



## **“LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MÉXICO Y SU REFORMA”**

Tesis que para obtener el título de Licenciado en Derecho, presenta:

**JUAN PABLO JIMÉNEZ MARTÍNEZ**

Número de Cuenta: 3-0305911-6

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

Campus Ciudad Universitaria

Seminario de Derecho Constitucional y Amparo

Dirigida por: Dr. Raúl Contreras Bustamante



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.



*A mi alma mater:*

**“En los tiempos en que se debate el papel de la Universidad pública, gratuita y laica, hay que tener presentes dos cosas: la Universidad pública y gratuita, es la garantía del derecho social de acceso a la educación, porque sólo con ésta, se consigue el progreso y adelanto de un pueblo, cuando la Universidad es para el pueblo; y laica, porque difícilmente sembraría en los corazones y en la mente de los próximos profesionales el amor a la Patria y el servicio al pueblo, si la Universidad profesara la doctrina de alguna.”**

**El autor.**

*A mis padres*

*A mi tía María del Rayo Martínez, por ser mi forjadora  
y mi segunda madre.*

*A Lupita y Javier, por su apoyo para la realización  
de este proyecto.*

*Al doctor Raúl Contreras Bustamante, porque  
además de ser mi guía en este trabajo,  
me enseñó a amar al Derecho Constitucional.*

*Al maestro Mauricio Mendoza, por haberme enseñado  
que siempre hay algo más al horizonte  
del Derecho.*

*A la maestra María Elodía Robles Sotomayor, por  
haberme enseñado la mejor filosofía:  
la de la vida.*

*A la licenciada Pilar Ortuño Burgoa, por seguir manteniendo  
vivo el pensamiento de un gran jurista y por su apoyo  
siempre incondicional.*

*A todos mis profesores y amigos.*

*¿Por qué, pues, se tiene tanto respeto a las leyes antiguas?  
Se debe creer que sólo la excelencia de las voluntades  
antiguas ha podido conservarla tanto tiempo [...] si el soberano no las hubiese reconocido  
constantemente beneficiosas, las  
hubiera revocado mil veces.*

Jean Jacques Rousseau  
"Contrato Social o Principios de Derecho Político"

*"En México nos gusta contemplar a nuestros volcanes, permanentes guardias del devenir nacional, como el símbolo de la inmortalidad de la naturaleza física. Ante la mutabilidad de la naturaleza humana, de nuestra historia, algunas ideas, ciertos principios, también deberían ser eternos".*

En: Emilio O. Rabasa  
"La evolución constitucional de México"

*"Todo tiempo humano vive de otros anteriores, procede de ellos y sea en pro, se en contra, significa su continuación [...] De modo que el hombre y su tiempo reciben su realidad de toda la corriente histórica anterior, la cual podía íntegramente haber sido otra".*

En: Ortega y Gasset,  
"Paisaje de generaciones"

# **“LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MÉXICO Y SU REFORMA”**

## **ÍNDICE**

Introducción al problema.....	1
-------------------------------	---

### **Capítulo I.**

#### **1. LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES Y SU FUNDAMENTACIÓN.**

1.1. Fundamentación de las Decisiones Políticas Fundamentales.....	5
1.1.1. Fundamentación Axiológica.....	6
1.1.2. Fundamentación Histórica.....	15
1.1.3. Fundamentación Normativa.....	17
1.2. ¿Qué son las Decisiones Políticas Fundamentales?.....	17

### **Capítulo II.**

#### **2. LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA-CONSTITUCIONAL DE MÉXICO (DE LA INDEPENDENCIA A LA REFORMA).**

2.1. Proceso de formación de las Decisiones Políticas Fundamentales.....	25
2.2. Las Decisiones Políticas Fundamentales y el Proceso de formación del Estado Mexicano.....	28
2.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	41
2.4. El Centralismo: las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	54
2.5. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	64

### Capítulo III.

## 3. LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SU EVOLUCIÓN.

3.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.....	85
3.1.2. ¿Cuáles son las Decisiones Políticas Fundamentales en la Constitución de 1917?.....	95
3.1.2.1. El principio de soberanía popular.....	96
3.1.2.2. El principio de División del Poder: La División Horizontal del Poder. ....	98
3.1.2.3. División Temporal del Poder y el Principio de la no-reelección.....	107
3.1.2.4. Adopción del Federalismo como forma de Organización del Estado Mexicano (División Vertical del Poder).....	110
3.1.2.4.1. El Municipio Libre.....	114
3.1.2.5. Declaración de los Derechos Fundamentales:.....	120
3.1.2.5.1. Derecho a la “no discriminación” o “cláusula de no discriminación”.....	123
3.1.2.5.2. Derecho a la información.....	126
3.1.2.5.3. La introducción del “Habeas Data”.....	130
3.1.2.5.4. La protección a los pueblos indígenas.....	131
3.1.2.6. De la creación de un sistema integral de control constitucional y el papel de la Suprema Corte de Justicia, en el nuevo marco constitucional.....	136
3.1.2.7. El Estado laico.....	142

### Capítulo IV.

## 4. PODER CONSTITUYENTE, CONSTITUCIÓN Y SU REFORMA.

4.1 El Poder Constituyente y la soberanía. ....	157
4.2. Límites al Poder constituyente.....	161
4.3. Poder Constituyente, Poderes Constituidos y Poder Reformador.....	165
4.4. Necesidad de la Reforma Constitucional.....	168

<b>4.5. Sistemas de Reforma Constitucional.....</b>	<b>170</b>
<b>4.6. Teorías en cuanto al límite del Poder Reformador.....</b>	<b>172</b>
<b>4.7. Límites al Poder Reformador.....</b>	<b>175</b>
<b>4.8. Procedimiento de reforma en los textos constitucionales históricos mexicanos.....</b>	<b>179</b>
<b>4.8.1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....</b>	<b>179</b>
<b>4.8.2. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....</b>	<b>180</b>
<b>4.8.3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....</b>	<b>181</b>
<b>4.9. Procedimientos de reforma constitucional en el Derecho Comparado.....</b>	<b>183</b>
<b>4.9.1. Constitución de la República de Ecuador.....</b>	<b>183</b>
<b>4.9.2. Constitución de la República de Chile, aprobada en referéndum el 11 de septiembre de 1980.....</b>	<b>185</b>
<b>4.9.3. Constitución de la Monarquía Española del 27 de diciembre de 1978.....</b>	<b>187</b>
<b>4.9.4. Constitución de la República Francesa de 1958.....</b>	<b>189</b>
<b>4.10. Actual procedimiento de reforma constitucional en la Constitución General Mexicana.....</b>	<b>190</b>
<b>4.11. Un vistazo al Derecho Constitucional Local de la República Mexicana:.....</b>	<b>192</b>
<b>4.11.1. Constitución del Estado de Veracruz de la Llave.....</b>	<b>192</b>
<b>4.11.2. Constitución del Estado de Chiapas.....</b>	<b>194</b>
<b>4.11.3. Constitución del Estado de Tlaxcala. ....</b>	<b>195</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>197</b>
<b>Bibliografía consultada.....</b>	<b>203</b>



## Introducción al problema

**E**l presente trabajo, es el resultado del esfuerzo conjunto, de cerca de un año calendario, entre el director de la presente tesis y su autor, que atiende a una inquietud surgida al interior de las aulas de la Facultad de Derecho, en la cátedra de Derecho Constitucional, que bien podría resumirse en la siguiente cuestión: ¿Son las Decisiones Políticas Fundamentales oponibles para el Poder Reformador?

Para dar respuesta a la anterior cuestión, directriz del trabajo que hoy se presenta, fue necesario clarificar dos conceptos de los que mucho se ha estudiado al interior de la Teoría Constitucional: el primero de ellos, se refiere a las Decisiones Políticas Fundamentales. Luego de realizar un estudio de la doctrina nacional e internacional, principiando, por supuesto, con Carl Schmitt, quien ha de introducir las en su obra *Teoría de la Constitución* a principios del siglo pasado, nos encontramos que los diversos tratadistas se ciñen sólo a ofrecernos una definición de éstas, debiendo por tanto el lector de aquéllos trabajos, tener por supuestas sus características a efecto de identificarlas.

Por esta razón, es que en el Primer Capítulo de la presente tesis, hemos tomado como punto de partida las características que definen a las Decisiones Políticas Fundamentales, desde un aspecto interdisciplinario, que permitan identificarlas. No hacerlo, de otro modo nos llevaría a realizar un trabajo sin rigor metodológico, que nos hubiera conducido a tomar quizás, por tales a aquéllas que tal vez no lo sean.

Es bajo esta línea, que en seguida, en los Capítulos Segundo y Tercero, nos avocamos a realizar un ejercicio de revisión en nuestra historia patria, a través de los textos constitucionales que han normado la vida de los mexicanos en

diversas etapas de nuestra evolución constitucional. El ejercicio, creo es muy apropiado en el contexto de los festejos por nuestra casi bicentenaria vida como País Independiente, haciendo una aportación desde el Derecho.

Una novedad que aporta al presente trabajo (no me atrevo a decir que una virtud), es no sólo dar criterios a efecto de identificar a las protagonistas Decisiones Políticas Fundamentales, y con tales herramientas, realizar una especie de revisionismo histórico, que nos ayude a desentrañar el hilo conductor de nuestra evolución histórica-constitucional; sino que además, dado el dinamismo con el que interactúa el Derecho con la sociedad, se hace patente la necesidad de saber cómo es que tales Decisiones se han ido perfeccionando y ajustando a las nuevas realidades contemporáneas. A guisa de ejemplo, en el particular caso mexicano, tenemos que el Principio de División (horizontal) del poder, partió de la primigenia idea de la existencia de un Poder Legislativo, un Ejecutivo y otro Judicial, que después –al interior del centralismo- integró a un cuarto poder, influido por la corriente francesa, a la que se le llamo el Supremo Poder Conservador, lo cual ya significaba una novedad. Hoy, el Supremo Poder Conservador de aquella Constitución de 1836, ya no opera; pero, dadas las exigencias democráticas, se ha hecho necesario diversificar el ejercicio del poder, cuya dinámica política, hace tangible la existencia de modernos Órganos Constitucionales Autónomos, y otros tantos, de relevancia constitucional. Lo mismo podemos decir, sucede con la adopción del federalismo como forma de Estado para el caso mexicano, el Municipio, la soberanía popular, y las relaciones entre Estado e Iglesia(s).

Es en el Cuarto y último de los Capítulos, en el que se aborda el segundo de los pilares conceptuales del presente trabajo: el Poder Reformador, en el contexto de una Teoría Constitucional, pues el término es enfrentado a otros conceptos, tales como Soberanía, Poder Constituyente, Constitución y Principio de reformabilidad constitucional. De la relación Poder Reformador-

Decisiones Políticas Fundamentales, intentamos discernir cuáles son los alcances de ésta relación en el caso mexicano.

De esta manera, concluimos que las Decisiones Políticas Fundamentales, al ser obra del Poder Constituyente, y también obra de la Historia, se imponen como un auténtico límite al Poder Reformador.

De este modo, la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 en Querétaro, viene a ser el resumen histórico de los textos constitucionales que la precedieron, siendo el punto culminante en la que las Decisiones Políticas Fundamentales que contiene, vienen a tomar toda su significación histórico-cultural, convirtiendo a nuestra Carta Magna en un auténtico patrimonio cultural del pueblo mexicano.

Así, cuando suelen existir voces que claman por una nueva Constitución que rijan los senderos del Estado Mexicano, en caso de que acontezca, el Poder Constituyente entonces se enfrentará a las voces de la Historia, una veces serán fantasmas y otras veces demonios, pero nunca los podrá ignorar, pues será la voz misma de la Historia patria.



## **Capítulo I.**

### **1. LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES Y SU FUNDAMENTACIÓN.**

#### **1.1. Fundamentación de las Decisiones Políticas Fundamentales**

El Derecho es una ciencia social. Ello se traduce en que el Derecho, es una ciencia dinámica, cambiante, continente de la realidad social en todos sus ámbitos.

Así como en la mitología griega, Proteo era el dios conocedor de lo pasado, lo presente y lo futuro, quien tenía el don de ser mutable y así alejarse de aquellos hombres que quisieran saber de su futuro; así el derecho es una forma cambiante que se adecua a las realidades de los pueblos. Es por ello, que encuadrar al Derecho en una sola vertiente epistemológica, resulta inadecuado.

El Derecho es un sistema, pero también es objeto de estudio desde distintas perspectivas. El Derecho como objeto, al menos, puede ser visto desde tres perspectivas: la perspectiva *jus naturalista*, la *jus normativista-formalista* y desde la perspectiva *jus realista*. Todas ellas se complementan, y negar alguna de éstas perspectivas produce un conocimiento incompleto y parcialmente verdadero. Creer que alguna de estas visiones es suprema a las otras, es negar la existencia de una de ellas.

Ello no deja de ser ajeno al tema que se plantea en el presente trabajo. Porque las distintas explicaciones de la fundamentación a través de las cuales se dan las bases científicas para hablar de las Decisiones Políticas Fundamentales provienen de las distintas visiones con que la epistemología trata de dar sustento y fundamento al Derecho mismo, lo que constituye su objeto de estudio. Al igual que sucede con las tres visiones con las que puede

ser abordado el Derecho, ninguna de las tres se niega ni ninguna prevalece sobre las demás. Así resulta que el Derecho puede ser valor, norma y realidad a la vez, lo que le da su carácter de sistémico y que por tanto interacciona con otras áreas del saber, lo que no le niega su carácter de ciencia multidisciplinaria.

De este modo, el propio Derecho Constitucional se muestra como una ciencia multidisciplinaria, cuyos métodos de estudio van desde el método lógico-normativo hasta el método sociológico, pasando por supuesto por el método histórico. De tal modo que podríamos decir que las distintas fundamentaciones que aquí se sustentan para el caso de las Decisiones Políticas Fundamentales, se corresponden con los métodos interpretativos tradicionales del Derecho Constitucional: axiológico o teleológico, histórico y lógico-normativo.

### **1.1.1. Fundamentación Axiológica.**

La fundamentación axiológica, se refiere a que las Decisiones Políticas Fundamentales, son adoptadas con la única finalidad de lograr el *bien común*, la *justicia*, la *seguridad* y otros fines que persigue el Derecho. Ello implica lograr la óptima convivencia entre los hombres y su aspiración de justicia.

Pero hablar de *valores*, de *fines* o de *meta-principios*, no es tarea fácil dentro de la epistemología *jus positivista*. La tarea es más ambiciosa y supera el alcance del presente trabajo, pues “*el problema fundamental de la filosofía jurídica es el de la naturaleza del derecho positivo, o, si se quiere, de su fundamento meta-jurídico: moral, político, económico...*”.<sup>1</sup> Por lo regular estos valores, a veces contemplados de forma expresa en las Constituciones, suelen ser calificadas de meras enunciaciones románticas e incluso utópicas del texto

---

<sup>1</sup> DELOS, TJ., *et. al*, “*Los fines del Derecho*”, 3ª ed., trad. Daniel Kuri Breña, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1997, p. 33.

constitucional.

Como bien lo señala J.T. Delos, admitir que el Derecho se encuentra subordinado a ciertos fines, significaría hacer renunciar al Estado a su liberalismo y autonomía de la voluntad soberana, en donde es Derecho lo que la voluntad del Estado o de los contratantes decidan. De tal suerte que determinar el lugar que ocupan estos valores en la filosofía positiva, es determinar el problema de las relaciones del derecho positivo y el derecho natural.

Debemos de entender entonces, que en el **Acto Constituyente** de una comunidad política concreta, hay un “sujeto capaz de obrar”. Esa obra es la Constitución, que la sociedad “*adopta por sí misma*” y “*se da para sí misma*”<sup>2</sup>, lo cual no es un simple hecho, sino que lo hace con la persecución de ciertos fines, que van más allá de la simple tarea de darse una Constitución “escrita”.

De esta forma, los “*finés*” a los que deben de atender las Decisiones Políticas Fundamentales, deben entenderse en el sentido del **para qué** una unidad política concreta “*adopta por sí misma*” y “*se da a sí misma*” una Constitución.

Abordar el *telos* de una unidad política concreta, se hace a través de la Filosofía del Derecho, pues es a través del Derecho, que la unidad política o sociedad, encuentra la herramienta más eficaz para lograr sus fines, entre ellos el más importante: lograr la convivencia armoniosa de los hombres en sociedad, que se representa en el adagio “*ubi societas, ibi ius*”<sup>3</sup>.

Hablar de los fines del Derecho ha sido difícil para los autores que nos precedieron, pues en el pasado, entablar la relación que existe entre Derecho,

---

<sup>2</sup> SCHMITT, Carl, “*Teoría de la Constitución*”, vers. esp., de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, p. 48.

<sup>3</sup> “*Donde hay sociedad, hay derecho*”

Moral y Política, era hacer una dogmática Metafísica, si se quiere. Hoy en día, el problema se concentra precisamente en establecer la relación entre Derecho y Moral, y el “*fundamento metajurídico del primero*”.<sup>4</sup>

Para comprender su inserción en el Derecho Positivo, hay que entender algo fundamental: una unidad política, o si se desea una sociedad, cuando se constituye, no lo hace de forma irracional y vaga, por mera inercia, sino que lo hace fundamentalmente para realizar ciertos fines que en lo individual no los podría realizar.

Cuando la sociedad, encuentra en el Derecho una herramienta para lograr tales fines, entonces: “*la función del factor jurídico, es decir el fin del Derecho, consiste en garantizar que por la justicia, el orden y la seguridad, se creen las condiciones que permitan a los miembros del grupo realizar su bien, el bien de todos, el bien común, realización que implica el sostenimiento de una justa medida entre tradición y progreso.*”<sup>5</sup>

De este modo tenemos que el Derecho tiene ciertos fines a perseguir: la justicia, el bien común, la certeza, la seguridad, entre otros.

Las sociedades por ello no han renunciado a plasmar en sus Constituciones los “fines” que persiguen al constituirse.

Tradicionalmente, las Constituciones están conformadas por una *parte orgánica* y otra llamada *parte dogmática*. Mientras que la parte orgánica estructura los Poderes del Estado y sus funciones, la parte dogmática se dedica a realizar una declaración de los derechos fundamentales de los individuos. Sin embargo “*las Constituciones no se limitan a establecer órganos*

---

<sup>4</sup> DELOS, *op. cit.*, p. 32.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 16.



