orgánica, o bien, o no se considere otra comisión para codictaminar o expresar su opinión en “Comisiones Unidas”, no hay ningún mecanismo para corregir el error, y en consecuencia la comisión desecha el asunto si no le compete, y el mismo no se puede volver a presentar en la misma legislatura, o si alguna comisión considera indispensable que le compete el asunto

¹⁵³ Versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, del jueves 15 de noviembre de 2007.

¹⁵⁴ Votación publicada en la Gaceta Parlamentaria del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, número 2477, martes 1 de abril de 2008.

¹⁵⁵ Acuerdo tomado el 8 de diciembre de 2009, artículos 35 y 36 del acuerdo.

debe tomar la decisión en pleno para solicitarlo antes de los cuatro días, lo cual es casi imposible por el tiempo. Lo cual afecta, el derecho de petición de los legisladores y se conforma así gran parte de la “congeladora legislativa”. Luego entonces, viola el plazo de dictamen que señala la constitución, el plazo que señala la ley orgánica y también el plazo que señala el reglamento interior del Congreso General, y además, impide técnicamente que se dictamine un asunto, ya sea por error o por conveniencia política que da cabida al dolo.

En fin, hay muchos casos en donde por acuerdos parlamentarios se viola la Constitución. Evidentemente no todos los acuerdos violan el estado de derecho, pero los legisladores deben tener mucho cuidado al proponer y votar estos, y en su caso, establecer algunos mecanismos de control para evitar que los acuerdos y las leyes secundarias violen la Constitución General de la República.

Cabe señalar que estos acuerdos parlamentarios conforman precedentes importantes para las posteriores legislaturas, pudiendo constituir a su vez, parte de la costumbre parlamentaria.

Costumbre Parlamentaria

Las leyes, la jurisprudencia, los principios generales del derecho, la doctrina y los usos y costumbres, conforman las fuentes principales del derecho en muchas latitudes del mundo. Sin embargo, para los efectos de la vida institucional de los parlamentos, la costumbre tiene un peso fundamental después de la ley.

Si bien es cierto, los acuerdos parlamentarios son parte de la costumbre, los primeros tienen su ámbito de aplicación para la legislatura en turno, mientras que la costumbre es el uso reiterado de prácticas parlamentarias, en las que se incluyen, por supuesto, algunos acuerdos de legislaturas anteriores, con alguna modificación.

Un ejemplo de la costumbre es la forma en que se sientan los legisladores de los grupos parlamentarios: los que se dicen de izquierda se sientan al lado izquierdo del recinto parlamentario –izquierda de la mesa directiva y derecha de atrás hacia delante—, los de ideología de derecha precisamente se sientan en la derecha y los del centro en su lugar de acuerdo con esta lógica; otra costumbre es iniciar la sesión a las once de la mañana y terminar a las cinco de la tarde los martes y jueves (esto fue cotidiano desde la LVII Legislatura hasta la LX, mientras que en la LXI sesionan los miércoles también), pero el horario sigue siendo el mismo; otra costumbre parlamentaria es que los dictámenes de las iniciativas se discutan y se voten después de un mes de haber sido turnada la iniciativa, cuando la Constitución establece un termino de un mes para el dictamen, y en caso de que no sucedo esto faculta al promoverte de la iniciativa o decreto para que lo interponga en la colegisladora; la Ley Orgánica establece un plazo de veinte días hábiles en el artículo 67 fracción g, para que el presidente de la Cámara pueda pedir a nombre de ésta, que la Comisión dictaminadora presente en un termino de diez días más el dictamen correspondiente, dicho recurso se le conoce como excitativa; y el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso señala un plazo de cinco días en el artículo 87. Sin embargo, casi nunca sucede ninguno de los tres supuestos, la mayoría de las iniciativas, proyectos de reforma o proposiciones con puntos de acuerdo, no son discutidos en ningún plazo, constituyendo así la denominada congeladora legislativa, ya que ésta es una decisión de los presidentes de las comisiones; es una lamentable práctica parlamentaria por encima de la Constitución, de la Ley Orgánica y del Reglamento del Congreso.

“Se ha afirmado que la costumbre, como fuente formal del derecho, tiene una importancia fundamental en el ámbito del derecho parlamentario, debido a que gran parte de las normas escritas en esta materia no son sino el reflejo o consagración formal de anteriores costumbres. Tal es el acaso, por ejemplo del Parlamento ingles, cuyas normas de operación y funcionamiento interno han sido,

efectivamente, producto de siglos de decantación de ciertas prácticas que con el tiempo han adquirido el carácter de obligatorias.”¹⁵⁶

La costumbre parlamentaria es una institución política, la cual no puede ser desconocida por quien pretende tener injerencia en la actividad propia del Poder Legislativo; la política no puede desconocer esta costumbre, y los actores políticos tampoco; las marchas y manifestaciones de la sociedad no surten efecto en días que no hay sesión, en cambio, los martes y jueves de los periodos ordinarios de sesiones, son momentos útiles para bloqueos y manifestaciones de los grupos sociopolíticos que desean presupuesto para su ramo de actividad, o bien que se cambie alguna norma jurídica que esta afectando su interés como grupo, entre otras muchas razones, por las que se manifiesta la sociedad civil organizada, pero que deben tener en consideración la costumbre parlamentaria. Lo mismo sucede con los cabilderos, y por supuesto, con el personal de apoyo para los trabajos de las Cámaras, quienes son los que realizan la mayor parte del trabajo parlamentario.

El Control Parlamentario

El principio de separación de poderes es importantísimo para la construcción del constitucionalismo moderno y contemporáneo, se acuñó inicialmente para garantizar la intangibilidad de los representantes, por parte de quienes ejercían las funciones del poder político, sobre todo, de los monarcas absolutos. Ese es el gran sentido que tiene cuando lo formulan Locke y Montesquieu.

Sí tenemos en cuenta que el artículo 80 de nuestra Constitución dice que “el Poder Ejecutivo recae en una sola persona”, que es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y todos los derechos de prestación que resultaron de los derechos sociales adoptados en 1917 dependen del sentido que les dé el Presidente de la República, nos encontramos con que, en un momento

¹⁵⁶ ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA Ob.Cit. Tomo XI, p. 283

determinado, era la suprema autoridad agraria, la suprema autoridad educativa, la suprema autoridad laboral, la suprema autoridad sanitaria; en fin, era la suprema autoridad en todos los ámbitos de la vida pública del país, y nada menos que por disposición constitucional. Es decir, no había control ni contrapesos, por supuesto, el parlamento estaba manejado también por el Presidente.

Hoy la separación de poderes tiene otra función, otro contenido, es básicamente una forma de definición de responsabilidades distintas, pero no una forma de perpetuación de la irresponsabilidad del gobierno ante el Congreso. Hay una nueva relación entre los órganos del poder en México.

El Poder Ejecutivo se constriñe a la administración pública en su papel de mandatario, es decir, maneja todos los recursos públicos, con excepción de los otros dos poderes y de los organismos autónomos constitucionales, que no dependen de la administración pública, sino que actúan en función a los presupuestos independientes que otorga la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La historia mexicana ha demostrado el control que el Poder Legislativo ejercía hacia el Ejecutivo desde 1824 en cuya constitución expresaba “Los secretarios del despacho darán cuenta a cada cámara, luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo”¹⁵⁷. Este principio fue repetido en las siguientes constituciones mexicanas, la centralista de 1836, la federalista de 1857, y la actual de 1917 en el artículo 93. La reforma de 1974 no solamente obligó a los secretarios de despacho, sino que se amplió a los jefes de departamento administrativo; más tarde en 1977, se adiciona un tercer párrafo para darle a las cámaras la facultad de investigar a los organismos del sector paraestatal, ya que era necesario encontrar fórmulas que permitieran vigilar mejor las actividades de estos organismos, por lo que permite al Congreso de la Unión a

¹⁵⁷ Constitución Política Comentada, Tomo II, Ob. Cit. p. 929.

coadyuvar en la supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo, logrando así un equilibrio entre estos dos poderes.

Se debe tomar en consideración que los funcionarios solamente son responsables políticamente ante el Presidente de la República, quien puede tomar en cuenta o no, las críticas del Congreso, pero sin constituir un voto de censura, ya que el Congreso no puede destituir al secretario o funcionario dependiente del Poder Ejecutivo.

Lo anterior no solamente implica un control sino una colaboración entre los poderes para lograr una simetría entre ambos, ya que el segundo párrafo del artículo 93 propuesto por Venustiano Carranza dice “Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría”¹⁵⁸. En el actual artículo 93, ya no se cita sino se convoca, y se amplía esta facultad para convocar al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades para que respondan a interpelaciones o preguntas. También se le conocen como comparecencias a las convocatorias mencionadas.

Cabe señalar que la pregunta parlamentaria es una figura reciente aprobada en la LX Legislatura, en la cual se establece un plazo de 15 días para que los funcionarios arriba señalados, respondan a las preguntas por escrito que hagan los legisladores, o bien la información y documentación que requieran a través de las mismas. Este mismo artículo otorga la facultad al Congreso para integrar Comisiones de Investigación; ahora bien, no sólo las Cámaras en su conjunto pueden llamar a los funcionarios ya mencionados, sino también lo pueden hacer las comisiones ya sean ordinarias, especiales o de investigación, que tienen cada

¹⁵⁸ *Ibíd.* p. 930

una de dichas Cámaras, de conformidad con el artículo 41 de la Ley Orgánica del Congreso, que a su vez se sustenta en el 93 constitucional, arriba mencionado.

Existen también otros artículos constitucionales que no permiten el ejercicio despótico del poder por los actos de un sólo individuo o un grupo de ellos: El artículo 29 prevé la participación del Congreso, otorgando o negando la autorización, en caso de que el Presidente suspenda las garantías individuales en todo el país o en una parte del mismo: el artículo 79 otorga a la Cámara de Diputados la facultad de auditar y controlar el ejercicio hacendario y fiscal del Poder Ejecutivo a través de un órgano especializado en tal materia, es decir, la Auditoría Superior de la Federación, que depende de la Cámara de Diputados; los artículos 84, 85, 86 y 87 se refieren a la ausencia del Presidente de la República, otorgando la Carta Magna, la facultad al Congreso en constituirse en Colegio Electoral para designar a un presidente provisional, interino o sustituto, según sea el caso; el 88 hace referencia al permiso que otorga el Congreso al Presidente para ausentarse del país por más de siete días; el 76 otorga la facultad al Senado de ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, pero curiosamente, aquí hay una clarísima contradicción o antinomia, los empleados superiores de Hacienda son, para todos los efectos, los empleados inferiores de Hacienda, porque ocurre que el Secretario de Hacienda no es un empleado superior de Hacienda y los subsecretarios tampoco, a esos no los ratifica el Senado, ratifica a los directores generales. Está aquí pues, una facultad constitucional latente no ejercida por el Senado, la de ratificar al Secretario, pero por otra parte, está el hecho real de que ese Secretario, que es el responsable de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, no tiene responsabilidad alguna ante el Congreso, ni siquiera por la vía de la ratificación, que bien podría proceder como parte de las actividades que corresponden al Senado.

El Congreso en su conjunto, tiene mayor libertad de acción, ya no aprueba sin discusión lo que el Presidente de la República le manda, por supuesto, mucho de esta autonomía se le debe a su composición, que desde la LVII Legislatura en 1997, como ya se mencionó, los grupos parlamentarios no cuentan con una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y de la misma forma, el Senado desde el año 2000 se encuentra en las mismas condiciones; la pregunta parlamentaria, así como el rechazo de las iniciativas del presidente, demuestran un avance en el control, sin embargo falta mucho para lograr una democracia participativa en el control del poder.

Las Comisiones Legislativas

Aunque este tema deriva históricamente del Reglamento de Congreso y en la actualidad el fundamento jurídico se encuentra en la Ley Orgánica, como ya lo mencioné, por ser la figura colectiva que realiza la discusión profunda de los temas antes de pasar al pleno de las cámaras, me parece importante comentar algunos aspectos relevantes de las comisiones de las cámaras.

El trabajo esencial de este Poder, es decir, el proceso legislativo lo llevan a cabo grupos pequeños de legisladores, denominado comisiones, en las cuales participan especialistas de la materia en la discusión, sin necesidad de ser legisladores; se exponen los principales problemas independientemente que se señalen en las exposiciones de motivos; se discuten las primeras votaciones, los primeros filtros de la iniciativa de ley o decreto o proposición con punto de acuerdo; dichos organismos han existido desde la época colonial, y por supuesto, continuaron funcionando en la época independiente, y son fundamentales para el funcionamiento del Congreso y de todos los parlamentos de la época moderna, es decir, del constitucionalismo moderno.

Ya como México independiente, el primer reglamento en funciones de órgano legislativo, no constituyente sino constitutivo, es decir, el Reglamento para el

Gobierno Interior del Congreso General de 1824 que consideró en un principio 11 Comisiones, y conforme se modificaron y abrogaron los reglamentos que han regido la estructura y funcionamiento del Congreso mexicano, también las comisiones han sido cambiadas, algunas sólo cambiaron de nombre, otras desaparecieron y muchas más se crearon. Tanto comisiones ordinarias como permanentes fueron los inicios del funcionamiento de los debates y dictaminación de reformas legislativas, sin embargo, hubo necesidad de crear las de investigación y las especiales, así como la jurisdiccional para el caso del juicio político, y recientemente los comités que vigilan algunos organismos al interior de las Cámaras.

Tenemos pues que en el actual marco normativo del Congreso de la Unión, y en específico en la Ley Orgánica, existen 44 comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados, incluyéndose en éstas la jurisdiccional; por su parte, el Senado tiene 30 ordinarias. Además ambas Cámaras tienen comisiones especiales que se crean para atender un asunto en específico, siendo más de treinta en la LXI Legislatura en la Cámara Baja, mas las que se sigan creando, y además las de investigación que tampoco se sabe cuentas se crearan, siendo otra facultad discrecional de los legisladores.

Los presidentes de las Comisiones Ordinarias tienen la decisión de discutir una iniciativa que le convenga, o bien, no discutirla por no convenirle a sus intereses, enviándola a la congeladora legislativa. Estos presidentes tienen además ciertos privilegios que les hacen tener un mayor estatus y más personal de su confianza, es decir, cuentan con más asesores, deciden la contratación del Secretario Técnico de la Comisión, más secretarías, mejores oficinas, vehículo de la Cámara, etcétera. Motivo por el cual, todos los diputados y senadores desean ser presidentes de comisión, y cuando ya se repartieron, pues se crean mas comisiones, ya sea de investigación, especiales o bicamarales, y así la gran mayoría de legisladores llegan a ser presidentes de comisión; por otra parte, están los comités que también dan estatus político al legislador, ya que estos se

integran, también por legisladores, para vigilar a un órgano administrativo de la Cámara, por ejemplo, el Comité de Administración que se encarga de los asuntos financieros y administrativos de las comisiones, el Comité de Información Gestoría y Quejas, y por supuesto, los Comités de los Centros de Estudios, los cuales son cinco en la Cámara baja, destacando su participación en la técnica legislativa y asesoría jurídica el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Todos los legisladores que son presidentes de Comisión o Comité, funcionan como barones de la nobleza, decidiendo lo que se dictamina, lo que se manda a la congeladora, el día y fecha en que se reúnen las comisiones y comités; de estos presidentes depende en mucho el avance en el trabajo legislativo; las comisiones sirven de filtro para dictaminar una reforma o una iniciativa de ley, el pleno del Congreso, la máxima tribuna del país pocas veces, o casi nunca, cambia el sentido de los votos previamente cabildados en las comisiones, por mas que un legislador, haciendo uso de la tribuna, persuada a los grupos parlamentarios para votar en algún sentido; las negociaciones las realizan los coordinadores de los grupos parlamentarios, estos virreyes, deciden en nombre de toda la Cámara, influyen en el sentido del voto de sus integrantes.

Si bien es cierto, administrativamente el Congreso es muy lento y demasiado burocrático, también es cierto que en las decisiones políticas un número de seis o siete personas, dependiendo cuantos grupos parlamentarios sean, deciden en nombre de los quinientos legisladores, como si fueran votos ponderados, hay una representación de los representantes, por tanto, una “sobrerrepresentación”.

Ahora que tenemos bastante personal, es necesario aprovecharlo, independientemente de su filiación partidista y para ello es indispensable fortalecer a las comisiones de las cámaras, y estas necesitan contar con personal experimentado en la labor legislativa que los guíe en el trabajo parlamentario. Para ello se debe mantener servidores públicos de carrera con buen nivel académico, y

que estos, una vez dentro del Poder Legislativo, adquieran la experiencia parlamentaria necesaria y la apliquen en los distintos procesos legislativos, ya que por su institucionalidad sólo velarán por la integridad del proceso o procedimientos mismos, no así, los diputados que llegan a la Cámaras con un peso partidista pretendiendo favorecer a su bancada y debilitando a los demás grupos.

De esta manera se busca que las comisiones y demás órganos de gobierno funcionen, en lo administrativo, de manera equitativa. El Servicio Civil de Carrera implementado en el año 2000 con el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, implica que el personal parlamentario que sirve a las Cámaras debe ser imparcial, sin embargo, el favoritismo y la imposición política siguen presentes, impidiendo que el servicio de carrera avance.

Se concluye que la operación del Poder Legislativo no es mera cuestión de mecánica procedimental, sino condición política de un órgano representativo de la voluntad nacional, para que, a través de los imperativos de la ley, se restauren la legitimidad política del debate y del consenso, la eficacia en el señalamiento de rumbos y se supere el estado de confusión, confiando en la medida y sabiduría de las decisiones colegiadas de los representantes de la Nación.

Conclusiones del Capítulo

El proceso legislativo, a pesar de tener una serie de pasos muy bien definidos por la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso, y que pareciera ser de mero trámite, los distintos procedimientos son muy complejos y mucho tiene que ver la negociación política y la lucha por el poder. Cabe señalar que en México, estos ordenamientos jurídicos no constituyen todo el marco normativo del proceso legislativo, sino que también los acuerdos parlamentarios son parte del mismo y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación complementan el control parlamentario; es preciso señalar que muchos acuerdos

parlamentarios han sido violatorios de la Constitución y del estado de derecho, ya que el consenso y elaboración de los mismos, se deciden en las cúpulas partidistas, de conformidad con la negociación política.

La reforma y adición constitucional es un procedimiento especial, que requiere la mayoría de las legislaturas locales, la mayoría calificada de las Cámaras del Congreso, es decir, dos terceras partes de los miembros presentes, no de los integrantes. Este artículo tampoco menciona la aprobación del Presidente, ni los puntos que se pueden reformar o adicionar.

La agenda legislativa que establece los temas prioritarios del proceso de creación de la norma, lamentablemente esta influenciada por los poderes fácticos, que muy pocas veces coinciden con el interés general, por ejemplo: las televisoras, los organismos económicos internacionales, la delincuencia organizada, los cabilderos, las cúpulas de los partidos políticos, la iglesia, sindicatos y demás grupos de interés que ejercen presión a través de las negociaciones parlamentarias, y por supuesto, influyen en el proceso legislativo. Siendo este el principal motivo del porqué algunas leyes si son aprobadas muy rápido y otras ni siquiera se discuten, quedando en la llamada congeladora legislativa. Por tanto, el proyecto de iniciativa, la discusión, la aprobación y la promulgación son más difíciles y complejos de lo que parecen, porque además, no existe una sanción para el incumplimiento de lo que dicta la norma y en muchos casos la ley es oscura.

En la función de control la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación juega un papel importante, aunque se debe perfeccionar, sobre todo para un verdadero control político; en esta materia, se debe construir un camino hacia la simetría que debe prevalecer en un Estado de Derecho, que proteja a su población, ya que la esencia del control del poder se procura desde el nacimiento de los estados democráticos, bajo la premisa de que sí el poder es despótico se

ejerce despóticamente, por lo tanto, el control y la simetría permiten el equilibrio del ejercicio del poder.

El Congreso no participa en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, ni siquiera de un plan de desarrollo, y encima de esto, no asigna recursos que se tengan que erogar con precisión en los rubros señalados por los representantes de la nación, por tanto, la función del Congreso, y en particular de la Cámara de Diputados, es una función muy limitada. La Constitución asigna al gobierno la elaboración del Plan, la Ley asigna a la Secretaría de Hacienda la elaboración completa del Plan. Todos los programas de inversión pública, todas las asignaciones de recursos en la realización de políticas públicas, depende solamente de la Secretaría de Hacienda, cuyo secretario no es ratificado por el Congreso.

En la Ratificación, solamente en media docena de constituciones presidenciales actuales, subsiste la vieja fórmula de que el Presidente es el titular único de las funciones del gobierno. En todos los demás sistemas presidenciales, el Presidente es el jefe de gobierno, pero las funciones del gobierno las ejerce el gabinete. Es decir, el gabinete puede ser responsable ante el Congreso. Nosotros practicamos limitadamente el principio de la ratificación; de hecho, sólo lo tenemos referido al Procurador General de la República y a los funcionarios superiores de Hacienda, que acaban siendo funcionarios menores de Hacienda, porque no se ratifica al Secretario, y se ratifica también a otras funciones de carácter técnico, diplomático o militar, pero no a quienes toman las decisiones de carácter político dentro del gabinete; en Estados Unidos, curiosamente es diferente; todos los Secretarios de Estado son ratificados por el Senado y, justamente para evitar dicha ratificación, los presidentes americanos construyeron una especie de súper gabinete en la Casa Blanca. Aquí en México los miembros del gabinete tampoco son ratificados por el Congreso ni por la Cámara de Diputados.

El Trabajo fundamental del Poder Legislativo se da en las Comisiones, sin embargo, los grupos parlamentarios controlan absolutamente el trabajo en comisiones a través de sus presidentes; los presidentes de comisiones deciden lo que se dictamina y lo que no.

Al interior del Congreso, el servicio civil de carrera es una innovación más de los últimos años; el siglo XXI experimenta nuevos instrumentos de control, de transparencia y de rendición de cuentas, tal como lo exigen las teorías democráticas y de administración pública modernas. Un funcionario público parlamentario es absolutamente libre de militar, de votar por un partido político o incluso ser militante de él y tener preferencias ideológicas, pero dentro de las Cámaras tiene que responder en su trabajo con una estricta neutralidad, de lo contrario debería ser sancionado por las normas que rigen el trabajo legislativo; se debe mantener a un grupo de personas expertas en la técnica y demás procesos legislativos.

Se ha avanzado en el control parlamentario, pero hace falta mucho para construir un verdadero contrapeso, que de legitimidad a los representantes de la nación, y así, poder legislar, vigilar y controlar mejor el ejercicio del poder; asimismo hace falta mayor responsabilidad de los legisladores del Congreso con el pueblo, a favor de interés general de la nación; la nación es el pueblo, y éste es el titular originario de la soberanía.

CAPITULO IV

EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

1. LA LEGALIDAD Y LA LEGITIMIDAD.

La legalidad es la acción de los individuos y del gobierno apegándose al marco de la ley. Toda actuación dentro de la ley de cualquier rango es legal, es decir, tanto la ley suprema, como una ley inferior otorgan derechos, facultades, prerrogativas y obligaciones a gobernantes y gobernados, independientemente que existan contradicciones en las leyes. El legislador en su tarea de creación de las mismas, es el responsable tanto de los aciertos como de las contradicciones, al tratar de perfeccionar e ir reglamentando el sistema jurídico; sin embargo, la aplicación e interpretación queda a cargo del Poder Judicial.

Ahora bien, toda actuación dentro del marco jurídico, es legal, pero no toda actuación es legítima, ya que legalidad y legitimidad son conceptos diferentes.

La legitimidad es un concepto fundamental en este trabajo, es por ello que debe quedar preciso y claro desde una perspectiva amplia.

De conformidad con la Enciclopedia Jurídica Mexicana del instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el adjetivo latino *legitimus*, significa conforme a las reglas; para la dogmática moderna, “legítimo” además de establecido jurídicamente, significa: “jurídicamente reconocido”, “protegido por el derecho” (frente a un Estado espurio o sin fundamento jurídico). En este sentido se habla de *filius legitimus*. En las dogmáticas constitucional, administrativa e internacional, legitimidad se refiere fundamentalmente a los actos del poder público, al problema del fundamento, por ejemplo, de la justificación de la autoridad. En la teoría del derecho, “legitimidad” se refiere a la fundamentación última del orden jurídico, así como a las condiciones y procesos de transmisión del poder legítimo. La cuestión decisiva de la legitimidad se presenta en el poder

originario (poder constituyente), más allá no es posible remontarse. El acto creador del sistema es un poder o facultad de creación jurídica. Esto es, la arborescencia descansa en un poder (fundamental). Este poder (legislativo) fundamental es el poder que crea la primera norma (por ejemplo, la primera Constitución histórica). De esta manera, puede decirse que un orden jurídico (total) consiste en el poder fundamental y en todas las normas creadas, directa o indirectamente, mediante el ejercicio de facultades conferidas por tal poder.¹⁵⁹

Desde la antigüedad se ha utilizado la legislación para gobernar e imponer normas desde el poder político, es el fundamento de este poder. Por tanto ha existido en lo religioso y lo civil¹⁶⁰: la legitimidad numinosa, es decir, divina, emana de dios como ente supremo que otorga poder absoluto por designación a un individuo o familia; se caracteriza por la figura de un rey, por ejemplo, el imperio del faraón es el imperio de dios, la obediencia a este no es solo una necesidad política, sino también una obligación religiosa, o bien, en la doctrina católica el poder Papal se basa en la designación que Cristo hizo a San Pedro, designación que sigue santificando y legitimando la autoridad sucesiva de cada Papa. Durante siglos tanto el rey como el Papa fueron considerados como vicarios de Cristo.

En cuanto a la legitimidad civil, ésta emana del acuerdo mayoritario de las fuerzas políticas mayoritarias que conforman un Estado, es decir, es el conjunto de ideologías, tradiciones y costumbres del pueblo que ha considerado la institución política encargada de ejercer el poder, en otras palabras, el gobierno es legítimo cuando observa dichos elementos que caracterizan a su población en específico y, ésta a su vez, le brinda la confianza para seguir gobernando.

Max Weber, dando por sentado que en todo poder legítimo, la legitimidad se basa en la creencia y conlleva a la obediencia, y por tanto, a la dominación; por ello, hace una clasificación de tres tipos puros de dominación legítima: la racional, la

¹⁵⁹ ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA Ob. Cit. tomo IV pp. 885, 887, 888 y 889

¹⁶⁰ ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES, Ob. Cit. pp. 535 y 536.

carismática y la tradicional. La racional que se refiere al poder legal y ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando; en la tradicional se integran las formas patriarcales y feudales de orden y dominio, en la santidad de tradiciones que surgieron desde lejanos tiempos; y, en la carismática que conlleva la personalidad de profetas, héroes y líderes sociales.¹⁶¹

Por su parte Carl Schmitt argumentaba en su obra *“legalidad y legitimidad”* que el Estado legislativo parlamentario carecía totalmente de legitimidad, ya que el 51 % de los votos parlamentarios establece la ley y por tanto la legalidad, sin embargo, nunca señaló porqué la minoría aceptaba la decisión del parlamento, por otro lado, consideraba los elementos plebiscitarios de la Constitución de Weimar como factores legitimadores¹⁶². Este autor se inclinaba por la teoría de la unanimidad para sustentar la legitimidad, la cual no corresponde a las instituciones democráticas.

Karl W. Deutsch señala “el concepto de legitimidad se aplica comúnmente a la forma en que llega al poder un gobierno, un gobernante o un funcionario. La posesión del cargo se dice a menudo legítima cuando se llega al mismo mediante un procedimiento “legítimo”, es decir, un procedimiento que los gobernados consideran compatible con la configuración de sus propios valores. Según este punto de vista, su posesión del cargo es legítima por la forma en que la obtuvo, no en virtud de lo que haga en el mismo.”¹⁶³ Entonces la legitimidad, en este autor, se refiere al convencimiento de los electores para que el gobernante ocupe el cargo, y por tanto, estamos en presencia de una meramente legitimidad procedimental.

Ahora bien, la legitimidad es un concepto sociopolítico, que si bien es cierto, es el fundamento del orden jurídico supremo, también lo es de las acciones y actuaciones de los gobernantes y gobernados, cuando existen lagunas de ley en ordenamientos secundarios, y por tanto, deben actuar y tomar decisiones dentro

¹⁶¹ WEBER Max “Economía y Sociedad” Ob. Cit. p. 172.

¹⁶² SCHMITT Carl, “Legitimidad y Legalidad” Ed. COMARES, Granada, España, 2006. p. 37.

¹⁶³ DEUTSCH Karl W. “Política y Gobierno” Ob. Cit. p. 28.

del marco jurídico originario, es decir, la Constitución, que es la que sustenta las ideologías, creencias, cultura y paradigmas que la sociedad ha construido en un territorio y tiempo determinados.

Para Maurice Duverger la legitimidad es en si misma una creencia finalmente, que depende estrechamente de las ideologías y los mitos extendidos en la sociedad agregando que cada ideología trata de definir la imagen de un gobierno ideal y por extensión añadimos, una constitución ideal.¹⁶⁴ Por ello, la monarquía era legítima en la Francia del siglo XVII, la democracia es legítima en la Francia actual, un gobierno liberal es legítimo en los Estados Unidos, un sistema socialista fue legítimo en la URSS, el sistema federal en México, y así, cada una de las naciones construyen su legitimidad con base en sus propias ideologías.

En otras palabras, la legitimidad emana del poder soberano que en el moderno estado de derecho, es decir, en el Estado constitucional, instituye un ordenamiento legal supremo, denominado Constitución. Por lo tanto, las leyes secundarias así como decisiones gubernamentales contrarias al constituyente original, no pueden ser legítimas, porque no están de acuerdo con la soberanía que le dio el sustento institucional al Estado; las constituciones se construyen en función de paradigmas, que son las ideas fundamentales, y cuando estos paradigmas se contravienen, surge la ilegitimidad de los actos realizados por la autoridad.

La legitimidad y la legalidad pueden y deben concurrir en una decisión política, sin embargo, en muchas otras no hay tal. Me explico, el poder político soberano del constituyente crea una ley originaria y al mismo tiempo el sistema jurídico conforme a dicha legitimidad, sin embargo, la ley secundaria creada por un poder distinto al constituyente, es decir, por un poder constituido posterior a la Constitución y emanado de esta, puede ilegítimamente contravenir –y de hecho ha ocurrido—, al ordenamiento original del poder constituyente, y por tanto, de la soberanía; y muchas veces no sólo el legislador sino el Ejecutivo a través de las

¹⁶⁴ DUVERGER referido por BURGOA ORIHUELA Ob. Cit. p. 331

facultades reglamentarias, producen instrumentos jurídico contrarios a los paradigmas constitucionales. O bien, las enmiendas a la Constitución hechas por poderes constituidos, que debieran considerar los paradigmas e ideología del constituyente original y los han omitido. Entonces surge el problema de la compatibilidad entre legitimidad y legalidad.

En cuanto a las reformas posteriores a la ley, nos comenta el maestro Burgoa que “para que una reforma legal se justifique plenamente debe propender hacia la obtención de cualquiera de estos dos objetivos: sentar las bases o principios de un mejoramiento o perfeccionamiento social o brindar las reglas según las cuales pueda solucionarse satisfactoria y eficazmente un problema que afecte al pueblo o subsanarse una necesidad pública. Por el contrario será patentemente injustificada.”¹⁶⁵ “Sobre la constitución ningún ordenamiento secundario debe prevalecer y en el caso de que este se oponga a sus mandamientos, ostenta el vicio de nulidad *ab origine*.”¹⁶⁶ En este sentido, la legitimidad conlleva la justificación; la reforma se justifica cuando es legítima, y es legítima cuando considera los objetivos arriba comentados.

Asimismo, “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 las ideologías. Cuando el poder está en crisis, porque su estructura ha entrado en contradicción con el desarrollo de la sociedad, entra también en crisis el principio de legitimidad.”¹⁶⁷ Es entonces cuando el titular de la soberanía debe plantear la posibilidad del cambio de ideología y paradigmas.

La legalidad es legítima cuando ambos conceptos están de acuerdo a la ideología política del soberano que se ha expresado en un constituyente originario, dentro de un estado constitucional. La legitimidad se expresa a través de leyes fundacionales del Estado-Nación, y es en éstas, donde se encuentra el sustento

¹⁶⁵ *Ibíd.* p. 378

¹⁶⁶ *Ibíd.* p. 380

¹⁶⁷ BOBBIO Norberto, *Ob. Cit.* p. 865.

del rumbo político, jurídico, social, económico e ideológico de cada país en particular. Por lo tanto, la legitimidad es el reconocimiento del pueblo (titular de la soberanía) con respecto al poder político que ejercen los órganos constituidos a través de sus titulares.

2. LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, enmendar: es arreglar, quitar defectos; resarcir, subsanar los daños. La enmienda es una propuesta de variante, adición o reemplazo de un proyecto, dictamen, informe o documento análogo; en los escritos, rectificación perceptible de errores materiales, la cual debe salvarse al final. Entonces la enmienda puede ser de adición o reforma, pero siempre para subsanar o mejorar, por tanto, la misma no prevé la abrogación, es decir, la eliminación total.

Es ello que considero pertinente hablar de enmienda constitucional y no sólo de reformas y adiciones, ya que la Constitución contiene ideologías, cultura, costumbres y paradigmas del pueblo (el soberano), y por lo mismo, no se puede desconocer el sentir y modo de ser del pueblo, de lo contrario, sería ilegítimo e injustificado, cambiar (reformular, adicionar, derogar, ni mucho menos abrogar) una ley hecha por la lucha popular y su sangre derramada, a menos que sea para subsanar defectos en la legislación, siempre y cuando no cambien el sentido jurídico de beneficio al pueblo.

En México la enmienda constitucional conlleva las modificaciones, que los órganos constituidos, hacen a las normas constitucionales que están contenidas en los artículos de la propia Carta Magna. Es decir, las reformas y adiciones a los artículos de la Constitución, que hace la mayoría calificada del Poder Legislativo Federal y la mayoría simple de las legislaturas estatales.

Burgoa señala que “para determinar si una constitución es legítima, hay que establecer si su autor también lo fue, la legitimidad se contrae a las constituciones que hemos denominado jurídico-positivas, pues las llamadas reales, teleológicas o sociales conforme al pensamiento de Burdeau son inevitablemente genuinas o auténticas, ya que implican la esencia misma de la unidad popular o nacional, sería absurdo que el ser, el modo de ser y el querer ser de un pueblo o nación fueran ilegítimos.”¹⁶⁸ “Estas ideas relevan que existen dos tipos de legitimidad constitucional: la formal y la substancial. La primera está ligada estrechamente a la representatividad auténtica de los grupos mayoritarios de la sociedad por delegados o diputados que formen la asamblea constituyente en un momento histórico determinado. La segunda, en cambio, es más profunda, pues, significa la adecuación de la constitución escrita o jurídica a la constitución real, ontológica, teleológica y deontológica del pueblo que reside primordialmente en la cultura que comprende ideologías, tradiciones y sistemas de valores que se registran en la comunidad humana.”¹⁶⁹ Luego entonces, la constitución hecha por el pueblo es totalmente legítima, no así la que desconoció al pueblo.

Por ello “un pueblo tiene indiscutible derecho, fundado en soberanía, no solo de adicionar y reformar una constitución, sino de abandonarla y darse una nueva, como lo hizo en 1857, abandonando las leyes constitucionales anteriores y como lo hizo en 1917, dándose en nueva constitución, exactamente con el mismo derecho que se dio la de 57”¹⁷⁰

El problema sustancial se presenta cuando por medio de reformas constitucionales se pretende crear, de hecho y de manera sistemática, una nueva Constitución. Por ejemplo, en México, el órgano que prevé la Carta Magna para realizar las modificaciones, puede alterar jurídicamente todo, aunque socialmente tiene límites en cuanto a los paradigmas e ideologías, es decir, límites de legitimidad, pero no de legalidad. Entonces el órgano revisor puede –aunque no

¹⁶⁸ BURGOA ORIHUELA Ob. Cit. p. 328

¹⁶⁹ *Ibíd.* p. 331

¹⁷⁰ *Ibíd.* p. 342

debiera— cambiar la Constitución y sistemáticamente modificar aspectos sustanciales, y es por ello, que de manera ilegítima puede, incluso, crear una nueva, con sólo cambiar los artículos fundamentales, que en la teoría europea sería cambiar las normas constitucionales a través de las leyes también constitucionales.¹⁷¹

Sin embargo, debe quedar preciso que en tratándose de la legitimidad, es decir, en cuanto a la justificación y finalidad del Estado, y siempre en beneficio de su pueblo soberano, “reformular y adicionar la constitución debe contraerse a modificar o ampliar las disposiciones contenidas en ella que no proclamen los principios básicos derivados del ser, modo de ser y querer ser del pueblo, sino que simplemente los regulen. Los órganos no pueden cambiar la esencia de la constitución al punto de transformarla en una nueva mediante la alteración, supresión o sustitución de los aludidos principios. Como hemos afirmado insistentemente, la permisión jurídica contraria a esa prohibición significaría desplazar el poder constituyente, o sea, la soberanía misma del pueblo, hacia órganos constituidos que deben actuar conforme a la constitución que instituye su existencia y no con la tendencia a destruirla.”¹⁷²

Los poderes constituidos no pueden ejercer la soberanía de los constituyentes, están limitados por la legitimidad, y en muchos países, el constituyente originario a través de la misma Constitución, que no les permite reformar decisiones fundamentales, no les permite ser constituyentes.

Las reformas y adiciones a la Carta Magna por el órgano revisor, solamente pueden ser enmiendas, es decir, modificaciones tendientes a mejorar la redacción

¹⁷¹ Tema ya tratado en este trabajo: las normas constitucionales son los aspectos fundamentales de la Constitución, es decir, las decisiones políticas fundamentales consagradas en los artículos; mientras que las leyes constitucionales son ordenamientos que modifican o reforman las normas constitucionales, pero sin alterar su esencia, es decir, la estructuración jurídica de las normas fundamentales. En cambio en México, las leyes constitucionales es la legislación secundaria que está de acuerdo con la Constitución.

¹⁷² BURGOA ORIHUELA Ob. Cit. p. 383.

jurídica y la actualización del orden social, pero sin contravenir la esencia de la norma.

La Carta Magna mexicana no contiene límites jurídicos para llevar a cabo las reformas o adiciones. En este sentido, el órgano revisor pareciera ser constituyente, pero no es así, o al menos no debiera ser así, de acuerdo con la teoría constitucional, porque no es un órgano constituyente sino conjunto de órganos constituidos.

El autor Felipe Tena Ramírez señala que “el fin de toda Constitución consiste en implantar un orden jurídico, su primera y fundamental limitación la tiene en la determinación de establecer, no la anarquía ni el absolutismo sino precisamente un orden jurídico.”¹⁷³ Asimismo comenta que “adicionar es agregar algo nuevo algo ya existente; es, tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe. Toda adición supone la supervivencia íntegra del texto antiguo, para lo cual es necesario que el texto que se agrega no contradiga ninguno de los preceptos existentes; pues si hubiere contradicción, el precepto que prevalece es el nuevo, en virtud del principio de que la norma nueva deroga la antigua, razón por lo que en ese caso se trata de una verdadera reforma, disfrazada de adición, ya que la derogación tácita del precepto anterior para ser reemplazado por el posterior, incompatible con aquel. Reforma es también la supresión de un precepto de la ley, sin sustituirlo por ninguno otro; en este caso la reforma se refiere a la ley, que es la que resulta alterada, y no a determinado mandamiento. Reforma es por último, en su aceptación característica, la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente.”¹⁷⁴ Añade que “dicho poder no tiene la facultad para derogar totalmente la Constitución en vigor, sustituyéndola por otra.”¹⁷⁵

En ese sentido el poder revisor que emana del artículo 135 de la Constitución Mexicana, sin embargo, Tena Ramírez en su obra “Derecho Constitucional

¹⁷³ TENA RAMIREZ Ob. Cit. p. 27.

¹⁷⁴ *Ibid.* p. 46

¹⁷⁵ *Ibidem*

Mexicano” le denomina a este órgano revisor, como Constituyente Permanente, termino que considero gramaticalmente incorrecto, porque no constituye, en todo caso reforma y adiciona.

2.1 El Reformador o Constituyente Permanente.

Tena Ramírez argumenta que la función del órgano revisor de la Constitución mexicana es meramente constituyente, y como “se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución cuya vida se extinguió con su tarea, consideramos que merece por ello el nombre de Poder Constituyente Permanente... También suele darse al órgano revisor el nombre de Constituyente derivado o instituido, diferenciándolo así del Constituyente originario.”¹⁷⁶ Este autor es muy reconocido y estudiado por muchos abogados, y con el mayor respeto posible, no estoy de acuerdo con el nombre, porque considero que un conjunto de poderes netamente constituidos no pueden tener facultades de constituyentes, y decir que es permanente este poder, nos da a entender que la constitución se esta creando, es decir, que esta en proceso de creación. En este sentido constituir significa crear algo nuevo, por tanto, desconociendo un ordenamiento anterior, ya sea porque es contrario a la ideología del nuevo constituyente o porque no existe, pero finalmente desconoce un ordenamiento anterior y por eso esta creando uno nuevo. Con estas consideraciones ¿podríamos decir que el propio 135 sienta las bases para desconocer la Constitución? Me parece que no es así, solamente da las facultades al órgano revisor de enmendar, reformando o adicionando la misma, pero sin alterar su sentido, luego entonces, no ha lugar a la denominación de constituyente permanente a estos órganos constituidos. En todo caso, el único que puede ser constituyente permanente es el pueblo, porque tiene el inalienable derecho de cambiar su forma de gobierno, cambiar al Estado y de darse a si mismo un nueva Constitución, pero de ninguna manera puede ser facultad, ni mucho menos de derecho de los órganos constituidos, es por ello, que considero

¹⁷⁶ Ibidem.

nombrarle a dicho órgano revisor el “reformador permanente” o en términos de legitimidad “enmendador permanente,” pero no constituyente.

Ahora bien, el argumento que utiliza Tena para nombrar al órgano revisor como constituyente es que “una constitución es manifestación de la soberanía popular, y una generación del pueblo difícilmente podría imponer, para siempre, una limitación a la soberanía de las futuras generaciones.”¹⁷⁷ Estoy de acuerdo, y en todo caso, el pueblo mismo es el que debe avalar las reformas o incluso el cambio de sistema jurídico, pero el pueblo no son solamente los órganos constituidos.

3. LA LEGITIMIDAD DE LOS CAMBIOS A LA CONSTITUCIÓN.

Legalmente la Constitución mexicana puede ser reformada y adicionada con el procedimiento del artículo 135, ya descrito, pero no todas las reformas son legítimas y, carecen de la misma ya sea por el procedimiento mismo o por la esencia que se desea reformar, o incluso por la personalidad de los actores que carecen de legitimidad para hacerlas.

En el caso de la ilegitimidad de los actores, el órgano revisor, es decir, las Cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, gozan ya de por sí de ilegitimidad por la actuación misma de los legisladores, escudándose en el fuero constitucional se valen de argucias y mañas, para muchas veces incumplir la ley, y además auxiliados por las lagunas jurídicas que ellos mismos provocan, al no corregir los errores en la letra de la ley, esto ya es muy conocido por la sociedad y los hace ver como personas que carecen de legitimidad para la modificación constitucional, considerando a la legitimidad como la aceptación de la sociedad que incluye las ideologías y paradigmas de la mayoría, reflejadas en el marco jurídico originario. Y en ese sentido, nuestros actuales diputados, junto con los demás poderes, carecen de aceptación social, es decir, de legitimidad. Un ejemplo claro de este rechazo social, es la aprobación de la Ley de Ingresos, que

¹⁷⁷ *Ibíd.* p. 54

realizan nuestros legisladores con la propuesta del Poder Ejecutivo, en la cual casi nunca el cobro de los impuestos es proporcional ni equitativo, esto es, contrario al artículo 31 fracción IV, que obliga a los mexicanos a contribuir para los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, pero si la ley no contiene estos principios emanados del constituyente, es ilegítimo que los poderes constituidos impongan de manera obligatoria una serie de impuestos ilegítimos, e incluso inconstitucionales, que además muchos funcionarios públicos no pagan, o bien, se exentan a los empresarios que tienen un vínculo familiar, amistoso o producto de la corrupción con los encargados de realizar la legislación fiscal. Entonces, el pueblo con justa razón, no cree en los políticos y en concreto en quienes crean o reforman las leyes. Porque históricamente ha venido violando principios del constituyente y, por eso, proceden muchos juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. En resumen, nuestros legisladores han perdido la legitimidad para realizar su tarea fundamental, legislar, y por tanto, también la han perdido para realizar reformas y adiciones a la Constitución.

En cuanto al procedimiento, la ausencia de los legisladores en las votaciones de reformas o creación de leyes, minan con la justificación y la legitimidad misma de su función. El multicitado artículo 135 de la Constitución mexicana establece que “para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.” En este sentido, señalo que los individuos presentes son los legisladores totales, es decir, el quórum que establecen las Cámaras para sesionar es de la mitad mas uno de la totalidad de los legisladores, esto es, 251 diputados federales y 65 senadores, con eso hay quórum legal. Ahora bien, las dos terceras partes de 251 son 167 diputados y en el Senado serían 44 de 65 legisladores. Es decir, con 167 diputados y 44 senadores, que son 211 legisladores, existe mayoría calificada, dos terceras partes del Congreso de la Unión. Es inadmisibles esta supuesta mayoría,

pero sí se puede dar (y de hecho en números cercanos se ha dado), cuando en realidad son 628 legisladores, es decir, 500 diputados y 128 senadores. Considero que, iniciando por esta fórmula de mayoría calificada de los “individuos presentes”, en lugar de los “individuos totales”, carece de legitimidad para llevar a cabo una reforma o adición. Aún más, la interrogante que surge en estos momentos, si los diputados representan a la nación (pueblo) y los senadores a las entidades federativas (aunque de manera desproporcional por los senadores plurinominales), de 628 legisladores, solamente se necesitan 211, ¿en donde está la representación legítima? ¿Por qué los legisladores faltantes son minoría, cuando en número son mayoría? Es decir, los 417 legisladores, que es la sumatoria de los 312 ausentes (249 diputados y 63 senadores), más los 105 legisladores que votaron en contra (84 diputados y 21 senadores), y acaso ¿esos 417 tienen *menor peso* que 211 que votaron a favor? Si bien es cierto, que este es un extremo del supuesto de la norma, sí pudiera darse dicho escenario, porque tampoco existen votaciones en donde asistan la totalidad de los legisladores, ni siquiera en las sesiones más importantes concurren; y por otro lado, este artículo 136 señala una mayoría simple para las legislaturas locales, es decir, no señala ni siquiera las dos terceras partes —que también debieran ser de los integrantes y no sólo de los presentes—. Entonces la interrogante sigue siendo la misma, ¿Cuál es la legitimidad para que una minoría de legisladores reforme la Constitución? Y más aún, los líderes de las bancadas toman decisiones desde las cúpulas, imponiendo dichas decisiones a los integrantes de sus grupos parlamentarios, muchas veces sin consultarlos siquiera y mucho menos consultan al pueblo, entonces se convierten estos líderes en representantes de los representantes de la nación. Ante esta “*sobre representación*” ilegítima, la pregunta es la misma, ¿Cuál es la legitimidad para que una minoría de legisladores reforme la Constitución?

En cuanto a la esencia misma de las reformas, el maestro Burgoa señala que: “Reformar y adicionar la constitución debe contraerse a modificar o ampliar las disposiciones contenidas en ella que no proclamen los principios básicos

derivados del ser, modo de ser y querer ser del pueblo, sino que simplemente los regulen. Los órganos no pueden cambiar la esencia de la constitución al punto de transformarla en una nueva mediante la alteración, supresión o sustitución de los aludidos principios. Como hemos afirmado insistentemente, la permisión jurídica contraria a esa prohibición significaría desplazar el poder constituyente, o sea, la soberanía misma del pueblo, hacia órganos constituidos que deben actuar conforme a la constitución que instituye su existencia y no con la tendencia a destruirla.”¹⁷⁸

Por su parte Tena Ramírez, al referirse al órgano revisor de la Constitución menciona que “dicho poder no tiene la facultad para derogar totalmente la Constitución en vigor, sustituyéndola por otra.” Sin embargo, también plantea que: “una constitución es manifestación de la soberanía popular, y una generación del pueblo difícilmente podría imponer, para siempre, una limitación a la soberanía de las futuras generaciones.” Y afirma que: “A falta de acotación expresa en nuestro texto constitucional, el Constituyente Permanente puede llevar a cabo por vía de adición o de reforma cualquiera modificación a la ley suprema.”¹⁷⁹ Legalmente tiene razón este autor, no así en cuanto a la legitimidad de la esencia. Me explico, la Constitución expresa contundentemente los paradigmas y principios que fueron producto de una lucha social y armada de los mexicanos; la Carta Magna establece un procedimiento para reformar y adicionar los artículos constitucionales considerando que los diputados son representantes de la nación, y como tal, no pueden desconocer los deseos del pueblo, así que legítimamente un órgano constituido, es decir, un poder derivado no puede llevar a cabo cualquier modificación de la ley suprema, entonces expreso mi desacuerdo con el autor en comentario, en este punto en específico. Por otro lado, también es cierto que una generación no puede imponer para siempre una limitación a la soberanía de las futuras generaciones, al respecto estoy completamente de acuerdo, siempre y cuando lo lleve a cabo la siguiente generación, es decir, el pueblo (titular de la

¹⁷⁸ BURGOA ORIHUELA Ob. Cit. p. 383.

¹⁷⁹ TENA RAMIREZ Ob. Cit. pp. 46, 54 y 56.

soberanía) y no un órgano revisor. Por tanto, Tena sólo observa la legalidad de las reformas sin atender la legitimidad de las mismas.

Se debe considerar estos tres aspectos básicos en la enmienda constitucional. En el caso de los actores, deben observar la evolución histórica de los principios y paradigmas del pueblo y respetar en todo momento lo postulado por el constituyente; el procedimiento también debe ser legítimo, procurando que los representantes de la nación, representen verdaderamente al pueblo y no sólo atiendan sus intereses personales; y por supuesto, la esencia de la materia a reformar, es decir, tener cuidado en no modificar una decisión política fundamental, como lo es la división de poderes, la acotación de derechos políticos y civiles, la supresión de garantías, etcétera, que son contrarios a la estipulación histórica del pueblo. Luego entonces, solamente pueden enmendar, pero no cambiar la esencia de las aspiraciones legítimas del pueblo.

La inobservancia de estos tres aspectos de legitimidad en las reformas a la Constitución, nos pueden llevar a las modificaciones inconstitucionales o anticonstitucionales en la propia Carta Magna.

3.1 Reformas Inconstitucionales y Anticonstitucionales.

Algunos tratadistas, atendiendo la juridicidad o legalidad de la letra de la Constitución, comentan que una vez hecha una reforma a la Constitución, ésta siendo parte de la misma, al aprobarse y adherirse a la letra, es completamente constitucional. Esta aseveración es similar a lo señalado por Tena Ramírez, quien señala que el órgano revisor puede modificar cualquier cosa en la Carta Magna cuando no hay acotación expresa. Insisto en mi desacuerdo, porque admitir que se puede modificar cualquier cosa por un grupo minoritario, es desconocer la historia, la percepción y la justicia social de un pueblo, y admitir modificaciones contrarias al constituyente originario, es traicionar las aspiraciones y conquistas de

los grupos vulnerables quienes derramaron su sangre y dieron su vida para construir los principios y paradigmas de los constituyentes originarios.

Por ello, considero que toda reforma o adición contraría al espíritu del constituyente es ilegítima; tomando como base que la Constitución es el conjunto de decisiones políticas fundamentales del soberano, expresadas jurídicamente en un documento o conjunto de ellos. Entonces, eliminar parcial o totalmente dichas decisiones a través de modificaciones a la letra de las disposiciones jurídicas, hechas por un órgano constituido —emanado de esas decisiones políticas— que no es constituyente, es traicionar las decisiones del soberano —el pueblo—, al dañar al instrumento protector de sus garantías fundamentales, por tanto, es estar en contra de la Constitución, siendo dichas modificaciones inconstitucionales o anticonstitucionales.

Semánticamente se señala que es “in” algo que no está, que se desconoce, por tanto, son inconstitucionales las reformas y adiciones que no son reconocidas por la Constitución originaria, y que la propuesta establece o trata de establecer algo nuevo que suple alguna decisión política fundamental.

En cuanto a lo “anti” gramaticalmente es contrario las modificaciones anticonstitucionales, son aquellas que no solamente son desconocidas o no reconocidas por la Carta Magna, sino que además son contrarias a las decisiones fundamentales del constituyente, sin necesidad de figuras jurídicas nuevas, por ejemplo: cambiar el régimen de gobierno eliminando la división de poderes y estableciendo el regreso de la monarquía, o eliminar los derechos civiles y políticos de la ciudadanía, como lo es el voto, eliminar la democracia, imponer una religión específica, establecer nuevamente la esclavitud a merced de los hombres mas ricos, etcétera. Es regresar al sistema de injusticias contra el que luchó el pueblo y que lo prohibió jurídicamente a través del constituyente. Entonces una reforma o adición de esa naturaleza, es contraria a la Constitución, de ahí el nombre de anticonstitucionales.

Sin embargo, para efectos de la legalidad, se refutan inconstitucionales todo lo que no reconoce la Constitución y también lo que esta en contra de ésta, es decir, Lo “in” y lo “anti” convergen en lo no constitucional, por tanto, se utiliza el término inconstitucional indistintamente.

Además de la sustancia de la materia –paradigmas y principios—, también son inconstitucionales y/o anticonstitucionales, las reformas que no se acatan los procedimientos jurídicos establecidos en la norma.

Entonces todas las propuestas de reforma y adición que genéricamente son inconstitucionales son también ilegítimas, y cuando, a pesar de ello, el órgano revisor decide llevarlas a cabo, a través del procedimiento preestablecido, puede conducir al país a un clima de inestabilidad política, porque las modificaciones son injustificadas, incluso puede provocar la ingobernabilidad o hasta la revolución.

Una decisión política fundamental solamente puede ser modificada por un poder constituyente, el cual construye, por lógica, una Nueva Constitución, de lo contrario no sería constituyente. Esto es, solamente un poder constituyente, que es emanado de la voluntad del pueblo, puede crear o modificar todo lo que considere para bien de la nación, sin necesidad de observar ninguna limitante, ya sea, material, formal, o procedimental, este sí puede alterar cualquier cosa en el Estado.