*básicos del Estado y a garantizar derechos de los ciudadanos”,<sup>6</sup> sino que una vez que en la *evolución constitucional* de cada Estado, se han dado cuenta que los dogmas del Estado Liberal de Derecho, basado en “acciones” y “omisiones” con respecto a las *garantías individuales*, no han sido suficientes para atender las necesidades crecientes de las sociedades contemporáneas, ahora las Constituciones “no solamente detallan *prescripciones constitucionales*, sino que, además, se introducen principios relativos a la *organización del poder público y a su inserción en la sociedad*, se señalan *finés a perseguir*, se imponen *mandatos al legislador* y, por último se *garantizan instituciones*”, por lo que al día de hoy, cabe hablar de “*normas de contenido*”<sup>7</sup>.*

Así por ejemplo, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, en su artículo primero establecía que “*la finalidad de la sociedad es la felicidad común. El Gobierno –por tanto- está instituido para garantizar el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles*”.

Para el caso mexicano, la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824* se expresaba en los mismos términos que la *Declaración Francesa de 1789*.

Por su parte la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*, en esta línea expresaba en su artículo primero que “*el pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución*”. No sin antes haber señalado en su artículo 39 que “*la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder*

---

<sup>6</sup> OTTO, Ignacio de. “*Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*”, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 2006, p. 29.

<sup>7</sup> *Ídem*.

*público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”.*

En los mismos términos se expresa la actual *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917, agregando otras normas fundamentales de contenido, tales como el derecho a recibir educación, siendo esta impartida con valores democráticos, entendiendo 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*”. De la misma manera, el artículo 25 al reconocer la “*rectoría económica del Estado*” con el fin de garantizar un “*desarrollo integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos, clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución...*”

Hablar de estos *finés constitucionales*, sería imposible sin la necesidad de referirnos necesariamente al esquema de *valores constitucionales* que se hallan implícitos en algunos textos constitucionales, como el nuestro, y en otros ordenamientos se han explicitado, como sucede por ejemplo con la *Constitución española de 1978*.

Sin embargo, como explica Pablo Lucas Verdú, “*aunque la referencia explícita a los valores, rectius, la calificación como valores de la libertad, la justicia, la igualdad es una peculiaridad de la Constitución de 1978, no ha sido el Constituyente español quien inventó la remisión a **magnitudes axiológicas**.*”<sup>8</sup>

Y no puede ser así, porque *Constitución* y *Constitucionalismo*, son términos

---

<sup>8</sup> LUCAS Verdú, Pablo, “*Estimativa y Política constitucionales*”, España, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, 1984, p. 16

que conllevan toda una significación política e ideológica, que se resuelve en un esquema de valores. De tal forma que *“la finalidad del constitucionalismo, no era obviamente introducir en los ordenamientos una norma denominada Constitución, sino asegurar la garantía de libertad frente al poder público.”*<sup>9</sup>

De esta manera, la construcción del Derecho, no se hace en términos vagos o sin una remisión a una “dimensión axiológica”. Esta necesidad de fundamentar el Derecho, bajo un esquema de valores, se hace con la finalidad de lograr la obediencia de las normas y su legitimidad, que la sociedad ha convenido. Con ello, se crean categorías del bien y del mal, de lo justo y lo injusto, de lo decente y lo indecente, que se traduce en que la sociedad humana descansa en un sistema de valores -según nos explica Maurice Duverger- de tal manera que *“sirven para justificar las reglas de conducta propuestas como modelos a los miembros de la sociedad. En la medida en que los individuos creen en el sistema de valores de la sociedad en que viven, obedecen sus reglas porque las consideran buenas.”*<sup>10</sup>

También al hablar de los *valores constitucionales*, muchos autores se han encontrado con la férrea dureza del positivismo, que se opone al reconocimiento de tales valores en la normativa constitucional, oponiendo la excepción de ser algo proveniente de la Metafísica.

Sin embargo el tema de la fundamentación *Meta-Jurídica* del Derecho, es retomado luego de los lamentables acontecimientos sucedidos a finales de la Segunda Guerra Mundial. Justamente, fueron los alemanes, luego de haber contemplado el desastre del *Tercer Reich*, que comenzaron a remitir la Teoría Política y la Teoría de la Constitución, a una dimensión axiológica.

---

<sup>9</sup> OTTO, *op .cit*, p. 12.

<sup>10</sup> DUVERGER, Maurice, *“Instituciones políticas y Derecho Constitucional”*, 6ª edición, trad. Molas, Isidro; Solé-Tura, Jorge; Vallés José Ma; Aja Eliseo y Gerpe, Manuel. España, Ariel, 1996, p. 34.

De tal forma, que la transición del viejo positivismo jurídico, a una nueva epistemología que pugna por una apertura del Derecho hacia la Ciencia Política, la Filosofía, la Sociología y otras ciencias, que ello se ha reflejado en los ordenamientos constitucionales. Así por ejemplo, la Constitución española dispone:

Artículo 1.

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Haciendo eco esto, se ha visto impulsado hacia otras Constituciones de América Latina, como por ejemplo en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, que a la letra señala en su preámbulo y articulado, lo siguiente:

#### Preámbulo

con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide **los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley** para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos

humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad...

## TÍTULO I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Artículo 1. [...]

Artículo 2. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, **que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación**, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Lo mismo ocurre con la Constitución de la República Cubana de 1976, cuando señala, que:

Artículo 1o.- Cuba es un Estado socialista de trabajadores, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como republica unitaria y democrática, para el disfrute de **la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana.**

La dificultad de remitirse y traducir estos valores a la praxis constitucional en los llamados “casos límite”, ha quedado manifiesta en la jurisprudencia española. Por ejemplo, en la Sentencia **53/1985** del 11 de abril de ese año, el Tribunal Constitucional Español, tuvo que remitirse a los **valores constitucionales**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad planteada contra las reformas al Código Penal español que “despenalizaban” el aborto en ciertos casos. En el caso concreto, el Tribunal Constitucional español, tuvo

oportunidad de remitirse a éstos valores constitucionales, al señalar:

...Dicho derecho a la vida, reconocido y garantizado en su doble significación física y moral por el artículo 15 de la Constitución, es la proyección de un valor superior del ordenamiento jurídico constitucional -la vida humana- y constituye el derecho fundamental esencial y troncal en cuanto es el supuesto ontológico sin el que los restantes derechos no tendrían existencia posible. Indisolublemente relacionado con el derecho a la vida en su dimensión humana se encuentra el valor jurídico fundamental de la dignidad de la persona...

Pero además, los derechos fundamentales son los componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran, en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores que, por decisión del constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política...<sup>11</sup>

Esto no ha sido ajeno para nuestro más Alto Tribunal, quien también ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto de los valores constitucionales, pese a que nuestro texto constitucional no hace un reconocimiento ni remisión expreso a ellos, al señalar que:

**PRINCIPIOS Y VALORES CONSAGRADOS EN LA  
CONSTITUCIÓN. DEBE ATENDERSE A ELLOS CUANDO LAS  
LEYES SON INSUFICIENTES PARA RESOLVER UNA**

---

<sup>11</sup> Sentencia número **53/1985**, dictada por el Tribunal Constitucional Español el día 11 de abril de 1985, mediante la cual se resuelve el recurso previo de inconstitucionalidad núm. 800/1983, contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de reforma del artículo 417 bis del Código Penal español, referente a la despenalización parcial del aborto. Fundamento jurídico núm. 3 y 4. El subrayado es mío.

**CONTROVERSIA.** Cuando las leyes son insuficientes, vagas, imprecisas, ambiguas o contradictorias, debe atenderse a los principios y valores consagrados en la Constitución para resolver una controversia y lograr la óptima aplicación del derecho. Este criterio, que parte de la base de que los principios son postulados que persiguen la realización de algo como expresión directa de los valores incorporados al sistema jurídico, debe aplicarse en la mayor medida posible, en virtud de que las reglas (contenidas regularmente en las leyes) son enunciados que tienden a lograr la aplicación de los principios y valores a los casos concretos y, por tanto, de menor abstracción que éstos.<sup>12</sup>

A mayor abundamiento, el Pleno de nuestro Máximo Tribunal, ha sostenido que atento al contenido del artículo 14 constitucional, ante la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, pueden utilizarse mecanismos de interpretación jurídica que permitan desentrañar su sentido y alcance, y cuando se trata del mandato constitucional, deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los principios, valores e instituciones que salvaguarda<sup>13</sup>.

### **1.1.2. Fundamentación Histórica.**

El fundamento histórico de las Decisiones Políticas Fundamentales, es la Historia misma. Así se obtiene, que tales decisiones son el resultado del ser de cada civilización en distintas épocas, en las que los pueblos han luchado y han reivindicado en sus ordenamientos jurídicos. Pero ello no implica que cada generación esté en continua disyuntiva con la generación que le antecede; por el contrario, darle continuidad -no estamental- a aquellos principios, herencia

---

<sup>12</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XX, Novena época, Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, Tesis aislada I.4o. A. 439 A, septiembre de 2004, p. 1836.

<sup>13</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. VII, Novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P. XXVIII/98, abril, 1998, p. 117.

de generaciones pasadas, significa dar estabilidad y certeza a los hombres del presente y el futuro. Porque sin lugar a dudas, cada pueblo es producto de su historia: de sus derrotas y sus victorias, de sus sabores y sus sinsabores, en suma de sus experiencias. Una historia que lo marca en su ser y en su cultura, que se arraiga en su genética histórica, cuya permanencia en su actuar, no puede negar porque sería negar su propio ser y su origen. Qué mejor que expresarlo en las palabras de Octavio Paz:

Un ejemplo del psicoanálisis me ahorra demorarme en una demostración fastidiosa: la pertenencia de traumas y estructuras psíquicas infantiles en la vida adulta es equivalente de la permanencia de ciertas estructuras históricas –o más bien: *intrahistóricas*- en las sociedades. Tales estructuras son el origen de esos haces de rasgos distintivos que son las civilizaciones. <sup>14</sup>

En este sentido, la función de la Constitución es la de plasmar y coordinar las Decisiones Políticas Fundamentales, pero cuyo autor es la tradición y la carga histórica de un pueblo entero. En el caso mexicano, son producto de su lucha por su Independencia, de sus experiencias de República y sus accidentales intentos de Imperio, de su dicotomía entre centralismo y federalismo, de sus luchas liberales y conservadoras, de su Reforma juarista y el triunfo definitivo de la República, de sus intervenciones sufridas, de su anticlericalismo y el triunfo de la laicidad, de la lucha y reivindicación de sus derechos sociales. En fin, estas Decisiones políticas fundantes son producto de su cultura e historia. No en vano, el jurista alemán Peter Häberle afirma que:

... la Constitución no es sólo un ordenamiento jurídico para los juristas, los que tienen que interpretarla conforme a las antiguas y

---

<sup>14</sup> PAZ, Octavio. “*El laberinto de la soledad, Posdata, Vuelta al laberinto de la Soledad*”. 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, Colección Popular, No. 471, p. 266.



nuevas reglas de la profesión, sino que actúa esencialmente también como guía para los no juristas: para el ciudadano la Constitución no es sólo un texto jurídico o un “*mecanismo normativo*”, sino también expresión de un estadio de desarrollo cultural, medio para la representación cultural del pueblo ante sí mismo, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas.<sup>15</sup>

### **1.1.3. Fundamentación Normativa.**

Más simple resulta, para algunos juristas afirmar que el fundamento de las Decisiones Políticas Fundamentales, es la Constitución misma, que normalmente en los casos de los países que cuentan con una Constitución escrita, es en ese ordenamiento en donde son plasmados.

Para un normativista, las Decisiones Políticas Fundamentales, tienen su origen en el máximo ordenamiento de todo sistema jurídico: la Constitución. En este ordenamiento, encuentran su validez y su obligatoriedad.

### **1.2. ¿Qué son las Decisiones Políticas Fundamentales?**

Las Decisiones Políticas Fundamentales, han sido punto de partida para varios tratadistas al abordar el tema de la reforma constitucional, señalándolos al efecto, como límite para el poder reformador.

El tema de las Decisiones Políticas Fundamentales, ha sido abordado, al menos, por dos juristas mexicanos: Jorge Carpizo e Ignacio Burgoa Orihuela. Para Jorge Carpizo, en su libro de “*Estudios Constitucionales*”, las Decisiones Políticas Fundamentales son “*las Decisiones o principios que son la estructura, la base y contenido principal de la organización política y sobre de*

---

<sup>15</sup> HÄBERLE, Peter. “*El Estado Constitucional*”. Trad. Héctor Fix-Fierro, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 5.

*ellas descansan todas las demás normas del orden jurídico*<sup>16</sup>

En este sentido, para Ignacio Burgoa, tales Decisiones son “*los principios básicos declarados o proclamados en la Constitución, expresando postulados ideológico-normativos que denotan condensadamente los objetivos mismos de los mencionados factores*”<sup>17</sup> Sin embargo, más adelante amplia y hace notar que éstas Decisiones Políticas Fundamentales, también son aspiraciones de la comunidad.

Ambos autores mexicanos, desarrollan la idea del constitucional Carl Schmitt, quien acuña el término de “**Decisiones Políticas Fundamentales**” cuando aborda la concepción “positiva” de la Constitución.

Para Schmitt, las Decisiones Políticas Fundamentales son “*aquellas decisiones políticas concretas que denuncian la forma política del ser del pueblo (alemán) y forman el supuesto básico para todas las ulteriores formaciones, incluso para las leyes constitucionales*”<sup>18</sup>

Mientras que la Constitución, se identifica con su concepto absoluto, es decir con la “*esencia misma de la unidad política*”, expresada a través de las Decisiones Políticas Fundamentales tomadas por el Poder Constituyente, y que conforman su “esencia”, las *leyes constitucionales* son simples normas de carácter accidental contenidas en la constitución escrita y “de papel”.

De tal forma, que las Decisiones Políticas Fundamentales, quedan sustraídas para los Poderes Constituidos, pudiendo solo un Poder Constituyente modificarlas.

---

<sup>16</sup> CARPIZO, Jorge. “*Estudios Constitucionales*”, 8ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 298.

<sup>17</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. “*Derecho Constitucional Mexicano*”. 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 353.

<sup>18</sup> SCHMITT. *op. cit*, p. 48.

Tal parece ser esta la tesis que adopta nuestra Carta Magna en su artículo 39, poseedor del gran principio de la soberanía popular, y que a criterio de Emilio O. Rabasa no podría ser suprimido de la Carta Magna, pues todo el sistema jurídico e incluso el político, se vendría abajo. De tal importancia resulta el artículo en comento y cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 39. 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.

Así en dos sentidos resulta ser interesante este artículo. Primero al sostener que el “pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su gobierno” (a través del proceso de reforma constitucional, pues de otro modo estaría violando el régimen constitucional), implícitamente se reconocen dos cosas: primero, que ninguna institución o decisión política es eterna, y segundo, que lo verdaderamente fundamental son los fines y los valores que la Constitución encierra, cuando el propio artículo señala “que el poder público dimana del pueblo y se instituye para el **beneficio** de éste”.

De tal modo resulta así, que en el artículo siguiente se justifica que “es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa, democrática, federal...”. Lo que deja asentado que tal adopción significa un “medio” a través del cual se puede lograr “el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” según reza el inciso “a” de la fracción segunda del artículo tercero constitucional. Pero bien pudo el artículo 40 constitucional estatuir el centralismo como el medio eficaz para alcanzar tales fines, si la historia de México hubiera sido otra, o quizás una monarquía moderada como se pretendía en los primeros años de gestación de nuestra vida constitucional como Nación independiente.

De esta forma para nosotros, estas Decisiones Políticas Fundamentales **son los “medios” a través de los cuales se buscan lograr los fines, que la unidad política concreta ha considerado alcanzar, y por los cuales se estructuran las instituciones que conforman el Estado.**

Sin embargo, aún cabe la pregunta: ¿Cuándo estamos frente a una auténtica “decisión política fundamental”? La respuesta a esta cuestión de ninguna manera se puede encerrar a señalar, que son fundamentales aquéllas Decisiones políticas que se encuentren explícitamente inscritas en la Carta Magna. Pues al ser éstas las formas que denuncian el espíritu de una unidad política concreta, aun en el supuesto –como de Gran Bretaña- que no se contará con una Constitución escrita, tales Decisiones se encontrarían inmersas en la vida cotidiana de esa comunidad. De otro modo llegaríamos al absurdo de pensar, que una comunidad política o estatal, se conforma únicamente por las formas jurídicas y no por los contenidos.

De tal suerte, que una de las propuestas del presente trabajo es establecer criterios que nos permitan discernir, cuándo estamos en presencia de una auténtica *Decisión Política Fundamental* y no en una simple decisión política transitoria o accidental. Es así, como tales criterios son los siguientes:

- a) Estamos en presencia de una Decisión Política Fundamental, **cuando tal decisión tiene una *significación* entre la comunidad política.** Esto se traduce en que las Decisiones Políticas Fundamentales deben de contar con una gran divulgación y consenso entre la comunidad estatal, de tal suerte que la decisión sea considerada por los integrantes de esa comunidad como significativamente valiosa por su contenido. De este modo, obtenemos que una decisión política fundamental forma parte de la cultura de esa comunidad y del proceso

de *aculturación* de los individuos que en ella conviven y que por tanto sirven como símbolos guías para su actuar.

Así tenemos que un individuo que nace al interior de una comunidad, no lo hace bajo *significaciones* universales, sino que por efecto del proceso de *aculturación*, el individuo comenzará por aprender la lengua nativa, los usos y costumbres de la comunidad y junto a ellas el sistema de permisiones y prohibiciones basados en el sistema de valores que la comunidad se ha dado, también con lo cual formará parte de su enseñanza y realidad éstas circunstancias que denuncian la forma de ser de esa comunidad, y que al mismo tiempo lo hacen miembro de ella y no de otra, como hubiera sucedido si naciese por azares del destino en una civilización distinta.

- b) Tal decisión política fundamental, **debe de ser eficaz en el actuar de la comunidad**. Como se verá más adelante, no basta que la comunidad política inserte en su documento constitucional las Decisiones políticas que tiene por fundamentales y con ello le otorgue validez y legitimidad, que sin su inserción en la Constitución carecería de ellas; sino que además, dado que encierran una *significación* en sí mismas, los integrantes de la comunidad, día a día las hagan realidad y las lleven presentes en su actuar.
  
- c) Las Decisiones políticas que se tengan por fundamentales, **deben de tener una penetración intrahistórica, producto de la evolución de esa comunidad**. Todas las generaciones que se suceden unas a otras, no están en una continua disyuntiva; por el contrario, todos los hombres y su tiempo reciben su realidad de la tradición histórica anterior. Lo que resulta, en que las Decisiones Políticas Fundamentales vigentes en cada época y en cada lugar, no son producto de una espontánea reflexión, sino que su calidad de fundamental, precisamente deviene de

que tal decisión es adoptada en un lugar y en un momento dado porque es producto de la reflexión y experimentación de los ancestros de la comunidad, de ahí que también, tales Decisiones contengan una gran significación entre la comunidad y se les tengan por valiosas para la vida presente, pues sin ellas “*sus cortas vidas serían un ir y venir ahistórico*”<sup>19</sup>.

- d) Tales Decisiones Políticas Fundamentales, **deben de ser medios idóneos para realizar los fines fundamentales del Estado**. Carecería de importancia aquella decisión política fundamental que no estuviera en concordancia con los fines que la propia comunidad ha decidido alcanzar. Y finalmente;
  
- e) Deben estar **plasmadas en el texto constitucional**. Una Ley Fundamental, en su *sentido formal*, se caracteriza por corresponderse con la Constitución en su *sentido material*, esto es, que la Carta Magna es receptora de los fines y los medios que los factores sociales, económicos, políticos y culturales, han condicionado al interior de la comunidad. De tal forma, que la Constitución *per se* constituye un elemento normativo con una gran significación y valoración por parte de la comunidad, que ha decidido en su texto fundamental, plasmar los elementos que “*denuncian su forma de ser*” y que forma parte de su proceso de *aculturación* que los llevará a actuar bajo ciertos parámetros durante toda su vida al interior de la comunidad estatal.

Es por esta razón, que la Constitución recibe toda su *significación*; esto es que la Constitución se tiene por valiosa por parte de la comunidad que ha convenido en ella, dado que resulta un elemento normativo de gran

---

<sup>19</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. “*Teoría General del Estado*”, 5ª edición, trad. Héctor Fix-Fierro, México, Editorial Porrúa, 2009.

trascendencia, producto de la historia y patrimonio cultural de la misma. Por tanto, también cabe detenerse aquí para hablar de la “Supremacía” de la que goza, convergente con otra cualidad, la de “supra-legalidad” o *norma de normas*. Pues al identificarse la Constitución con el conjunto de *Decisiones Políticas Fundamentales* de gran valía para la comunidad, se obtiene el binomio de “*que es suprema porque es fundamental y es fundamental porque es suprema*”<sup>20</sup>. Y no puede ser de otra forma, dado que la Constitución es la herencia de las generaciones que le anteceden y producto de lo que se añade por las generaciones presentes, por lo que su supremacía deviene de una *legitimidad* en donde los principios que ella contempla y los valores que resguarda, son aquellos que la comunidad ha convenido para guiar su existencia y denunciar su forma de ser.

Por otra parte resulta importante resaltar, que las Decisiones Políticas Fundamentales, no son referentes universales; por el contrario, cada comunidad política en concreto, es resultado de su venir y devenir histórico y cultural, establece los principios que ella tiene por *fundamentales*, dado que resultan de gran *significación y valía*, pues dota de identidad nacional a los miembros de ésta, y le imprimen su huella en el transcurso de su actuar político.

En las definiciones tomadas de dos de nuestros más destacados juristas, resalta algo esencial: la Constitución y las Decisiones Políticas Fundamentales que la conforman, tienen una “*penetración historicista*”<sup>21</sup>, cuando ambos reconocen que el peso de la Historia al momento de tomar tales Decisiones, es condicionante.

Pues si partimos de la idea de que estas Decisiones Políticas Fundamentales son la esencia misma del Estado, pues “*denuncia la forma de ser del pueblo*” -

---

<sup>20</sup> CONTRERAS Bustamante, Raúl, *Et al.* “*Teoría de la Constitución*”, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 170.

<sup>21</sup> LUCAS, *op. cit.*, p. 63.

según Schmitt- llegaremos a la conclusión, como lo hace Jorge Carpizo, de que *“las Decisiones Políticas Fundamentales no son universales, sino que están determinadas por la historia y la realidad sociopolítica de cada comunidad”*<sup>22</sup>.

Bajo esta perspectiva, resulta entonces que para mí, las **Decisiones Políticas Fundamentales son el conjunto de referentes bajo los que se funda y se reinventa el Estado mexicano, que resultan de gran significación cultural y carga histórica para una comunidad política, pues denuncian su forma de ser, y que sirven de medios para alcanzar los fines más altos a los que ella aspira.**

De la anterior definición resulta importante resaltar, que al referirme a las Decisiones Políticas Fundamentales utilizó la voz *“referente”*, pues dicho convencionalismo lingüístico, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, hace alusión a *“aquello que refiere o expresa relación a algo”*. Es por eso, que justamente tales Decisiones Políticas Fundamentales, hacen eco de aquellos modelos de vida bajo los que una comunidad política concreta se ha dado a sí misma y que por tanto nos hablan de la forma de ser de esa comunidad en particular.

Es así, como en la Constitución Mexicana vigente, es fácil observar que las Decisiones Políticas Fundamentales se pueden traducir en la adopción de una **República Federal, Democrática y Laica**, cuya **soberanía** descansa en el pueblo, quien decide en un documento llamado **Constitución** reconocer los **derechos fundamentales** del hombre, garantizados por un **sistema de división de poderes** que doten de un **marco de legalidad**, que ante una eventual violación, su vigencia sea garantizada por un **sistema de control constitucional**.

---

<sup>22</sup> CARPIZO. *op. cit.*, p. 298.



## Capítulo II.

### 2. LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA-CONSTITUCIONAL DE MÉXICO. (DE LA INDEPENDENCIA A LA REFORMA).

#### 2.1. Proceso de formación de las Decisiones Políticas Fundamentales.

De acuerdo a lo que establecimos en el Capítulo anterior, los criterios para identificar las **Decisiones Políticas Fundamentales**, bien pueden ser concretados en dos elementos: un *criterio objetivo* que comprendería la idea de que las *Decisiones Políticas Fundamentales* (1) deben estar *consagradas en el texto de la Carta Magna*, (2) producto de la *penetración intrahistórica* que tengan al interior de una comunidad política concreta y, por último (3) que goce de eficacia al interior de ésta. En segundo lugar, podemos mencionar un *criterio subjetivo*, que se traduce en que las *Decisiones Políticas Fundamentales* deben de gozar de una *significación cultural* para una sociedad determinada, de tal forma que ella las tenga, precisamente, por “*fundamentales*”.

Bajo estos criterios intentaremos acercarnos a identificar en el presente Capítulo a las Decisiones Políticas Fundamentales que han regido los destinos de nuestro país, y que en la mayoría de los casos siguen gozando de total vigencia en los senderos de la vida política de México. De tal suerte, que los siguientes apartados al ser de naturaleza histórica, privilegiaran la visión que se ofrezca al lector de la *evolución histórica-constitucional* de las *Decisiones Políticas Fundamentales* que hoy (muchas de ellas) siguen siendo una realidad.

Así mismo, es de advertirse que en la formación de auténticas **Decisiones Políticas Fundamentales**, creemos intervienen tres etapas:

La primera que podemos denominar como de **nacimiento**: al igual que un ente vivo, para afirmar su ser, debe primero existir; así las Decisiones políticas -conste aún no fundamentales- nacen a la vida jurídica a través de las formas que el Derecho proporciona, motivada, bien sea porque ha venido sucediendo en la realidad social, o bien, porque su incursión en el sistema jurídico tiende a crear un estado de cosas, que hasta entonces no existía, y que se entiende necesaria para el alcance de los fines que la unidad política concreta ha estipulado.

Así por ejemplo, entre nosotros ocurrió que la *intolerancia religiosa*, esto es la aceptación de la religión católica, apostólica y romana como religión de Estado con intolerancia de otra, fue algo que estaba presente en la propia Constitución gaditana de 1812, de breve vida jurídica, cuya influencia alcanzaría los *Sentimientos de la Nación* de José María Morelos y Pavón, propia Constitución de 1824, y las Constituciones centralistas de 1835, 1836 y 1843; esto fue así, fundamentalmente, porque en la experiencia de la Nueva España, simplemente no se conocía religión diversa, y además, si se quiere, uno de los elementos que ayudó a consolidar el sentido nacionalista novohispano estuvo basado en elementos religiosos como la imagen de la Virgen de Guadalupe, que más tarde ayudaría a consolidar la "*mexicanidad*".

Por el contrario, la gran cuestión que habría de resolver el Constituyente de 1824, sería la forma de gobierno, como más adelante mencionaremos. Experimentada la monarquía absolutista española que mantenía en el olvido a las Provincias, más tarde la monarquía limitada introducida por la Constitución de Cádiz con muy poco éxito, y la monarquía nacional al frente de Iturbide con iguales resultados, se hizo necesario que el Constituyente de 1824, frente a las amenazas de una desintegración territorial de lo que había conformado la Nueva España y de intentos de nuevas colonizaciones europeas, decidió

introducir una fórmula importada de los Estados Unidos de América, y de franca inexperiencia en nuestro país: el federalismo; convirtiéndose este principio, en una decisión política *en potencia*.

La segunda etapa en la conformación de tales Decisiones, podemos caracterizarla como un período de **perfeccionamiento**: al interior de ésta, los principios introducidos comienzan a percibirse como indispensables para el desarrollo político de la comunidad, al mismo tiempo que precisamente se va dando un perfeccionamiento del principio que logre amoldarse a las nuevas circunstancias. Así tenemos, que el nacimiento de la Nación Mexicana a través de la Constitución de 1824, se dio bajo un sistema societario fuertemente “confederado”, que acotaba en tres rubros la actividad del Poder Federal: milicia, comercio y relaciones con el exterior.

Conforme el federalismo ha evolucionado hasta nuestros días, se ha matizado con un sistema de competencias que, al contrario de aquéllos años, ha privilegiado la competencia de los poderes federales.

Por último, el clímax bajo el que se obtiene una auténtica decisión política *fundamental* es en la etapa que denominamos de **legitimación**. En ella ocurre, que producto de la experiencia histórica, la decisión política adquiere todas las características de las que hablábamos en el primer capítulo del presente trabajo: esto es que la decisión política -ahora ya fundamental-, ha logrado tener una *penetración intrahistórica* en la comunidad; de lo anterior entonces, se deriva que la decisión política fundamental ha logrado gozar de una *significación cultural* al interior de ésta, y por tanto logra ser eficaz en ella. Sobra decir que por supuesto se encuentran plasmadas en el texto fundamental.

Pues bien, hechas estas prevenciones, vayamos pues a descubrir bajo éstos criterios, cuáles son entonces estas Decisiones Políticas Fundamentales que nos rigen en la actualidad, producto de la evolución constitucional de nuestro México.

## **2.2. Las Decisiones Políticas Fundamentales y el Proceso de formación del Estado Mexicano.**

Como atinadamente considera Jesús Silva Herzog, “*hubo tres palabras trágicas en la historia de México hasta reciente fecha: hacienda, sacristía y cuartel*”.<sup>23</sup> De tal suerte que cuatro fueron las revoluciones que marcan el hilo conductor, que en nuestros días, determinan el sentido de nuestro venir constitucional: la Revolución de Independencia, la Revolución de Ayutla y de Reforma, y la Revolución Mexicana. Las tres son producto de una fractura con su respectivo *Ancien Régime*: la primera estuvo motivada por una revolución emancipadora del viejo régimen español, que despertó las ideas de Independencia en la Nueva España; una vez consumada la emancipación de México de España, vino entonces una revolución que acabara con los privilegios, en específico del clero, que permitiera ingresar a nuestro País las ideas de Modernidad, y; finalmente, la Revolución Mexicana significó al principio, una lucha contra el poder autocrático del anciano dictador, que permitiera la entrada de México a la vida democrática, a la cual más tarde se añadiría un sentido social que acabara con las últimas expresiones del sistema feudal que en pleno siglo XX aún imperaban.

En un primer momento, luego de la llegada de la Casa reinante de los Borbones a España, en 1781, bajo una idea autonómica se propuso la creación de España como Imperio y con tres monarquías en América: “*una en*

---

<sup>23</sup> SILVA Herzog, Jesús. “*Breve Historia de la Revolución Mexicana. Los Antecedentes y la Etapa Maderista*”, 2ª edición, México, 1972, Tomo I, p. 39.

*la Nueva España, otra en Perú y en el noreste de Sudamérica con sede en San José de Bogotá”*<sup>24</sup>.

México tardó tres siglos para iniciar su Independencia. El movimiento iniciado el 16 de septiembre de 1810 por el cura de Dolores, se ha enmarcado como el inicio de la lucha armada encaminada a lograr la independencia de la Nueva España.

A criterio de Mario de la Cueva, el movimiento Independentista no fue de ningún modo un acontecimiento de origen monocausal; por el contrario, el movimiento insurgente, además de haber contado con un marco filosófico, histórico y jurídico que le otorgaba las bases para lograr su Independencia (por acontecimientos como la Revolución Francesa de 1789, la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y la invasión napoleónica en 1808 a España como detonante del movimiento liberal en la Metrópoli, rodeado del pensamiento de la *Ilustración*) hicieron que junto con elementos al interior de la Nueva España como la encarnada *lucha de clases*<sup>25</sup> entre criollos y peninsulares (que conformaban la clase gobernante) *versus* mestizos e indígenas (clase desprotegida), la Colonia española en América despertara y luchara a viva voz por lograr su Independencia.

Esto, que a opinión del autor citado, constituía una *lucha de clases* claramente se distinguió al saberse la noticia de que la Metrópoli se encontraba no solo invadida por las tropas napoleónicas, sino que además Fernando VII y su padre habían abdicado a favor de Napoleón I y éste había nombrado a José Bonaparte como Rey de España, lo que hizo que se diferenciaron los dos bandos, que habrían de protagonizar las luchas cruentas al interior del siglo

---

<sup>24</sup> GANTÚS, Fausta, *et al.* “*La Constitución de 1824. La consolidación de un pacto mínimo*”, México, Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2008, p. 15.

<sup>25</sup> CUEVA, Mario de la. “*La Constitución del 5 de febrero de 1857*”, México, Editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 2007, *Serie Estudios Jurídicos*, número 57, p. 10.

XIX en México: por una parte, se encontraban los criollos y peninsulares, que temerosos de sus privilegios y riquezas (entre ellos el alto clero católico o *seglar*), al haberse levantado el movimiento liberal español, se postulaban por la continuidad de la tradición y del “estado de cosas” hasta ese entonces imperante, es decir, la instauración de un gobierno monárquico, presidido por el rey destronado Fernando VII. Por el otro, se encontraba el proyecto de los desprotegidos, esto es los mestizos, los indígenas y el *clero bajo o regular*, de tal forma que en contrapartida a los primeros, las ideas independentistas fundadas en una idea de libertad y de justicia social, se enfrentaron al primer proyecto.

La ausencia del Rey y su abdicación, fueron suficiente para que los novohispanos interpretaran tal hecho, como que la Nueva España había regresado a un Estado de Naturaleza, y por tanto correspondía a la Nación el ejercicio de la soberanía. De tal forma, que se reputa al *Ayuntamiento de la Ciudad de México*, como la primera región en proclamar en el año de 1808 la Independencia de México con respecto de la Nueva España, mediante la emisión de un bando solemne.

Dicho bando, reconocía la independencia de la Nueva España con respecto a la Metrópoli en ese entonces invadida por el ejército francés de Napoleón Bonaparte, sólo en cuanto perdurara esa circunstancia, y toda vez que

Por ausencia ó impedimento recide la soberanía representada en todo el Reyno, y las clases que lo forman, y con mas particularidad en los Tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública, que la conservan intacta, la defenderán y sostendrán con energía como un depósito Sagrado, para debolverla, ó al mismo señor Carlos quarto o á su hijo el Sor. Principe de Asturias, ó a los Sres. Infantes cada uno en su caso y vez

quedando libres de la actual opresión a la que se miran reducidos  
[...]<sup>26</sup>

En uso de tales facultades, se convocó a una junta de Ayuntamientos para decidir su forma de gobierno. El virrey José de Iturrigaray, se mostró entonces partidario de la idea “autonomista” de la Nueva España; sin embargo ello le valió ser depuesto del cargo, mediante un golpe de Estado en el cual él y su familia fueron detenidos luego del movimiento de 300 hombres la noche del 15 de septiembre de 1808 al mando del rico hacendado Gabriel de Yermo.

Pero el desarrollo de los acontecimientos, no era favorable para los que podemos identificar como el *partido conservador*; pues una vez que España fue invadida por los franceses, en la Metrópoli “*el pueblo que siempre es más viril que sus gobernantes*”<sup>27</sup> no sólo se levantó en armas, sino que luego de convocar a las *diputaciones provinciales*, las reunió en la *Junta General de Sevilla*, que inmediatamente nombró una Regencia, y ésta a su vez convocó a elecciones para Cortés. Éstas tan luego fueron electas, se reunieron primero en la isla de León y luego en Cádiz, para la redacción de un documento que se conoce con el nombre de *Constitución gaditana de 1812* o de Cádiz. Documento que entre otras cosas, más que revolucionario era un documento reformador, pues lejos de repudiar la monarquía a la cabeza del Rey Fernando VII, la convirtió en una *monarquía moderada o constitucional*, que además establecía el principio de división de Poderes repartido entre la Corona, las Cortes y una serie de autoridades nombradas conforme a la Constitución que impartiría justicia en nombre del Rey; introducía el principio de la soberanía

---

<sup>26</sup> Acta del Ayuntamiento de México, en la que se declaró se tuviera por insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en Napoleón: Que se desconozca todo funcionario que venga nombrado de España: Que el Virrey gobierne por la Comisión del Ayuntamiento en representación del Virreinato, y otros artículos (Testimonio), En: TENA Ramírez, Felipe. “*Leyes Fundamentales de México 1808-1995*”, 19ª edición, México, Editorial Porrúa, 1995, p. 14.

<sup>27</sup> RABASA, Emilio O. “*La evolución constitucional de México*”, México, Editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, p. 48.

popular y el de representatividad basado en un criterio poblacional y no estamental, a lo que hay que agregar una serie de derechos diseminados en el texto constitucional reconocidos a favor de los súbditos, entre los que se encontraban la libertad de pensamiento.