Los constituyentes mexicanos del siglo XIX (1824) y los actuales de otras naciones, han tratado de solucionar el problema de la legitimidad de las reformas constitucionales, y por ello, han diseñado procedimientos de los órganos revisores a la Constitución, que incluyen a la población en el proceso de reforma y adición, además de expresar en su Ley fundamental la prohibición de modificar principios y paradigmas propios de su cultura.

A continuación señalo, de manera general, algunas constituciones que expresan la prohibición de reformar principios y paradigmas, estableciendo además procedimientos complejos –muy complejos— con respecto a la revisión constitucional, al grado de disolver, en algunos casos, a las asambleas proponentes o iniciadoras de la reforma. Para ello referiré algunos artículos de las propias constituciones, y de apuntes del tratadista Covián Andrade¹⁸⁰ quien a su vez, los toma de la letra de las propias Constituciones, sobre todo algunas europeas.

Alemania: artículo 79, numeral 2) Tal ley (de revisión constitucional referida en el numeral (1)), requiere del acuerdo de dos tercios de los miembros del Bundestag y dos tercios de los votos del Bundersrat. 3) Un cambio de esta ley fundamental es inadmisibles, cuando por medio de ella se modifica la división de la federación en provincias, la concurrencia de ellos en la creación de leyes, o los principios contenidos en los artículos 1 y 20.” Refiriéndose a su vez a: la división de la federación en Länder; el principio de la participación de los Länder en la legislación; los derechos fundamentales, los casos en que estos se restringen y aquellos en que se pierden; la forma de gobierno; el principio de soberanía popular; la distribución de funciones entre órganos constituidos; la sumisión de los poderes constituidos a la constitución y a las leyes; y, el derecho de resistencia a la opresión. El artículo 81 prohíbe que una revisión se produzca por medio de una ley que haya sido adoptada según el procedimiento legislativo que se aplica durante la “emergencia legislativa”.

Portugal: Artículo 286.-“1.- Las modificaciones de la Constitución son aprobadas por mayoría de dos tercios de los diputados efectivamente en funciones; 2.- Las modificaciones de la Constitución que hayan sido aprobadas serán reunidas en una única ley de revisión; 3.- El presidente de la Republica no puede rehusarse a promulgar la ley de revisión”. El artículo 288.- “las leyes de revisión constitucional

¹⁸⁰ COVIÁN ANDRADE Miguel, “Teoría Constitucional”, Ob. Cit. pp. 208, 209, 210, 214, 215, 216, 217, 218, 222, 223, 225, 227, 228, 229 y 230.

deben respetar: la independencia nacional y la unidad del Estado; la forma republicana de gobierno; la separación de las iglesias y del Estado; los derechos, las libertades y las garantías de los ciudadanos; los derechos de los trabajadores, de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales; la coexistencia de un sector público, de un sector privado y de un sector cooperativo y social de propiedad de los medios de producción; la existencia de planes económicos en el cuadro de una economía mixta; el sufragio universal, directo y periódico para la designación de miembros de órganos de soberanía, de las regiones autónomas y del poder local, elegidos, así como del sistema de la representación proporcional; el pluralismo de la expresión y de la organización política, comprendido el de los partidos políticos y el derecho de oposición democrática; la separación e independencia de los órganos de soberanía; el control de la constitucionalidad por acción o por omisión de normas jurídicas; la independencia de los tribunales; la autonomía de las colectividades locales; y, la autonomía política y administrativa de los archipiélagos de los Azores y de Madera.” La Asamblea Nacional, que es el órgano de elección directa, solo puede revisar la Constitución cinco años después de la publicación de la última revisión, a menos que dentro de ese lapso resuelva sobre la procedencia de la revisión la propia Asamblea por votación de cuatro quintas partes de sus miembros en funciones. La revisión no procede durante el estado de sitio o el estado de emergencia

Bélgica: El artículo 131 de su Constitución señala que el poder legislativo tiene el derecho de declarar que ha lugar a la revisión de aquella disposición constitucional que él determine. Después de esta declaración, las dos cámaras se disuelven de pleno derecho. Serán convocadas dos nuevas cámaras conforme al artículo 71. Estas cámaras deciden de común acuerdo con el Rey sobre los puntos sometidos a la revisión. En este caso las cámaras no podrán deliberar si no están presentes al menos los dos tercios de miembros que componen cada una de ellas; y ninguna modificación será adoptada si no reúne al menos los dos tercios de los votos.

Holanda: En los artículos 137 y 142 de su Ley fundamental, establece que la revisión se sujeta a las siguientes reglas: El poder legislativo ordinario compuesto por la cámara de representantes y por el senado, está facultado en materia de revisión constitucional, solamente para emitir una ley en la que la propuesta de modificación a la constitución es consignada en sus términos y es declarada sujeta a consideración. Expedida esta ley y una vez publicada, las cámaras que integran los “estados generales” (denominación que recibe en Holanda el poder legislativo) —se disuelven, como ocurre en Bélgica—. Las nuevas cámaras electas toman en consideración el proyecto y lo aprueban en su caso, por votación de las dos terceras partes de sus integrantes. Igualmente, en caso de ser necesario y por la misma votación, aprueban los nuevos Estados generales las modificaciones a otros artículos constitucionales requeridos para armonizarlos con la ley de revisión adoptada

Irlanda: Los artículos 46 y 47 de su Ley Fundamental, menciona que cualquier disposición constitucional puede ser objeto de revisión por vía de modificación, adición o abrogación. La propuesta de revisión se presenta ante el *dail eireann* (Cámara de Diputados), en forma de proyecto. Una vez aprobado éste por mayoría, pasa al *sennad eireann* (Cámara de Senadores) para su aprobación, ocurrida la cual, será sometido a un referéndum para su aceptación definitiva por los ciudadanos irlandeses. La mayoría de votos a favor del proyecto de revisión expresado en el referéndum será suficiente para que se considere aceptado y proceda la expedición de un decreto de reforma a la constitución que firmará el presidente de la república, una vez que se haya asegurado que el procedimiento de revisión fue respetado en su totalidad y en cada una de sus etapas.

Dinamarca: La monarquía constitucional danesa señala que el procedimiento de revisión constitucional se divide en tres etapas, de conformidad con el artículo 88 de su Constitución. El Folketing (Parlamento o poder legislativo danés, de elección popular directa), aprueba la pertinencia de una revisión constitucional y con el acuerdo del gobierno, se decretan nuevas elecciones legislativas. Conformado el

nuevo Folketing y, dotado por ende, de facultades extraordinarias para proceder a la revisión por el voto del electorado, la nueva legislatura aprueba el proyecto de reformas y lo somete a referéndum dentro de los seis meses siguientes a su aceptación. La última etapa y definitiva, consiste en que habiendo votado al menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos daneses, si la mayoría de éstos lo hace a favor, la reforma queda aprobada en forma de ley constitucional y es sancionada por el Rey y promulgada.

Estados Unidos: La Constitución de Filadelfia, en el artículo V señala: “El congreso propondrá reformas a esta Constitución cuando dos tercios de ambas cámaras lo juzguen necesario (...) las cuáles en cada caso serán válidas (...) cuando sean ratificadas por tres cuartas partes de las legislaturas de los Estados...”

España: El artículo 166 de su Constitución determina mediante la técnica del reenvío, que la iniciativa de reformas pertenece al gobierno, al congreso (diputados) y al Senado. Artículo 167: el proyecto de revisión es aprobado por las dos cámaras (diputados o congreso y senadores), por mayoría de tres quintas partes; en caso de no reunirse esa votación calificada se integrará una comisión paritaria de diputados y senadores que preparará un texto de revisión para ser aprobado en los términos descritos; si aun así no se consigue la votación indicada, el texto podrá ser aprobado por mayoría absoluta en el Senado y por mayoría de dos tercios en el congreso; Una vez aprobado el proyecto, se abre un lapso de quince días en el que un décimo de los diputados o un décimo de los senadores están facultados para solicitar que el proyecto de revisión constitucional sea sometido a referéndum para su aprobación definitiva; este procedimiento no se aplica cuando el proyecto de revisión encuadra en alguna de las hipótesis (o en varias) o, que alude al artículo 168 constitucional

Artículo 168, establece lo siguiente: Toda proposición que tenga por objeto la revisión total de la Constitución o una revisión parcial del título preliminar, del

capítulo segundo, sección primera, del título primero o del título segundo, será aprobada en principio, por la mayoría de dos tercios de cada Cámara y se procederá a la disolución inmediata de las Cortes; Las Cámaras electas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional que deberá ser aprobado por las dos Cámaras por mayoría de dos tercios; Después de haber sido aprobado por las Cortes Generales, la revisión será sometida a ratificación, por vía de referéndum”.

Ahora bien, en el título preliminar se expresan normativamente decisiones políticas fundamentales relativas a: La forma de gobierno y los fines del Estado español; La soberanía nacional depositada en el pueblo español; La unidad nacional y la garantía de la autonomía de las nacionalidades y de los regímenes que la integran; Las bases constitucionales del sistema político y la función que dentro de él corresponde desempeñar a los partidos políticos; La garantía del sindicalismo obrero y patronal; La vigencia del Estado de Derecho y del Estado social de Derecho; Las bases generales de los derechos del hombre, tales como el principio de legalidad, la jerarquía y publicidad de las normas, la no retroactividad de éstas en perjuicio del sujeto de derechos, la seguridad jurídica, la responsabilidad de los poderes públicos y la prohibición de toda acción arbitraria de su parte

Por lo que respecta a la sección primera, del capítulo segundo del título primero, en ella se consagran los derechos fundamentales y las libertades públicas en quince artículos, que abarcan del quince al veintinueve; y el título segundo de la Constitución española establece las normas correspondientes a uno de los órganos del Estado, cuyo titular es el Rey.

Italia: El artículo 138 constitucional italiano señala: Las leyes de revisión de la Constitución y las otras leyes constitucionales son adoptadas por cada una de las Asambleas (diputados y senadores) en dos deliberaciones sucesivas, formuladas a la distancia de por lo menos un mes y son aprobados por la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara después de la segunda deliberación; Estas mismas

leyes son sometidas a un referéndum popular cuando, en un lapso de tres meses a partir de su publicación, así lo demanda un quinto de los miembros de una cámara o quinientos mil electores o cinco consejos regionales. La ley sometida a referéndum no es promulgada, si no es aprobada por la mayoría de los sufragios válidos; El referéndum no tiene lugar si la ley ha sido aprobada en el segundo escrutinio por cada una de las dos cámaras por mayoría de dos tercios de sus miembros.

El artículo 139. Establece que “la forma republicana no puede ser objeto de una revisión constitucional”

Francia: La iniciativa de revisión de la Constitución pertenece concurrentemente al Presidente de la República a propuesta del primer ministro y a los miembros del parlamento; El proyecto a la proposición de revisión debe ser votada por las dos asambleas en términos idénticos. La revisión es definitiva después de haber sido aprobada por referéndum; Sin embargo, el proyecto de revisión no se presenta al referéndum cuando el Presidente de la República decide someterlo al Parlamento convocado en congreso; en ese caso, el proyecto de revisión no es aprobado sino reúne la mayoría de tres quintas de los sufragios expresados. La oficina del Congreso es la de la Asamblea Nacional; Ningún procedimiento de revisión puede iniciarse ni proseguirse cuando se halle en peligro la integridad del territorio; La forma republicana de gobierno no puede ser objeto de una revisión.

Grecia: Establece en su Constitución, la forma de gobierno parlamentaria (Art. 1.1); El respeto y la protección del valor de la persona humana, en tanto obligación del Estado y base de los derechos del hombre (art. 2.1); Los derechos individuales y sociales (arts. 4.1, 4.4, y 4.7; 5.1, 5.3; y 13.1); La división de poderes (art. 26).

El procedimiento de revisión consta de las siguientes etapas: Al menos cincuenta diputados deben proponer la revisión; Esta debe ser constatada por votación de tres quintos de los miembros de la Cámara de representantes, en dos escrutinios

separados por un intervalo de al menos un mes; La siguiente cámara de diputados se pronuncia en su primera sesión, en cuanto a las disposiciones que deben ser revisadas, por mayoría absoluta de votos; Sin embargo, si la aprobación de la cámara anterior sólo alcanzó la mayoría absoluta de votos, la nueva cámara tendrá que aprobarla por votación de tres quintas partes, en el curso de su primera sesión.

Noruega: Su artículo 112 establece que la enmienda no podrá contravenir en ningún punto los principios plasmados en la constitución, sino referirse únicamente a modificaciones de preceptos singulares que no alteren al espíritu de la misma; La propuesta de reforma se presenta ante el primero, segundo o tercer parlamento ordinario (el parlamento *Storting*, se compone de dos secciones *Logting* y *Odelsting* y tiene una duración de cuatro años, es decir, primera, segunda, tercera y cuarta legislatura), el cual no la aprueba, sino solo la recibe; Una vez publicado el proyecto de revisión y realizadas las siguientes elecciones generales, la primera, segunda o tercera legislatura del nuevo *Storing*, por votación de dos tercios aprueba o rechaza la reforma; La enmienda debe ser firmada por el presidente y por el secretario del parlamento y remitida al Rey para su promulgación.

Es importante señalar que muchas naciones consideran importante la participación del pueblo en las reformas y adiciones, para lo cual, establecen el referéndum constitucional, como ya se mencionó, en Europa lo establecen: Dinamarca, España, Francia, Italia.

Por lo que respecta a América Latina, el referéndum lo contemplan:

Argentina (El artículo 38, establece el referéndum, señalando que los ciudadanos, mediante el voto aprueban o desaprueban algún proyecto de ley presentado por el Poder Legislativo o el Ejecutivo);

Brasil (El artículo 60 de la Constitución establece que una enmienda puede ser propuesta por el Congreso Nacional —un tercio de la Cámara de los Diputados o de Senado Federal—, por el Presidente de la República o, por más de la mitad de las Asambleas Legislativas de los gobiernos locales. Una enmienda es aprobada solamente si tres quintos de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal, aprueban la propuesta, en dos turnos de votación; de conformidad con dicho artículo, numeral 4, las enmiendas constitucionales deben ser elaboradas respetando la forma federativa de estado; voto directo, secreto universal y periódico; separación de poderes; derechos y garantías individuales. El artículo 60 numeral 1, establece que no se podrán hacer reformas cuando exista un estado de emergencia o estado de sitio);

Chile (El artículo 117 establece que las dos Cámaras, reunidas en Congreso Pleno y en sesión pública, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado un proyecto en la forma señalada en el artículo anterior (art. 116. Los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensajes del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional), tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate; Si el Presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara; En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo);

Colombia (El artículo 378 establece: el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente. La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral);

Ecuador (El artículo 441 de su ley Fundamental señala que la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará: 1. mediante referéndum solicitado por la Presidencia o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo del al menos el 8 por ciento de las personas inscritas en el registro electoral; artículo 442: Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad mas uno de los votos validos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes; en Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación; artículo 444: La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada a través de la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral)

Guatemala (El artículo 173 se refiere al procedimiento consultivo, señala que las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos; Artículo 280. Para cualquier otra reforma constitucional, será necesario que el Congreso de la República la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados.

Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular a que se refiere el artículo 173 de esta Constitución);

Perú (El artículo 206 establece: Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas; La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República; La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral);

Uruguay (El artículo 331 de su Constitución, no utiliza el término referéndum, pero establece la ratificación plebiscitaria para las reformas constitucionales); y,

Venezuela (El artículo 246 señala: Esta Constitución también podrá ser objeto de reforma general, en conformidad con el siguiente procedimiento: 1. La iniciativa deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea; 2. La iniciativa se dirigirá a la Presidencia del Congreso, la cual convocará a las Cámaras a una sesión conjunta con tres días de anticipación por lo menos, para que se pronuncie sobre la procedencia de aquella. La iniciativa será admitida por el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes; 3. Admitida la iniciativa, el proyecto respectivo se comenzará a discutir en la Cámara señalada por el Congreso, y se tramitará según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de las leyes; y 4. El proyecto aprobado se someterá a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para

que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la República).

Hasta aquí la comparación de las leyes fundamentales de las diferentes naciones.

Como se puede observar, algunos Estados consideran indispensable la disolución del Congreso, Cámara o Parlamento proponente, para elegir a un nuevo Parlamento o Congreso que discuta y apruebe la modificación propuesta, los países que consagran dicha fórmula son: Bélgica, Holanda, Dinamarca, España (en algunos casos), Grecia y Noruega. Otros más, se inclinan por el referéndum, principalmente en América Latina, o en su caso, por ambas figuras, es decir, disolución del Congreso y además el referéndum.

Cada nación considera legítimas sus modificaciones constitucionales en cuanto a la materia o al procedimiento, o ambas, a través de la letra de la norma, es decir, tratan de empatar la legalidad con la legitimidad.

Por lo que respecta a nuestro país, **México**, en sus constituciones, ha establecido diversos procedimientos de revisión constitucional, sobre todo en las tres constituciones formales que ha tenido, es decir, 1824, 1857 y la actual de 1917.

Por lo que respecta a la Constitución mexicana de 1824, establecía el procedimiento conforme a los siguientes artículos:

Artículo 166. Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y del acta constitutiva; pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830;

Artículo 167. El congreso en este año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al presidente, quien la publicará sin poder hacer observaciones;

Artículo 168. El congreso siguiente, en el primer año de sus sesiones ordinarias, se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación, para hacer las reformas que crea convenientes, pues nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decrete las reformas;

Artículo 169. Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de 30, se tomarán en consideración por el congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren necesarias, según lo prevenido en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el congreso siguiente se ocupe de ellas;

Artículo 170. Para reformar o adicionar esta constitución o el acta constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 160.”

En cuanto a la Constitución de 1857 en su ya citado artículo 127 señalaba: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas y de los Estados. El congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. Sin embargo, en las sesiones del constituyente se planteaba un sistema complicado, señalado por Tena Ramírez, esto es, la publicación de la reforma en los periódicos, el voto de los electores, la formulación de la reforma por el Congreso y, al final, el voto definitivo del pueblo en los comicios siguientes.

Finalmente fue rechazando, por ser un procedimiento lento y porque alteraba el régimen representativo al consultar al pueblo acerca de las reformas.¹⁸¹

Por lo anterior señalado, se observa que en casi todas las constituciones del mundo, se consagran o han consagrado, candados para no reformar decisiones políticas fundamentales del constituyente, por parte del órgano revisor, y en algunos casos el órgano proponente desaparece, dando paso a un nuevo Congreso o Asamblea que realiza la reforma, y además, consultado al pueblo, como lo establecen muchas constituciones como la de México de 1824.

Es sorprendente que la de 1857 no considerara la opinión del pueblo para las reformas, sobretodo porque fue una norma de gran trascendencia política e ideología para el progreso del país; y, la actual de 1917, establece prácticamente el mismo procedimiento, es decir, la reforma o adición se realiza por mayoría calificada del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas locales, jamás considera al pueblo, ni convoca a un nuevo congreso o asamblea para que ratifique la modificación, tampoco señala las materias que no puede reformar o adicionar. La única limitante es la legitimidad social y política, pero no existe legalmente ninguna limitante. No puedo comparar a la Constitución de 1857 con la realidad política actual, sería anacrónico, ni tampoco al constituyente de 1916-1917, por las mismas razones, sin embargo, las reformas políticas que se le han hecho a la Carta Magna sin considerar a la representación política de la nación, esto es, sin la mayoría de los integrantes del Congreso, porque la Constitución solamente señala una mayoría de los presentes, pero no de los integrantes, así como tampoco se ha establecido el refrendo del pueblo para la enmienda, a través del referéndum, ni el plebiscito, ni la iniciativa popular.

Por lo anterior, es importante partir de dicha premisa para establecer límites jurídicos que concuerden con la legitimidad popular. El pueblo sabe lo que quiere y por ello no se puede equivocar, y si se equivoca, puede volver a convocar a un

¹⁸¹ TENA RAMIREZ Ob. Cit. p. 61

constituyente, de lo contrario no existiría tantos regimenes políticos diversos: monarquías, republicas, federaciones, democracias, o bien, presidencialismos, parlamentarismos, etcétera. El pueblo puede decidir perfectamente el gobierno y régimen que desea; el grupo de notables y concedores de política sólo es un auxiliar del soberano, para decidir con argumentos, teorías e ideologías, pero no debe sustituir al pueblo soberano.

El pueblo es el único que puede legitimar, porque es el titular del poder soberano y el único que puede tomar decisiones políticas fundamentales. En una democracia, el pueblo decide a través de sus representantes; el problema se da cuando los representantes no representan al pueblo, sino a sus intereses, o a los intereses de las cúpulas partidistas, y es precisamente allí, donde se desvirtúa la representación, por eso, la importancia de los candados arriba mencionados.

No es posible que un poder derivado, se convierta, por decisiones de las cúpulas partidistas en un poder originario, es decir, no debe convertirse en un poder constituyente, porque carece de legitimidad para ello. Señala Tena Ramírez que “El órgano revisor encargado de modificar el texto constitucional es un poder constituido y, como tal, está constreñido a límites y condiciones explícitas o implícitas en el ejercicio de sus facultades, es necesario examinar en qué casos una reforma, una adición o una supresión a la constitución es constitucionalmente valida y en qué casos no lo es.”¹⁸² Tomando en consideración la historia de cada pueblo, que en este caso, México, ha planteado sus paradigmas e ideologías a través de los diversos documentos jurídicos, emanados –casi todos–, de las luchas sociales (muchas de ellas han costado vidas de familias enteras y se ha derramado sangre por todas partes del territorio nacional).

El hecho de no observar los procedimientos que se establecen para la reforma, o bien, la materia sustantiva de la reforma o adición, es decir, las decisiones políticas fundamentales, son motivos para fundamentar la anticonstitucionalidad o

¹⁸² *Ibíd.* p. 230.

la inconstitucionalidad de las reformas. Entonces no todas las reformas, que una vez integradas al texto constitucional, son constitucionales.

Por otro lado, también se ha violado la Constitución a través de actos legislativos del legislador ordinario, es decir, de leyes secundarias; el órgano legislativo crea, modifica y extingue leyes secundarias, que no debieran estar en contra de los principios y paradigmas constitucionales, sin embargo, si ha sucedido. Por ello, las naciones han creado mecanismos de control constitucional que impiden la vigencia de actos legislativos contrarios a la Constitución. En la teoría alemana, se argumenta, que si las normas constitucionales chocan con las estructuras fundamentales, entonces se declaran inconstitucionales las normas constitucionales¹⁸³, que violan “los valores superiores” o decisiones políticas fundamentales, que señaló Schmitt, pues, esta función que debe de ejercer la corte constitucional es para proteger la Constitución contra la dictadura y abuso del legislativo. En cambio en México, no hay tal, sólo existen las figuras de acción de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y el amparo, que protegen la constitucionalidad de leyes secundarias, y cuando mucho contra la ilegalidad del procedimiento legislativo, pero no contra su esencia.

Cabe señalar que el tratadista Luigi Ferragoli argumenta que en las “democracias no es verdadero que el respeto de las formas y de los procedimientos democráticos sea suficiente para legitimar cualquier decisión... Es posible, en formas democráticas, o sea, por mayoría, suprimir los mismos derechos políticos, el pluralismo político, la división de poderes, la representación en breve, el entero sistema de reglas en el cual consiste la democracia política. No son hipótesis de escuela: se trata de las terribles experiencias del nazismo y del fascismo del siglo pasado, que conquistaron el poder en formas democráticas y luego lo entregaron democráticamente a un jefe que suprimió la democracia... Se descubrió entonces que el poder de la mayoría, que incluso había permitido la llegada de las

¹⁸³ FREIXES SANJUAN Teresa y SEVILLA MERINO Julia, Coordinadoras “Genero, Constitución y Estatutos de Autonomía”. Ed. Instituto Nacional de Administración Publica, (Estudios Goberna) Madrid, España 2005. p. 197

dictaduras, no garantiza la calidad sustancial del sistema político y ni siquiera la supervivencia del mismo poder de mayoría.”¹⁸⁴

Entonces, una mayoría mal informada o desinformada por parte de actores políticos con intenciones perversas, pueden cambiar “democráticamente” –por votaciones mayoritarias— decisiones políticas fundamentales del pueblo, que pueden afectar el desarrollo progresista de la nación. De ahí la importancia de visualizar o proponer quienes tienen la legitimidad para modificar la Constitución, para así establecer su personalidad en la misma, y por supuesto, las decisiones fundamentales que no se deben cambiar.

Entonces si puede haber reformas anticonstitucionales o inconstitucionales en esencia, en la Constitución, pero que jurídicamente son validas, es decir, por procedimiento son completamente constitucionales. Lo cual es similar a los cambios de rumbo político que sucedían en antaño, denominados “contrarreformas”. Efectivamente son contrarreformas legales, que socialmente reprobables, pero plenamente legales. Y por causas contrarias al progreso pacifico de la nación, siempre resultan protestas al sistema político, que pueden llegar a revueltas sociales o armadas. Es mejor seguir el camino de la legitimidad.

4. ACTORES POLÍTICOS LEGITIMADOS PARA CAMBIAR UNA CONSTITUCIÓN.

El pueblo constituye, en su conjunto, la soberanía nacional. De esta unión de personas, podemos diferenciar a la clase gobernante, así como a los escenarios políticos, económicos, sociales, culturales, etcétera. Existen muchas funciones que desempeña una persona al mismo tiempo, esto es, puede ser padre de familia, empleado, deportista, servidor público, catedrático, o político, todas estas actividades en una sola persona.

¹⁸⁴ FERRAJOLI Luigi Ob. Cit. pp. 228, 229 y 233

Para este trabajo, la actividad que nos ocupa es la jurídica y, la política en materia de legitimidad, que se lleva a cabo dentro de un escenario, que a su vez, se integra por actores y sujetos políticos, ya sea como personas u organizaciones.

Los sujetos son personas que observan de cerca el desarrollo de la toma de decisiones políticas; están en la sujeción de las decisiones de otros, es decir, son afectados por la política, pero estos no toman decisiones, por ejemplo: los grupos vulnerables, los indígenas, los trabajadores no sindicalizados, etcétera.

Los actores políticos son los encargados de dirigir y tomar esas decisiones, incluso crean sus propios escenarios, según su interés, ya sea colectivo o personal. Los actores precisamente ejercen la acción política para afectar al escenario. La actuación que se lleva a cabo, recae principalmente en los grupos de interés y grupos de presión: en el primer bloque se encuentran los sujetos políticos y en el segundo los actores. En ese sentido, la diferencia entre la presión y el interés, radica principalmente en actuar, o no, en política, esto es, tomar decisiones políticas, o simplemente ser espectadores.

Entonces los actores políticos establecen la ideología y el rumbo de una nación, así como también el diseño del marco jurídico de la misma. Siendo estos los legitimados para reformar o adicionar las leyes fundamentales, o en su caso, constituir todo un sistema jurídico constituyendo un nuevo Estado (con el respaldo popular suficiente que les de la legitimidad)

No todas las reformas son legítimas, ya sea por la ilegalidad, o bien, por la falta de legitimidad de acción social de los legisladores. Es decir, por no representar correctamente a la nación, e ir en contra de ésta, como los intentos privatizadores de la tierra y de los energéticos mexicanos, básicamente el petróleo; entonces las interrogantes que se presentan son: ¿quienes tiene la legitimidad para reformar? Y ¿Quiénes tiene la legitimidad para constituir?

4.1 Actores Políticos para Reformar.

En principio son los representantes del pueblo, conforme a la teoría constitucional de la representación y como lo establece la Carta Magna en el ya citado artículo 135. Sin embargo, dichos representantes deben velar por el bien y prosperidad de la nación, es decir, de sus representados. Y nuevamente surge la interrogante sobre la legitimidad de esa representación.

Entonces el ciudadano es representado, pero estos representantes de la nación (diputados) y representantes de las entidades federativas (senadores), ¿de verdad los representan? ¿Que pasa si representan a las cúpulas de poder y no a la nación?, y dichas cúpulas a su vez proponen ir en contra del interés nacional, como lo han intentado en diversas reformas como la petrolera, o incluso las contrarreformas laboral y agraria que se dieron en México en el periodo del presidente Salinas de Gortari, o en el caso de las relaciones Iglesia-Estado en donde el espíritu constituyente establecía no darle participación política a las estructuras eclesíásticas, o bien, establecer la economía neoliberal de libre mercado en lugar de la economía social que el constituyente original había estatuido; El constituyente mexicano de 1917 había prohibido las tiendas de raya y 100 años después, hoy en día, se permiten que las grandes cadenas comerciales esclavicen a menores de edad, bajo el supuesto de contratos laborales, pagándoles en especie y con tarjetas electrónicas y vales de despensa que solamente pueden canjear por los productos que vende dichas tiendas, es decir, el regreso al sistema de tiendas de raya.

Los ejemplos anteriores son temas contrarios a la esencia constitucional, así como en otros países se ha establecido no regresar al esclavismo, ni a la monarquía absoluta, ni al autoritarismo y, han definido las materias en la misma norma que no se puede reformar las decisiones fundamentales de su Constitución.

También la Constitución mexicana había establecido diversas prohibiciones implícitas, sin embargo, no dejó en claro que dichos principios no podían reformarse, es decir, no las dejó explícitas a diferencia de constituciones de otros países de finales del siglo XX, pero las mexicanas, a pesar de no estar explícita su no reformabilidad, son verdaderas decisiones políticas fundamentales que costaron vidas de familias enteras, y por tanto, son implícitas.

Entonces la legitimidad en las reformas no es asunto menor, sino al contrario, se debe establecer un mecanismo para que el órgano revisor de la norma constitucional esté acorde con las necesidades del país, pero también de conformidad con la historia de la nación. Para lo cual, se hace necesario que la voz del pueblo se escuche, la vox populli se debe hacer presente.

La expresión del pueblo no puede ser de manera directa y desorganizada, como ya lo sabemos, porque generaría un caos político e ingobernabilidad. Sin embargo, sí puede participar en la enmienda por otros medios, como lo son: el referéndum constitucional, el plebiscito y la iniciativa popular.

Cabe señalar que ya existen iniciativas –que no se han dictaminado— en el Congreso mexicano, para establecer dichas figuras, y, no se dictaminarán, hasta que la sociedad no ejerza la presión necesaria y, le haga saber al legislador que es necesaria la participación del pueblo, o bien, que un legislador insista en la necesidad de la integración de estas figuras y, que logre, además, persuadir a sus compañeros legisladores para que las propuestas se integren a la norma.

Por tanto, los legisladores gozan plenamente de la legalidad conforme lo establece el procedimiento de revisión en la Carta Magna, sin embargo, dicha legalidad se legitima hasta en tanto el pueblo lo apruebe, luego entonces, estamos hablando de una ratificación popular, motivo por el cual, en materia de legitimidad, es indispensable el referéndum para las enmiendas constitucionales.

4.2 Actores Políticos para Constituir.

El Constituyente no puede ser otro que la misma Nación. Como ya lo hemos referido, el pueblo necesita de representantes, no sólo en el poder legislativo (constituido), sino también en el Congreso Constituyente.

Constituir un régimen jurídico del Estado no es sencillo, se requiere ante todo, la legitimidad de la población objetivo, esto es, el consentimiento del pueblo. Dicho consentimiento se expresa cuando la inmensa mayoría aprueba el régimen jurídico que se establece, o se acaba de establecer.

Lo anterior, lo podemos comprobar con las revueltas sociales que son muestra de inconformidad popular, y que en su caso, han derivado esas revoluciones en miles de muertos. Es decir, al constituir un nuevo régimen no hay necesidad de observar una norma preestablecida porque se propone algo nuevo, una norma nueva.

Esta falta de observancia de la norma anterior, deriva de las decisiones políticas fundamentales, esto es, los poderes fácticos pueden observar o no (es opcional), el procedimiento de la Constitución anterior para reformar o cambiar los preceptos constitucionales, debido a que dichas decisiones tienen el carácter implícito de ser soberanas, y por tanto, reitero que pueden o no observar el procedimiento para reformar la Constitución. Por ejemplo en México, las Constituciones de 1857 y 1917, que no cumplieron con los procedimientos previamente establecidos, pero tampoco lo podían hacer, porque las condiciones socio-políticas de las luchas sociales impedían el acuerdo pacífico de los grupos de poder.

Es claro que el poder de los actores políticos se expresa a través de las mayorías, no sólo de políticos, sino de mayorías de masas populares. Es por ello que líderes como Benito Juárez, Pancho Villa, Emiliano Zapata, entre otros, tuvieron detrás de sí, la simpatía de grandes grupos numerosos de personas, que les dieron la legitimidad para tomar decisiones.

Entonces, la legitimidad la otorga el pueblo a líderes políticos que son los portavoces del sentimiento de las mayorías. Si bien es cierto, los grupos de lucha social antes referidos, no constituían la mayoría de la población en su totalidad, si representaban mayor contingencia con respecto a grupos minoritarios, es decir, la mayoría de la población (ahora si mayoría) no participó en la lucha, pero existe un principio popular que muchas culturas han adoptado, que es “el que calla otorga”. Luego entonces, si esa mayoría pasiva no se expresó, quiere decir, que estaban de acuerdo con que un grupo tomara las decisiones que afectaban a toda la Nación; es por ello que los grupos de poder son minorías con respecto a la población entera de todo un país, pero que a su vez, son mayorías con respecto a otros grupos minoritarios.

La legitimidad para reformar la Constitución emana del consentimiento popular, y más aún, debe ser legítima la fuerza política que proponga una nueva.

Los actores políticos legitimados para crear una Constitución política son líderes sociales, porque estos gozan de la confianza que la ciudadanía les tiene. Pero ¿Cómo convocar a un constituyente? Y más aún ¿Quién goza de la legitimidad para convocarlo?

La primera interrogante le podríamos dar respuesta diciendo que a través de los medios de difusión masiva. Es decir, no por la vía del procedimiento revisor porque se está convocando a un constituyente (se está convocando al poder de la soberanía nacional). En cambio, en el procedimiento de reforma, al convocarse un órgano constituido, se debe respetar primero que nada la ley preestablecida. No así en el congreso constituyente, que puede o no respetar un procedimiento preestablecido, según les convenga, porque son decisiones políticas de los detentadores del poder social.

La respuesta a la segunda interrogante es que la convocatoria puede ser hecha por los actores políticos a través de sus organizaciones y una vez reunidos, seguramente llegaran muchos otros personajes que sentirán tener el derecho de estar en la discusión, luego entonces, en esta enorme asamblea, deliberaran también, y primero que nada sobre quienes sí participan y quienes no, dependiendo de la fuerza política que posean los unos y los otros. Recordando que la política es la convivencia entre las personas, es el “estar” lo unos con los otros entre los diversos.

Entonces hará la convocatoria la sociedad civil organizada, y si ya está organizada goza de una oligarquía, luego entonces, de un grupo de poder. Por tanto volvemos a lo mismo, los actores políticos con la legitimidad que les brindan sus representados (sin atender la figura jurídica del diputado) podrán hacer la convocatoria, argumentando que la población (que ellos representan) necesitan de un nuevo régimen jurídico, de nuevas instituciones, de nuevos elementos para hacer política, y sobre todo, de una nueva forma de Estado y de Gobierno.

Los actores políticos legitimados para constituir son las personas que gozan de algún prestigio académico, político, social, cultural, etcétera, dependiendo de la demanda que la sociedad civil organizada exprese. En otras palabras, no son los actuales diputados y senadores, ni gobernantes, los únicos que gozan de la legitimidad para debatir en un congreso constituyente, sino que de estos algunos pueden ser líderes sociales, y otros más, se encuentran entre la misma sociedad – sin estar en el poder—, criticando, analizando y expresándose desde sus trincheras académicas, políticas, sociales y culturales.

Reitero que el procedimiento para reformar y adicionar la Constitución, es –y, debiera ser— diferente, al procedimiento para “constituir” un nuevo régimen jurídico-político nacional; el primero no tiene la legitimidad suficiente para crear una nueva Constitución.

5. MEDIOS DE LEGITIMACIÓN PARA EL CAMBIO CONSTITUCIONAL.

Una vez descritos los actores políticos para reformar y adicionar una Constitución, y su diferencia con los actores políticos para crear una nueva Constitución, me referiré a los medios para llevar a cabo dichas modificaciones por la vía pacífica.

Para reformar y adicionar una Constitución se requiere necesariamente el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, como ya lo mencioné.

Efectivamente, el pueblo puede –y debiera—refrendar la enmienda constitucional. Le puede decir a su representante que no desea el sentido de alguna propuesta que han tomado las cúpulas políticas. O bien, puede ratificar la misma, dándole la legitimidad a sus representantes, pero solamente lo puede hacer a través del estado de derecho, y para lo cual, necesitará la integración de la figura del referéndum constitucional, ex ante, en la Carta Magna. De lo contrario se estaría violentando el estado de derecho, e incluso no sería legítimo realizar esa participación ciudadana sin el reconocimiento de la norma jurídica.

O bien, se puede consultar al pueblo a través de un plebiscito para una materia o acto en específico, o bien, la autoridad tal vez no está segura de tomar la decisión, por lo que puede optar por consultar al pueblo previamente a la reforma. Es decir, el plebiscito es solamente una consulta sobre un acto de la autoridad, mientras que el referéndum es la ratificación de una norma ya discutida.

Por otro lado, se le puede sugerir enmiendas al órgano revisor, entonces ya no estamos ratificando o no una propuesta hecha, sino que estamos proponiendo desde el pueblo, algunas ideas concretas sobre el mejoramiento de la legislación. En este sentido, existe en otras naciones la figura de la iniciativa popular, con algunos requisitos para que pueda operar, como lo son: un número determinado de firmas, o bien, un porcentaje de ciudadanos de acuerdo con el padrón electoral, etcétera. Lo esencial de dicha figura es que la propuesta nace desde el pueblo y

no por medio de los legisladores, estos, por supuesto, deben valorar si la reforma es viable o factible.

Lo anterior es para reformar y/o adicionar el texto de la Carta Magna, no así para crear una Constitución. Constituir un nuevo estado o régimen político se puede dar por vías violentas como la revuelta social, la revolución, o el golpe de estado, o incluso por la invasión de una potencia extranjera, de allí que las constituciones se pueden imponer o adoptar, o bien, por la vía pacífica se puede crear a través de consensos entre las fuerzas políticas de la soberanía. Para ello, se necesita un sistema de instituciones democráticas que gocen de la legitimidad para convocar y redactar un texto constitucional.

Cabe señalar que la vía de la violencia en una lucha armada, puede resultar benéfica o no, hay incertidumbre, porque se imponen las aspiraciones del grupo de mayor fuerza, y no del grupo de mayor conciencia y mejor debate en la deliberación de propuestas; la violencia trae consigo algunas aspiraciones de justicia social, pero en otras ocasiones, consagra rencores contra los enemigos, y muchas veces, no se reconocen los derechos naturales de las minorías desplazadas, solo los derechos de los triunfadores de la revolución, por ejemplo, el sufragio efectivo y la no reelección presidencial fue una consigna del Constituyente de 1857, sin embargo, Benito Juárez una vez en el poder, no respetó dicho principio, reeligiéndose en diversas ocasiones, lo cual trajo como consecuencia el enojo y protesta de Porfirio Díaz, quien hizo lo mismo, años más tarde, o bien, el destierro de los perdedores o su anulación en la actividad política. Entonces los fuertes se imponen en las luchas sociales y hacen su voluntad. En cambio, las decisiones que se toman en un ambiente pacífico, es por necesidad, de intercambio de ideas y propuestas, sin olvidar la construcción de acuerdos y consensos, y por supuesto, existe cabida para las minorías que también, tiene derecho a expresarse, en aras de una vida política democrática.

En ese sentido me refiero a las instituciones académicas, no partidistas, que pueden servir de motor para impulsar, mediante estudios e investigaciones, proyectos para mejorar el porvenir y futuro de la Nación.

Por otro lado, un organismo electoral, lo suficientemente autónomo y no politizado, que pueda sobrevivir a la reforma de estado (nueva constitución) por medio de su legitimidad que la población le ha conferido, para poder validar las votaciones de lo que una sociedad necesita, es decir, un instituto electoral que vigile el referéndum, o la votación del mismo, para que los cambios en la Constitución (a las decisiones políticas fundamentales) sean lo suficientemente legítimos. Sí no tenemos alguien que cuente los votos, sin la aprobación de la gente, entonces la votación puede ser motivo de expresiones violentas, con peligro de enfrentarnos a una nueva revolución.

Se requiere también una democracia plena, esto es, una forma de vida que guie a la población a tomar decisiones consensuadas, respetando también el derecho inalienable de las minorías, como lo es el alimento, el vestido, la propiedad, las garantías individuales y sociales, las libertades, y por supuesto, la aspiración a una vida mejor.

Para que estas instituciones funcionen, reitero, una vez más, la necesidad urgente del referéndum constitucional, del plebiscito y de la iniciativa popular, para una efectiva ratificación de la expresión nacional.

Conclusiones del Capitulo

La legalidad emana de la expresión de la norma jurídica, mientras que la legitimidad tiene su fundamento en la aceptación de la ciudadanía, en otras palabras, la ley impone reglas y conductas; mientras tanto el pueblo, por su parte, expresa deseos y aspiraciones a través de la aceptación o rechazo de las actuaciones políticas de la autoridad, es decir, legitima a sus gobernantes.

La enmienda constitucional se refiere a reformar y adicionar la norma sin contravenir el espíritu y esencia de la Carta Magna, de lo contrario no sería enmienda sino cambio de norma, es decir, modificación de las decisiones políticas fundamentales consagradas jurídicamente en la norma del constituyente originario.

El órgano revisor de la Constitución solamente es un órgano constituido (derivado) y no constituyente (originario), por tanto, no puede tomar decisiones en contra del constituyente originario, de los principios y paradigmas que estatuyó, porque estaría realizando reformas anticonstitucionales o inconstitucionales, y por supuesto, sin la legitimidad de la población.

El procedimiento para reformar la Constitución mexicana, que se encuentra en el artículo 135 constitucional, establece las dos terceras partes de los miembros presentes, que no de los integrantes, es decir, con el requisito para el quórum de la mitad más uno, de los 628 legisladores (500 diputados y 128 senadores), se puede reformar la constitución con sólo 211 legisladores, debido a que muchos faltan; y mientras exista quórum legal de la mitad mas uno, 211 legisladores en total pueden ser numéricamente las dos terceras partes, lo cual es una ilegitimidad representativa del pueblo para enmendar la Carta Magna; asimismo este artículo señala la mayoría simple para las legislaturas locales, que es más grave todavía, porque ni siquiera refiere las dos terceras partes de los presentes sino una mayoría y que tampoco establece que dichos Congresos ejerzan su voto como resultado de las dos terceras partes de los legisladores locales, es decir, mientras haya quórum y mayoría simple de los presentes –que pueden ser tan sólo una cuarta parte de esas legislaturas—, y éstas a su vez una mayoría simple del total de las entidades federativas, resulta pues, que también carece de legitimidad. Son supuestos que permite la norma, pero que en la práctica se pueden dar, debido a las inasistencias constantes de los legisladores mexicanos.

La legitimidad de los cambios a la Constitución se expresa con la participación del pueblo, de lo contrario no se podría saber lo que las personas gobernadas desean o aspiran. El pueblo debe participar porque es el afectado de las normas jurídicas que emanan de las decisiones que toman los actores políticos.

Los actores políticos legitimados para reformar o adicionar la Constitución emanan de la propia ley con la aprobación del pueblo, es decir, la ciudadanía debe ratificar las decisiones de los legisladores, o bien, proponer algunas figuras jurídicas o elementos normativos al legislador a través de la iniciativa popular para que el congreso lo tome en cuenta. El pueblo que no se expresa, no es escuchado; la nación tiene el inalienable derecho a decir lo que desea, a través de mecanismos democráticos se que se lo permitan.

El referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular constituyen el eje fundamental de la participación ciudadana en la construcción de una vida democrática, y paralelamente ser representado, el pueblo, legítimamente en los Congresos; las decisiones políticas fundamentales se deben tomar en consideración a una madurez política y participativa dentro de un ambiente pacífico. En la revuelta social, en la revolución armada impera la ley del más fuerte, sin embargo, en la vía pacífica el resultado puede ser mejor, porque se consensan las aspiraciones y paradigmas con los elementos académicos de los estudiosos, además de no costar vidas humanas.

CAPITULO V

PROPUESTA METODOLOGICA PARA LEGITIMAR LAS REFORMAS

1.- METODOLOGÍA PARA ANALIZAR UNA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

Se debe revisar la intención del Constituyente al momento de redactar algún artículo, tomando en consideración el escenario político del momento; analizar las doctrinas y teorías sobre el tema; revisar su impacto social, cultural, económico, político, y por supuesto, la armonía jurídica, es decir, que no contradiga alguna otra norma del mismo rango constitucional; y, realizar un examen sobre escenario político actual, esto es, si la propuesta es viable o no.

El legislador debe auxiliarse de dichos instrumentos mencionados, aunque no lo obliga la legislación actual; muy pocos actores utilizan esta metodología, sobretudo los legisladores con experiencia política, que han comprobado que su trabajo se legitima ante los grupos de interés y muchas de sus propuestas se insertan en la legislación, lo cual les permite mantenerse en su carrera política.

Sin embargo, la mayoría de los ciudadanos no se enteran del trabajo legislativo, debido a que la actual democracia no es participativa, luego entonces, la ciudadanía —en su mayoría— no se entera de los asuntos públicos y los pocos que logran conocer las propuestas no pueden ser escuchados en el poder legislativo. Para escuchar algunas voces se realizan algunos foros, se invitan a algunos académicos —en ocasiones no reconocidos—, o bien, algún algunos asesores —lamentablemente muy pocos— revisan el diario de los debates para saber el motivo sobre la redacción de un artículo, realizando su trabajo de investigación de manera ética y profesional, pero no esta obligado legalmente a hacerlo. Es por ello, que propongo, se incluyan estos elementos dentro los pasos para la reforma constitucional.

1.1 Intención y Paradigmas Originarios del Constituyente.

Un Congreso constituyente surge por la necesidad de crear una Constitución; en dicha asamblea se somete a la deliberación todas las propuestas de los integrantes; se discute, se debate, se vota en algún sentido, se toman los consensos necesarios que serán incluidos en el texto constitucional; se reflejan también las ideologías y peticiones del pueblo que decidió cambiar su sistema político-jurídico a través de sus representantes en el Congreso Constituyente; surgen también nuevos paradigmas y se retoman algunos otros.

Los paradigmas son el conjunto de experiencias, creencias, valores e ideologías que afectan la forma en que los individuos perciben la realidad; forman una visión del mundo o cosmovisión. Esto es, opiniones e hipótesis que conforman la imagen o concepto general del mundo; una cosmovisión define nociones comunes que se aplican a todos los campos de la vida, desde la política, la economía o la ciencia hasta la religión, la moral o la filosofía.

Entonces estas hipótesis y opiniones reiteradas de varias personas, se convierten en ideologías que se deben poner en práctica, y una vez comprobadas en la realidad social, se convierten en teorías o leyes; por ejemplo: en la física, la ley de la gravedad fue –y sigue siendo— un paradigma, o la ley de la relatividad que fue revolucionada por Einstein, quien puso en crisis los viejos paradigmas para establecer nuevos. También en el ámbito social las hipótesis, opiniones y creencias reiteradas, o ideologías, se convierten en paradigmas, por ejemplo: en 1910 las grandes extensiones de tierra en pocas manos afectaban a los campesinos, porque se habían esclavizado a las ordenes de los dueños de dichas tierras, por lo que el paradigma del reparto agrario entre los campesinos, hizo que se alcanzara una percepción de justicia social, al prohibir precisamente el acaparamiento de tierras en la Constitución de 1917, o bien, que los grupos de trabajadores organizados pueden hacer presión para impedir los despidos injustificados y la explotación laboral, o incluso el paradigma de la democracia,

que se fundamenta en la regla de mayoría para la toma de decisiones, es decir, el pueblo debe gobernarse así mismo y no por imposiciones de una familia real, como sucedía en las antiguas monarquías.

Sin embargo, cuando esas teorías entran en crisis porque dejan de cumplir su objetivo, la crisis del paradigma hace que surjan nuevos paradigmas para esa nueva realidad; es una problemática diferente con una propuesta de solución también nueva.

Todos esos paradigmas e ideologías son elementos que se utilizan para proponer cambios en la legislación, y a su vez, se sujetan al debate y la deliberación, es decir, son los argumentos de la exposición de motivos para crear o reformar una norma jurídica.

1.2 Diario de Debates y Exposición de Motivos del Constituyente.

El Constituyente fue un órgano deliberador que se extinguió con la promulgación de la Constitución, sus integrantes desaparecen con el paso del tiempo, por la naturaleza misma del desarrollo humano; al pasar los cien años, es seguro que ningún constituyente quede vivo. Lo único que subsiste son sus intervenciones, sus discusiones, sus debates, sus fundamentos y sus anhelos de crear un país mejor.

Afortunadamente, el ser humano, desde hace algunos siglos, ha podido registrar lo que acontece a través de la escritura, de la pintura, de la fotografía y recientemente también registra en los videos. Los Congresos constituyentes también cuentan con registros de esas discusiones en una serie de documentos denominado “Diario de los Debates”.

Se registra primeramente la propuesta con su exposición de motivos, en la cual su promotor argumenta con datos, teorías, resultados, jurisprudencias,

acontecimientos, y todo tipo de elementos que intentan demostrar la necesidad de crear o reformar alguna norma, dando lugar a la propuesta en concreto.

Al exponer los motivos, puede surgir alguna inconformidad por algún otro congresista, por lo que se da el debate y deliberación de ideas, o en su caso, el apoyo de algún otro tribuno, o de diversos.

El Diario de los Debates contiene precisamente los motivos de la existencia de las normas; no podemos pasar por alto dicho suceso, sobretodo quienes pretenden reformar algunas normas constitucionales, y por supuesto, los juzgadores cuando observan alguna laguna jurídica u oscuridad en la misma. En nuestro país, México, se ha establecido una Tesis Aislada al respecto:

PROCESO LEGISLATIVO. ES VÁLIDO REMITIRSE A ÉSTE PARA IDENTIFICAR LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR CUANDO EL JUZGADOR NO APRECIE LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIONES A LO LARGO DEL MISMO. Cuando hay oscuridad en el significado de una disposición, se puede remitir el intérprete a la llamada voluntad del legislador para esclarecer el sentido de aquélla, toda vez que los órganos que participaron en el proceso legislativo que dio lugar a la norma en cuestión, en ocasiones manifiestan, a través de los actos que conforman dicho proceso, el sentido de ésta. Ahora bien, a fin de que el órgano jurisdiccional revisor pueda válidamente remitirse a los actos del proceso legislativo para extraer de éstos la voluntad del legislador, en el transcurso del referido proceso deben concurrir las voluntades de quienes participaron en éste durante las etapas de iniciativa, discusión, aprobación y sanción o, al menos, no debe existir contradicción entre las razones aducidas por cada uno de ellos para la creación, modificación o derogación de una norma. Cuando de las constancias del proceso legislativo ello sea posible, el órgano jurisdiccional debe poner en evidencia la existencia de una razón única y explícita que justifique la

modificación al ordenamiento jurídico. Así, sólo en los casos en que se aprecie que hay unidad en el criterio o, cuando menos, ausencia de contradicciones, podrá el intérprete remitirse a la voluntad del legislador con el fin de descubrir el significado de la norma y pronunciarse sobre la constitucionalidad de ésta.

Localización: 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XX, Diciembre de 2004; Pág. 370; [T.A.];

En este sentido, cuando las leyes secundarias violan los principios y paradigmas constitucionales, los ciudadanos tienen el derecho de impugnar el acto legislativo desde su inicio; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha expresado en una tesis jurisprudencial lo siguiente:

INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO. El artículo 71 de la Constitución establece los entes políticos que cuentan con la potestad de iniciativa de leyes o decretos federales, así como la consecuencia inmediata que produce su presentación en el proceso legislativo que regula el siguiente precepto. En relación con este último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los actos que lo integran constituyen una unidad indisoluble para efectos de su análisis por el juzgador de amparo, por lo que no pueden quedar subsistentes o insubsistentes de manera aislada, debido a que son esos actos instrumentales los que, en conjunto, otorgan vigencia a la ley, siendo que la impugnación de los posibles vicios de inconstitucionalidad es reclamable no sólo del Poder Legislativo que la expidió, sino también contra las autoridades que participaron en su promulgación, publicación y refrendo del decreto promulgatorio respectivo. En consecuencia, debe concluirse que el ejercicio de iniciativa de leyes y decretos es susceptible de control mediante el juicio de amparo, por formar parte inicial y esencial del

proceso legislativo, por cuanto a que es ahí donde se propone al órgano parlamentario su intervención a través de la predeterminación de las normas jurídicas, que pueden o no ser aprobadas.

Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Septiembre de 1999

Página: 8 Tesis: P. LXIV/99 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional

1.3 Evolución y Coyuntura Política en los Procesos de Reforma.

La evolución y la coyuntura política se refieren al escenario en donde interactúan los actores políticos, por lo que es de suma importancia la ideología y el paradigma en un determinado escenario.

La política ha evolucionado, y por supuesto, también la forma de hacer política; los hombres de poder económico (terratenientes y hacendados) ya no son locales, como lo eran en 1917 —época del escenario político del Congreso Constituyente—, ahora los inversionistas transnacionales controlan el poder político desde los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; los periodistas que escribían en la prensa, eran controlados por el gobierno, ahora los periodistas, a través de los medios de difusión masiva o de comunicación, tiene poder —incluso hay quienes les han denominado cuarto poder—, ejercen presión para imponer los temas de la agenda política; las elecciones que eran controladas por el Estado, ahora están en manos de un órgano autónomo, es decir, una parte del pueblo con los representantes de los partidos políticos controlan la elección de los gobernantes. En resumen, el escenario ha cambiado, era diferente en el constituyente de 1917, nuevas tecnologías y formas de organización política han surgido, aunque los reclamos de justicia social hacia el gobierno son similares, las formas de hacer presión son diferentes.

Por su parte, la coyuntura política, es el escenario de una determinada agenda de gobierno; es la forma en que las políticas públicas se llevan a cabo; la viabilidad de una política pública depende del escenario. En otras palabras, la aplicación de una solución (política pública) con respecto de una necesidad de la población o de un grupo social (demanda social), depende de las negociaciones políticas entre los grupos de poder.