Mientras sucedía esto en la Metrópoli, en la Nueva España durante el virreinato de Francisco Xavier Lizana, nombrado por la Junta de Sevilla, surgió en Valladolid el primer brote de rebelión, la cual al ser descubierta por el mencionado Arzobispo-Virrey, sólo ordenó el inmediato destierro de los conspiradores.

Sin embargo, las ideas independentistas se diseminaban por el territorio novohispano. En Querétaro, los corregidores Miguel y Josefa Domínguez organizaban en su domicilio “*tertulias literarias*” a las que acudieron los primeros hombres del movimiento independentista: Ignacio Allende, Juan Aldama y, por supuesto, el cura de Dolores Miguel Hidalgo y Costilla.

De esas conspiraciones, surgió el Plan de proclamar la lucha independentista en el mes de diciembre de 1810, aprovechando la feria de San Juan de los Lagos. Descubierta la conspiración, es que sus autores se vieron forzados a adelantar la fecha del movimiento, a la heroica noche del 16 de septiembre en la que el cura Hidalgo, aprovechando que era domingo, llamó al pueblo a levantarse contra “*el mal gobierno*”.

Al saberse el inicio de ésta revuelta, el nuevo virrey Francisco Xavier Venegas, de inmediato ordenó al general Félix María Calleja avanzar hacia México y traer a la Virgen de los Remedios hacia la Capital, quien además sería el encargado en los primeros años de intentar silenciar los movimientos independentistas en el ya fracturado sistema colonial.



El rumbo que habría de tomar el movimiento independentista dependía en mucho del caudillo que estuviera a cargo. De esta forma, primero Hidalgo, Aldama y Allende, reconocían un proyecto “autonomista” para la Nueva España. Luego de la muerte de éstos, López Rayón estuvo al mando por un tiempo, y daba muestras de la necesidad de constituir al embrión del Estado Mexicano, cuando convoca en Zitácuaro a una *Suprema Junta Gubernativa de América*, cuya frustración se debió a las fuerzas del general Calleja.

Morelos tan pronto comenzó a ganar batallas a lado de sus colaboradores, Hermenegildo Galeana, Nicolás Bravo, Manuel Mier y Terán, Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero, y a dominar un extenso territorio de la Nueva España, fue que procedió a convocar a un Congreso para que ejerciera la soberanía y organizara el Gobierno. El Congreso se inauguró el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo con la lectura de los “*Sentimientos de la Nación Mexicana*”, en los cuales decretaba la independencia de México para siempre de España, la soberanía popular, un gobierno que instauraba el principio de división de poderes, que *moderara la opulencia y la indigencia*, en donde cada hombre se distinguiera sólo por sus *vicios y virtudes*.

Sin embargo, Morelos logra tomar Acapulco pero fracasa en Valladolid, en donde una vez acorralado, cae prisionero el 5 de noviembre de 1815; enfrentados los procesos y degradación eclesiástica es fusilado el 22 de diciembre en San Cristóbal, Ecatepec.

Ya desgastado el sistema colonial, con las huellas de casi diez años de guerra, es que la Metrópoli, optó por intentar la pacificación de la Colonia, mediante el nombramiento del virrey Juan Ruiz de Apodaca, quien al inicio de su encargo ofrece una amnistía a los jefes rebeldes.

La *Constitución de Cádiz* logró tener una primera vigencia que va de los años de 1812 hasta la fecha en que fueron firmados los *Tratados de Valencay*, por los que se restituía a Fernando VII en la Corona española, a cambio del abandono de las tropas francesas del suelo español y el reconocimiento de relaciones entre Francia y España. Una vez restituido en el trono y ya en tierras españolas, desconoció el documento elaborado en Cádiz, pues según argumentó, no había contado con su voluntad.

Lo anterior desembocó en una rebelión originado en Cabezas de San Juan, que hizo que el monarca jurara la Constitución el 9 de marzo de 1820, y se diera un nuevo trienio constitucional que va de ese año a 1823. Coyuntura que habría bien a ser aprovechado por los criollos y peninsulares en la Colonia novohispana.

Ante tales acontecimientos en la Madre Patria, hicieron eco en la Nueva España, de tal forma que no es gratuito que se diga, que la Independencia de México fue lograda gracias al temor que tenían los criollos y peninsulares ante la tibia actitud de su monarca:

Las clases poderosas [...] habían padecido la violencia, la inseguridad, el despojo de bienes, la inestabilidad comercial y económica, etcétera, por su actitud de apoyo y lealtad a la Monarquía estaban hartos de ello. Por el otro lado, observaban con incredulidad y desconfianza, las vacilaciones de Fernando VII, al someterse al control constitucional impuesto por los principios de soberanía popular, y después de todo, la idea de la autonomía respecto de la Metrópoli, no era del todo despreciable y hasta resultaba

financieramente recomendable.<sup>28</sup>

Uno de esos grupos privilegiados fueron los individuos que llevaron a cabo las *Juntas de la Profesa*, en el Templo que se encuentra en la Calle de Isabel la Católica esquina con Francisco I. Madero en el Centro Histórico de la Ciudad de México del mismo nombre, destinado a ser un oratorio dedicado a San Felipe Neri y que fue controlado por la orden jesuita. No existen muchos historiadores que hagan referencia a ellas, principalmente porque no existen documentos que sirvan de fuentes primarias para determinar quiénes y qué fraguaron en su interior. Se habla de personajes como el canónigo Matías Monteagudo, director de la casa de ejercicios, y en derredor de tal personaje “*se hallaban oidores, canónigos, algunos títulos y ricos propietarios que creían amenazadas sus fortunas en el régimen de las nuevas instituciones*”<sup>29</sup>

Lo cierto es que, de esas Juntas habría de resultar una figura que habría de marcar los inicios de la naciente Nación: Agustín de Iturbide. El grupo de “*La Profesa*”, requería de un hombre fiel a la Corona y a la Iglesia Católica, que consumara la Independencia de México por así convenir a los intereses de esos hombres, luego de la expansión de las ideas liberales que estaba aconteciendo por éstos territorios de esa “aberrante obra de la Ilustración”: la *Constitución gaditana*, la cual promulgaba la más atentatoria de las libertades: la *libertad de pensamiento* (Art. 371).

Tan luego Iturbide fue nombrado jefe del Ejército realista del Sur por el virrey Apodaca, gracias a las buenas recomendaciones de los conspiradores, dio guerra sin tregua en los primeros meses al jefe del ejército insurgente, esto es a Vicente Guerrero. Iturbide con una habilidad política inusual y con el apoyo

---

<sup>28</sup> CONTRERAS Bustamante, Raúl. “*La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*”, México, Editorial Porrúa, 2001, p. 25.

<sup>29</sup> RIVA PALACIO, Vicente. “*México a través de los siglos*”, México, Editorial Cumbre, 17ª edición, no se especifica año, Tomo VI, p. 272.

financiero del virrey, como instrumento de la *Juntas de La Profesa*, iniciaba acercamientos con Guerrero para consumir la Independencia y constituir el naciente País bajo la forma de monarquía que llamara a Fernando VII de España a gobernar los bastos territorios de ésta Colonia.

Una vez consumada la alianza con Guerrero en el memorable acontecimiento conocido como el “*Abrazo de Acatempan*”, del que surgiría la formación del Ejército Trigarante, Iturbide se apresuraría a proclamar en febrero de 1821 el *Plan de Iguala*, bajo tres principios o “*garantías*” que se nos muestran como tres Decisiones Políticas primitivas del Estado Mexicano: **Religión, Unión e Independencia**.

El Plan de Iguala examinado fríamente sesenta y cinco años después de su proclamación, demuestra la sagacidad de su autor principal para halagar las aspiraciones de los partidos; los tres grandes principios en él invocados, la Religión, la Independencia y la Unión, á los que entonces se les dio el nombre de *Tres Garantías*, resumían, en efecto, los más bellos ideales de aquella sociedad [...] <sup>30</sup>

Evidentemente la principal decisión política fundamental primaria de todo Estado es su Independencia. México por diversas razones, según las circunstancias de cada partido la anhelaba: los unos para dar término al *ancien regimen* colonial que los tenía oprimidos, los otros para mantener a salvo los fueros y privilegios de los que hasta entonces gozaban.

Ello se hace patente ya, en el *Acta de Independencia de México*<sup>31</sup> del 6 de octubre de 1821, pues

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 293.

<sup>31</sup> Firmada por la Soberana Junta Provisional, el 6 de octubre de 1821, en: En: HIDALGA, Luis de la. “*Historia del Derecho Constitucional Mexicano*”, México, Editorial Porrúa, 2002, pp. 43 y 44.

Restituida pues cada parte del Septentrión al ejercicio de cuantos derechos le concedió el autor de la naturaleza, y reconocen por inenajenable y sagrados las naciones cultas de la tierra, en libertad de constituirse del modo que más convenga a su felicidad, y con representantes que puedan manifestar su voluntad y sus designios, comienza a hacer uso de tan preciados dones...

La Unión, tenía que ser consecuencia de la primera, pues si se quería sostener un Estado independiente era fundamental mantener unido bajo una sola causa a los pueblos que la habitaban. El momento más significativo de esta necesidad, fue quizás, la fusión del ejército insurgente con el realista, bajo los mandos de Guerrero e Iturbide respectivamente, que dieran gobernabilidad al reino.

Y por último, el sostenimiento de la religión católica con intolerancia de otra, fue producto necesario de la tradición histórica de la Nueva España: primero porque ésta Nación no tenía conocimiento de religión diversa y, segundo porque la Independencia de este País fue lograda gracias a la participación activa del clero en las tramas para llegar a ella. El propio clero necesitaba de la Independencia de la Nueva España con respecto a la Metrópoli, para ese entonces invadida por la peste del *constitucionalismo*, con la finalidad de mantener a salvo el más grande de sus privilegios: el control de las conciencias; porque, aunque cierto es, que la Constitución gaditana de 1812, promulgaba la intolerancia religiosa y sostenía el fuero eclesiástico, también lo es que proclamaba la *libertad de conciencia y la instrucción pública*, en donde por efecto de ella, se daría a conocer a autores ilustrados tan contrarios a sus dogmas.

Una vez afianzado el *Plan de Iguala* como proyecto político, a la llegada de Juan de O'Donojú, y la firma de los *Tratados de Córdoba* por éste e Iturbide,

no hicieron más que refrendar lo que ya era una realidad: la Independencia de México.

Conforme a dicho Plan y a los Tratados de Córdoba, tan pronto como Iturbide el 27 de septiembre de 1821 entraba a la capital de la Nueva España -la Ciudad de México- se dispuso conforme al Plan, integrar la *Junta Gubernativa o de Notables*, que a su vez nombraría a la *Regencia* en principio de integración tricéfala.

Aquella junta estuvo integrada por hombres notables de la época: Antonio Joaquín Pérez Martínez (obispo de Puebla), Juan de O'Donojú (teniente general de los ejércitos españoles), José Mariano de Almanza (consejero de Estado), Manuel de la Bárcena (arcediano de la Catedral de Valladolid), Matías Monteagudo (rector de la Universidad Pontificia y canónigo), José Isidro Yañez (oídor de la Audiencia de México), Juan Francisco de Azcárate (síndico segundo del Ayuntamiento constitucional de México), Juan José Espinoza de los Monteros, Miguel Guridi y Alcocer y otros 28 personajes más de muy diversos oficios<sup>32</sup>. Todos ellos conforme al *Plan de Iguala*, se dispusieron a nombrar a la *Regencia*, la cual por animación de Iturbide y de O'Donojú pasó de ser de tres miembros a cinco. Siendo nombrados Agustín de Iturbide en calidad de Presidente, así como O'Donojú, Manuel de la Barcena, Isidro Yañez y Manuel Velázquez de León en calidad de regentes. Meses después de instalada la Junta de Notables, se procedió entonces, conforme al propio Plan, a la convocatoria de elecciones para Congreso Constituyente que habría de dotar de una Constitución al naciente Imperio mexicano, y a cuya jura debería de someterse al monarca que enviara la casa borbónica española.

La Junta Soberana Provisional en ejercicio de la facultad que el Plan le

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 11 y 12.

confería convocó a elecciones para diputados a Congreso Constituyente, de la siguiente forma:

[...] ordenó la renovación total de los ayuntamientos de todas las ciudades, villas y pueblos del Imperio. En seguida las distintas corporaciones debían nombrar “a un individuo de su seno para Elector de Partido”, y éste en unión de los de su clase reunidos en la cabecera del Partido nombraban Elector de Provincia”. Reunidos por *clase, orden* o estamento todos los electores de provincia procedían a designar diputados para los cortes constituyentes del Imperio [...] <sup>33</sup>

De éstas elecciones resultaron las Cortes que habrían de dotar de una Constitución al Imperio Mexicano. Una vez instaladas las Cortes el 24 de febrero de 1822, y celebrado el acostumbrado *Te deum* en la Catedral Metropolitana, los 102 diputados electos, se dispusieron a iniciar sus trabajos en el templo de San Pedro y San Pablo, ubicado en las calles de la Ciudad de México. Razón por la cual, concluían los trabajos de la Junta Provisional, según le fue comunicado a ésta mediante el nombramiento de una Comisión de cuatro diputados del seno del Congreso, a efecto de su inmediata disolución.

En el transcurso de los trabajos legislativos, que en su mayoría se ocuparon de temas de una Corte Ordinaria y no constituyente, las Cortes españolas dedicaban tiempo a los asuntos americanos en donde se concluyó con el desconocimiento de los Tratados de Córdoba y por tanto de la Independencia de su antigua Colonia.

Lo anterior contribuyó a que en el seno del Congreso Constituyente de 1822, se estableciera que “*la Soberanía Nacional residía en el Soberano*

---

<sup>33</sup> GANTÚS, *op cit*, p. 23

Congreso”<sup>34</sup>, y pesé a la jura que los diputados hicieron al iniciar sus trabajos de constituir a la Nación conforme al Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, “*la Nación quedaba con plena libertad para constituirse bajo la forma que más le acomode*”<sup>35</sup>.

El Congreso Constituyente de 1822, se caracterizó por ser un cuerpo Legislativo que no era adicto a la figura de Iturbide. Ello se evidenció desde el día en que se instaló el Congreso Constituyente, en el que un diputado le hizo saber a su “*Alteza Serenísima*” el lugar equivocado que había tomado en el recinto. Si a ello se suma que el Congreso no se mostraba dispuesto a supeditar la soberanía de la que se hallaba investido a los designios preparados por el *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba*, podemos deducir que la relación entre ambos Poderes no era buena, y que más tarde llevaría a Iturbide a resolver la disolución del Congreso.

Ante la falta de un poder central y las amenazas de que México fuera nuevamente colonizado por España, los acontecimientos históricos se fueron sucediendo, de tal forma que en mayo de 1822 el teniente *Pío Marcha* en la noche del 18 de ese mes, se lanzó a las calles de la Ciudad de México vitoreando vivas a favor de *Agustín I*. Hecho que sería seguido, por ignorancia o por convicción, por aquel pueblo que depositaba sus esperanzas de fortuna en el establecimiento de una Monarquía Nacional.

Al día siguiente, Iturbide lanzaría una proclama en la que se sometía a la consideración de las Cortes, quienes una vez reunidas en sesión extraordinaria, y bajo la influencia de una multitud que se arrojaba a las afueras del templo donde sesionaban con la proclama de “¡Viva Agustín I!, no

---

<sup>34</sup> Decreto emitido por el Congreso Constituyente de 1822-1823, el día 24 de febrero de 1822. En: HIDALGA, *op. cit.*, p. 55.

<sup>35</sup> Artículo 1° del Decreto emitido por el Congreso Constituyente de 1822-1823, el día 8 de abril de 1823, *ibídem*, p. 62.



les quedó más remedio que nombrar Emperador a Iturbide, no sin antes hacerle protestar la jura a la Constitución española de 1812, que regía provisionalmente en tanto se expediera la del Imperio, y celebrado el *Te deum* de su Coronación en la Catedral Metropolitana donde hoy yacen sus restos en la Capilla de San Felipe de Jesús, como un recuerdo del ensueño que se aproximaba al Primer Imperio Mexicano. La cuestión de la forma de gobierno, en apariencia, estaba resuelta.

### **2.3. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.**

Quizás, la tarea más difícil como Nación que nace a la Independencia en el contexto internacional, no es solamente lograr el reconocimiento por parte de otras Naciones y mantener su independencia, sino constituirse al interior como un auténtico Estado.

Y la pregunta era ¿Bajo qué forma? ¿Una monarquía moderada al estilo español con un monarca importado? Ó ¿una monarquía nacional? ¿Una republica? ¿Centralista ó Federal?

Gran parte del siglo XIX, la vida política del país giró en torno al tema de la forma de Estado y de Gobierno que habría de adoptar el México Independiente.

Para el nuevo emperador el viento no soplaba a su favor, pues el Congreso Constituyente que no le era adicto, pronto dictaba medidas a fin de limitar el poder de éste e incluso armaba conspiraciones para derribarlo del poder al interior de las nacientes *logias masónicas*.

Así nos narra Luis de la Hidalga el suceder de tales hechos:

[Agustín de Iturbide] Se autoasigna un sueldo de 120,000.00 anuales, por adelantado, solicita préstamos internacionales

hipotecando las rentas del país, limita los derechos de propiedad y atropella todo cuanto trata de frenarlo, pero la semilla de la insubordinación germinaba, y es en Tamaulipas donde estalla el primer brote contra el pseudoimperio, exigiendo la formación de un gobierno republicano<sup>36</sup>.

De esta forma el criollo terminó por ordenar la aprehensión de los diputados adversos. Al interior del Congreso Valentín Gómez Farías pide entonces la inmediata disolución del Congreso, a lo que el Presidente de éste aconseja esperar.

Ante tal escenario desolador para el Emperador, Iturbide ordena fusilar a los prisioneros en Jalapa y los oficiales rebeldes en Chiapas, llegando al clímax con la orden de disolver el Congreso y en su lugar forma una *Junta Nacional Instituyente* conformada por los diputados que le eran adictos. Dicha Junta el 10 de febrero de 1823 aprueban el *Reglamento Político provisional del Imperio*.