Los partidos políticos, grupos de poder, de los cuales depende que pase o no una reforma, o que se aplique o no una política pública, o una gubernamental, son quienes hacen viable precisamente la solución a las demandas sociales. Por ejemplo, en tiempos de campaña no puede haber grandes reformas, porque los partidos políticos están disputándose las candidaturas, y por tanto, desean publicar y publicitar que sus propuestas son las mejores, entonces no pueden hacer alianzas, momentáneamente, con sus oponentes. Las grandes reformas, en donde los partidos se ponen de acuerdo, son en tiempos no electorales, porque su imagen pública no es arriesgada al negociar con su oponente, por ejemplo, subir impuestos y contribuciones por medio de un acuerdo entre partidos en tiempo no electoral, no pasa nada, en cambio hacer la misma negociación en plena campaña, hace que el electorado no vote por dicho partido, sino que buscara una alternativa, lo mismo sucede con los escándalos públicos, los cuales buscan desacreditar la imagen del partido o candidato oponente. Estos elementos que pueden frenar, o acelerar en su caso, alguna reforma.

En México, la coyuntura política de 1810 era la independencia; la de 1910 era la justicia social, el reparto agrario, los derechos laborales, etcétera; la coyuntura de finales del siglo XX era la democracia y la alternancia en el gobierno. Ahora la coyuntura política es el combate a la delincuencia organizada, que mediante el narcotráfico, secuestros y asesinatos, han logrado influir –y manipular en algunos lugares— la elección local de algún gobernante, así como la aplicación de las políticas públicas; la mala distribución de la riqueza, el desempleo, los salarios bajos y los precios altos.

En suma, la pérdida del poder adquisitivo de la población, de manera progresiva y la delincuencia organizada, constituyen la coyuntura política actual que afecta al gobierno, y por tanto, hacen que el rumbo del Estado entre en crisis tanto económica, como política, jurídica y social.

La coyuntura política actual es propicia para abandonar el modelo económico, regulando a los grandes inversionistas, reglamentando las relaciones laborales en bien del trabajador, protegiendo la agricultura, subsidiando la canasta básica, dando certeza jurídica a las víctimas de alguna conducta ilícita, sobre todo de los fraudes de las grandes trasnacionales, castigando a los servidores públicos que abusan de sus cargos mediante influyentismos, etcétera.

Esta coyuntura política puede lograr diversos cambios en la legislación, ante la frecuente violación de los principios y paradigmas constitucionales, por parte de gobernantes y de grandes empresarios, las figuras de revocación de mandato, rendición de cuentas, transparencia, referéndum, plebiscito, iniciativa popular, designaciones justas de los funcionarios del gobierno y elecciones claras de los diversos poderes de la Unión, pueden darle un cambio de rumbo político que México necesita. Es decir, esta coyuntura es propicia para reformar el rumbo político, retomando diversos paradigmas y principios constitucionales del constituyente de 1917, y permitiendo mayor participación democrática.

1.4 Impacto Político de las Propuestas de Reforma.

Las reformas mismas y muchas de las propuestas causan un impacto político y social en la población; depende del sentido o rumbo de las mismas, que dan como resultado un impacto bueno o malo.

Evidentemente se debe reformar para mejorar, es el sentido común de los asuntos públicos, en otras palabras, es el sentido original de la política, se debe mejorar a

la sociedad. Sin embargo, las luchas de ideologías han impedido la evolución benéfica del pueblo, incluso ideologías como la neoliberal –que en sus inicios se planteó como la panacea económica—, ha dejado un desastre mundial por el número elevado de pobres; la acumulación del dinero en pocas, o poquísimas, manos, ha hecho que el poder adquisitivo disminuya exponencialmente, en la inmensa mayoría de la población mundial, y esto se refleja en la violación recurrente en los diferentes sistemas jurídicos. En México, la piratería es una actividad ilícita a la luz de todos, pero legítima por la población que está desempleada y que necesita comer para sobrevivir, otros se organizan para cometer atracos, para enfilarse en las bandas de narcotráfico, los campesinos – ante la falta de crédito para las cosechas y el precio bajísimo que pagan los intermediarios por los productos y, su venta elevadísima al comprador final—, tiene la opción del trueque su autoconsumo, o bien, rentarle sus tierras a los narcotraficantes para el cultivo y procesamiento de drogas.

En suma, el rumbo político del neoliberalismo y la supuesta democracia que sólo es electiva, pero en la que no participan los ciudadanos sino sólo las cúpulas del poder, ha hecho que los países, como México, enfrenten crisis económicas y políticas recurrentes, con repercusión jurídica; tan sólo los miles de despidos laborales injustificados legalmente, las contrataciones con salarios menores al costo de una comida, la desaparición de empresas y el favoritismo de los tribunales a los funcionarios del gobierno, hacen que el sistema jurídico también caiga en crisis, porque no se aplica la justicia social. Los principios y paradigmas constitucionales se han abandonado, y lo que es peor, muchos países ha dado entrada, a ultranza, al neoliberalismo, reformando sus constituciones, y por tanto, destrozando los derechos sociales de su población. Por suerte, en México, no se ha reformado ese derecho social en la Carta Magna, sin embargo, tampoco se aplica, por no convenir a los intereses de los inversionistas extranjeros y de los grandes capitalistas, que han comprado el sistema de justicia en México y muchas partes del mundo. Por tanto, el neoliberalismo ha tenido un impacto negativo en prácticamente todos los países en que se ha implantado.

Si se estudiara el efecto que tendrían las reformas y los planteamientos de las mismas para regular alguna actividad, se podría prever y valorar su impacto en la ciudadanía. El efecto que causan las reformas debe ser —o debiera ser—, siempre en beneficio de la población, por tanto, debe haber un estudio sobre todas y cada una de las propuesta de reforma.

1.5 Opiniones de los Institutos Académicos.

Las Universidades, Escuelas, Institutos de Investigación, Colegios de Profesionistas, y demás instituciones académicas, son por lo regular, imparciales con las ideologías de los partidos políticos; el fundamento del académico es la ciencia, de ahí que su visión no se contamina tanto con la coyuntura política.

Por ello, cuentan con la legitimidad para evaluar una elección, diagnosticar una política pública, realizar críticas a una propuesta de reforma constitucional o de legislación secundaria, o bien, plantear las preguntas en los plebiscitos, vigilar las consultas populares y opinar, en general, sobre todo tipo de política.

Sin embargo, muchos institutos académicos no cuentan con dicho aval de la población, sobre todo, aquellos que son creados por empresas privadas para formar egresados, con ideologías de acuerdo con las políticas de la empresa; los inversionistas y accionistas de estos grupos logran becas para sus familiares y conocidos en esos institutos, por medio de convenios, y así incorporar a los egresados en diversas empresas. Pero la ideología económica es evidentemente neoliberal, su concepto de justicia social es diferente al de la población.

Es decir, las universidades privadas cuentan con una ideología diferente a las universidades públicas, los institutos privados venden formación educativa y rentan conocimiento, mientras que las instituciones educativas públicas otorgan conocimiento a la población para mejorar su calidad de vida, el problema de estas

últimas es que muchas no cuentan con los convenios de cooperación con las distintas empresas del país, o en su caso, son escasos, y por ende, los egresados de las instituciones públicas quedan —en su mayoría—, desempleados.

A pesar de ello, las universidades públicas cuentan con el aval y la legitimidad de la población para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y es por ello, que deben ser éstas, las instituciones que impulsen el desarrollo político de la nación, realizando las tareas de investigación sobre el diagnóstico y evaluación de propuestas de reforma, así como el control en las consultas públicas.

En México, la Cámara de Diputados cuenta actualmente con cinco centros de estudios: de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP); de Opinión Pública (CESOP); de Finanzas Públicas (CEFP); sobre Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria (CEDERSA); y, sobre la Participación de las Mujeres (CEAMEG). Solamente el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas tiene una actividad vinculativa, ya que es el único centro —por disposición legislativa—, que está obligado a dar una opinión sobre impacto del Presupuesto y la Cuenta Pública, los demás centros solamente son de consulta optativa para las iniciativas o proposiciones de acuerdo.

Entonces, deben ser aprovechados estos institutos académicos de estudios, siendo su consulta obligatoria, para emitir opiniones sobre el impacto jurídico, político y económico de las propuestas; en cuanto a los dictámenes de la materia constitucional, se debe obligar a que una área específica del CEDIP, de su opinión sobre la constitucionalidad de las propuestas; asimismo el dictamen de la Comisión o Comisiones, debe ser apoyado, obligatoriamente, por la opinión por los institutos académicos de tipo público, especialmente por la UNAM, y éstos a su interior harán su consulta entre su comunidad, a través de foros, seminarios, diplomados, etcétera, para emitir una opinión democrática entre su respectivas comunidades, en un plazo no mayor a los tres meses, a partir de que las Cámaras Legislativas remitan las propuestas de dictamen a dichos institutos, y en el caso

de las legislaturas de los estados, debieran ser sus universidades públicas las que emitan su opinión al respecto, en los mismos términos. Finalmente la reforma constitucional pasa por las legislaturas de las entidades federativas.

La opinión de los centros académicos constituye un elemento importante de participación entre la comunidad académica, para beneficio del país. Quedando así, como uno de los requisitos de aprobación de dictámenes del Poder Legislativo, que propongo sea incorporado a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión para obligar a la Comisión o Comisiones dictaminadoras, a considerar — además de los paradigmas, exposiciones de motivos precedentes, e impactos políticos, jurídicos y económicos—, las opiniones del CEDIP que deberá contar con un área especializada en la Constitución, a la par, de las opiniones de la UNAM y universidades públicas que deseen expresarse sobre los dictámenes de las Cámaras del Congreso, tanto, para resolver los asuntos que reforman o adicionan la Constitución General de la República como para la constitucionalidad de las leyes secundarias y de las reformas a las mismas. Sobre las reformas y adiciones a la Constitución, las legislaturas de las entidades federativas —que de acuerdo con el 135 de la Carta Magna—, que emiten su voto sobre el dictamen del Congreso, propongo que también estén obligadas a considerar las opiniones de sus universidades estatales.

2. ESTRUCTURA DE LEGITIMIDAD EN UN CONTROL CONSTITUCIONAL PARA REFORMAR.

Además de la metodología que propongo para analizar y dictaminar una iniciativa por parte del legislador, también debe haber mecanismos de legitimidad entre la población. Es decir, que el pueblo participe también en las reformas, adiciones a la Constitución, para darle el sentido de definición democrática al ejercicio del poder, esto es, que sea un gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo, y no un gobierno de representantes y para representantes. La propuesta es que coexistan

ambos, es decir, que las decisiones políticas fundamentales sean ratificadas por la población y algunos actos de gobierno sean consultados por el pueblo.

Advierto que podría plantearse la posibilidad de la participación del pueblo en las reformas y adiciones de la legislación secundaria y creación de normas, sin embargo, esta tesis, no pretende analizar las materias específicas del estado de derecho, motivo por el cual, solamente propongo dicha participación en la modificación al texto constitucional.

Las figuras de democracia participativa, o semidirecta, como le llaman algunos tratadistas, son fundamentalmente: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, y la revocación de mandato. Así como también la democracia electiva que se manifiesta al darle la confianza al servidor público o funcionario que fue previamente electo por el pueblo, y que ahora se desea reelegir, lo que conlleva la rendición de cuentas, y en su caso, la revocación del mandato.

2.1. Referéndum.

El referéndum es una institución por medio de la cual una ley, o una disposición de carácter general son sometidas a la voluntad ciudadana para su aprobación, o en su caso, el rechazo, es decir, legítima o deslegítima una decisión que ha sido adoptada legalmente; se refrenda una decisión de carácter general, decreto o ley, por medio del pueblo, para que su entrada en vigor sea legítima.

Dicha figura puede ser potestativa u obligatoria; consultiva o vinculatoria; y por supuesto, aprobatoria o no, lo que conlleva una derogación, abrogación o aprobación de ley o decreto.

El referéndum es potestativo cuando la decisión de convocar a su realización es facultad exclusiva de los poderes públicos; es obligatorio cuando la propia Constitución establece que determinadas materias –decisiones políticas

fundamentales—, deben ser refrendadas o ratificadas por el pueblo; en el consultivo, la autoridad no está obligada a someter la disposición a la aprobación popular; en cambio, en el vinculatorio, la autoridad debe acatar la decisión del pueblo que ratifica o rectifica la disposición general. El resultado de dicha convocatoria, es naturalmente, aprobar o rechazar: una reforma que establece, adiciona o deroga una norma constitucional, la formación o abrogación de una ley, o su reforma, o bien, un decreto. Todas normas de carácter general.

El maestro Burgoa recomendaba que las reformas y adiciones a las normas fundamentales de la Constitución, debieran ser sometidas al referéndum popular¹⁸⁵, logrando así, la participación democrática del pueblo en las modificaciones a la Carta Magna. Comparto absolutamente dicha propuesta. Sin embargo, propongo que se adicione un plazo de 30 días, para dar a conocer el dictamen y posturas de los legisladores, que ha sido aprobado previamente por el Congreso y por la mayoría de las Legislaturas Locales, de esa manera la población votará con mayor conocimiento de los que se plantea; el dictamen completo contiene: antecedentes, considerandos, resolutivos de los legisladores, etcétera, pero no las participaciones de los legisladores, motivo por el cual propongo que también se debiera anexar dichos pronunciamientos. Es mucha información, pero es mejor que se de a conocer obligatoriamente, antes de tomar una decisión.

2.2. Plebiscito.

Según la teoría política y la constitucional, es una consulta popular sobre decisiones que no son de carácter general, es decir, esta institución no considera actos de naturaleza legislativa, por tanto, ninguna ley o decreto, sino solamente actos administrativos que afectan a la población en un tiempo y espacio determinado, o incluso, a solamente una parte de la población, y la respuesta de ésta es afirmativo o negativo, esto es, un “sí” o un “no”.

¹⁸⁵ BURGOA ORIHUELA “HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD” Ob. Cit. p. 32

En este sentido, se puede preguntar si la gente está de acuerdo con el transporte público, y subsecuentemente, si está de acuerdo o no, con sustituir el transporte con el que propone el gobierno. Por ejemplo, el gobierno puede preguntar si la población está de acuerdo, o no, con cambiar los microbuses y camiones por el metrobus en la Ciudad de México, y así legitimar su política pública.

Advierto, que aunque estas figuras otorgan mayor participación a la ciudadanía, debe también haber una reglamentación que permita la imparcialidad de las preguntas, ya que la población en realidad no opina ampliamente sobre el acto que se le consulta, sino solamente aprueba o rechaza. Entonces las preguntas deben ser formuladas por los institutos académicos públicos, con la vigilancia y colaboración técnica del órgano electoral, que en este caso —en México— es el Instituto Federal Electoral (IFE), y por supuesto, los institutos académicos públicos de las entidades federativas con sus respectivos institutos electorales locales. De lo contrario, los gobiernos podrían legitimar una dictadura y además disolver los demás poderes y cambiar la Constitución, por medio de consultas parciales favorables al gobierno, lo cual es contrario a la naturaleza misma de la opinión popular; Luigi Ferragoli comenta que por medio de figuras de democracia participativa se puede construir un régimen antidemocrático, y como ejemplo se refiere al nacimiento de la Alemania nazi.

Actualmente observamos la dictadura de Hugo Chávez en Venezuela, quien cambió la Constitución de su Estado que benefició su régimen, por medio de una consulta popular, y además la ha modificado, con el apoyo de sus consultas, que legitiman su actuación. Sin embargo, no es legítimo cuando la consulta es parcial que favorece al gobierno, y sobre todo, cuando existe coerción para votar a favor del gobierno, y además, esas mayorías se refieren a los que votaron, más no a los que son, es decir, un 6% de la población puede decidir el rumbo de la nación, cuando solamente voto un 10% de la misma, luego entonces si es mayoría de los

que votaron, pero no del total de la población, ni siquiera de los ciudadanos empadronados.

Entonces, el referéndum y plebiscito, son mecanismos de democracia participativa, que bien reglamentados benefician al pueblo, pero desvirtuados y utilizados parcialmente se pueden convertir en una arma peligrosa en contra de la población.

Motivo por el cual, mi propuesta es que la norma constitucional sea refrendada por el 30% por ciento de los ciudadanos con derecho a voto, cuando menos, y que además, se publique el dictamen y las participaciones de los legisladores (como ya lo propuse en el subtema anterior); Y por lo que respecta al plebiscito, insisto que dicha consulta debe ser realizada por los institutos académicos públicos con la colaboración de los institutos electorales.

2.3. Iniciativa Popular.

Esta institución consiste en la presentación de una petición al Congreso o parlamento para que legisle sobre algún tema en específico, o bien, en la presentación de un proyecto –ya elaborado–, de ley, o de modificación de una norma jurídica en vigor, para que los legisladores los discutan y voten.¹⁸⁶

La iniciativa popular sirve para coadyuvar al legislador en revisar el marco jurídico y mejorar la aplicación de la ley sobre algunas injusticias que consideran los ciudadanos, sobre todo en los servicios públicos, que presentan impunidad en contra de la población; este mecanismo sirve para promover soluciones a demandas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Finalmente, los ciudadanos son los titulares de la soberanía, y cuando el representante omite algún acto legislativo o administrativo a favor de su representado, entonces el soberano (pueblo) tiene el derecho de corregir esa omisión.

¹⁸⁶ COVIÁN ANDRADE Miguel, “La Teoría del Rombo” Ed. El Pliego México, 2000. p. 322

Esta corrección al marco jurídico, el ciudadano no la puede hacer en el referéndum porque solamente ratifica una decisión legislativa; tampoco la puede hacer en el plebiscito porque dicha consulta solamente permite al ciudadano emitir una opinión afirmativa o negativa, pero no correctiva. Entonces la iniciativa popular es una institución que permite al pueblo expresarse sobre algo nuevo, y básicamente para una corrección al marco jurídico del Estado.

El autor Miguel Covián señala que “la iniciativa popular debe establecerse con toda amplitud y en términos jurídicos que la hagan prácticamente posible. Lo primero significa que solo algunas materias no podrán ser objeto de iniciativa popular, las cuales son en general, las mismas que quedan excluidas de los procesos de referéndum y plebiscito.”¹⁸⁷ Este autor se contradice, al señalar que debe establecerse con toda amplitud, y después comenta que sólo algunas materias, lo cual es contrario a la naturaleza del pueblo, el cual es soberano, y por definición, tiene en todo momento el derecho de modificar todo tipo de decisiones políticas fundamentales; puede crear una constitución por medio de un congreso constituyente emanado del pueblo, o bien modificar decisiones políticas fundamentales, discutidas por sus representantes con la aprobación y legitimidad del propio pueblo; y por tanto, puede presentar iniciativas en todo tipo de materias y también puede ratificar todo tipo de normas con el referéndum.

Me parece innecesario dividir la Constitución y considerar que algunas normas sean modificables y otras no, ¿Cuál es el caso de elevar a rango constitucional normas de diferente importancia? El constituyente y también el legislador tienen razones políticas para elevar a rango constitucional alguna norma, y este hecho lo tomo como referencia, para decir que todo lo que esta en la Constitución tiene una razón de ser y un motivo por el que está en ese rango. Es por ello que prefiero generalizar en mi propuesta y decir que las enmiendas constitucionales (todas) sean ratificadas por medio del referéndum como lo propuse arriba, y en los

¹⁸⁷ *Ibíd.* p. 323.

mismos términos, considero que el pueblo tiene el derecho de presentar la iniciativa popular en todo lo que desee, finalmente su representante (el legislador) va a discutir y votar, o congelar en su caso, las iniciativas, si el titular del Ejecutivo Federal (mandatario del pueblo) tiene derecho de iniciativa, no existe ningún motivo en que el pueblo (mandante del Ejecutivo, representado del legislativo y soberano) prescindiera del derecho a iniciativa, pueblo también debe proponer las modificaciones al marco jurídico.

La gran mayoría de las naciones han considerado como requisito, establecer algún número de firmas de ciudadanos para presentar una iniciativa popular; por ejemplo, Italia y España ha establecido la firma de quinientos mil ciudadanos, otros mas establecen porcentajes con respecto a sus padrones electorales; en México, mas de la mitad de las entidades federativas –con excepción de Campeche, Estado de México y Nayarit, que no regulan la iniciativa popular — han establecido diversos porcentajes, o ninguno, como requisito para tramitar dicha figura, y, solamente Baja California y Zacatecas establecen –el primero 1000 y el segundo el segundo 500— ciudadanos inscritos en el padrón electoral.¹⁸⁸

Considero que el 0.5% de la población con derecho de voto, debiera tener el derecho de iniciativa para las normas federales, incluyendo las normas constitucionales, mientras que el mismo porcentaje para las legislaturas de las entidades federativas, teniendo en cuenta que el mismo porcentaje disminuye el numero de ciudadanos, por lógica, porque no es lo mismo 0.5% de cien millones en todo el país, que el 0.5% de 1 millón que tiene algún estado de la federación. Luego entonces me parece que homologar al 0.5% el requisito de firmas para presentar una iniciativa es lo mejor, y después de discutida y votada por el

¹⁸⁸ HERNANDEZ LICONA Juan Manuel, “Iniciativa Popular, Plebiscito y Referéndum, el derecho ciudadano de Revocación de Mandato” Ed. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, serie Amarilla, Temas Políticos y Sociales, México, marzo de 2010. pp. 47, 48, 49, 54, 55 y 62.

legislativo correspondiente, que sea ratificada por vía de referéndum, dando así oportunidad a que el 99.5% de la población apruebe o deseche dicha iniciativa.

3. EL GOBIERNO EN LA ESTRUCTURA QUE SE PROPONE.

El gobierno, como elemento del Estado, es la autoridad que toma las decisiones para conducir a la Nación; es por ello que este órgano debe ser mejor cada día y sobre todo servir al pueblo.

Así pues, el gobierno debe tener un equilibrio y control del poder político para su buen funcionamiento; las funciones del poder, esto es, Ejecutivo, Legislativo, y Judicial, o también llamados poderes, deben ser simétricos en sus facultades y tener un control entre sí, y además tienen que ser controlados por el pueblo, logrando así, un acercamiento a la idea democrática del gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo.

3.1 El Poder Legislativo.

En el Poder Legislativo convergen los representantes de la soberanía, esto es, los representantes de la Nación (diputados) y los representantes de las entidades (senadores), e implícitamente representantes de los grupos de poder (legisladores plurinominales), estos últimos no reconocidos por la teoría constitucional como tal, pero si analizados por la ciencia política; este cuerpo colegiado decide sobre la adecuación del marco jurídico día con día.

En los regímenes parlamentarios, los Congresos o asambleas legislativas concentran la atención de la política, ya que ejercen el poder público de manera casi absoluta, dejando una menor participación a la sociedad civil organizada y a los otros poderes.

En los últimos años, el poder económico ha sido ejercido por las empresas transnacionales, que operan desde el exterior y tratan de transformar los sistemas jurídicos de los Estados-Nación promoviendo la desregulación del comercio.

Los Congresos o Parlamentos son garantes de la actualización del Estado de Derecho y estos tienen la facultad de establecer normas de carácter general para regular la vida de la nación entera.

En los regímenes presidencialistas, el Poder Legislativo se ve acotado, y sobre todo limitado, en sus decisiones por el Poder Ejecutivo, sin embargo, sigue siendo un órgano deliberativo para la actualización y adecuación del sistema jurídico preestablecido, y además funciona como órgano de gestión con respecto a la administración pública.

La tendencia moderna es equilibrar los poderes Ejecutivo y Legislativo para avanzar hacia el equilibrio y control político entre sí. En Europa la tendencia en las últimas décadas ha sido concentrar el poder en los parlamentos, debido a que encuentran en estos, una mayor participación democrática de las fuerzas políticas y de los ciudadanos.

También existe la tendencia mundial de otorgar participación democrática al pueblo en tiempos no electorales, implementando figuras de democracia semidirecta o participativa –como ya lo comente anteriormente en este trabajo—, las cuales son: iniciativa popular, referéndum, plebiscito, revocación de mandato, entre otras, a efecto de concebir a la democracia como una forma de vida y no solo como un régimen político.

Cabe señalar que esta concepción de observar a la democracia como forma de vida, se estableció en la Constitución mexicana en su artículo cuarto, fracción II como paradigma, pero que por intereses políticos contrarios a la participación ciudadana, no se ha logrado poner en práctica aún. Es necesario vigilar y controlar

el trabajo de este Poder, para su buen funcionamiento, siendo necesario establecer algunos mecanismos con los cuales la nación, y concretamente el pueblo (representados) controle a sus legisladores (representantes).

3.1.1 Mecanismos de Control Parlamentario.

Los mecanismos de control parlamentario sirven para vigilar y limitar las funciones de los legisladores. Desde el Poder Ejecutivo se puede limitar al Legislativo con instituciones como el veto presidencial, o bien, con la disolución del Congreso; desde el Poder Judicial se limita también la función legislativa en la aplicación de las leyes, ya que la congruencia o incongruencia jurídica y la inconstitucionalidad de alguna ley, se pueden declarar desde los tribunales, y por tanto, no aplicar dicha norma; aunque dicho Poder Judicial no puede intervenir en el proceso legislativo, excepto en las naciones donde se permite la facultad de iniciativa a éste Poder, sin embargo, dicha facultad no controla el proceso ni la función legislativa.

Ahora bien, es de mayor relevancia el control que ejerce el pueblo como titular de la soberanía, porque participa en la ratificación o rectificación del ejercicio legislativo. Motivo por el cual, el informe de actividades de los legisladores, la reelección legislativa y el referéndum, constituyen mecanismos de legitimación del trabajo legislativo. Asimismo, el control del Congreso o Parlamento con los funcionarios de los otros poderes, otorga a este Poder, mayor responsabilidad en su quehacer parlamentario como representantes de la Nación.

a) Ratificación de Funcionarios por el Congreso.

Designar a funcionarios públicos es una tarea que le corresponde al titular del poder en el marco de sus facultades; así tenemos que el pueblo elige a sus representantes por voto directo, el titular del Poder Ejecutivo (presidente) designa a sus secretarios de despacho o ministros de manera directa. Sin embargo, la

ratificación es el reconocimiento a la persona que ocupara un cargo fundamental dentro de la estructura del gobierno.

Es por ello, que la ratificación tiene una singular importancia, porque el órgano que ratifica otorga, además, la confianza al funcionario y éste se obliga a responder por dicha confianza, de lo contrario, el órgano que ha ratificado está legitimado para retirarle la confianza y por tanto destituirlo del cargo.

Por lo anterior, considero que la ratificación juega un papel fundamental en el control político de los poderes, ya que sin este instrumento, el Poder Legislativo carece de legitimidad para destituir a algún funcionario de la administración pública que haya violado alguna norma, o bien, su labor ejercida en el cargo sea contraria a la Nación.

Lo anterior se denota en dos instituciones fundamentales de la administración pública, esto es, el encargado de la política interior y el de la política fiscal y económica. En México, dichas figuras recaen en la Secretaría de Gobernación y en la Secretaría de Hacienda y Crédito público; en la primera, el secretario de gobernación, fue – y sigue siendo todavía— candidato natural a suceder al presidente de la República, incluso, es el responsable de las acciones políticas en ausencia del titular del Ejecutivo; por su parte, el secretario de Hacienda es quien diseña el Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos y, toda la política fiscal, además de instrumentarla. Cabe señalar que los artículos 76 y 78 facultan al Senado y a la Comisión Permanente, respectivamente, ratificar a los empleados superiores de Hacienda, entre otros, pero que dichos servidores públicos terminan siendo, en la práctica, empleados inferiores de Hacienda porque el titular de dicha entidad, es decir, el secretario de Hacienda –jefe de ellos—, no es considerado empleado superior de Hacienda. Entonces, para darle congruencia a esta disposición, el secretario de Hacienda debiera ser también ratificado por el Congreso por ésta y las anteriores consideraciones en materia fiscal y económica.

Bien valdría la pena la ratificación de todos los titulares de las dependencias administrativas. Motivo por el cual, propongo que el secretario de gobernación sea ratificado por el Congreso –por ambas Cámaras, debido a su importancia—; por su parte, el secretario de Hacienda y Crédito Público debiera ser propuesto por el Ejecutivo en una terna y elegido por el Congreso; el secretario de Relaciones Exteriores, igualmente propuesto en una terna y elegido por el Senado—por ser el encargado de la política exterior—; mientras que los demás secretarios de despacho serían elegidos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado.

b) Informes de Actividades a los Ciudadanos.

Para controlar al Poder Legislativo, es necesario vigilar y conocer el funcionamiento del mismo, pero fundamentalmente la actividad e ideologías de sus integrantes, es decir, el pueblo tiene derecho a conocer los actos de sus representantes; como cualquier representado que exige cuentas a su representante en el derecho civil, también se debiera aplicar el mismo principio en esta relación política del pueblo y de las entidades, con sus representantes.

Actualmente los diputados al Congreso mexicano, rinden un informe de actividades a su electorado, es decir, a la población de sus distritos en donde fueron elegidos por el voto popular; mientras los de representación proporcional o plurinominales, no rinden dicho informe; algunos senadores –muy pocos—, también rinden su informe respectivo a sus vecinos sobre su actividad legislativa. Entonces no hay equidad entre unos y otros para informar. Sin embargo, cabe precisar, que los diputados son representantes de la nación de conformidad con el artículo 51 constitucional, y no sólo de sus distritos, luego entonces, deberían rendir su informe a toda la nación –incluyendo los plurinominales—; por lo que toca a los senadores, su rendición de cuentas o informe, debería ser ante sus entidades federativas, ya que teóricamente están concebidos como

representantes de estas, según se estableció históricamente el Senado y se recoge dicho principio en el artículo 56 de la Carta Magna.

Entonces, el actual informe de actividades no corresponde con la teoría ni con los paradigmas constitucionales; por otro lado, los ciudadanos desconocen la actividad legislativa, porque además, los legisladores que hicieron campaña prometieron gestiones de administración pública a sus comunidades como lo son: empleo, agua a menor costo, luz barata, seguridad pública, pavimentación de calles y avenidas, etcétera, todo para ganar votos. Pero su labor fundamental es legislar y controlar al Ejecutivo, ya sea federal o local, según sea el caso, y lo más que pueden hacer es gestionar con sus presidentes municipales o jefes delegacionales para brindar los servicios mencionados; otra forma de intervenir es otorgando más recursos económicos a los estados y al distrito federal, pero no a sus comunidades en concreto. Es decir, muchos legisladores prometen en sus campañas asuntos de competencia administrativa local, provocando que los ciudadanos se confundan con la labor legislativa.

La tarea fundamental del legislador —como ya lo mencione— es legislar y controlar a los otros poderes y organismos paraestatales, no es realizar eventos públicos —rifas, sorteos, fiestas musicales y demás— en los parques y mercados de sus comunidades, esto último lo realizan porque es redituable al diputado que tiene un interés por reelegirse a otro cargo de elección popular de esa misma localidad, pero no es su función.

Lamentablemente muchos diputados no saben legislar, no conocen el derecho, ni mucho menos las materias que se debaten en comisiones, y tampoco le entienden a las cifras y datos de los funcionarios de la administración pública. Lo grave es que no son los menos, sino la mayoría, sobre todo aquellos que por primera vez son diputados; de ahí que los coordinadores de los grupos parlamentarios y los legisladores experimentados —por lo regular plurinominales—, sean los que manejan la política.

Todo lo anterior se refleja incluso en sus informes de actividades, a pesar de ello, propongo la existencia de un mecanismo para informar sus representados, es decir, los diputados a la nación y los senadores a sus entidades federativas. Como se puede observar, sería muy complejo y costoso enviar tantos paquetes de informes a las casas de los ciudadanos, sin embargo, las herramientas modernas de la tecnología permiten el acceso útil y práctico por el internet, a la información, es por ello, que mi propuesta es en relación a las páginas electrónicas de las Cámaras, para que publique el informe de actividades anual de todos y cada uno de los diputados y senadores, y de esa manera podemos comparar en la misma página, cual diputado está trabajando a favor de la nación y cuales solamente hacen gestiones particulares a algunos ciudadanos.

Considero que lo anterior es mucho más equitativo y permite al ciudadano comparar la labor de sus quinientos representantes.

c) Reelección Legislativa.

Este tema es complementario del anterior, porque para elegir por segunda ocasión a algún funcionario, primero debemos conocer su actividad.

Como ya lo señale, la actividad del legislador es actualizar con la realidad social el marco jurídico de la nación o de la entidad federativa, según sea el caso federal o local, además de vigilar y controlar a los demás funcionarios de los otros poderes, como actividad principal, quedando en segundo plano la gestión particularizada a los ciudadanos.

Es por ello que el pueblo, debe conocer la actividad de todos sus representantes, por lo tanto propongo comparar el ejercicio legislativo de todos lo que permitirá evaluar si se merecen ser reelegidos, o no. Lo que no es legítimo, es que un sólo representante de a conocer su informe de actividades sobre lo que le parezca

atractivo a sus electores de un distrito en particular, con la intención de ser reelegido por dicho electorado. No es legítimo porque no permite comprar su verdadera actividad legislativa con la de sus compañeros, sobre todo con los plurinominales.

Asimismo, al reelegir a un diputado de mayoría relativa, desaparece la equidad para el caso de la reelección de los diputados de representación proporcional. Los ciudadanos desconocen la función del legislador, y prácticamente no tiene opción para reelegir, porque resulta que esos diputados en función, tiene todo un sistema para atraer votos, esto es, cuentan con la estructura partidista que les volverá a dar la candidatura por el mismo partido, por otro lado, tienen una entrada de dinero y equipo de colaboradores pagado por los Congresos, para legislar, no para hacer campaña, que precisamente utilizaran dichos recursos para sus campañas. En suma, tiene toda una ventaja los actuales legisladores para ser reelegidos, por encima de los nuevos aspirantes.

Se ha dicho que la reelección legislativa permite someter a examen al legislador. Es falso porque el ciudadano prefiere la actividad directa de las gestiones particularizadas, es decir, al gestor que esta día con día en sus comunidades resolviendo problemas de sus vecinos, y no al representante de la nación que está legislando en comisiones y tribuna, y que por otro lado, controla y vigila a los poderes, y que además, el ejecutivo se queja de él por hacer su labor, argumentando que no pasan las reformas que envía.

En síntesis, la reelección legislativa no es un mecanismo de premio o castigo para los diputados y senadores con el sistema actual. Si cambiamos el sistema pudiera funcionar como tal. Sin embargo, debe quedar claro que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser respetada en sus principios, y por lo mismo no podemos reducir la nación a un distrito electoral; el diputado como representante de la nación entera debe rendir cuentas a todos los ciudadanos de

la nación, lo mismo el senador con respecto a sus entidades federativas, lo cual permitirá comparar las labores de todos y cada unos de los legisladores.

Entonces para que la reelección pudiera operar como mecanismo de premio o castigo, sería necesario cambiar el sistema, es decir, que se pudiera competir por la diputación en igualdad de circunstancias, sin que existieran ventajas de los diputados en funciones sobre los nuevos aspirantes. Se podría, por un lado, implementar una sola circunscripción electoral y que todos los diputados fueran electos por el sistema de listas abiertas quedando los quinientos con más votos en el Congreso Nacional, y en los mismos términos con los Congresos locales; o bien, otra opción sería impedirles a los diputados en funciones hacer campaña — por las enormes ventajas ya señaladas—, y que todos los partidos políticos con registro pudieran competir con nuevos candidatos, lo cual iría en contra de los principios ideológicos de los diputados en funciones, y por tanto, sería ilógico e inviable dicha propuesta. Considero que la propuesta más viable pudiera ser la que tome como base el informe de actividades legislativas de todos los diputados, con el acceso de también todos los ciudadanos a los servicios modernos de internet, y sobre todo, con una bien cimentada cultura política de la población, que en México, faltan muchos años para que se pudiese dar, incluso en muchos países europeos tampoco se ha cimentado una consiente cultura política, de lo contrario, corremos el riesgo de avalar dictaduras legislativas.

Reitero, la Constitución establece que los diputados son representantes de la nación, pero el sistema político concibe de facto, a los diputados de distrito, y de ésta manera no puede haber equidad ni legitimidad en la reelección legislativa, y sólo beneficiaría a los gestores de sus distritos.

3.1.2 Designación de los Candidatos al Cargo de Legislador.

En México el legislador es electo por los ciudadanos, ya sea de forma directa o plurinominal, esto es, dos formas para los diputados federales, siendo una por el

voto de mayoría simple, o también llamada “mayoría relativa” entre los contendientes de los 300 distritos electorales, y otra, por las listas que proponen los partidos políticos en las 5 circunscripciones del territorio nacional, de los cuales salen 40 de cada una, dando como resultado 200 diputados plurinominales –o de representación proporcional–, de acuerdo con la votación obtenida de cada partido político, en total 500; por lo que respecta a los senadores, son tres formas de elección, 64 son de mayoría relativa –2 en cada una de las entidades federativas–, otros 32 de primera minoría –los mejores segundos lugares, uno por entidad–, y los de lista nacional, es decir, 32 plurinominales de acuerdo con la votación obtenida, en total 128; por lo que toca a los diputados locales, por lo general contemplan en sus disposiciones la combinación de mayoría simple con plurinominales.

Sin embargo, los ciudadanos solamente eligen de entre los candidatos de los partidos políticos a su representante, pero no lo escogen, es decir, los partidos políticos son los únicos institutos que actualmente les faculta la autoridad electoral para designar candidatos; los ciudadanos que no pertenecen a ningún partido político están impedidos de facto para competir en los comicios. No obstante lo anterior, algunos ciudadanos se han intentado postular argumentando que la Constitución les permite ese derecho en el artículo 35 fracción II de la Carta Magna que a la letra dice:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

No obstante el artículo 41 que da las bases para la organización de la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, hace referencia a la participación ciudadana a través de los partidos políticos, ya que estos son entidades de interés públicos según los define este artículo, y no especifica sobre la participación ciudadana sin partido; asimismo establece el derecho de estos institutos políticos a participar en todas las elecciones del país; lo mismo señala el 116 fracción IV en los comicios locales. Motivo por el cual, diversos ciudadanos impedidos para participar como candidatos al Ejecutivo o al cargo de legisladores, han tratado de registrar su candidatura, y una vez negada por el tribunal electoral, han interpuesto diferentes amparos, los cuales tampoco han prosperado, como las siguientes tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Lo anterior, toda vez que el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.

Acción de inconstitucionalidad 26/2003. Partido del Trabajo. 10 de febrero de 2004. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza. Principio del formulario.”

“Novena Época; Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIX, febrero de 2004, Tesis: P./J. 2/2004, Página 451.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDARIAS. EL ARTÍCULO 218, PÁRRAFO 1, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES ES CONSTITUCIONAL. De conformidad con una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales aplicables, el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor del cual corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, no conculca el derecho fundamental a ser votado, teniendo las calidades que establezca la ley, contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que esta disposición constitucional no puede interpretarse aisladamente en relación con el artículo 41 constitucional, sino que es necesario interpretarla sistemática y armónicamente, en concordancia con la jurisprudencia P./J. 2/2004 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", de manera que se alcance un punto de equilibrio entre el derecho fundamental a ser votado y las bases constitucionales de la función estatal de organizar las elecciones, es decir, que se armonicen, de ser posible, el referido derecho fundamental y otros bienes o valores constitucionalmente protegidos, destacadamente el sistema constitucional de partidos políticos y los principios constitucionales de la función estatal electoral, sin hacer realidad uno en detrimento del otro.

La tesis P./J. 2/2004 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 451. Tipo: Tesis Aislada Temas: Derecho Constitucional.

Los tribunales solamente reconocen, a los partidos políticos, la facultad de designar candidatos a cargos de elección popular.

Ahora bien, en cuanto a la legitimidad, considero que debiera permitirse la participación de los ciudadanos sin partido, sin embargo, con requisitos que permitan homologar las características de los partidos, es decir, que los ciudadanos independientes registren también una declaración de principios y programa de acción, así como su declaración patrimonial, la cual se debiera supervisar durante toda la precampaña y campaña, y por supuesto, el financiamiento sería 100% privado con su respectivo tope de campaña igual que los candidatos partidistas.

Con lo anterior mencionado se podrían legitimar las elecciones de mejor manera que con el actual sistema electoral; cabe recordar que muchos ciudadanos desean participar en política, pero lamentablemente los partidos tienen cúpulas “de los de siempre” que siempre propondrán a sus amigos y familiares, impidiendo el acceso de los estudiantes y jóvenes que tiene propuestas para un futuro mejor; ya es hora de dar la voz al pueblo, para que éste también designe candidatos y no sólo los elija; asimismo se debería eliminar a los senadores de lista nacional porque no representan a las entidades federativas, en todo caso que el congreso local elija a un representante por entidad, que seguramente será del partido mayoritario, pero se cumpliría con la representación, es decir, por cada entidad habría cuatro senadores: dos ganadores con voto popular, uno de segunda minoría y, en lugar de los de lista nacional, el designado por la mayoría del congreso local.

Con ello, nos acercamos, un poco más, a la idea original del federalismo, porque los cuatro senadores representan a la entidad, a diferencia de los actuales de lista nacional que son representantes de los partidos políticos nacionales.

3.1.3 Órganos de Gobierno del Congreso.

El Congreso mexicano o Congreso de la Unión, ha sufrido una evolución constante –como ya lo señale en un capítulo anterior de este trabajo—, que se adecua con las necesidades políticas, pero que en ocasiones combina instituciones viejas con nuevas que bloquean el trabajo legislativo.

El actual Poder Legislativo de 2010, no se parece siquiera a cinco legislaturas anteriores, es decir, 15 años. La composición de las Cámaras, respondían a la mayoría de votos que obtenía el Partido oficial, y por ello, el presidente de la república, era también jefe del partido y de los legisladores; todo un poder centralizado que operaba con las negociaciones de los sectores al interior del propio Partido; a partir de 1997, la Cámara de Diputados se compone con una mayoría de la oposición, es decir, los partidos pequeños, en conjunto, eran más que los del partido oficial; en el año 2000 sucede lo mismo con el Senado.

Debido que las fracciones deseaban manejar a las Cámaras, a la par del partido oficial, bajo el principio de democracia, en 1999 se realizaron reformas a la Ley Orgánica del Congreso para dividir el poder parlamentario, esto es, se eliminó la Gran Comisión, que manejaba el Congreso de manera política y administrativa teniendo un Oficial Mayor a su cargo; con estas reformas se conformaron tres cabezas en una Cámara y dos en el Senado, es decir, los diputados crearon la Mesa Directiva –Que la elige el pleno—, la Junta de Coordinación Política –Integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios— y la Confederación y Programación para los Trabajos Legislativos –conformada con el presidente de la Mesa Directiva con la Junta de Coordinación Política—, con una Secretaría General fuerte; dicha Secretaría, con el paso de los años, obtuvo poder

de decisión por encima de los legisladores, administra completamente la Cámara, es decir, políticamente también administra al imponer funcionarios a los diputados y disponer del presupuesto absoluto de todos; por su parte, la Cámara de Senadores cuenta con una Mesa Directiva y una Junta de Coordinación Política

El resultado de lo anterior, es que los coordinadores de los grupos parlamentarios deciden y acuerdan con el Secretario General sobre el funcionamiento del Congreso, ellos ponen y disponen de los presidentes de comisión, y éstos a su vez, disponen también de los asuntos que son turnados a dichas comisiones, de acuerdo con sus intereses, motivo por el cual, muchos asuntos no se dictaminan y se quedan en la llamada “congeladora legislativa”.

Entonces se ha convertido el Congreso en dos Cámaras de representantes que – aunque redundante— representan a representantes, lo cual es absurdo, es decir, que nuestros 500 diputados son representados por sus coordinadores para el ejercicio del poder (7 coordinadores en la LXI Legislatura), 7 diputado representa a 500, lo mismo sucede en el Senado con sus coordinadores. Ahora bien, aunque los legisladores dictaminan los asuntos turnados en comisiones, si el presidente de la misma, no trata el asunto, o no convoca, simplemente se suspende el trabajo legislativo, según el interés de cada presidente de comisión o de conformidad con las instrucciones del coordinador; y por supuesto, cada diputado desea ser presidente de comisión, motivo por el cual, se crean diversas comisiones especiales, de investigación, bicamerales, comités, grupos de amistad, entre otros –aunque ninguno de estos dictamina—, ya que cada presidente recibe: mayores ingresos, nuevas oficinas, vehículos; puede contratar más personal además del que le es asignado, tiene derecho a realizar todo tipo de eventos con servicios pagados, un nuevo techo presupuestal, un fondo fijo, entre otras muchas cosas, y repito, aunque ninguno de estos dictamina.

En suma, la división del poder y diversificación de funciones, no ayuda al rumbo político de la Cámara, los diputados se bloquean y no pueden sacar adelante un

trabajo sistematizado que necesita la sociedad, que desea el pueblo de México humillado, con hambre y empobrecido exponencialmente por los neoliberales.

Es necesario un gran acuerdo político, pero las pequeñas luchas al interior del Congreso impiden que todos deliberen sobre los asuntos de importancia.

El Congreso se ha convertido en un gran vehículo, una enorme maquinaria, pero con quinientas cabezas que no se han unido, al contrario, cada una se siente conductora y tratan de dirigir esa máquina, cada quien por su camino, son quinientas cabezas desunidas.

Por lo anterior expuesto, propongo regresar a una sola dirección, una Gran Comisión integrada proporcionalmente por los coordinadores de los grupos parlamentarios, los tres partidos con mayor votación obtenida se rotarían en la presidencia, sin ninguna otra autoridad que ellos y, el Pleno, de las Cámaras.

3.1.4 Estructura Administrativa del Congreso.

Si bien es cierto, con las reformas de 1999, el Congreso es más democrático, también es cierto que el bloqueo político provocó que se fortaleciera el empleado administrativo, a tal grado de manejar todos los recursos de los diputados y obtener facultades discrecionales de contratación de personal y de servicios de proveedores.

La administración de la Cámara debe ser pequeña en número, es decir, un oficial mayor que designe subalternos para el adecuado funcionamiento de las Cámaras.

Actualmente, México, cuenta con un Congreso sobresaturado de empleados que ejecutan, muchos de ellos, la misma función; esto pudiera entenderse si pensamos que cada uno de los diputados lleva asesores en sus equipos de trabajo, sin embargo, no es así. En la LXI Legislatura (2009 a 2012) cada diputado

tiene derecho a un asistente, resultando 500 asistentes; asimismo, los 40 diputados presidentes de comisión o comité tienen derecho a un secretario técnico y dos asesores; mientras que los secretarios de comisión o comité –200 aproximadamente—, tienen derecho a un asesor; los coordinadores de los grupos parlamentarios tiene a su cargo a 10 personas aproximadamente. Lo cual da como resultado 900 personas aproximadamente que colaboran directamente con los diputados. Sin embargo son mas de 5000 en nomina, que en su mayoría son de las áreas administrativas, de los cuales 2000 son sindicalizados. Entonces mas de 4000 mil empleados están haciendo labores duplicadas y multiplicadas que no son necesarias, es decir, una área hace lo mismo que la otra, o lo mismo que diversas.

Entonces, se gasta mucho dinero en las áreas administrativas. Incluso los sueldos son diferentes entre diputados y empleados de mandos medios y superiores. Los medios de difusión se han encargado de deslegitimar a los legisladores, difundiendo entre el pueblo señalando que éstos ganan mucho con relación a cualquier otro funcionario, pero la realidad no es así. Según la información que publica en su página oficial la Cámara de Diputados¹⁸⁹, la dieta –sueldo o pago mensual— de un diputado es de \$ 75,793.00, mientras que el Secretario General de la Cámara gana, \$ 153, 390. 00, por lo que respecta a los secretarios y contralor interno el sueldo es de de 133,100.00, un director general gana hasta \$115,977.00, y un director de área hasta \$81,530.00. Es decir, los empleados ganan más que sus jefes, y si observamos las facultades que tienen dicho empleados con relación a la administración de los recursos de los órganos legislativos, podemos afirmar que son Cámaras de empleados y no de diputados.

En el Poder Judicial de la Federación, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ganan 347 mil 647 al igual que los Consejeros del Instituto Federal Electoral, mientras el presidente de la república gana 150 mil 530 pesos. Mensuales también. Entonces los legisladores, diputados que representan a la

¹⁸⁹.http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/000_canales_principales/002_camara_de_diputados/03_remuneraciones. Consultada el 24 de agosto de 2010.

nación y senadores que representan a las entidades federativas, y ambas Cámaras debaten sobre el rumbo político de la nación y que tratan de mejorar el estado de derecho, además de controlar a los otros poderes, resulta que ganan mucho menos que los funcionarios de su rango o incluso que funcionarios de rango inferior y hasta en su propia casa, en la propia Cámara de Diputados los empleados ganan más.

No propongo subir el sueldo de los legisladores, porque sería una falta de respeto al pueblo de México, sin embargo, si debiera aumentarse el presupuesto para las Cámaras, siempre y cuando tuviesen una estructura diferente. Por ello, propongo sustituir la administración del Congreso por un oficial mayor para cada Cámara con personal necesario para las tareas de auxilio y asesoría a los legisladores bajo la supervisión de estos; y destinar recursos suficientes para la contratación de profesionistas y profesionales para supervisar al ejecutivo en todas sus tareas, es decir, un equipo especializado en los temas que tiene a su cargo cada una de las Secretarías de Estado, y de esa manera, coadyuvar con las comisiones de cada una de las Cámaras para vigilar y controlar de manera eficiente las tareas del Ejecutivo, en aras del equilibrio de poderes.

Como antecedente podemos mencionar a los centros de estudios en la Cámara de Diputados; el de la Finanzas apoya a las Comisiones de Hacienda y a la de Presupuesto y Cuenta Pública; el de Derecho e Investigaciones Parlamentarias debiera apoyar a jurídicamente a las comisiones, y en el Senado el Investigaciones Legislativas y el Instituto Belisario Domínguez. Sin embargo, se deben crear varios organismos a través del servicio civil de carrera para apoyo en todas las demás materias y áreas del Congreso, como lo son: la seguridad pública, seguridad social, salud, educación, telecomunicaciones, asuntos indígenas, defensa nacional, marina, energía, comercio, ciencia y tecnología, recursos hidráulicos, trabajo, etcétera. Cada comisión debiera tener un centro de estudios, integrado por profesionistas calificados incorporados a través del servicio

civil de carrera. Y de esa manera, destinar recursos que serán bien aprovechados en investigaciones que ayudaran realmente nuestros legisladores.

Los parlamentos y, aun los poderes legislativos del mundo, deben aprovechar el poder que tienen para allegarse información y conocimiento de los profesionistas y profesionales para legislar, sobre las distintas materias. La historia nos muestra que en los sistemas presidenciales, los ejecutivos, han creado instituciones de investigación en distintas áreas, sobretodo en presupuesto y hacienda, mientras los legislativos que aprueban lo fiscal y presupuestario, entre otras materias, se limitan a los estudios que los propios ejecutivos les mandan, por carecer de sus propios institutos de investigación. México ya inicio con los centros de estudios en la Cámara de Diputados e institutos de investigación en el Senado, pero falta mucho por hacer para lograr un equilibrio real entre poderes, y este se lograra no sólo con sueldos bien remunerados, sino con el conocimiento y la investigación del personal especializado.

En suma, los legisladores son lo que mandan —o debieran de mandar— en el Congreso como órgano colegiados, los mismo que sus Cámaras; los quinientos diputados y 128 senadores valen lo mismo, no pueden ser representados por unos cuantos, porque tiene la misma representación un diputado de mayoría relativa y el de su coordinador de bancada y, sus votos en el pleno valen lo mismo; los coordinadores solo debieran coordinar y no ordenar sobre el sentido de los votos y la toma de decisiones, de lo contrario hay una “sobre representación” antidemocrática en el Congreso, insisto, la naturaleza de las Cámaras es que estas son órganos colegiados, y por tanto, toman decisiones por mayoría, esencia de la democracia.

Ahora bien, el personal administrativo de las Cámaras debe ser suficiente, limitado en sus facultades y con menor sueldo que los diputados y senadores, para apoyar a estos en sus tareas parlamentarias, y finalmente crear conjunto de áreas de investigación en las distintas materias para apoyar el trabajo en comisiones, ya

que éstas evalúan y controlan la ejecución de las políticas públicas de Poder Ejecutivo y de la administración paraestatal, así como también la procuración y administración de justicia, y el control de los organismos constitucionales autónomos, y por otro lado, vigilan a distancia a los gobiernos de las entidades federativas. De ahí la importancia de otorgarles a los legisladores la asesoría adecuada de profesionistas para sus múltiples tareas y no sólo de administrativos como actualmente tiene el Congreso Mexicano.

3.2 El Poder Ejecutivo.

La Administración Pública, tanto centralizada como paraestatal, y los organismos autónomos constitucionales tienen una naturaleza diferente al Poder Legislativo, esto es, no son órganos colegiados de decisión (con excepción del Instituto Federal Electoral) sino que tienen una autoridad unipersonal, denominado por lo regular presidente, y el cual es responsable de toda la institución a su cargo.

Con excepción del presidente de la república, los empleados de la administración pública no son electos por el voto popular, su función es permanente, hasta que un nuevo jefe sustituye o modifica la estructura y sus empleados, es decir, los empleados menores de una Secretaría u organismo paraestatal permanecen en sus puestos por décadas, a menos que el presidente, con un decreto, desaparezca dicha institución, o bien el Congreso con una reforma al marco jurídico de la nación.

El Poder Ejecutivo cuenta con los recursos suficientes para estudiar, investigar y aplicar sus políticas públicas sin ningún problema. El Ejecutivo, como su nombre lo indica, ejecuta la política a través de su estructura orgánica —secretarías de estado y administración paraestatal—, y coadyuva con los gobiernos de las entidades federativas, principalmente con los gobernadores de los estados, dejando en segundo plano a las legislaturas locales y a los ayuntamientos. Es decir, las autoridades de federales de la Administración Pública buscan colaborar con las

administraciones públicas locales, no con los legislativos locales salvo escasas circunstancias, y lo mismo acontece con los municipios.

En síntesis, la tarea de los ejecutivos no es sólo otorgar servicios públicos a la población, sino de ejecutar todo tipo de políticas públicas. La evolución de la cultura política ha implementado en las modernas administraciones, los principios de transparencia, de acceso a la información y de rendición de cuentas, que por un lado legitiman la actividad de los servidores públicos, y por otro, permiten vigilar y controlar a la administración, tanto en la actividad de sus empleados como en el gasto de los recursos.