Pronto las protestas no se hicieron esperar, y las Provincias que conformaban aquél Imperio Mexicano obligaron a Iturbide a volver a instalar el Congreso. De las filas del ejército, habría de saltar un hombre que conquistaría el poder durante el primer tercio del siglo XIX, al grito de la restauración inmediata del Congreso, el desconocimiento de Iturbide como Emperador y el pronunciamiento a favor de una República: por supuesto, me refiero a Antonio López de Santa Anna, mediante el “Plan de Veracruz” (2 de diciembre de 1822).

Bien pronto Iturbide decidió la reinstalación del Congreso en marzo de 1823, quien una vez instalado se apresuró a tomar tres medidas trascendentales: primero dividir el Poder Ejecutivo en un Triunvirato provisional formado por

---

<sup>36</sup> HIDALGA, *op. cit.*, p. 60.

Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, desconocer a Iturbide como Emperador y anular el Plan de Iguala y la firma de los Tratados de Córdoba; razón por la cual, se interpretó que la Nación Mexicana se encontraba en un “estado de naturaleza”, que ante las amenazas de una desintegración del territorio de lo que conformaba la Nueva España y una posible reconquista de España de su Colonia, en uso de la soberanía que le era devuelta habría de definir la forma de gobierno para el naciente Estado Mexicano.

El 19 de marzo de 1823, ante las protestas generadas por las Provincias por los intentos absolutistas del Emperador, éste abdicó y dispuso el Congreso entonces exiliarlo hacia Europa, de la que años más tarde habría de regresar con el pretexto de prestar nuevamente sus servicios a la Patria, ante una inminente invasión española, lo que le valió ser fusilado por haberse encontrado “fuera de la ley”, conforme al decreto que meses antes había emitido el propio Congreso.

Pero este Congreso Constituyente se enfrentaría a un problema crucial: al desconocer el Plan de Iguala y la firma de los Tratados de Córdoba de los cuales derivaba su autoridad, las Provincias mexicanas demandaban la integración de un nuevo Congreso, formado bajo una nueva fórmula electoral para su integración, bajo la amenaza de independizarse del naciente País.

Ante tal situación, el Congreso entonces formado, insistía en la legitimidad de su autoridad, pues si bien era cierto que se desconocían el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba de los cuales derivaba su autoridad, también cierto era que el pueblo los había elegido para representarlo, y que por tanto dichos poderes no habían sido revocados en modo alguno.

En respuesta surgieron levantamientos en las Provincias mediante los cuales se declaraban “Estados Libres y Soberanos” pero unidos en una República,

Representativa y Federal. Así por ejemplo, Nueva Galicia habría de ser la primera provincia que se declaraba “libre y soberana” el 21 de junio de 1823. Habrían de seguirle Zacatecas “*que en sesión extraordinaria (del 17 de junio de 1823) en presencia del Jefe Político Interino y del Intendente declaran: la provincia –conforme a la voluntad de sus pueblos- Estado Libre Federado con los demás que componen la grande Nación Mexicana y en consecuencia protesta no reconocer, no admitir otra forma de gobierno que la de popular representativo federado*<sup>37</sup>” A ello habría de sumársele Yucatán (29 de mayo de 1823).

Por lo cual, “*el movimiento de asociación permite declarar cada estado soberano, con antelación al Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 1º de enero de 1824 y la Constitución Federal suscrita el 4 de octubre de 1824, lo que daría a la constitución real del país su carácter fuertemente confederado*”<sup>38</sup>

Finalmente el Congreso Constituyente de 1822-1823, ante estos levantamientos y con la finalidad de sostener la integridad territorial de lo que fuera la Nueva España, el 17 de junio de 1823, se reconoce la necesidad de convocar a un nuevo Congreso Constituyente, bajo la fórmula ya no del criterio corporativo-estamental, sino de forma más moderna con un criterio poblacional: por cada 50 000 personas se contaría con un diputado, por lo que fueron 107 los diputados registrados en el nuevo Congreso Constituyente, procedentes de las 24 “entidades federativas”.

Lo que auténticamente quedaba claro, era que las futuras “entidades federativas” aborrecían la forma de gobierno monárquica y todo intento de poder central ejercido desde la “Altanera México” (Ciudad de México, Puebla y

---

<sup>37</sup> Acta de Sesión Extraordinaria del 17 de junio de 1823, Imprenta de la Sociedad Patriótica, Zacatecas, 1826. En: GANTÚS, *op cit*, p. 43.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 45.

Veracruz), y por tanto la forma de gobierno que habría de adoptar el naciente Constituyente para la naciente Nación habría de ser una República, Representativa y Federal. Palabras que al día de hoy resuenan en nuestro glorioso texto constitucional, como muestra del hilo conductor que guía nuestra evolución constitucional.

De tal suerte que una vez instalado el Congreso Constituyente el 7 de noviembre de 1823, urgente resultaba dar solución a la eminente desintegración del territorio nacional, así como evitar a toda costa nuevas invasiones europeas luego de la Convención de Viena (1814-1815) que estaba repartiendo el globo terráqueo entre las Potencias del viejo continente, que la Comisión redactora elegida luego de la instalación de éste, presentó el 20 del mismo mes y año un proyecto de **Acta Constitutiva de la Nación Mexicana** (aprobada y firmada el 31 de enero de 1824) en torno a la cual habrían de darse serios debates, y cuyos puntos fundamentales se resumían en los siguientes:

1. Desde luego el artículo 2º del Acta se pronunciaba por la **independencia de la Nación Mexicana** de España – y por el contexto internacional en que sucedió- “de cualquier otra potencia extranjera”;
2. La **unión** de los territorios que habían conformado la Nueva España (artículo 1º) en una Federación, y;
3. El reconocimiento de la religión católica como la religión “perpetua” y “protegida por leyes sabias y justas que dicte el Estado Mexicano” con intolerancia de otra (artículo 4º); mismos que venían a completar el esquema mínimo que se había convenido al proclamarse la Independencia de México con la formación del ejército de las Tres Garantías: “**Unión, Independencia y Religión**”.

Sin embargo producto del “*pacto mínimo*” que representaron el Acta Constitutiva y más adelante la Constitución de 1824, se agregaron otros elementos:

4. Acorde con el movimiento político social llamado *Constitucionalismo*, por el que el poder absoluto del monarca se traslada al pueblo mismo, es que se hizo un reconocimiento del principio de la **soberanía popular** (artículo 3°);
5. El naciente Estado se formaba bajo la forma de “**república, popular, representativa y federal**”, conformada de Estados “**independientes, libres y soberanos**, en lo que toque exclusivamente a su administración y gobierno interior” (artículos 5° y 6°);
6. Cuyo Supremo Poder estaba dividido para su ejercicio en ejecutivo (cuyo número sería establecido en la Constitución), judicial y un legislativo bicameral, compuesto de una Cámara de Diputados y otra de Senadores (artículo 9°), bajo la fórmula que todavía hoy se conserva, que prescribe que “jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”.
7. Es de destacarse, que el Acta Constitutiva prescribió la protección de los derechos del hombre y el ciudadano (según la fórmula francesa) mediante leyes “sabias y justas”, otorgando una serie de garantías a las libertades de expresión y de imprenta. (Artículo 30)
8. Por último, bien cabe añadir, que las facultades de los Poderes que conformaban el Poder Central de la Federación, estaban acotadas en tres rubros: comercio, milicia y relaciones exteriores.

Los puntos que anteceden, son fácilmente identificables como auténticas Decisiones políticas, cuya aprobación bien vinieron a resolver las cuestiones sobre las que se discutiría el futuro texto de la Constitución de 1824. En su mayoría, exceptuando la *intolerancia religiosa* plasmada en esta Acta y en la

Constitución, (que habría de ser el gran debate en los Congresos Constituyentes posteriores) nos han sido legados en el transcurso de nuestra evolución constitucional hasta nuestros días.

Aunque mucho se ha señalado al Constituyente de 1824 de “copista” de las formulas constitucionales adoptadas en las constituciones norteamericana y española y del pensamiento francés que recibió de la segunda, lo cierto es que *“aunque se acepte que el concepto o la idea política provino de tierras extrañas, lo interesante habrá de ser el señalar cómo cobró nacionalidad a nuestro medio, esto es cuál fue la interpretación mexicana de las ideas que revolucionaron al mundo en el siglo XVII”*<sup>39</sup> De tal suerte que el Constituyente de 1824 trascendió por haber adaptado las fórmulas políticas del pensamiento político de la época a la realidad mexicana de ese entonces.

La gran cuestión que habría de hacer trascender al Constituyente de 1824, fue sin lugar a dudas la forma de gobierno que habría de adoptar para el recién emancipado Estado Mexicano.

De tal suerte, que la aprobación de los puntos constitucionales adoptados en el Acta Constitutiva vinieron en mucho a resumir el trabajo del Constituyente, concentrando su atención en la formula: “República, representativa, popular y federal” que quedaría plasmada en el artículo cuarto de la Constitución Federal de 1824.

La forma de Estado “federal” adoptada para nuestro País, estaba resuelta en la práctica política, al ser ésta la exigencia de las Provincias que luchaban contra el olvido en que la Metrópoli las mantuvo cuando eran Colonia española, así como en contra del centralismo experimentado durante el efímero Imperio de Iturbide y el apoyo a éste proveniente de la “Altanera-

---

<sup>39</sup> RABASA, *op cit*, p. 84.

México” que buscaba el mantenimiento de los privilegios que las Provincias que la conformaban gozaban. Ello se demuestra, cuando al observarse las votaciones

A favor de la adopción de la palabra *federal* votaron 71 diputados, 10 se pronunciaron en contra (Florentino Martínez por Chihuahua, Carlos María y José María Bustamante, José Ignacio Espinoza, Cayetano Ibarra e Ignacio Mora y Villamil por México, Alejandro Carpio por Puebla y José María Becerra por Veracruz, Martínez de Veá por Sonora y Sinaloa y Guridi y Alcocer por Tlaxcala) y tres representantes se abstuvieron.<sup>40</sup>

Sin embargo el problema se suscitó cuando al matizar la Federación que conformaría el naciente Estado Mexicano, la formula se integraría por “Estados *libres, independientes y soberanos*, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior” según el artículo 6° del Proyecto de Acta Constitutiva, pues según las diversas posturas al interior del Congreso Constituyente, existían tres posibles soluciones: “a) *una república moderada sin seccionar la Soberanía*, b) *una república federal*, o c) *una confederación de repúblicas o Estados*”<sup>41</sup> Finalmente luego de votaciones confrontadas, el texto transcrito anteriormente pasaría a formar el mencionado artículo 6° del Acta Constitutiva.

La trascendencia del Constituyente de 1824 no sólo radica en haber resuelto la gran cuestión de la forma de Estado que habría de adoptar el naciente País, sino que además, resumió, como ya lo hemos mencionado, el pensamiento político de su época en su obra, cuyos puntos que se exponen a continuación, se nos muestran como verdaderos hilos conductores de nuestra evolución

---

<sup>40</sup> GANTÚS, *op cit*, p. 117.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 51.



constitucional; así la Constitución de 1824 venía a desarrollar las Decisiones políticas contenidas en los 36 artículos que conformaban el Acta Constitutiva:

1. Repetía la formula del Acta Constitutiva, respecto a la **Independencia** de México;
2. Propugnaba por la **Unión** de sus Provincias que habían conformado la Nueva España, ahora integrada por diecinueve estados, cuatro territorios y un Distrito Federal.
3. Establecía el “principio de **intolerancia religiosa**”, protegiendo a la religión católica por medio de “leyes sabias y justas”.
4. Constituye al Estado Mexicano bajo una República, representativa, popular y federal:
  - a) Una **República** “[cuya aceptación en los constituyentes mexicanos] no sólo fue la aprobación de la idea de Rosseau, sino también, ya más adelantados que el gobierno, el reconocimiento de que se adoptaba una forma de gobierno específico de gobierno, aquel que era antitético a la monarquía, no sólo a la absolutista, sino inclusive a la moderada o constitucional”<sup>42</sup>. De tal suerte, que se optó por esta forma de gobierno, pues se identificaba como un modelo íntimamente ligado a un Estado de Derecho, en donde los dictados de la conducta -incluso para los gobernantes- era la ley, producto de la voluntad general; lo cual acababa minando a los viejos regimenes absolutistas.
  - b) **Representativa**, pues la formula electoral adoptada por la Constitución de 1824, dejaba ver el abandono de las viejas prácticas electorales-estamentales, para dar pie a nuevas formas conocidas a través de la Constitución de Cádiz de 1812, la cual

---

<sup>42</sup> RABASA, *op cit*, p. 123.

introdujo un criterio poblacional para la integración del Congreso General, de tal forma que el artículo undécimo establecía que: “Por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. El Estado que no tuviere esta población, nombrará sin embargo un diputado”, y;

- c) **Federal**, pues de ésta manera se dejaba saciada la exigencia de las provincias de abolir el viejo régimen central al que estuvieron sometidas durante la duración de la Colonia española, y del que peligraron luego de los intentos absolutistas de Agustín I, del mismo modo que se les dotaba de la autonomía que requerían. De tal forma que:

Con el federalismo se pudo dotar a cada estado de sus propias necesidades, porque en tan vasto territorio no se pueden establecer relaciones de convivencia y uniformidad, como distintos son el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas de Nuevo México o las de California y Sonora, con las mismas instituciones de Yucatán o Tamaulipas.<sup>43</sup>

5. Estatuye el **Principio de división de poderes**, al establecer la trilogía clásica: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Legislativo se depositaba en un Congreso General de carácter bicameral, esto es, establecía una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados se integraba por un número determinable de diputados, a razón de que se nombraría “un diputado por cada ochenta mil almas, o fracción que pase de cuarenta mil” (Artículo 12), electos por la población de un Estado, según las leyes electorales que emitieran las propias legislaturas locales, por un período

---

<sup>43</sup> Exposición de Motivos de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, En: HIDALGA, *op cit*, p. 98.

de dos años. Mientras que, la Cámara de Senadores, fungía como un cuerpo colegiado representativo de las entidades federativas, pues las Legislaturas locales elegirían por la mayoría de sus miembros a dos senadores, los cuales mudaban “por mitad de dos en dos años” (Artículo 25).

En tanto, el Poder Ejecutivo (cuyo número correspondía establecer a la Constitución, según el artículo 15 del Acta Constitutiva) recaía en un solo individuo que recibía el nombre de “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, electo por las propias legislaturas locales, por un período de cuatro años, con imposibilidad de ser reelecto para el período inmediato, el cual reunía las calidades de “Jefe de Estado” y “Jefe de Gobierno”

Se preveía también, la figura de un Vicepresidente, electo por las propias legislaturas y quien le seguía en número de votos al individuo que había sido electo para Presidente. En él, recaían todas las facultades y prerrogativas, en caso de “impedimento físico o moral” del primero.

Con antecedente en el “Consejo de Estado” francés que asesoraba al Emperador Napoleón I, el Constituyente de 1824 estableció un “Consejo de Gobierno” que funcionaba en los recesos del Congreso General, conformado por la mitad de los miembros del Senado, a razón de uno por cada Estado. Entre sus atribuciones destacan el ser un órgano colegiado que vigilaba de la observancia de las Constitución, del Acta Constitutiva y de las leyes federales; realizaba observaciones que creía conducentes para la mejor cumplimiento de la Constitución, del Acta y de las leyes; tenía facultad para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, por sí o concurriendo con el Presidente; así como ratificar los nombramientos de ciertos miembros del gabinete.

El Poder Judicial estuvo integrado por una Suprema Corte de Justicia, en varios Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Por último, en cuanto a las observaciones que se hagan respecto a las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo estatuido por el Constituyente de 1823-1824, de cuyo resultado se puede deducir un sistema parlamentario o presidencial, la doctrina no ha fijado una postura clara.

Así por ejemplo, para Jorge Carpizo, las notas distintivas de las relaciones entre estos dos poderes ideado por éste Congreso Constituyente, bien podrían encuadrar en un sistema presidencial, fundamentalmente porque el Ejecutivo y su Gabinete no era responsable ante el Congreso, ni el Presidente podía disolver a éste.<sup>44</sup>

6. Otorgaba una serie de garantías de seguridad jurídica en el proceso, tales como la prohibición de dar efectos retroactivos a una ley, las detenciones podrían ser decretadas si existían elementos suficientes de prueba o de probable responsabilidad, y limitaba dicha detención a sesenta horas, prohibía la confiscación de bienes así como los tormentos y señalaba los casos en los que se podía liberar una orden de cateo. En este sentido también garantizaba el derecho de expresión y de imprenta.
7. Algo que puede pasar por una obviedad, es el hecho de que el Constituyente plasmó su obra en una **Constitución escrita** producto de la influencia norteamericana y española que recibieron los constituyentes; pero su obra, también estuvo a la vanguardia de la época, pues no sólo hizo una obra escrita, sino también dotó a ésta de **Supremacía y Rigidez** constitucionales:
  - a) La Supremacía, como aquella cualidad de las Constituciones por las que se encuentran situadas en la cúspide de la jerarquía normativa y punto obligado de partida, para que una ley que le es subordinada pueda gozar de validez, estuvo presente en el texto

---

<sup>44</sup> Consúltese: CARPIZO, Jorge. “*Estudios Constitucionales*”, México, Editorial Porrúa, 8ª edición, 2003, pp. 271-289.

constitucional que en este apartado estudiamos, al establecer como obligación de los Estados “guardar y hacer guardar” el Acta Constitutiva y la Constitución (artículo 161, fracción III), al mismo tiempo que imponía a todo funcionario público al momento de posesión de su encargo, jurar guardar los textos constitucionales de la Federación.

En este sentido, sería el Consejo de Gobierno el encargado de vigilar la observancia que se hiciera del Acta Constitutiva y de la Constitución (artículo 116 fracción I), estableciendo un régimen de responsabilidad de los servidores públicos ante su violación (Sección IV, artículos 38 al 44).

- b) Y la rigidez, por la que se establece un mecanismo especial, distinto al que se sigue tratándose de leyes ordinarias que expide el Poder Legislativo, para llevar a cabo reformas o adiciones al texto constitucional.

De tal forma, que la Constitución de 1824, introdujo una serie de “candados” que dotaron de estabilidad a ambos textos constitucionales, esto es al Acta Constitutiva como a la propia Constitución. Como se verá en el Capítulo Cuarto, nuestro primer texto constitucional permitió que su reforma se llevara a cabo después del año de 1830, y en un sistema que consistía en que fuera un Congreso el que calificara la viabilidad de tales reformas y otro, el que en su caso, las aprobara, siempre y cuando no versaran sobre “la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, su forma de gobierno, la división de poderes de la Federación y de los Estados, así como la libertad de imprenta” (artículos 170 y 171).