De lo anterior, podemos advertir la importancia que es conocer de las actividades de un servidor público, para que en caso de que no cumpla con el objetivo por el que fue contratado, sea removido del cargo, como cualquier persona que incumple su labor en el trabajo. Por tanto, su aprobación o rechazo serán elementos de referencia para su continuidad en el cargo o revocarle el mandato.

3.2.1 Rendición de Cuentas.

La rendición de cuentas o también llamada *accountability*, es una institución de la administración pública moderna que se originó en Estados Unidos para el control del ejercicio del poder; los teóricos anglosajones como John M. Ackerman, Robert Dahl y Guillermo O'Donnell, plantearon que la democracia debía contener los principios de la transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas.

Por ello, se procura que en los países democráticos, la rendición de cuentas se sustentara en cuatro ejes o mecanismos principales: 1) la rendición de cuentas vertical; 2) la rendición de cuentas horizontal; 3) la rendición de cuentas diagonal; y 4) la rendición de cuentas social.

El primero, el vertical, se conforma por procesos electorales libres y transparentes mediante los cuales los ciudadanos pueden elegir representante; en el segundo, el horizontal, es la exigencia de los funcionarios públicos e instancias del gobierno, en sentido lateral, con respecto a otros funcionarios e instancias del mismo Estado, es decir, es el control entre poderes; el tercero, la rendición de cuentas diagonal, también denominada transversal, se refiere a la existencia de instituciones que sirven como gestoras para pedir cuentas a los funcionarios del gobierno, funcionando, a su vez, como auditorías ciudadanas; y finalmente la rendición de cuentas social, en donde las asociaciones y movimientos de ciudadanos, o estos en los individual, pueden solicitar información de manera directa, y con dicha información pueden ejercer presión sobre los servidores públicos para que cumplan eficazmente con su trabajo.

En México se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en el año 2002, con el objetivo de obligar a los funcionarios de responder ante las preguntas de los ciudadanos, transparentando sus actividades y recursos gubernamentales y, de esta manera, crear un sistema de rendición de cuentas; el antecedente jurídico inmediato sobre el tema fue la reforma que el Congreso de la Unión hizo en 1977 durante la L Legislatura, modificando el artículo 6 de la Carta Magna para integrar al sistema jurídico el derecho al acceso de la información, y la reforma de 1982 por la que se crea el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las responsabilidades de los servidores públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la Secretaría de Contraloría General de la Federación..

La rendición de cuentas es un mecanismo para vigilar las actividades de los servidores públicos para otorgar la confianza por parte del ciudadano, sobre todo a los funcionarios que requieren el voto popular para seguir con su carrera política, en este sentido, no solamente me refiero a la reelección, sino a los diferentes cargos de elección popular en la misma demarcación territorial que desean ocupar algunos políticos, por ejemplo: de diputado local a diputado federal, o bien a

presidente municipal o jefe delegacional, o en su caso a senador, y finalmente a gobernador o jefe de gobierno, incluso hasta ser candidato a la presidencia de la república, o regresar como diputado o senador, cabe señalar que sólo esta prohibida la reelección inmediata, pero sí se permite la reelección dejando pasar un periodo, con excepción de la presidencia de la república, ya que el artículo 83 de la Constitución General de la República, establece que el ciudadano que haya ocupado dicho cargo, en cualquiera de sus modalidades, es decir, electo popularmente, interino, provisional o sustituto, está impedido para volver a ser presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En suma, la rendición de cuentas es un mecanismo mediante el cual sirve para controlar al servidor público desde el poder mismo, o desde la ciudadanía en caso de la elección, o bien, por medio de la revocación de mandato, según lo prevea el marco jurídico de cada nación; o en el caso de las federaciones como la mexicana, según lo establezca la legislación local para los funcionarios de las entidades federativas.

3.2.2 Revocación del Mandato.

En el derecho civil, mercantil, etcétera, toda persona —ya sea moral o física—, que no está de acuerdo con su mandatario, tiene el derecho de revocarle el mandato por así convenir a su interés, o bien revocarle la confianza a su representante, por ejemplo, si el abogado no logra sacar a su cliente del penal donde está recluido, o al menos, lograr la sentencia más baja dentro del marco jurídico, entonces el procesado tiene el derecho de revocarle la confianza a su abogado, y por tanto, terminar su relación cliente-abogado.

En materia política y por medio del derecho constitucional, los ciudadanos han logrado el derecho de revocarle el mandato a los gobernantes de diversas naciones. Cabe señalar que esto no es universal, es decir, en algunos países se aplica, en otros no, y en otros más sólo afecta a algunos funcionarios y no a todos.

Por ejemplo: Bolivia establece la revocatoria de mandato como una forma de democracia directa y participativa, en el artículo 11, fracción II numeral 1 de su Constitución;

Cuba en el artículo 68 de su Constitución señala que los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista, que se expresan en las reglas siguientes: 1. todos los órganos representativos de poder del Estado son electivos y renovables; 2. las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, de los delegados y de los funcionarios; 3. los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento, es decir, solo pueden ser revocados los delegados a la Asamblea Municipal;

Colombia establece el derecho de los ciudadanos a revocar el mandato de los elegidos, en el artículo 40 numeral 4 de su Constitución;

Ecuador consagra la revocación de mandato en el artículo 61 numeral 6 y en el 105 de su Carta Magna; y,

Venezuela también consagra este derecho al establecerse como una república de mandos revocables (artículo 6); estableciendo la revocación de mandato como medio de participación y protagonismo del pueblo (artículo 70); y, señalando que todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables (artículo 72), entre otros.

Por lo que respecta a México, que se considera una República Federal, tres entidades de la nación establecen la revocación de mandato como derecho de los ciudadanos para con respecto a los funcionarios locales de elección popular: Chihuahua (artículos 21, 27, 36, de su Constitución local y la Ley Electoral del Estado); Sinaloa (en el artículo 150 de su Constitución) y Zacatecas (en los 14 y

15 de su Constitución). Asimismo, Yucatán establece la revocación de mandato como una facultad del Congreso local, para revocar el mando de los integrantes de un ayuntamiento, al Gobernador, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y a los diputados en particular, es decir, no participa la ciudadanía en este proceso a diferencia de las tres entidades anteriormente señaladas.

En México, a nivel federal, no existe como tal la figura de revocación del mandato para los cargos públicos de elección popular, como derecho de los ciudadanos; el único que revoca el cargo de funcionarios es el presidente de la república con respecto de los secretarios de despacho que él mismo designa; el Congreso tiene la facultad de iniciar el juicio de procedencia y la realización del juicio político para quitarles la inmunidad (fuero) a funcionarios, por la violación del estado de derecho, así como del manejo indebido de fondos y recursos federales conforme lo dispone el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, una vez que el servidor público es despojado de su fuero, la autoridad jurisdiccional es la única que puede remover de su cargo al funcionario mediante sentencia ejecutoria. Es decir, que el ciudadano no participa en el proceso de revocación de mandato, si acaso, como denunciante o testigo, es decir, como parte del proceso, pero no como derecho político constitucional, de revocación de mandato por mayoría de ciudadanos.

Ahora bien, también existe otra figura similar que es la revocación de la confianza popular, la diferencia con la de mandato es que ésta última consiste en manifestar un desacuerdo con el gobierno y forzar un pronunciamiento del parlamento, sea para aprobar la moción o rechazarla, mientras que con la revocación de la confianza popular, se trata de que quien era representante popular deje de serlo¹⁹⁰.

Ambas figuras rechazan el cargo del servidor público en funciones, por tanto, genéricamente es la revocación del cargo.

¹⁹⁰ COVIÁN ANDRADE Miguel, "Teoría del Rombo" Ob. Cit. p. 327

En efecto, las revocaciones de mandato y de la confianza popular son instituciones jurídico-constitucionales; pero también es un derecho o facultad que asiste a los electores. Lo anterior, con independencia del derecho que tienen los superiores jerárquicos del gobierno, que es una destitución simple del cargo, y, no un derecho político constitucional de los ciudadanos, por ejemplo: el secretario de despacho con respecto al subsecretario, o bien, el presidente de la república con respecto a todos los funcionarios de la administración pública.

Desde el derecho político-constitucional del ciudadano, esta institución tiene por objeto la destitución de un funcionario de elección popular antes que expire el periodo de su mandato; requiere el acuerdo de una mayoría de electores; puede promoverse por diversas causas expresamente señaladas en la norma jurídica. El objetivo de la revocación radica en mantener constantemente a los funcionarios públicos rindiendo cuentas ante sus electores, siendo a su vez, responsables de sus actos, tanto para reconocerles su trabajo como para reprobarnos.

Por lo anterior expresado, propongo considerar las instituciones de revocación del cargo, ya sea de mandato o de la confianza popular para los diversos servidores públicos. Esto es, que se lleve a cabo contra funcionarios de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal y en todos los órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal; asimismo para todos los legisladores.

La revocación del cargo se debería llevar bajo el siguiente procedimiento:

- 1.- Que sea solicitado por algún ciudadano ante el Congreso –local, de la entidad que se trate; o al General en caso de ser federal— con elementos de prueba, debidamente fundada y motivada su propuesta; y,
- 2.- Que el Congreso local o federal –según sea el caso—, convoque a un plebiscito a toda la ciudadanía con derecho a voto de la entidad, o de la nación si

es federal, para que a su vez, el 51 por ciento de los votantes aprueben o rechacen remover el cargo al servidor público, con independencia de la votación obtenida que lo llevo a su función.

Cabe señalar que algunas propuestas consideran que debiera ser el 51 por ciento de los votantes que eligieron al funcionario, sin embargo, existen dos razones por las que rechazo este porcentaje: en primer lugar, porque siendo el voto libre y secreto, no sabemos con exactitud cuales personas participaron en la votación, para que sean estas las que ahora revoquen el mandato; y, en segundo lugar, porque ley otorga facultades a lo ciudadanos y el hecho de que estos no ejerzan ese derecho no culpa de la ley, es decir, la norma electoral faculta a los empadronados a elegir a un servidor publico, y si la población decidió abstenerse en su mayoría votando solamente el 30 por ciento del padrón, y, de estos votos, el 51 por ciento, que es en realidad el 16 por ciento del total del padrón, que dio la victoria al candidato, dicho porcentaje no cuenta con la legitimidad para revocarle el mandato, porque el 84 por ciento de la población no votó por éste, y tal vez dicha abstención se debió a que todos los candidatos eran malos y no convencían al electorado, ganado así el menos peor.

Insisto la poca participación del electorado no es culpa de la ley, sino de las campañas y de los candidatos. Ante esta circunstancia la oposición política buscara deslegitimar al servidor público. Es por estas razones que propongo que el 51 por ciento del total del padrón y no sólo del porcentaje que lo eligió.

Ahora bien, los legisladores son representantes y no mandatarios. Motivo por el cual, cabe recordar que durante la edad media –como ya lo comente en un capitulo anterior—, prevalecía el mandato imperativo para los representantes; esto es, que los representados instruían a los representantes sobre las resoluciones que tenían que adoptar y sobre los puntos que tenían que tratar. Los diputados llegaban a Paris de todos los rincones de Francia con sus cahiers o cuadernos, en los que traían por escrito las instrucciones de los electores de todas las

parroquias¹⁹¹; los diputados no representaban a toda la Francia, sino solamente a las villas en donde eran elegidos, lo cual impedía que los diputados tuvieran libertad de actuación, y de no cumplirlo, existía la figura de la revocación de mandato; la Constitución producto de la revolución francesa prohibió tanto las instrucciones a los diputados, como la revocación de mandato a estos, asumiendo la representación con un sentido diferente, ya que ahora no son los representantes de las villas, sino de toda la nación francesa.

En efecto, los legisladores mexicanos representan –aunque en teoría—: a la nación –diputados federales—, a las entidades federativas –senadores— y a la población de las entidades –diputados locales—. Por tanto, de revocarle la confianza al legislador, y por ende, el cargo, debe depender de su representación y no sólo de su distrito. Es decir, si es diputado federal, su revocación debiera ser hecha por la nación; el senador debiera ser revocado de su cargo por la entidad federativa y en las mismas condiciones el diputado local.

Por otro lado, el jefe del Poder Ejecutivo Federal, en México, es mandatario en cuanto a la política interior, pero ante el exterior es el representante del Estado, entonces, es una figura de mayor importancia, y que por tanto, su revocación –en caso de haberla— es del cargo y no sólo del mandato, en los mismos términos que un diputado federal, esto es, que la nación revoque su cargo.

Lo anterior con la subsistencia del juicio político –como procedimiento paralelo—, por tratarse de una institución que coadyuva con la autoridad jurisdiccional, contemplada por la Constitución Mexicana, y sobre todo, para el caso de los servidores que no fueron electos por el voto popular, como lo son: los secretarios de despacho, el Procurador General de la República, los funcionarios de los organismo constitucionales autónomos –IFE, CNDH, Banco de México y la UNAM—, todos los funcionarios de la administración paraestatal –Pemex, CFE, etcétera—, y por supuesto, los integrantes del Poder Judicial de la Federación, tal

¹⁹¹ BATIZ VÁZQUEZ Ob. Cit. p. 106.

como lo establecen los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 del Título Cuarto de la Constitución General de la República.

Sin lugar a dudas, en México, los diputados representan a la nación y no sólo a sus distritos electorales; tampoco los legisladores plurinominales representan sólo a sus circunscripciones territoriales, ni a sus institutos políticos, todos los diputados federales representan a la nación entera; los senadores representan a las entidades federativas, aunque los de lista nacional no debieran existir, pero estos representan también el interés nacional y a sus partidos.

Sería injusto proponer diferentes mecanismos de revocación para cada legislador en concreto, todos los diputados —de mayoría relativa, y plurinomial— representan a la nación por igual; y, más aún, si se revocara un cargo plurinomial, no podría haber elección de por medio, porque el partido —por su derecho proporcional de la votación—, tiene la facultad de imponer a uno de sus militantes que sustituya al legislador destituido. Entonces considero que no hay sustento para que ciudadanos de un distrito electoral determinado, distinto a la nación completa, revoque el mandato a un legislador nacional.

Por ello, propongo que la revocación de los cargos, y, no sólo del mandato, sea de conformidad con su representatividad para el caso de los legisladores y del presidente de la república; y, de su mandato para los demás funcionarios públicos. Como lo señalé líneas arriba.

3.3 El Poder Judicial.

El Poder Judicial es un órgano encargado para decir el derecho que tiene las personas en un juicio, y, con la colaboración de los ministerios públicos del país que corresponden al Ejecutivo, procurar y administrar justicia.

Por ello, es importante la actuación de los integrantes de este Poder, con respecto a la aplicación de las normas y la interpretación de las mismas en caso de lagunas jurídicas u oscuridad de la ley; y también la forma en que son electos o nombrados, dichos funcionarios, porque se denota la calidad de los mismos por su carrera judicial, es decir, por la forma en que se han mantenido o escalado cargos en el Poder Judicial.

El órgano jurisdiccional debe ser imparcial e independiente de los otros poderes del Estado; su autonomía requiere una organización fuerte que cumpla eficientemente con su función; y contar con órganos de autocontrol, independientemente del control constitucional entre los demás poderes.

3.3.1 Designación de Ministros, Magistrados y Jueces.

Los servidores públicos del Poder Judicial, para su correcta función de administrar justicia, deben ser imparciales en sus decisiones; para lo cual es necesario que sean designados por sus aptitudes, también de manera imparcial.

Actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la máxima autoridad jurisdiccional del país, sin embargo, los ministros de dicha Corte son elegidos por los otros poderes, esto es, el presidente de la república propone a una terna y de ésta la Cámara de Senadores designa al ministro; entonces el presidente puede proponer a sus tres amigos, o bien, a un amigo con buena capacidad jurídica y proponer a otros dos de nivel muy inferior para que el Senado rechace a esos dos, es decir, el Senado no puede proponer, solamente es facultad del titular del poder Ejecutivo, y por supuesto, lo asunto en contra del presidente que conozca dicha Corte siempre serán a favor del jefe del Ejecutivo, y no es teoría, quedó demostrado cuando en la LIX Legislatura, la Cámara de Diputados rechazó y modificó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, por lo que el presidente en turno, Vicente Fox, interpuso una controversia constitucional para revocar el decreto aprobado por la Cámara de Diputados,

siendo que es facultad exclusiva de dicha Cámara la discusión y aprobación del Presupuesto según lo dispone el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además es un mandato que los representantes de la nación le mandaban al primer mandatario, por lógica es una facultad del órgano legislativo, de lo contrario no había razón para que los diputados discutieran el Proyecto de Presupuesto. Sin embargo, la Corte falló a favor del presidente, porque es éste quien propuso el cargo de los ministros, entonces era un favor que se estaba pagando. Afortunadamente el Congreso reformo dicho artículo para incluir la frase “modificar el presupuesto” dentro de las facultades de la Cámara, ante el error en que incurrió la Suprema Corte.

Entonces, los integrantes del Poder Judicial de la Federación deben ser designados de acuerdo a sus aptitudes, y no con referencia a sus conocidos en el poder político de los otros poderes, porque se reflejara en las decisiones que tomen al dictar sentencia; incluso los compadrazgos, los influyentismos y la corrupción se hacen presentes en designaciones de esta naturaleza.

Afortunadamente los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal por mandato expreso del artículo 97 constitucional, y por tanto, están en la Carrera Judicial, dicho mecanismo controla el ingreso y la permanencia de los servidores públicos de este Poder, es decir, existe para el ingreso un examen de oposición y continuas evaluaciones del desempeño de los servidores públicos. Los nombramientos que se obtienen por este medio, según el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación son los siguientes:

- 1.- Magistrados de circuito;
- 2.- Juez de distrito;
- 3.- Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

- 4.- Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- 5.- Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro o Secretarios de Estudio y Cuenta e Instructores de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- 6.- Secretario de Acuerdos de Sala;
- 7.- Subsecretario de Acuerdos de Sala;
- 8.- Secretario de Tribunal de Circuito o Secretario de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- 9.- Secretario de Juzgado de Distrito; y
- 10.- Actuario del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo la Constitución en el segundo párrafo del citado artículo 97 establece que *“la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual”*. Luego entonces, puede existir intervención de los otros poderes para designar a algún juzgador sobre un caso en particular, denotando este párrafo, que administrar justicia y decir el derecho puede ser al antojo de los otros poderes, incluso locales, en lugar de otorgar la absoluta facultad al Poder Judicial de la Federación y en concreto al Consejo de la Judicatura que es el órgano encargado del servicio de carrera judicial.

Se advierte también que a pesar de ser muy completa la lista de los cargos a ocupar, de la carrera judicial, la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia es independiente de dicha carrera, provocando muchas controversias de criterios entre los juzgadores de primera instancia, con los de la Corte.

Lo correcto debería ser la designación de los ministros desde el Consejo de la Judicatura convocando a los servidores públicos de la carrera judicial para que concursen en por la candidatura al puesto de ministro, y asimismo a los académicos de los institutos públicos de derecho del país. Y afirmo que instituto públicos –como ya lo comente en líneas arriba—, por la razón de que estos se consideran al servicio de la nación y en beneficio de su pueblo en cambio los institutos privados lucran con el conocimiento y rentan la formación con aspectos individualistas que son por definición contrarios al interés general de la sociedad, sin embargo, si esos egresados pasaron por algún cargo de la carrera judicial y por dicho mecanismo, le permitirá estar en posibilidades de concursar para ser ministro de la Corte, en la propuesta que hago.

Entonces para legitimar dichos cargos, propongo primeramente, eliminar el párrafo segundo del artículo 97 constitucional para impedir que los gobernadores, legisladores y el presidente de la republica, designen libremente a algún juzgador para un caso en concreto; y en segundo lugar, que por medio de un examen de oposición los académicos de los institutos públicos de derecho, y los servidores públicos que pertenecen al servicio de carrera judicial, independientemente de su formación en institutos privados o públicos, podrán concursar para ser candidatos a la terna que proponga el Consejo de la Judicatura al Congreso de la Unión – ambas Cámaras y no sólo el Senado—, y el Congreso escogerá de entre esa terna al que considere con más aptitud para ser designado ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con excepción del presidente de esa Corte; la designación de los ministros sería de manera escalonada, es decir, cada año se nombraría a dos ministros, durando en el cargo 5 años, entonces serian 10 ministros designados por el Consejo de la Judicatura; por su parte el presidente de la Suprema Corte debería ser designado por el Consejo exclusivamente, es decir, sin la intervención de los otros poderes. Con ello se lograría mayor autonomía e independencia del Poder Judicial con los demás poderes de la Unión.

De esa manera considero que tendría más legitimidad el juzgador al ser designado y electo por sus aptitudes en el mismo Poder Judicial, que por intereses políticos, y por tanto, sus resoluciones debieran ser muchos mas apegadas a derecho para administrar, ahora si justicia, en lugar de las presiones políticas que actualmente tiene. Y por supuesto, tendrá legitimidad para controlar a los otros poderes de la federación o a los gobiernos de las entidades federativas que incurran en violaciones del Sistema Jurídico.

3.3.2 Interpretación de la Legislación.

Según la Enciclopedia Jurídica Mexicana, La expresión interpretación proviene del latín *interpretatio (-onis)* y ésta a su vez del verbo *interpretor* que significa: “servir de inmediato”, “venir en ayuda de” Y, en este último sentido, por extensión: explicar. El verbo *interpretor* deriva del sustantivo *interpre...* De ahí que *interpre*, por extensión, se aplique a aquel que explica, al que esclarece al que da sentido¹⁹².

En efecto, interpretar es una facultad y un recurso al mismo tiempo del juzgador al emitir una resolución jurídica de la norma cuando ésta es oscura, o bien, existan lagunas jurídicas. Es decir, cuando la ley es confusa, sobre todo en tratándose de asuntos civiles en el Sistema Jurídico Mexicano; de acuerdo con el artículo 14 constitucional, el derecho civil es interpretativo al contrario de la norma penal que es rígida, esto es, a la exacta observancia de la ley.

Entonces, la interpretación sirve básicamente para las resoluciones de segunda instancia, sobre todo en las contradicciones de tesis y en la creación de jurisprudencia.

La doctrina jurídica establece como fuentes del derecho del Sistema Jurídico Latinoamericano y en particular el mexicano: las formales, que son los procesos

¹⁹² ENCICLOPEDIA JURIDICA MEXICANA Ob. Cit. Tomo IV p.657

de creación de las normas jurídicas; las materiales o reales, que aluden a todos los hechos reales que dieron origen a las normas; y, las históricas que se refieren a la evidencia histórica (historiográfica, tradición oral) que permite el conocimiento del derecho, o bien, se aplica a actos o eventos pasados que dieron origen a las normas y principios jurídicos existentes.

Para efectos de la interpretación se emplean las fuentes formales en este Sistema Jurídico: la ley, la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre.

La primera es la creación formal de la norma por medio de un proceso legislativo del Estado; la ley en el constitucionalismo moderno, es de aplicación general en todo un territorio determinado; todos los integrantes de ese territorio, o Estado, son sujetos a la ley, incluyendo, por supuesto, a los gobiernos, aún las monarquías constitucionales. Es decir, nadie por encima de la ley.

La jurisprudencia se refiere a las resoluciones judiciales, que en México, el artículo 192 de la Ley de Amparo dispone que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. Según éste artículo establece que se constituye jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas. También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

En cuanto al ámbito local el artículo de la misma Ley dispone que la jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria

para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. En síntesis, la jurisprudencia es obligatoria y es una creación de los órganos del Poder Judicial

La doctrina que son los puntos de vista de los autores de reconocida autoridad, la cual incluye las nociones de la tradición jurídica a la que pertenece el sistema jurídico en cuestión, y también los principios generales del derecho; esta fuente se utiliza en los casos de vaguedad u oscuridad de la ley, sin embargo, su aplicación no es obligatoria, sino que se deja al criterio del juzgador; y.

Finalmente los usos y costumbres, que son las tradiciones reiteradas de un pueblo o comunidad en concreto, y que además dichas tradiciones son aceptadas por los integrantes de esa comunidad; la costumbre no puede estar por encima de la Constitución, que es emanada del Estado, sino que sólo son normas de la comunidad que pueden ser supletorias de la legislación en las comunidades autónomas, pero no pueden contravenir con el estado de derecho. Por ejemplo en México, este derecho interno es consagrado por el artículo 2 constitucional; las comunidades autónomas indígenas tienen sus propias costumbres y forman un subsistema particular, pero no puede contravenir la Constitución General de la República.

Cabe señalar que en el derecho internacional público, la costumbre, los tratados y las convenciones son la fuente principal, y como tal, se observan obligatoriamente los actos reiterados de los Estados-Nación, es decir, la costumbre que los miembros de la comunidad internacional ha utilizado a lo largo de la historia para establecer los tratados, o bien, para la solución pacífica de las controversias internacionales; por otro lado, los precedentes en Estados Unidos que son resoluciones de los tribunales, son a su vez fuente principal de ese país; o bien, las Convenciones Constitucionales de Inglaterra, son acuerdos entre la Reina y el Primer Ministro, y por tanto, son también fuente principal del derecho británico. En

suma, cada país es un Sistema diferente aunque sean de la misma familia jurídica, y por supuesto, en familias jurídicas diferentes, los Sistemas también cambian, incluso radicalmente.

En suma, en México, la Ley y la Jurisprudencia además de ser fuentes del derecho, son de aplicación obligatoria emanadas de dos poderes del Estado, a diferencia de las otras fuentes; la primera es un resultado de naturaleza legislativa, cuyo poder se encarga de hacer la Ley; la segunda, creada por el Poder Judicial, su naturaleza impide crear normas, sólo las aplica y en su caso las interpreta, insisto, por su naturaleza no puede crearlas, ya que estaría invadiendo la facultad del poder Legislativo, y con la jurisprudencia obligatoria no puede ir mas allá de los que es la interpretación, y por tanto, tampoco puede contravenir el espíritu de las leyes, es decir, lo que el legislador quiso plasmar, pero que tal vez realizó una norma confusa. Aunque la Suprema Corte reconoce en un tesis aislada que “es válido remitirse al proceso legislativo para identificar la voluntad del legislador cuando el juzgador no aprecie la existencia de contradicciones a lo largo del mismo”¹⁹³, pero no obliga al juzgador a remitirse al mismo.

El Juzgador debe resolver conforme a la ley, y ante la oscuridad de ésta, con la jurisprudencia y ésta a su vez debiera estar de acuerdo con el “espíritu de la ley”; sería prudente que las tesis aisladas y la jurisprudencia, consideren obligatoriamente el proceso legislativo, y en concreto, la exposición de motivos. De esa manera, además ser legítimas estarían armonía con las normas, porque tendrían pleno conocimiento de la intencionalidad del legislador. Con dicha obligatoriedad de incorporar en el texto de las tesis “la referencia y consideraciones” de la exposición de motivos que utilizó el legislador para aprobar la ley en vigor, podríamos estar seguros de que al decirse el derecho en México, se considera plenamente al espíritu de las leyes, es decir, el sentido que le quiso dar el legislador a la norma.

¹⁹³ Tesis ya citada arriba

Las anteriores propuestas se aproximan a una legitimidad de las funciones y la designación de cargos de los diferentes poderes en México, para el beneficio del pueblo, y sobre todo, para asegurar el progreso político, jurídico, económico, social y cultural de la nación, de lo contrario podrían surgir protestas político-sociales, o incluso, a una revuelta social o armada.