Fue conforme a ésta Constitución, que se llevaron a cabo las primeras elecciones presidenciales de acuerdo a las prescripciones que ella establecía,

resultando Presidente electo Guadalupe Victoria y Vicepresidente Nicolás Bravo, quienes tuvieron que enfrentar la bancarrota de las arcas estatales e intentos de una nueva colonización española. De tal suerte, que para netraulizar los intentos españoles, México tuvo que recurrir a establecer tratados de cooperación y de amistad con la Gran Bretaña, al mismo tiempo que le solicitó créditos para que el primer gobierno constitucional pudiera funcionar.

#### **2.4. El Centralismo: las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.**

Desde la celebración de la primera sucesión presidencial, al término del gobierno de Guadalupe Victoria en 1828, hasta el pronunciamiento de Ayutla en 1855, México vivió sumido en una inestabilidad política y estancamiento económico que hicieron que gobiernos fueran y vinieran de la silla presidencial, al que se sumaron las primeras intervenciones francesa y norteamericana, siempre en el marco de luchas intestinas entre liberales y conservadores, que se extendería a bien entrado el siglo XX.

La entonces joven Constitución de octubre de 1824, vino por un breve tiempo a resolver la cuestión de la forma de Estado que adoptaría la novísima Nación independiente. Sin embargo, dada la inexperiencia política de México, en la primera mitad del siglo XIX, el país experimentaba lo mismo federalismo que centralismo.

Y no podía ser de otra forma. México, por utilizar una metáfora, fue como un niño jornalero al que le robaron su infancia, pues aquellas culturas milenarias, que habitaban la entonces Mesoamérica, a la llegada de los españoles hacia 1519 y la cumbre con la toma de la capital azteca, México-Tenochtitlán, veían con horror la caída de sus instituciones y de sus ídolos. De esta forma, la ahora

Nueva España, no tuvo que preocuparse por dotarse de un gobierno propio, pues la Conquista traía consigo todo un proyecto para éstas tierras: una religión única, la católica, un sistema jurídico, la instauración de un sistema de castas, y una forma de Gobierno, la monarquía.

Sin embargo, con la conquista de la libertad, la Patria se veía enfrentada a dotarse de una forma de Estado y de Gobierno que le imprimiera soberanía para resolver sus problemas intestinos.

Así, mientras que Roma Antigua, a lo largo de mil años desde su fundación en el 753 a. de C, transitaba de forma “natural” y secuencial de la Monarquía a la República y de ésta al Imperio; México, en tan sólo un siglo, del Primer Imperio Mexicano a la cabeza de Agustín I, de vigencia efímera, pasó a la República Federal, para volcarse después al Centralismo, luego retornar al federalismo, intentar un Segundo Imperio con un monarca extranjero hasta su conclusión con la “República restaurada” juarista y la total desembocadura, luego de tal inestabilidad política, en una dictadura “necesaria”, que duraría poco más de tres décadas.

Planes, cuartelazos, caudillos y golpes de Estado, marcarían continuamente los destinos de la joven Nación Mexicana. Tan luego se llevaron las elecciones de la primera sucesión presidencial en 1828, de la que resultaría electo Manuel Gómez Pedraza, Santa Anna, se pronunciaba en Veracruz, con el “Plan de la Acordada” a favor de Vicente Guerrero. El Congreso entonces, declaraba la nulidad de la elección, y declaraba presidente a Vicente Guerrero y vicepresidente a Anastasio Bustamante.

Para diciembre de 1829, nuevamente en Veracruz, el ejército de reserva desconocía al gobierno de Guerrero y, para enero de 1830, Bustamante ocuparía la primera magistratura del país, con Lucas Alamán, el cerebro del

partido conservador, en el ramo de relaciones exteriores.

Fue ante el malestar social que ocasionaban las sospechas hacia la figura de Alamán, por intentos de centralizar la administración, que nuevamente en 1832 Santa Anna aprovechaba el descontento, para que un año más tarde, fuera electo presidente con Valentín Gómez Farías en la vicepresidencia.

Sería durante la administración de Gómez Farías, como Vicepresidente, en tanto que Santa Anna hacía campaña militar contra los levantamientos o descansaba en su hacienda de Veracruz, “Manga de Clavo”, que decretaba *“la eliminación de la fuerza pública para el cobro de diezmos y el cumplimiento de votos monásticos; la provisión de curatos, vacantes del gobierno; la clausura de la Universidad y la laicidad de la educación superior”*<sup>45</sup>, período que es bautizado con el nombre de la “Pre-Reforma”.

Ante ello, el Congreso reclama a Santa Anna lo hecho por Gómez Farías; en respuesta, cierra el Congreso y lo disuelve de hecho, desconociendo lo realizado por Gómez Farías, adhiriéndose al Plan clerical de Cuernavaca.

Finalmente, después de varios levantamientos en el País, Santa Anna con un Congreso que le era adicto, lo declara “Benemérito de la Patria”. El Congreso ordinario, pronto a influencia del clero y del partido conservador, se declara Congreso Constituyente, y no convocante, por tanto, contraviniendo lo estipulado en la Constitución de 1824.

Es así, que el 15 de diciembre de 1835, expide las “**Bases Constitucionales**”, que conforman al Estado Mexicano bajo la forma “republicana, representativa y popular”, cuyos poderes recaían en un Legislativo, un Ejecutivo y otro Judicial,

---

<sup>45</sup> ZORAIDA Vázquez, Josefina, *Et al*, *“Nueva Historia Mínima de México”*, México, El Colegio de México, 2009, p. 157.



siendo los dos primeros electos popular y periódicamente. El territorio, quedaba dividido en “Departamentos”, según el artículo octavo, dando por ello a ésta Constitución, su carácter de centralista (y violentando por tanto la Constitución de 1824, que prohibía la variación en la forma de gobierno), administrados por las Juntas Departamentales electas por el voto popular, y por un Gobernador, designado por el “Supremo Poder Ejecutivo” a propuesta de dichas juntas. Dichas Bases tuvieron una vigencia de cerca de un año, pasando a formar la sexta de las Leyes Constitucionales, expedidas el 30 de diciembre de 1836, y cuyos puntos fundamentales resaltaremos en seguida.

Los levantamientos ocurridos en Zacatecas, Coahuila y Texas, luego de la emisión de una ley que aprobaba la reducción de la milicia cívica, fueron suficientes para que existiera un sentimiento de temor hacia el federalismo, pues se pensaba, éste favorecía a la desintegración del territorio nacional. En este marco, se dan dos sucesos importantes: primero, la independencia de Texas de México, y la emisión de la primera Constitución centralista en 1836. Luego de la separación de Texas del Estado Mexicano, cuya *“ignorancia atribuye al centralismo la Independencia de Texas, [cuando] su pérdida estaba anunciada por la entrada de colonos del expansivo vecino, y el interés de Estados Unidos por comprarlo, expresado por el ministro Poissot desde 1825”*<sup>46</sup>, es que se da el marco propicio para la expedición de la Constitución que comentamos a continuación.

Expedida el 30 de diciembre de 1836, las “**Siete Leyes Constitucionales**”, es un texto constitucional acusado de ser conservador; pese a ello, podemos afirmar, que se trata de una Constitución liberal de avanzada técnica legislativa, pues acoge el principio de división de poderes y realiza una declaratoria de “Derechos de los Mexicanos”, ofreciendo así, una serie de *garantías constitucionales* en dos de las mencionadas leyes; cuyo producto de las

---

<sup>46</sup> *Ibíd*em, p. 159.

circunstancias, hizo que se adoptará como forma del Estado Mexicano, al centralismo. Es un texto, que consta de 218 artículos, divididos en “Siete Leyes”, que conforman, al estilo de una Constitución moderna, una llamada *parte orgánica* y una *parte dogmática*.

1. Conforme a la Sexta de las mencionadas leyes constitucionales, el territorio nacional es dividido en “Departamentos”, y éstos a su vez en distritos y partidos. Los Departamentos, serían gobernados por una “Junta departamental”, cuyo número correspondía a siete miembros, electos popular y periódicamente, así como un Gobernador, designado por el “Supremo Poder Ejecutivo” a propuesta de las juntas departamentales, y quien a su vez nombraba prefectos y subprefectos. Al interior de estos territorios departamentales, subsistían los Ayuntamientos que hubieran hasta antes de 1808, y cuyo número en puertos excediera de 4,000 almas, y en los pueblos de 8,000, administrados por alcaldes (mínimo de 6), regidores (12) y síndicos (2), que tenían a su cargo los servicios de policía, salubridad, cárceles, hospitales, casas de beneficencia, escuelas de primera enseñanza, construcción y reparación de puentes y caminos, recaudación e inversión de propios y árbitros, así como de adelantos en la agricultura, industria y comercio. Tema que por cierto, no fue abordado por las Constituciones que antecedieron a la presente, y que representan un adelanto en la evolución constitucional de México.
2. Son las leyes dos, tres, cuatro y cinco, las que acogen el Principio de División de Poderes al estilo tradicional, alterado con la introducción del “Supremo Poder Conservador”, que tanta molestia ocasionó, y que llevaría años más tarde a la promulgación de un nuevo Código Político. Conforme a la ley tercera, “Del Poder Legislativo”, éste se conformaba de manera bicameral: una Cámara de Diputados, compuesta de un

número determinable de miembros, según un principio “censitario”, toda vez que los electores, eran ciudadanos que además de reunir la calidad de mexicanos, debían contar con un ingreso de 100 pesos anuales, eligiendo un diputado por cada 150 mil habitantes. Dicha Cámara se renovaba por mitad cada dos años.

Por su parte, la Cámara de Senadores, estaba compuesta de 24 miembros, electos por las Juntas Departamentales (como si se tratase de una segunda cámara federal), de entre las listas presentadas por el Gobierno en junta de ministros, la Suprema Corte de Justicia y la propia Cámara de Diputados.

Ambas Cámaras reunidas en Congreso General, sesionaban durante dos períodos: uno que iniciaba el 1° de enero y se extendía al 31 de marzo, y otro, del 1° de julio a la fecha en que se concluyeran los temas de la agenda legislativa. Sin embargo, a excitativa del Ejecutivo o de la “Diputación Permanente”, se podía solicitar una convocatoria a sesiones extraordinarias. Los miembros del Congreso, gozaban de un “fuero inviolabilidad” por la mera expresión de sus ideas.

El Ejecutivo Federal, se depositaba en un individuo denominado “Presidente de la República”, electo por las Juntas Departamentales de las ternas presentadas por la Cámara de Diputados, quien a su vez las elaboraba de los individuos propuestos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, de la Cámara de Senadores, y por la Corte Suprema de Justicia. Se ampliaba el período presidencial a ocho años.

Era auxiliado por un Consejo de Gobierno, compuesto por 13 miembros, de los cuales 2 debían ser eclesiásticos, 2 militares y el resto de la sociedad, y funcionaba como órgano consultor del Presidente.

El Poder Judicial, estaba conformado por la Suprema Corte de Justicia, cuyo cuerpo estaba compuesto por 11 miembros y un fiscal; los Tribunales Superiores de Justicia de los Departamentos y por los Tribunales de Hacienda.

Por último, se introdujo la novedad del “*Supremo Poder Conservador*”, cuyas funciones, las podemos encuadrar, si se quiere, en un órgano de control constitucional de carácter político<sup>47</sup>, cuyas funciones consistían en invalidar leyes o actos de cualquiera de los tres poderes a excitativa de alguno de ellos; suspender las sesiones del Congreso General por dos meses; restablecer los poderes constitucionales, cuando éstos fueran interrumpidos por un disturbio revolucionario; declarar la voluntad de la Nación, y; dar o negar su sanción para reformar la Constitución. Se conformaba por 5 miembros, electos por la Cámara de Senadores, en base a las ternas presentadas por la Cámara de Diputados, en donde tenían participación las Juntas. Eran responsables “ante Dios y ante la opinión pública”, sus reuniones eran secretas, llevadas a cabo en lugares distintos pero dentro de la ciudad capital, y sus resoluciones podían ser tomadas por sólo tres de sus miembros.

3. Por último, cabe destacar que la Constitución centralista de 1836, en las Leyes primera y quinta, hace mención a una serie de “garantías constitucionales”, que en la primera de las leyes enuncia como “De los derechos de los mexicanos”, entre las cuales se incluyen garantías típicamente de seguridad en el proceso, de propiedad, y de libertad de expresión, estando presente el “principio de legalidad” en todas ellas.

Una vez promulgada esta Constitución, el malestar social y político se hizo sentir, por la existencia del “*novedoso y fatal Supremo Poder Conservador, al romper la tradición y la doctrina misma de la división y equilibrio de poderes, cayendo por lo demás, en lo que la propia doctrina califica como confusión absoluta de poderes*”<sup>48</sup>, cuyo incumplimiento a sus resoluciones, eran equiparadas al delito de “alta traición”.

---

<sup>47</sup> DEL CASTILLO del Valle, Alberto. “*Introducción Básica al Derecho Procesal Constitucional Mexicano*”, 2008, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., p. 32.

<sup>48</sup> HIDALGA, *Op cit*, p. 121.

Al malestar intestino por la creación de este cuarto Poder, hay que añadirle los inconvenientes de los gobiernos para hacer frente a las intervenciones francesa y norteamericana; ésta última, que concluyó, con la firma de los *Tratados de Guadalupe-Hidalgo*, por la que México, no sólo perdía Texas, sino cerca de la mitad de su territorio, en el año de 1847, año en el que se retorna al federalismo, luego del mal sabor de boca que dejó el experimento del centralismo.

Ante el malestar que creaba la existencia del Supremo Poder Conservador, las ideologías se dividieron en: los federalistas, que solicitaban la restauración simple y llana de la Constitución federal de 1824; los federalistas radicales, que además de la restauración de la vigencia de la Constitución liberal, consideraban necesario realizar una serie de reformas, y; por el otro, los conservadores que simple y sencillamente sostenían la vigencia de las Leyes Constitucionales de 1836, de aquéllos que creían conveniente realizar una serie de reformas a éstas.

El gobierno de Anastasio Bustamante, para hacer frente a la intervención francesa en la llamada *Guerra de los Pasteles*, solicitaba a las facciones unirse, y al término de la guerra, prometía satisfacer las exigencias de todos los grupos. Ello despertó el temor de los conservadores y del clero, quienes acudieron a la figura del “Benemérito de la Patria”, quien asumió interinamente la Presidencia de la República, en tanto que el Presidente constitucional hacía campaña contra la intervención francesa.

Una vez Santa Anna en el poder, conforme a las “Siete Leyes”, bien tuvo a solicitar al Supremo Poder Conservador, declarara la “voluntad nacional” y diera su anuencia para llevar a cabo las reformas exigidas. El Supremo Poder Conservador en el dictamen del 9 de noviembre de 1839, bien tuvo a declarar

lo siguiente:

El Supremo Poder Conservador ha venido a declarar y declara que es voluntad de la nación, en el presente estado de cosas, que sin esperar el tiempo que ordena y prefija la Constitución para las reformas en ella, se puede proceder a las que estime convenientes [...] pero con las dos calidades siguientes: [...] 2ª. Que se respetaran y guardaran como hasta aquí, invariablemente, esas bases cardinales de la actual constitución, libertad e independencia de la patria, su religión, el sistema de gobierno representativo y popular, la división de poderes [...]

Hecho esto, Santa Anna, admite que el Congreso ordinario se erija en Constituyente y realice un estudio de las reformas constitucionales que se consideraban necesarias. Es al interior de éste, que es presentado un primer proyecto de Constitución el 30 de junio de 1840, por una Comisión conformada por José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Enrique Fernández y José Fernando Ramírez. En él, relevante resulta que se suprime el tan odiado “Supremo Poder Conservador”.

Una vez vuelto al poder el general Anastasio Bustamante, el 28 de septiembre de 1840, luego de una serie de levantamiento, Santa Anna a la cabeza de los generales Mariano Paredes y Valencia, proclaman el *Plan de Tacubaya* por el que desconocen a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, instan a convocar a un Congreso Constituyente Extraordinario, y acuerdan la conformación de una Junta, cuyos miembros serían nombrados por Santa Anna, recayendo la Presidencia en él. Ante tal situación, el Presidente Bustamante, firma el *Convenio de Estanzuela*, por el que se compromete a abandonar el país.

Una vez instalado el Congreso Constituyente el 1° de abril de 1842, se presentan dos proyectos de Constitución: el primero presentado el 25 de agosto de 1842, por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón Guevara, José Fernando Ramírez y Pedro Ramírez, por el cual se continúa con el sistema centralista y se postula eliminación del Supremo Poder Conservador; a él, habría de adherirse una “Voto minoritario” de la facción de los federalistas, por el cual se decide el sostenimiento del sistema federal, para alcanzar los felices fines de la Nación Mexicana.

No conforme el Congreso Constituyente, es presentado un segundo Proyecto de Constitución, de tono moderado, y que no tarda en ser combatido por el partido conservador y el gobierno santanista. Ante el repudio al Congreso Constituyente, éste es disuelto el 19 de diciembre de 1842, el propio día 23 es convocada una Junta Nacional, misma que queda instalada el 6 de enero de 1843, y que dicta las “**Bases Orgánicas de la República Mexicana**”, sancionada por el Presidente el 12 de junio de ese año, y publicadas el 14 del mismo mes y año. Su única innovación, fue como se venía exigiendo, la supresión del Supremo Poder Conservador.

La Constitución no vino a pacificar el País. La independencia de Texas, y la inminente intervención norteamericana, hicieron que al retorno de Santa Anna en el poder, el Congreso recién establecido se erigiera en Constituyente, ahora dominado en su mayoría por federalistas. Teniendo a las puertas del Estado de Puebla al ejército norteamericano, el Congreso Constituyente instalado en la ciudad capital, decide la restauración de la Constitución de 1824, acompañado del voto minoritario de Mariano Otero, por el que se proponen una serie de reformas a la recién revalidada Constitución del “24”, y que darían lugar al **Acta Constitutiva y de Reformas** del 21 de mayo de 1847. Por medio de ellas, se retorna la vigencia de la Constitución de 1824, y se federaliza una institución típicamente mexicana, el juicio de amparo, nacido de la obra de Crescencio

Rejón y Alcalá en el proyecto de Constitución de la República de Yucatán en 1841.

## **2.5. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.**

La bandera mexicana, como símbolo cívico de nuestra Nación, es muestra sin quererlo de las luchas que por aquellos años encarnaron liberales y conservadores. De este modo los colores verde, blanco y rojo, tomados de la bandera trigarante, atinadamente en los extremos porta dos rectángulos verticales de dos colores significativos: el uno, color rojo –representativo de los liberales más radicales-, el otro el color verde –representativo de los conservadores- y en medio el color blanco neutral con la legendaria águila devorando una serpiente, herencia de la cultura mexicana, que al menos en el plano deontológico, debería representar la más alta aspiración de toda una Nación: el bienestar, la justicia, la igualdad y la libertad de un pueblo.

Mientras que los rojos o liberales, pugnaban por el establecimiento de la República, símbolo de las más avanzadas ideas progresistas de su época, los “cangrejos” o “mochos”, postulaban por la obediencia a la tradición política mexicana, el respeto a la “santa” y única religión que ha conocido el pueblo mexicano y el sostenimiento de los privilegios de los que hasta entonces gozaba el prelado mexicano. Sin embargo, como en el escudo nacional y el blanco que lo entrona en la bandera mexicana, ambos bandos buscaban - aunque por medios distintos- una cosa: la paz, el progreso y el bienestar de la Nación mexicana. En palabras de Armando Fuentes Aguirre la situación se presentaba de la siguiente manera:

Dos concepciones radicalmente distintas se enfrentaron en México en aquellos años. La primera, la de los conservadores, cuyo pensamiento tenía razón hispánica y católica. Suponían esos



mexicanos que una monarquía constitucional podía ser la institución salvadora del país, asolada durante todos los años de República por innumerables calamidades y problemas. La otra concepción era la de los liberales, admiradores de las instituciones norteamericanas, y que veían por tanto en la República federal la representación de un nuevo orden de cosas que libraría a México de un pasado que consideraban feudal y oscurantista.<sup>49</sup>

Lo que sucedió entonces en la segunda mitad de aquel siglo XIX, no fue sino el enfrentamiento entre dos máscaras que pertenecen a un mismo rostro: el plano ontológico, es decir el que se postulaba por el sostenimiento del estado de cosas que hasta entonces imperaba, esto es el poder autocrático y monocrático, el respeto a la religión católica como religión de Estado y con ella el sostenimiento de los privilegios del prelado, y; por el otro, el plano deontológico, que buscaba en las ideas progresistas provenientes de Europa y practicadas por nuestro vecino geopolítico del norte, el progreso y bienestar de la Nación mexicana, mediante el establecimiento de políticas liberales, que para entonces representaban un claro desafío al estado de cosas de aquella época.

Una de las Decisiones Políticas Fundamentales, que al día de hoy subsiste y que es encarnizadamente defendida, es la separación del Estado-Iglesia(s) y que dio lugar a luchas sangrientas entre liberales y conservadores, aún ya entrado el siglo XX. Coincidió plenamente con Emilio O. Rabasa, cuando atinadamente señala, que si la cuestión fundamental en el Constituyente de 1824 fue el sistema de gobierno, para el Constituyente de 1857, lo fue la cuestión religiosa.

---

<sup>49</sup> FUENTES Aguirre, Armando. *“La otra historia de México. Juárez y Maximiliano. La roca y el ensueño.”* Editorial Diana, México, 2006, p. 274.

Sin embargo frente a la lucha feroz entre liberales y conservadores, iniciada a principios de nuestra vida independiente y que continua hasta nuestros días, por aquellos años tormentosos de la “*Guerra de Reforma*” iniciada luego de la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1857, unas veces ganaron los liberales, con Juárez a la cabeza y el apoyo yanqui, y otras tantas los conservadores con personajes como Félix Zuloaga, Miguel Miramón y finalmente la entronización y coronación de Maximiliano de Habsburgo en el efímero proyecto del Imperio Mexicano, como protectorado del entonces Imperio francés de Napoleón III.

No obstante lo anterior, la llamada *Restauración de la República* encarnada por Juárez después de la caída de aquel proyecto monárquico constitucional de los conservadores, dio por resultado que instituciones liberales consagradas en aquella Constitución de 1857, fueran tomadas como principios fundamentales bajo los que aún hoy en nuestros días se sostiene el Estado Mexicano. Pero ¿Cuáles son estas Decisiones Políticas Fundamentales que nos heredó este Constituyente?

Pues bien. Siguiendo la línea trazada por Emilio O. Rabasa, el Constituyente de 1857 tiene sus raíces en la convocatoria que el entonces presidente interino Juan Álvarez, quien detentaba dicho cargo, luego del pronunciamiento nacido en el seno de la Revolución de Ayutla y en la que participarían hombres liberales de alto abolengo intelectual, tales como Ignacio Comonfort, Benito Juárez, Ignacio Manuel Altamirano, Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, Santos Degollado, entre muchos otros mexicanos que sostenían la instauración de la República como remedio para nuestros males.

Mediante el Plan de Ayutla, promulgado el primero de marzo de 1854, y que fue apoyado oportunamente por los entonces liberales desterrados por Santa Anna: Juárez, Ocampo y Arriaga, postulaba por cesar del poder a Antonio

López de Santa Anna, elegir un presidente interino de la República (que sería primero Juan Álvarez, para luego serlo Ignacio Comonfort (hasta su autogolpe de Estado), así como expedir una Convocatoria a un Congreso Constituyente Extraordinario.

Tal Convocatoria nos dice Rabasa, “fue firmada durante al efímera presidencia de Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855, para celebrarse el Congreso Constituyente en Dolores Hidalgo, el 14 de febrero de 1856. La fecha prevaleció pero un decreto reformativo de Comonfort (26 de diciembre de 1855), ya como presidente sustituto, cambió el lugar de reunión, que lo sería la capital de la República”<sup>50</sup>

Continúa Rabasa explicándonos que para tal efecto, la convocatoria preveía un sistema electoral instituido para conformar el Constituyente. Tal sistema consistía en que por cada 50 mil habitantes se nombraría un diputado (artículo 5° de la Convocatoria), previa y mediante la celebración de juntas primarias y secundarias en cada Estado (artículo 8° de la mencionada convocatoria).

El Constituyente Extraordinario de 1856-1857, jurídicamente y facticamente era exactamente eso: extraordinario. Por un lado, el congreso una vez reunido, además de constituir a la Nación bajo la forma republicana y federal, revisaría los actos realizados por Santa Anna, Juan Álvarez e Ignacio Comonfort. Por el otro, el Constituyente de 1856-57, reunió a los talentos liberales (moderados y radicales), que lograron al menos en el plano deontológico, una Constitución formidablemente liberal y progresista muy *ad hoc* a las ideas florecidas en el seno del siglo XIX. Aquéllos hombres jacobinos eran “*los encargados de precipitar la evolución cuando se ha retardado, y de hacer llegar al grupo*

---

<sup>50</sup> RABASA, Emilio O. “*En pensamiento político del Constituyente de 1856-1857*”, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 17.

*social director al nivel de progreso que anhela*<sup>51</sup>.

Pues bien, una vez celebradas las elecciones para diputados al Congreso Constituyente, la primera sesión representativa se llevó a cabo el anunciado 14 de febrero de 1856, con treinta y ocho diputados. Los días consecutivos a esa fecha hasta llegar al 5 de febrero de 1857, día en que fue promulgada la nueva Constitución, habrían de ser trascendentales en los destinos de la Nación mexicana.

De aquél Constituyente de 1856-57, dos fueron las grandes cuestiones a las que se enfrentaron aquellos constituyentes: la restauración de la Constitución de 1824 y la cuestión religiosa.

Por encima de todos los otros, los dos temas antes señalados - ambos de pura esencia política- fueron los que establecieron la distinción tajante entre los dos principales campos, partidos e ideas que afloraron en el Constituyente, materias típicamente representativas de su época y que habrían de tener profundas consecuencias posteriores.<sup>52</sup>

Ambas posturas se resumían en una sola: la cuestión religiosa. Aunque la Constitución de 1857, de alguna u otra forma, ya expresa ya en esencia, transcribía algunos preceptos de la Constitución de 1824, según bien lo demostró el diputado Ponciano Arriaga, el interés de los conservadores que presentaron la opción, era sin lugar a dudas en esta cuestión, pues el artículo tercero de aquella Constitución de 1824, establecía a perpetuidad el principio de la intolerancia religiosa, esto es el reconocimiento a la religión católica como oficial del Estado mexicano.

---

<sup>51</sup> SIERRA, Justo. *“Juárez, su obra y su tiempo”*, 8ª edición, México, Editorial Porrúa, 2010, Colección “Sepan cuantos...”, número 146, p. 85.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 54.

Para Santiago Nieto Castillo, en México, con referencia a la cuestión religiosa, se han vivido varias etapas: la primera que identifica como de “intolerancia religiosa” matizada por el reconocimiento de la fe católica como única en Estado Mexicano y por tanto la intolerancia de culto diverso a éste; una segunda fase que la llama de “tolerancia religiosa y jurisdicción federal”, y que se corresponde con el momento histórico que nos toca analizar, caracterizado por la introducción de la libertad de cultos en el fallido artículo 15 del Proyecto de Constitución y que más tarde se añadiría a la Constitución de 1857.<sup>53</sup>

Nada produjo tanta discusión y conmoción en el interior de aquél constituyente, como después se reflejaría en el escenario de nuestro país, al tener dividida a la Nación, como lo fue la cuestión religiosa. La Comisión redactora del Proyecto de Constitución, presidida por Ponciano Arriaga, en dicho proyecto, en su artículo 15 prescribía:

No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional.

Como es natural, el artículo antes transcrito a nadie logró satisfacer, además que era una verdadera contradicción. Por un lado, al principio del artículo postulaba por la introducción del principio de tolerancia religiosa, por el otro, al final del texto cuando señala el reconocimiento de la religión católica como “exclusiva” y la protección de la que debería gozar mediante la expedición de

---

<sup>53</sup> Para mayor abundamiento consúltese: NIETO Castillo, Santiago. “2. Que la religión católica sea la única sin tolerancia de otra” En: *Ideas para fundar la Nación Mexicana*, Coord. David Cienfuegos Salgado, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 22.

“leyes sabias y justas”, contradecía todo el principio.

Aparentemente aquella Asamblea constituyente, ante el rotundo fracaso del artículo presentado por la Comisión redactora, había optado por omitir todo artículo relativo a la religión. Sin embargo en la histórica sesión del 24 de enero de 1857, una vez que la Comisión de la Constitución pidiera permiso al Congreso, para retirar definitivamente el artículo 15 (autorización que fue concedida), inesperadamente y frente a la posible derrota que hubiera significado ello para los liberales ante el triunfo de la omisión, Ponciano Arriaga, presentó una adición relativa al tema religioso, justificando dicha adición, en que los “Poderes federales se verían indefensos en su actuar frente a los negocios eclesiásticos”.

Es así que la adición una vez discutida y aprobada se convirtió en el artículo 123 de la Constitución, en el cual se sostenía que “correspondía exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina exteñar, la intervención que designen las leyes”.

Para Zarco ello significó que “en tan breve debate, tan considerable mayoría, son la mejor prueba de que no se ha conquistado ningún principio importante.” Sin embargo, era una victoria, pues ya nada se decía sobre la exclusividad de la religión católica.

Es por lo anterior que la decisión política acerca de la supremacía del Estado frente a la Iglesia católica y la consecuente regulación que merecía por parte del primero, estatuyeron dos principios fundamentalísimos: el principio de la separación de Estado-Iglesia y el principio de la tolerancia religiosa.

Otras de las Decisiones políticas que fueron estatuidas en aquel Código político de 1857, son:

1. La **Declaración de los derechos del hombre**; la Constitución de 1857, tuvo una fuerte influencia del pensamiento individualista y liberal de principios del siglo XVIII; de ahí, que el artículo primero de la mencionada Ley Fundamental hiciera una declaración de tipo finalista, con respecto a los derechos del hombre, al señalar que *“éstos son la base y el objeto de las instituciones”*, y por tanto, *“todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”*.

Es de reconocerse, que la originalidad de una inclusión de un capítulo dedicado a los derechos del hombre, no se debe por completo a los hombres de la Reforma que participaron en la elaboración de la Constitución de 1857. A diferencia de la Constitución de Cádiz de 1812, y la Constitución mexicana de 1824, por ejemplo, que hicieron una diseminación de éstos derechos en el texto constitucional, es justamente en la Constitución centralista de 1836, la que en un Capítulo llamado “De los derechos de los mexicanos” integra una serie de derechos individuales.

Pese a ello, fue la Constitución de 1857, la que recogió una gran tradición en materia de derechos humanos, que quizás se remonte a los tiempos de José María Morelos y Pavón, cuando redactaba sus “Sentimientos de la Nación”, y por la que el Gobierno, debería moderar la “opulencia y la indigencia”.

Incluir un capítulo dedicado exclusivamente a los derechos del hombre, fue una peculiaridad del Constituyente de 1856-57, pero lo fue más, haber incluido, al juicio de amparo, figura típicamente mexicana, como una “garantía” eficaz para lograr el respeto a tales derechos. Institución que ha sido una aportación de México para el mundo.

De tal modo, que los primeros 29 artículos de la Constitución original de la Constitución del “57”, significó un gran adelanto en el contenido, pues

bien tuvieron a simplificarse en cuatro rubros: libertad, igualdad, seguridad jurídica y derechos de propiedad. De ella resaltan, la libertad de imprenta, de pensamiento y de expresión; la igualdad patentada por el mismo trato ante la ley, y la supresión de fueros, toda vez que todos nacen libres e iguales; así como, una serie de garantías procesales, fundamentalmente en materia penal.

Se hace patente el respeto a la integridad personal, a la vida, el domicilio, y a las posesiones.

De tal forma que las libertades humanas se vuelven un presupuesto básico, una presunción fundamental, en donde la prueba en contrario es la ley, a efecto de limitarlas, expresión de la voluntad general. De este modo, la Constitución se vuelve así en una “*norma fundamental de garantía, que deja a todas las fuerzas en juego y a los individuos en poder de definir sus fines libremente, limitando de manera cierta y segura la capacidad de influencia de los poderes públicos en la línea del gobierno limitado*”,<sup>54</sup> con lo que se da nacimiento a aquél principio de legalidad, en donde el individuo puede realizar todo aquello que no le esté expresamente prohibido, mientras que la autoridad podrá practicar todo aquello que le está expresamente permitido.

Propio de la época, el individualismo y liberalismo económico, hicieron que las necesidades sociales, no fueran establecidas en la Constitución, toda vez que no tenían cabida en la postura ideológica bajo la que se construía ésta; no obstante ello, fue el Presidente de la Comisión redactora de la Constitución, Ponciano Arriaga, quien presentaría en forma de *Voto particular al derecho de propiedad*, abordaría la problemática de la tierra

Para establecer una nueva forma de vida se requiere romper con el antiguo régimen político aristocrático, con los señores de título y rango,

---

<sup>54</sup> FIORAVANTI, Maurizio. “*Los Derechos Fundamentales. Apuntes de Historia de las Constituciones*”, 5ª edición, Trad. Manuel Martínez Neira, España, 2007, p. 97.



los lores de la tierra, la casta privilegiada, la que monopoliza la riqueza territorial, la que hace agio con el sudor de los sirvientes con influencia en los asuntos políticos y civiles.<sup>55</sup>

2. La **soberanía popular**. Uno de los grandes avances del *constitucionalismo*, quizás el que le da su nota característica, es aquel en donde el poder absoluto del monarca, es trasladado al poder soberano del pueblo. Es así, que esta Constitución con una variación semántica, y un desarrollado sentimiento jacobino, hizo residir la soberanía en el “pueblo” y ya no más en la Nación, concepto éste de gran arraigo conservador.
3. La adopción de una **República, representativa, democrática y federal**. Una República en donde imperara el Estado de Derecho y el gobierno de las leyes, en donde la soberanía que residía en el pueblo, le hiciera capaz de ser participe de las Decisiones públicas, ya por sí o a través de representante que nombraría a través del sufragio. Y federal, motivado por las mismas exigencias que al Constituyente de 1824, y confirmadas luego del efecto desestabilizador del centralismo.
4. El **Principio de División del Poder**: al estilo tradicional del constitucionalismo moderno, la Constitución que nos ocupa, primigeniamente dividió el poder en un Legislativo, en principio unicameral (hasta 1874, año en que es restablecido el Senado), conformado por un número determinable de diputados, en elección indirecta en primer grado y por escrutinio secreto, que mudarían cada dos años. Un Poder Ejecutivo, depositado en sus inicios en una sola persona denominada “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, al estilo de la Constitución de 1824, designado mediante elecciones

---

<sup>55</sup> HIDALGA, *op cit*, p. 189.

indirectas y en escrutinio secreto, por un período de cuatro años, y; un Poder Judicial, integrado por una Corte Suprema de Justicia, integrada por 11 ministros propietarios, 4 supernumerarios y un fiscal, Tribunales de Distrito y de Circuito, en quienes residía, de forma moderna, el control de constitucionalidad, mediante el juicio de amparo y en las actualmente denominadas “controversias constitucionales”

Sin embargo, a lo largo de los sesenta años de vigencia, los períodos históricos por los que atravesó la Constitución, marcada por las personalidades de Benito Juárez, quien casi siempre gobernó al margen de ella, y no menos hicieron Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz Mori (a su llegada en 1876) logra demostrarnos a través de sus reformas sufridas, las circunstancias que marcaron cada uno de éstos períodos.

A la muerte inesperada de Juárez en 1872, correspondió por mandato constitucional, el cargo de Presidente de la República al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien para entonces recaía en la figura de Sebastián Lerdo de Tejada. Durante su período presidencial, promovió reformas sustanciales a la Constitución. En materia de división de poderes, con las reformas realizadas en noviembre de 1874, se logra la inclusión de la desaparecida Cámara de Senadores en el texto original de la Constitución del “57”. De tal forma, que la Cámara de Senadores, nace con un fuerte sentimiento federalista, pues a ella correspondió la ratificación de los convenios internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal, la ratificación de nombramientos hechos por el Presidente, de miembros del servicio exterior mexicano y jefes de la Hacienda Pública, y de forma original, la competencia del Senado para declarar la “desaparición de Poderes en un Estado” y llegado el caso para nombrarlos, así como, la facultad de

resolver las “cuestiones políticas” que surjan entre dos o más Estados cuando alguno de ellos concurriera con tal fin a él.