Conclusiones del Capítulo

Es conveniente analizar el impacto político, social, jurídico, económico y cultural de las reformas constitucionales, para así poder advertir sobre la legitimidad de la misma, más que de la viabilidad. Es decir, si las propuestas de reforma cuentan con el respaldo y apoyo de la población.

Un verdadero análisis de legitimidad de las reformas constitucionales se puede dar al revisar la intención y paradigmas Originarios del Constituyente; el registro de lo expresado en el Diario de Debates y Exposición de Motivos del Constituyente; la Evolución y Coyuntura Política en los Procesos de Reforma; el Impacto Político de las Propuestas de Reforma; y por supuesto, considerando las Opiniones de los Institutos Académicos.

Las opiniones de los académicos, se propone sean exclusivamente los institutos públicos, ya que estos tienen como objetivo crear y proporcionar conocimiento, así como realizar investigaciones para beneficio de la nación; mientras que las universidades privadas venden formación educativa y rentan el conocimiento a una pequeña parte de la población y siempre con fines de lucro. El objetivo es diferente, es por ello que las instituciones públicas son las idóneas para emitir opiniones vinculantes para las reformas en los Congresos.

La sociedad otorga o niega la legitimidad sobre algún asunto que le afecta, sobre todo tratándose de reformas constitucionales; la aceptación o rechazo se puede manifestar de muchas maneras, sin embargo, es mejor conocer la opinión del

pueblo a través de mecanismos de democracia participativa o semidirecta que permitan saber anticipadamente sobre la legitimidad de las reformas.

Los mecanismos viables de democracia participativa son: el referéndum para todos tipo de reformas a la Constitución; plebiscito para algunas políticas públicas debe ser realizado por los institutos académicos con el apoyo de los institutos electorales, tanto el IFE como los pertenecientes a las entidades federativas; la iniciativa popular debe ser instaurada y contener el requisito del 0.5% de firmas para presentarla y después de discutida y votada por el legislativo correspondiente, que sea ratificada por vía de referéndum, dando así oportunidad a que el 99.5% de la población apruebe o deseche esa iniciativa popular.

El Poder Legislativo debe tener mayores funciones de control, sobre todo con la Administración Pública, motivo por el cual, se propone la ratificación de los secretarios de Gobernación, por ser el responsable de las acciones políticas en ausencia del titular del Ejecutivo: y el de Hacienda y Crédito público por ser quien diseña el Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos y, toda la política fiscal, además de instrumentarla.

Informar a los ciudadanos sobre las actividades de todos los legisladores como representantes de la nación y de las entidades federativas, de manera fácil y completa por Internet; no permitir la reelección legislativa en el actual sistema, sino que realizar adecuaciones para que los diputados compitan sin el respaldo del partido político al que pertenecen, eliminar a los senadores de lista nacional y permitir las candidaturas independientes.

La estructura administrativa del Congreso debe cambiar, en este trabajo se propone eliminar la estructura actual y sustituirla por un oficial mayor que brinde el apoyo administrativo a los legisladores, y por otro lado, crear diversos centros de investigación y estudio, para los asuntos tratados en las comisiones y que permita,

además, vigilar y controlar las actividades de los otros entes del Estado, principalmente las Secretarías del Poder Ejecutivo.

Los funcionarios públicos como responsables de las políticas públicas, deben actuar con transparencia y rendir cuentas al pueblo cuyo derecho a la información debe ser respetado, y con ello considerar las instituciones de revocación de mandato y de la confianza popular en caso de incumplir con el mandato popular y el respeto al estado de derecho; para lo cual se propone que la revocación de mandato se aplique a los funcionarios electos por el voto popular de manera directa, con excepción de los legisladores federales y el presidente de la república, y a estos se revoque de la confianza popular.

En cuanto al Poder Judicial, la designación de ministros debiera ser por medio del Consejo de la Judicatura con candidatos de la carrera judicial, o bien, candidatos que sean académicos de instituciones públicas de derecho, todos por medio de un examen de oposición, para que resulten ternas que serán votadas por el Congreso de la Unión, dos por año; La suprema Corte de Justicia sería renovada de manera escalonada, y los ministros durarían 5 años en el ejercicio siendo 10 ministros por este principio, mientras que el presidente la haría el consejo de la Judicatura sin la intervención de los otros poderes.

Las jurisprudencias emitidas por los órganos del Poder Judicial debieran considerar obligatoriamente las exposiciones de motivos de las leyes, para conocer la intencionalidad del legislador, y por tanto, permitiendo la armonía de sus resoluciones con el “espíritu de la ley”, y además, legitimando el sentido de las tesis aisladas, y por supuesto, de las jurisprudencias. La sociedad que acepta una resolución, considera la misma como justa y también proporciona legitimidad al juzgador, es decir, acepta y valida lo decretado, de lo contrario pueden surgir protestas político-sociales, o incluso, a una revuelta social o armada.

CONCLUSIONES FINALES

PRIMERA.- Es necesario tener precisos los conceptos que se utilizan en todo trabajo de investigación; la Constitución Política de un Estado-Nación emana de los factores reales de poder y consagran las decisiones políticas fundamentales del Constituyente con el objetivo y finalidad de progresar a la Nación hacia una calidad de vida mejor.

SEGUNDA.- La Nación a diferencia del Estado se refiere al conjunto de personas de una misma cultura, con religión, usos y costumbres propias, y que ellos hace que sea diferente un pueblo de otro; la nación no necesita un territorio necesariamente, por ejemplo la nación israelí, no tenía ninguna demarcación territorial. En cambio el Estado comprende al pueblo, el gobierno, el territorio y la soberanía en caso de ser independiente. Motivo por el cual, se dice que el Estado soberano es un Estado-Nación.

TERCERA.- La Constitución tiene dos aspectos, por un lado, jurídicamente es el ordenamiento supremo de un Estado; y, por otro lado, la Constitución Política es la suma de los factores reales de poder que establecen en un documento –o en diversos, en el caso de Inglaterra— sus decisiones políticas fundamentales, y que procuran el consentimiento del pueblo para darle legitimidad a las mismas

CUARTA.- La Constitución mexicana es pues la evolución constante de un pueblo que se fusionó proveniente de dos culturas. Y que en dicha evolución ha tenido diversos ordenamientos jurídicos con modelos republicanos y modelos imperiales, que en el México independiente se le denominan modelos liberal y conservador respectivamente.

QUINTA.- Nuestro actual modelo jurídico emana del liberal del siglo XIX, el cual es republicano, federalista, democrático, representativo, con miras a la justicia social, Sin embargo, en la practica es diferente, políticamente estamos regresando a un

sistema conservador que esta permitiendo nuevamente la participación de la Iglesia en la política, y por supuesto, el gobierno también permite la violación constante de la soberanía en materia económica hace que la sociedad no progrese, y por tanto, no hay mejoría en el pueblo ni económica, ni social, ni culturalmente.

SEXTA.- La política es la actividad que se encarga de los asuntos públicos y del ejercicio del poder; las instituciones políticas son estructuras y actividades reiteradas para ejercer el poder o una parte de él en el Estado; la política lleva implícita la organización, estableciendo reglas y ordenamientos que crean un sistema político, y este se perfecciona con el establecimiento de la ley fundamental, es decir, la Constitución del Estado es políticamente emanada y jurídicamente debe ser respetada.

SÉPTIMA.- La democracia no es sólo un sistema o régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo como lo establece nuestra Constitución, y si este mejoramiento no se presenta, no podemos hablar de democracia en México.

OCTAVA.- La historia del México independiente registra muchas luchas armadas y cambios de ideología, sin embargo, son tres movimientos liberales los que le otorgan a la nación una nueva Constitución jurídica, o bien, evolución de la Constitución Política del pueblo mexicano: la Independencia en 1810; la Reforma Liberal y su Constitución de 1857; y la Revolución Social de 1910 que emana la Constitución de 1917.

NOVENA.- Hay dos proyectos de Nación a lo largo de los 200 años de vida independiente en México: el liberal o social, que pretende que la soberanía sea de todos, y por tanto, que tenga un gobierno emanado del pueblo; y, el otro proyecto, el conservador, que busca un gobierno de pocos a través de monarquías o de un grupo de poder extranjero, pero siempre apoyado por la iglesia, el cual, en

nuestros días, sus postulados son muy similares a los neoliberales, que buscan también gobernar a México desde el extranjero a través de las empresas transnacionales, que en el modelo del neoliberalismo ya está sucediendo.

DÉCIMA.- El proceso legislativo, a pesar de tener una serie de pasos muy bien definidos por la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso, y que pareciera ser de mero trámite, los distintos procedimientos son muy complejos y mucho tiene que ver la negociación política y la lucha por el poder.

DÉCIMA PRIMERA.- El procedimiento para reformar y adicionar la Constitución mexicana, que se encuentra en el artículo 135 constitucional, establece las dos terceras partes de los miembros presentes, que no de los integrantes, es decir, con el requisito para el quórum de la mitad más uno, de los 628 legisladores (500 diputados y 128 senadores), se puede reformar la constitución con sólo 211 legisladores, debido a que muchos faltan; y mientras exista quórum legal de la mitad más uno, 211 legisladores en total pueden ser numéricamente las dos terceras partes, lo cual es una ilegitimidad representativa del pueblo para enmendar la Carta Magna; asimismo este artículo señala la mayoría simple para las legislaturas locales, que es más grave todavía, porque ni siquiera refiere las dos terceras partes de los presentes sino una mayoría y que tampoco establece que dichos Congresos ejerzan su voto como resultado de las dos terceras partes de los legisladores locales, es decir, mientras haya quórum y mayoría simple de los presentes —que pueden ser tan sólo una cuarta parte de esas legislaturas—, y éstas a su vez una mayoría simple del total de las entidades federativas, resulta pues, que también carece de legitimidad. Son supuestos que permite la norma, pero que en la práctica se pueden dar, debido a las inasistencias constantes de los legisladores mexicanos.

DÉCIMA SEGUNDA.- El Congreso no participa en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, ni siquiera de un plan de desarrollo, y encima de esto, no asigna recursos que se tengan que erogar con precisión en los rubros señalados por los

representantes de la nación, por tanto, la función del Congreso, y en particular de la Cámara de Diputados, es una función muy limitada.

DÉCIMA TERCERA.- En México solo se ratifica al Procurador General de la República y a los funcionarios superiores de Hacienda, que acaban siendo funcionarios menores de Hacienda, porque no se ratifica al Secretario, y se ratifica también a otras funciones de carácter técnico, diplomático o militar, pero no a quienes toman las decisiones de carácter político dentro del gabinete. Falta un mejor mecanismo para controlar a los funcionarios de la Administración Pública.

DÉCIMA CUARTA.- El Trabajo fundamental del Poder Legislativo se da en las Comisiones, sin embargo, los grupos parlamentarios controlan absolutamente el trabajo en comisiones a través de sus presidentes; los presidentes de comisiones deciden lo que se dictamina y lo que no.

DÉCIMA QUINTA.- Falta mucho para construir un verdadero contrapeso, que de legitimidad a los representantes de la nación, y así, poder legislar, vigilar y controlar mejor el ejercicio del poder; asimismo hace falta mayor responsabilidad de los legisladores del Congreso con el pueblo, a favor de interés general de la nación.

DÉCIMA SEXTA.- La legalidad emana de la expresión de la norma jurídica, mientras que la legitimidad tiene su fundamento en la aceptación de la ciudadanía; el pueblo, por su parte, expresa deseos y aspiraciones a través de la aceptación o rechazo de las actuaciones políticas de la autoridad, es decir, legitima o rechaza a sus gobernantes.

DÉCIMA SÉPTIMA.- La ciudadanía no participa en la revisión de la Constitución en el régimen jurídico actual, y por tanto, no puede legitimar o expresar su rechazo de forma legal, durante el procedimiento para reformar la Carta Magna.

DÉCIMA OCTAVA.- El órgano revisor de la Constitución solamente es un órgano constituido (derivado) y no constituyente (originario), por tanto, no debiera tomar decisiones en contra del constituyente originario, es decir, no debiera estar en contra de los principios y paradigmas que estatuyó, porque estaría realizando reformas anticonstitucionales o inconstitucionales, y por supuesto, sin la legitimidad de la población.

DÉCIMA NOVENA.- La legitimidad de los cambios a la constitución se expresa con la participación del pueblo, de lo contrario, no se podría saber el deseo o aspiración de las personas gobernadas en forma documentada durante el proceso legislativo. El pueblo debiera participar, porque es el receptor de las normas jurídicas que emanaran de las decisiones de modificación que se tomen por los actores políticos.

VIGÉSIMA.- Los mecanismos viables de la democracia participativa y también de la legitimidad son: el referéndum para todos tipo de reformas a la Constitución; plebiscito para algunas políticas públicas debe ser realizado por los institutos académicos con el apoyo de los institutos electorales, tanto el IFE como los pertenecientes a las entidades federativas; la iniciativa popular debe ser instaurada y contener el requisito del 0.5% de firmas para presentarla y después de discutida y votada por el legislativo correspondiente, que sea ratificada por vía de referéndum, dando así oportunidad a que el 99.5% de la población apruebe o deseche esa iniciativa popular.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Un verdadero análisis de legitimidad de las reformas constitucionales se puede dar al revisar la intención y paradigmas Originarios del Constituyente; el registro de lo expresado en el Diario de Debates y Exposición de Motivos del Constituyente; la Evolución y Coyuntura Política en los Procesos de Reforma; el Impacto Político de las Propuestas de Reforma; y por supuesto, considerando las Opiniones de los Institutos Académicos.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- También se debe legitimar la actuación de los funcionarios públicos, principalmente de los legisladores, para que estos cuenten con el apoyo y aval de la sociedad. Por tanto, es indispensable saber sobre su actividad misma, a través del derecho ciudadano al acceso a la información y la obligatoriedad de la rendición de cuentas en el marco de la transparencia. Y con ello, considerar las instituciones de revocación de mandato y de la confianza popular en caso de incumplir con el mandato popular y el respeto al estado de derecho.

VIGÉSIMA TERCERA.- La revocación de mandato es un castigo al incumplimiento del mando conferido al funcionario que ejecuta las políticas públicas, esto es, por naturaleza a los funcionarios de la Administración Pública de todos los ordenes de gobierno. No así, a los legisladores debido a que son representantes y no mandatarios, es decir, tiene una actuación más libre, más general, y no tan concreta y limitada que tienen los servidores de la administración –centralizada y paraestatal, en los ámbitos: federal, estatal y municipal—; los legisladores deben encausar los intereses de la nación

VIGÉSIMA CUARTA.- El Presidente de la República es el primer mandatario y ejecutor principal de las políticas públicas en toda la nación, sin embargo, es también el representante del Estado en el extranjero, motivo por el cual, esa representación le da un carácter diferente a los demás funcionarios de la administración pública, motivo por el cual, en caso de incumplir con el Estado de Derecho, o bien, por el manejo indebido de fondos y recursos federales, debiera ser primero sujeto a la revocación de la confianza popular por parte del pueblo, al igual que los legisladores, esto es, que la solicitud sea del 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y ratificado por medio de plebiscito, y que este sea ordenado por el Congreso de la Unión; una vez retirada la confianza popular; se le debiera someter –de inmediato— a la revocación de mandato; subsistiendo por supuesto, el juicio político que consagra el título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que este se inicia en la Cámara de Diputados

y no interviene la opinión de la ciudadanía y sobre todo porque es aplicable a los funcionarios de los tres Poderes de la Unión y de los Poderes de los Estados, que fueron, o no, electos por el voto popular. Por tanto, las instituciones mencionadas debieran coexistir.

VIGÉSIMA QUINTA.- En cuanto al Poder Judicial, la designación de ministros debiera ser por medio del Consejo de la Judicatura con candidatos de la carrera judicial, o bien, candidatos que sean académicos de instituciones públicas de derecho, todos por medio de un examen de oposición, para que resulten ternas que serán votadas por el Congreso de la Unión, dos por año; La suprema Corte de Justicia sería renovada de manera escalonada, y los ministros duraría 5 años en el ejercicio siendo 10 ministros por este principio, mientras que el presidente la haría el consejo de la Judicatura sin la intervención de los otros poderes.

VIGÉSIMA SEXTA.- Las jurisprudencias emitidas por los órganos del Poder Judicial debieran considerar obligatoriamente las exposiciones de motivos de las leyes, para conocer la intencionalidad del legislador, y por tanto, permitiendo la armonía de sus resoluciones con el “espíritu de la ley”, y además, legitimando el sentido de las tesis aisladas, y por supuesto, de las jurisprudencias. La sociedad que acepta una resolución, considera la misma como justa y también proporciona legitimidad al juzgador, es decir, acepta y valida lo decretado, de lo contrario pueden surgir protestas político-sociales, o incluso, a una revuelta social o armada.

VIGÉSIMA SÉPTIMA.- En el actual Sistema Jurídico no existen normas que den legitimidad suficiente al Sistema Político Mexicano para la actuación de los legisladores y demás funcionarios que intervienen en el proceso para reformar la Constitución que refiere el 135 de la Carta Magna.

VIGÉSIMA OCTAVA.- Es urgente adecuar el marco jurídico en términos de legitimidad para evitar protestas sociales, y con ello, también se evita la ingobernabilidad.

VIGÉSIMA NOVENA.- Legitimar las reformas constitucionales solo puede hacerse por medio de la aceptación ciudadana de las normas, y por tanto, la expresión del pueblo debe ser tacita, y asimismo se debieran permitir las candidaturas independientes, para asegurar comicios electorales limpios, justos y transparentes.

TRIGÉSIMA.- Es justo que la ciudadanía participe y decida sobre el rumbo y destino de la nación. El pueblo que se expresa y decide, establece las bases para la legitimidad de sus representantes y demás funcionarios del gobierno.

BIBLIOGRAFIA

ARENDRT Hannah, “¿Qué es la Política?” Ed. Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona España, 1997.

BATIZ VÁZQUEZ Bernardo, “Teoría del derecho parlamentario” Ed. Oxford, México, 1999.

BERNAL Ignacio, “Historia General de México”, Tomo I, Ed. El Colegio de México, México 1996.

BODIN Jean, “Los seis libros de la República” Ed. Tecnos (Grupo Anaya) cuarta edición, Madrid, España 2006.

BURGOA ORIHUELA Ignacio, “Derecho Constitucional”, vigésima edición. Editorial Porrúa, México 2009

BURGOA ORIHUELA Ignacio, “HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD”, Reformabilidad de la Constitución Ed. IJ UNAM, México 1999.

CALZADA PADRÓN Feliciano, “Derecho Constitucional”, Editorial Harla, México 1990.

CARPIZO MACGREGOR Jorge, “Estudios Constitucionales” Ed. Porrúa y UNAM, octava edición, México, 2003.

CARRASCO Pedro, “Historia General de México”, Tomo I Ed. El Colegio de México, México 1996.

CASTRO ARANDA Hugo Roberto, LETRAS DE ORO EN LOS MUROS DE HORNOR DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, La Tercera Revolución, Ed. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, 2003.

CASTRO ARANDA Hugo Roberto, “UNA LENTA AGONÍA, los Modelos de la Globalización y las Elecciones en México”, Ed. Gernika, México 2006.

COVIAN ANDRADE Miguel, “TEORÍA CONSTITUCIONAL”, Ed. El Pliego, segunda edición, México, 2000.

COVIAN ANDRADE Miguel, “LA TEORÍA DEL ROMBO”, Ed. El pliego, México 2000.

DE VEGA GARCÍA Pedro, “Constitución Española”, Ed. Biblioteca Nueva, 3ra edición, Madrid, España 1997.

DEUTSCH Karl W. “Política y Gobierno” Ed. Fondo de Cultura Economía, primera edición en español, segunda reimpresión, México 1998.

DIAZ Lilia, “Historia General de México”, tomo II, Ed. El Colegio de México, México 1996.

DUVERGER Maurice, “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional” quinta edición, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1996.

FERNANDEZ RUÍZ Jorge, “Poder Legislativo”, Ed. Porrúa y UNAM, tercera edición, México, 2010.

FREIXES SANJUAN Teresa y SEVILLA MERINO Julia, Coordinadoras “Genero, Constitución y Estatutos de Autonomía”. Ed. Instituto Nacional de Administración Publica, (Estudios Goberna) Madrid, España 2005.

GUADARRAMA LOPEZ Francisco, "Porque es necesaria una ... REFORMA LABORAL", Ed. Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México 2001

HELLER Hermann, "Teoría del Estado", Ed. Fondo de Cultura Económica, segunda edición, segunda reimpresión, México 2002

HERNANDEZ LICONA Juan Manuel, "Iniciativa Popular, Plebiscito y Referéndum, el derecho ciudadano de Revocación de Mandato" Ed. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, serie Amarilla, Temas Políticos y Sociales, México, marzo de 2010.

KELSEN Hans, "La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia Constitucional)", Editorial Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM, México 2001.

LASSALLE Ferninad, "¿Qué es una Constitución?" Ed. Colofón S.A. México 2006.

LORENZO, José Luís, "Historia General de México", Tomo I, Ed. El Colegio de México, México 1996.

MAQUIAVELO Nicolás "El Príncipe" capítulo XVIII, Ed. Época, 8va. edición, México 1999.

MARCH G. James y OLSEN P. Johan "El Redescubrimiento de las Instituciones" Ed. Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y, la Universidad Autónoma de Sinaloa, primera edición en español, México 1997.

MICHELS Robert, "Los Partidos Políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna" Ed. Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina 1979.

MONTESQUIEU, "El Espíritu de las Leyes", Ed. Porrúa, decimoséptima edición México, 2007.

MURO RUIZ, Eliseo "Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión", primera reimpresión, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2008

PETERS B. Guy "El Nuevo Institucionalismo", Ed. Gedisa S.A. Barcelona, España 2003.

RABASA O. Emilio, "HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD" Democracia Hegemónica y Democracia Institucional", Ed. Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1999.

RÍOS CAMARENA Alfredo, "LA CRISIS DEL NEOLIBERALISMO GLOBALIZADOR. HACIA UN NUEVO RUMBO ECONÓMICO" Ed. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Serie Expediente Parlamentario No. 19, MEXICO, 2009.

ROUSSEAU Jean Jacques, "El Contrato Social", Ed. Coyoacan, México 2004.

RUIZ MASSIEU José Francisco, "El Parlamento", Ed. Cámara de Diputados LIX Legislatura México 2004.

SARTORI Giovanni "Partidos y Sistemas de Partido, marco para un análisis" Ed. Alianza segunda edición ampliada, México 2005.

SCHMITT Carl, "Legitimidad y Legalidad" Ed. COMARES, Granada, España, 2006.

SCHMITT Carl, "Teoría de la Constitución", Ed. Alianza sexta reimpresión, Madrid, España 2009.

SILVA HERZOG Jesús "Breve Historia de la Revolución Mexicana (Los antecedentes y la etapa maderista)", Ed. Fondo de Cultura Económica México 1990.

STRAUSS Leo, "Historia de la Filosofía Política", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, trigésima cuarta edición, México 2009.

VALADES RIOS, Diego, México: "HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD" apartado Renovación Constitucional o Retroceso Institucional, México Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

VILLORO TORANZO Luís, "Historia General de México" tomo I Ed. El Colegio de México, México 1996.

WEBER Max "Economía y Sociedad" Ed. Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español, decimoséptima reimpresión, México, 2008.

LEGISLACIÓN MEXICANA:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- 2.- Ley Orgánica del Congreso de la Unión;
- 3.- Ley de Amparo;

- 4.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- 5.- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
- 6.- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- 7.- Constituciones de los Estados Libres y Soberanos de:
 - Chihuahua;
 - Sinaloa;
 - Yucatán; y,
 - Zacatecas.

LEGISLACIÓN MEXICANA NO VIGENTE:

- Constitución de Cádiz de 1812 (aunque española, tuvo vigencia en México);
- Los Sentimientos de la Nación;
- Constitución Mexicana de 1824;
- Reformas de Gómez Farias;
- Las Siete Leyes;
- Constitución de 1857;
- Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes Constituyentes del 24 de noviembre 1810;
- Reglamento para el Gobierno de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, del 14 de noviembre de 1821 emanado del Plan de Iguala y del Tratado de Córdoba;
- Reglamento de la Junta Instituyente de 1822;
- Reglamento para el Gobierno de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano;
- Ley de Obligaciones de las Comisiones del Congreso;
- Reglamento para el Gobierno Interior del Soberano Congreso Constituyente, (Junta Nacional Legislativa, del 19 de julio de 1842);
- Reglamento Especializado para el Gobierno de la Diputación Permanente;

Reglamento Interior del Congreso Constituyente de 1856-1857; y,
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1977.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Constituciones de los siguientes países:

Alemania

Argentina

Bélgica

Bolivia

Brasil

Chile

Colombia

Cuba

Dinamarca

Ecuador

España

Estados Unidos

Francia

Grecia

Guatemala

Holanda

Irlanda

Italia

Noruega

Perú

Portugal

Uruguay

Venezuela

TESIS EMITIDAS POR EL PODER JUDICIAL

PROCESO LEGISLATIVO. ES VÁLIDO REMITIRSE A ÉSTE PARA IDENTIFICAR LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR CUANDO EL JUZGADOR NO APRECIE LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIONES A LO LARGO DEL MISMO.

Localización: 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XX, Diciembre de 2004; Pág. 370; [T.A.];

INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO.

Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Septiembre de 1999

Página: 8 Tesis: P. LXIV/99 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional

GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Acción de inconstitucionalidad 26/2003. Partido del Trabajo. 10 de febrero de 2004. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza. Principio del formulario.”

“Novena Época; Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIX, febrero de 2004, Tesis: P./J. 2/2004, Página 451.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDARIAS. EL ARTÍCULO 218, PÁRRAFO 1, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES ES CONSTITUCIONAL.

La tesis P./J. 2/2004 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 451.
Tipo: Tesis Aislada Temas: Derecho Constitucional.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS:

DICCIONARIO DE CIENCIA POLÍTICA, NOHLEN Dieter, Tomo I Ed. Porrúa y el Colegio de Veracruz, México 2006

DICCIONARIO DE POLITICA, BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola y PASQUINO Gianfranco, Ed. Siglo Veintiuno Editores, 12ª edición, 1991.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Ed. Porrúa y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Decimatercera edición México 1999.

ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES, Ed. Aguilar, edición española, Madrid, España 1979.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Ed. Porrúa y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, México 2004.

PAGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/000_canales_principales/002_camara_de_diputados/03_remuneraciones. Consultada el 24 de agosto de 2010.

Pagina Oficial del Senado de la Republica, Consultada el día 5 de septiembre de 2010. <http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=historia>.

REVISTAS:

FERRAJOLI Luigi “Revista ISONOMÍA No. 19”, Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento Académico de Derecho, Octubre de 2003, México.

QUÓRUM LEGISLATIVO No. 92, Revista Especializada en Temas Jurídico-Políticos, Ed. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados LX Legislatura, ENERO – MARZO, México, 2008.

OTROS:

Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y programación de los Trabajos Legislativos, tomado el 8 de diciembre de 2009.

Acuerdo del 13 de noviembre de 2007 la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, publicado en la Gaceta Parlamentaria del Congreso General, año X, número 2384, el jueves 15 de noviembre de 2007.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Porrúa, decimotercera edición, México 1998.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, censo 2005.

Versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, del jueves 15 de noviembre de 2007.

Votación publicada en la Gaceta Parlamentaria del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, número 2477, martes 1 de abril de 2008.