No menos ocurrió tratándose del Ejecutivo Federal. Así por ejemplo se establecieron diversas formas de sustitución del Presidente de la República en casos de falta absoluta, algunas veces recayendo en vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente, otras en el Secretario de Relaciones Exteriores o de Gobernación, o bien, con la reforma del 6 de mayo de 1904, ya durante el Porfiriato, en la recién creada figura del Vicepresidente. Por otra parte, el período presidencial que originalmente era de cuatro años, por una reforma constitucional en 1904, también bajo el régimen de Díaz, pasó a ser período sexenal.

Con motivo de la omisión del texto original de la Carta Magna de 1857, para el caso de la reelección presidencial, y conforme se fueron sucediendo los acontecimientos históricos a finales del siglo XIX y principios del XX, fue que el tema mostró variaciones opuestas. Así por ejemplo, en el año de 1878, una vez instalado Porfirio Díaz en la Presidencia de la República, luego del golpe de Estado perpetrado contra el Presidente Lerdo de Tejada dos años atrás, fue que se instauró el principio de “no reelección” de manera relativa, conforme al principio que se declaraba en el *Plan de Tuxtepec*. Tan sólo, nueve años después, en 1887, Porfirio Díaz nuevamente promovía una reforma constitucional, a fin de que pudiera reelegirse inmediatamente, pero no de forma ilimitada; cuestión que logró 3 años después, mediante el retorno al texto original de la Constitución de 1857, y por la que se le permitiría la reelección indefinida. Finalmente, luego de la llegada al poder de Francisco I. Madero como Presidente y José María Pino Suárez, como Vicepresidente hacia 1911, se instauraba nuevamente el principio de no reelección absoluta para el caso del

Presidente y relativa para el cargo en la vicepresidencia, conforma a la proclama hecha en el *Plan de San Luís*.

5. El **Juicio de amparo**, como garantía de los derechos del hombre. El juicio de amparo, como se ha mencionado, es una figura típicamente mexicana, que ha demostrado ser un auténtico medio de defensa constitucional, de gran arraigo en la cultura jurídica del pueblo mexicano.

Su nacimiento se debe al pensamiento de Manuel Crescencio Rejón cuando elaboró el proyecto de la Constitución de la entonces separada República de Yucatán hacia 1840. Dicho medio de control constitucional, fue enriquecido con el pensamiento del jurista Mariano Otero, contenido en su voto particular formulado con motivo de la elaboración del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. De ahí, la tradición de estipular un medio por el que los gobernados pudieran lograr el respeto a las “garantías individuales” ante su violación, fue acertadamente tomado en cuenta para la redacción de la Constitución de 1857.

De esta forma, la fórmula de Rejón, ante la procedencia del amparo contra actos provenientes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, fue enriquecido con los debates al interior de éste Congreso Constituyente; pues, la procedencia ahora, sería contra leyes y actos de autoridad (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que vulneraran garantías individuales o restringieran la soberanía ya de la Federación o de los Estados, en donde los tribunales de la Federación y de los Estados, de forma conjunta y con apoyo en un jurado popular, resolverían amparar al quejoso, no pudiendo realizar una declaración con efectos generales. La aberración que provocaba aquello, esto es, la participación “conjunta” de los tribunales federales y estatales, y la participación de un jurado popular, fue resuelta, o bien, por una omisión al imprimirse el

texto definitivo de la Constitución de 1857, o por una “travesura” que se adjudica en diversas versiones a Ponciano Arriaga o a Leo Guzmán.

Años antes, contando tan sólo con el texto del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fue que un 13 de agosto de 1849, los amparistas festejan el dictado de la primera sentencia de amparo documentada, por el juez de San Luís Potosí, Pedro Sámano, en donde la justicia federal “amparaba” al quejoso Manuel Verástegui contra la orden de destierro dictada por el gobernador del Estado, Julián Reyes.<sup>56</sup>

6. Un capítulo dedicado a la **responsabilidad oficial**. De forma más practica que las Constituciones que antecedieron a la de 1857, se previó en Título IV, dos procedimientos por los que se podía exigir responsabilidad oficial a diversos miembros que integraban los Poderes tradicionales del Estado. De tal modo, que los actuales “juicio político” y “juicio de procedencia” encuentran sus orígenes en la Constitución en comento.

7. La **cuestión religiosa**. Nada despertó tantos ánimos al interior del Congreso Constituyente y hacia el exterior, como fue la cuestión religiosa.

Hombres de muy diversas afiliaciones políticas, se enfrentaban en las tribunas de aquél recinto legislativo al interior de Palacio Nacional.

Si el movimiento de Independencia buscó la emancipación de la Nueva España de la Corona española, la Revolución de Ayutla y más tarde la Guerra de Reforma, intentaba separar el orden temporal del espiritual, y con ello el pleno nacimiento del Estado Mexicano, como tal.

De tal forma, que la necesidad de implementar el *laicismo* en México, entendiéndolo a éste como la búsqueda de la autonomía entre los

---

<sup>56</sup> Consúltese: ARIZPE Narro, Enrique. “*La Primera sentencia de Amparo*”, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

negocios eclesiásticos y los meramente civiles, en donde, en un mundo de libertades, se privilegiara el uso de la razón y el abatimiento de los fanatismos, el principio bíblico de “dar al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”, fue un principio que se intenta llevar hacia mediados del siglo XIX, con serios antecedentes bajo la vicepresidencia de Valentín Gómez Farías, en el período ubicado como de la *Pre-Reforma*.

Por consiguiente, al hablar del laicismo, de ninguna manera se puede hacer bajo una concepción universal, pues “*como suele suceder con los conceptos de relevancia política, se trata de una idea histórica cuyo significado se ha moldeado con el tiempo*”<sup>57</sup>, pues mientras que en la Francia revolucionaria de 1789 “*las iglesias eran transformadas en templos de la razón; la remoción de las campanas; el derrumbamiento de los campanarios para ponerlos al nivel de la igualdad; las estatuas de la diosa razón (la Marianna); Notre Dame transformada en el templo de la razón; la secularización del tiempo...*”<sup>58</sup>, en México sucedía que el laicismo era expresado a través del Estado de Derecho, con la expedición posterior a la Constitución de las Leyes de Reforma, entre las que se incluyen la *ley de nacionalización de los bienes regular y secular*, la *Ley del Matrimonio Civil*, la *Ley del Estado Civil de las personas y del Registro Civil*, la *Ley de secularización de cementerios* y, la *Ley de libertad de cultos*, cuyos principios serían integrados al texto constitucional bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, que configuraban el principio de separación de Estado-Iglesia.

Al interior del Congreso Constituyente, ante el tema, se le presentaron varias posibilidades:

---

<sup>57</sup> SALAZAR Ugarte, Pedro. “*La laicidad: antídoto contra la discriminación*”, México, Consejo Nacional para prevenir la discriminación (CONAPRED), 2007, Cuadernos de la Igualdad No. 8, p. 11.

<sup>58</sup> *Ibidem*, pp. 24 y 25.

1. Consignar el hecho de que la religión de la nación mexicana es la católica apostólica, romana, suprimiendo la exclusión de cualquier otro culto hacía la Carta de 1824;
2. Omitir todo artículo relativo a la religión;
3. Proclamar el principio y dejar su aplicación a las legislaturas de los estados;
4. Introducir la reforma como la consulta del artículo que está a discusión.<sup>59</sup>

Aunque después de las discusiones, aparentemente sólo se lograba la federalización de la materia religiosa, después de la presentación de una iniciativa del diputado Ponciano Arriaga, ya no se hacía la declaratoria de intolerancia religiosa a favor de la iglesia católica, como las Constituciones antecesoras de la Constitución del “57”, lo cual representó un adelanto, que remataría con el acierto de la promulgación de las *Leyes de Reforma* al contemplar ya, al Estado Mexicano como auténticamente laico.

Promulgada la Constitución el 5 de febrero de 1857, pronto las críticas tanto del ala conservadora como del ala liberal, no se hicieron esperar. Mucho menos lo fue las provenientes del clero, toda vez que, el Papa Pío IX decretaba como “diabólica” la obra del Constituyente, razón por lo cual, los sacerdotes al servicio de aquél, no tardaron en convertir el pulpito en tribuna política para incitar a la desobediencia y excomulgar a todo aquel que jurara la citada Constitución.

Juárez a la cabeza del gobierno provisional, muchas de las veces dotado de facultades extraordinarias que le otorgaba el Congreso y trasladando el gobierno republicano en aquél carruaje emblemático, fue que enfrentó los

---

<sup>59</sup> RABASA. *op. cit.*, p. 76.

levantamientos conservadores en contra de los principios liberales que la Constitución de 1857 había contemplado, convirtiéndose entonces “*en la personificación de la Constitución misma; en él vivía; desapareciendo él, desaparecía todo cuanto de la Constitución quedaba*”.<sup>60</sup>

Mientras se libraban luchas intestinas en las que se derramaba la sangre de hermanos mexicanos, Juárez investido de facultades extraordinarias, promulgaba en Veracruz las llamas *Leyes de Reforma*.

Luego del triunfo juarista, la República tuvo una vida efímera; pues bien pronto, el ala conservadora a la cabeza de Estrada, Hidalgo, Labastida y Miranda, se propusieron concluir su proyecto monárquico ofreciéndole el trono a un monarca extranjero. Desembarcado el archiduque Maximiliano de Habsburgo en suelo mexicano y recibido fríamente en el Puerto de Veracruz, pronto el Segundo Imperio Mexicano a la cabeza de éste, llegaba a la ciudad de México en donde instalaría el ensueño de ésta segunda monarquía.

Por la brevedad del presente trabajo, diremos que conforme se fueron sucediendo los hechos, Juárez recorriendo el país y saliendo de él en la búsqueda de resguardar la República, bien pronto, vería el viento a su favor: Estados Unidos, que había estado enfrascado en una guerra intestina, salía de ella, al tiempo que proclamaba la *Doctrina Monroe* por la que exhortaba a las potencias europeas no inmiscuirse en los asuntos americanos; por otra parte, la llegada de los Habsburgo a México, aunque se pensó como una solución a los problemas nacionales a favor de los conservadores, éstos al ver el pensamiento liberal que rodeaba a Maximiliano, pronto tuvieron bien a arrepentirse, y junto con el emperador Napoleón III, abandonar a su suerte al archiduque, hasta su fusilamiento el martes 10 de abril de 1864, con lo que se finiquitaba por completo las esperanzas conservadoras.

---

<sup>60</sup> SIERRA, *op cit.*, p. 113.



Bien pronto, gracias a la victoria militar de la toma de la Ciudad de México, por parte del general Porfirio Díaz en 1867, un hombre que habría de saltar años después al escenario político, fue que Juárez nuevamente entraba triunfal con la *República Restaurada* en sus manos.

Con la restauración de la república, los liberales bien pronto se enfrentaron a una cascada de exigencias, entre las que se encontraban la pronta restauración de los principios consagrados en la Constitución de 1857, la celebración de los comicios para suceder al Presidente Juárez, y la pacificación y progreso del País. De las dos primeras exigencias, la primera de ellas resultaba ser una utopía, respecto de la segunda, el 18 de agosto de 1867 aparece publicada la Convocatoria para la celebración de los comicios, de las que resultaría ganador, mediante una serie de tácticas electorales, el Presidente Juárez nuevamente.

Sin embargo, el “orden y progreso” exigidos al gobierno de la “República Restaurada”, significó la hacendosa labor de tener que preparar un proyecto de Nación, elaborada por completo por los 18 letrados que conformaban el ala de los liberales en el gobierno, sin contar con el consenso del partido conservador, y cuyos rubros se referían a lo siguiente: la inmediata pacificación del País, para lo cual se redujeron el número de miembros en el Ejército y de la Guardia Nacional, para evitar futuros levantamientos; el fomento a la migración europea a nuestro país, que permitiera la atracción de inversiones extranjeras que se destinara al desarrollo de la infraestructura de vías generales de comunicación (como el ferrocarril) y el desarrollo de nuevas técnicas en la agricultura, que permitiera la oxigenación de un mercado interno que se encontraba deprimido; el saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de la deuda pública, por lo cual, la reducción de la milicia, resultaba financieramente recomendable, cuando más de las tres cuartas partes del

presupuesto en el siglo XIX era destinado a éste rubro; en cuanto a la cultura, bien pronto se buscó la secularización del Estado, la libertad de credo y prensa, la búsqueda de la homogenización de la cultura nacional y el exterminio de las culturas indígenas, la laicidad de la educación, su acceso gratuito y universal, y la creación de instituciones educativas, como la Escuela Nacional Preparatoria en 1867, mediante la *Ley de Instrucción Pública* de ese año. De tal modo que el programa liberal “se redujo a tres ideales precisos: *catolicismo aprotestado, desclerizado, apolítico, para uso doméstico; liberalismo sin libertinaje para la vida pública, y ciencia, cimiento del progreso material, para el trabajo*”<sup>61</sup>

Pese a las buenas intenciones de sus autores, el proyecto liberal no logró tener gran éxito. Los gobiernos liberales de Juárez, y a la muerte de éste, de Lerdo, se enfrentaron a continuos pronunciamientos militares, la indiferencia ciudadana, la adopción del bandidaje y el pillería como forma de vida, la poca credibilidad del gobierno liberal ante las potencias extranjeras para la obtención de créditos y el comienzo de los levantamientos obreros, que para 1872 ya habían conformado el *Gran Círculo de Obreros de México*.

De entre los pronunciamientos militares en contra de los gobiernos de Juárez y de Lerdo, resaltan los realizados por el general Porfirio Díaz. Gozando de gran popularidad, gracias a sus victorias militares en Puebla y la Ciudad de México, y aprovechando el descontento social, ante las pretensiones reeleccionistas de Juárez, el cisma por el que atravesaba el partido liberal, luego del anuncio de llevar a cabo reformas constitucionales, por las que se centralizaba más el poder en torno a la figura del Presidente, sin respetar el procedimiento establecido por la Constitución en el artículo 127, es que Díaz perpetra su primer levantamiento, sin mucho éxito, mediante el *Plan de la*

---

<sup>61</sup> GONZALEZ, Luis. “El liberalismo Triunfante”, En: Cosío Villegas, Daniel (Coord.), *Historia General de México*, 2ª edición, México, Colegio de México, 1977, Tomo III, p. 179.

*Noria* en 1871, por el cual exigía la vigencia de los principios constitucionales y la libertad electoral.

La siguiente ocasión, sería mediante el *Plan de Tuxtepec* en 1876, por el cual un Díaz mejor preparado política y militarmente, da un golpe de Estado en contra del gobierno lerdista, ante las aspiraciones reeleccionistas del sucesor de Juárez, y mediante el cual se apodera de la silla presidencial, de la cual sólo la Revolución y el Exilio lo separarían hacia 1911.



### **III. LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SU EVOLUCIÓN.**

No podemos dejar de hacer mención de la Constitución de 1917, no sólo por su casi centenaria vigencia, sino porque además, la Constitución promulgada el 5 de febrero de ese año, es en gran medida resumen histórico de sus antecesoras, con las notas propias que le imprimió el movimiento revolucionario, y en cuyo interior, se han plasmado las huellas propias de cada época, que poco a poco la han ido matizando y actualizando; lo que hace de ella, un patrimonio cultural invaluable del pueblo mexicano.

#### **3.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.**

La Constitución de 1917, es producto de una serie de exigencias contenidas en el programa revolucionario (expuesto en los planes y programas, más o menos homogéneos, de los distintos caudillos que tuvo la Revolución) que le dan un toque característico, traducido no sólo en la adopción del principio de soberanía popular, el principio de división del poder, la configuración del Estado Mexicano en una República, federal, representativa y popular, herencia de sus antecesoras; sino que se añaden nuevos ingredientes, como el establecimiento de derechos sociales: en materia laboral, agraria y educativa; el establecimiento de un capítulo dedicado al Municipio Libre; la adopción de un rígido sistema de relaciones entre Estado e Iglesias; así como un primigenio sistema presidencialista, que intentaba llenar el hueco de poder a la caída del Dictador.

Si el movimiento Independista fue producto de tres siglos de opresión, la Revolución de Ayutla reacción al despótico santanismo, y como resultados al menos dos Constituciones relevantes: la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 1824, y la *Constitución Política de los Estados Unidos*

*Mexicanos* de 1857, respectivamente; la Constitución de 1917, es producto de la Revolución Mexicana.

Hay varias formas de leer el período, bautizado por Daniel Cosío Villegas, como *Porfiriato*, que va desde la adopción de una versión *antiporfiriana*, que ve al caudillo como el peor de los dictadores; la versión que interpreta al Porfiriato como una época de desarrollo, gracias al lema de “orden y progreso”, que justifica el uso de la fuerza; y otra, que le devuelve, con un sentido *revisionista*, su justa medida a la figura de Porfirio Díaz Mori, donde sus decisiones son, sino justificadas, sí entendidas en el contexto de su época.

José de la Cruz Porfirio Díaz Mori, el General, es quizás sin mucho, el personaje más complejo de finales del siglo XIX y principios del XX en México, sólo a la altura de don Benito Juárez. Oaxaqueño, de origen mixteco, militar, seminarista, abogado, estadista, liberal y transitado positivista, fue producto de aquella sentencia: “*el hombre es producto de sus circunstancias*”; y vaya que lo fue: Porfirio Díaz Mori, nació un 15 de septiembre de 1830, hijo menor de una familia numerosa, conformada por Petrona Mori y Rafael Díaz. Desde muy joven, mostró vocación para la milicia, cuando a los 17 años de edad, Porfirio decide alistarse a la Guardia Nacional, luego de la Intervención norteamericana en suelo patrio hacia 1847; más tarde, ya en las filas liberales, se unió a la lucha de la Revolución de Ayutla de 1856, y ferviente seguidor de Juárez, participó en la defensa contra la Segunda Intervención Francesa, participando de la heroica Batalla de Puebla del 5 de mayo de 1862; y ya en la Guerra de Reforma, brilló su estrella con la Batalla del 2 de abril de 1867, y la toma de la Ciudad de México para el señor Presidente Juárez.

A esta lista, habrá que sumar dos batallas personales: la revuelta de *La Noria*, en contra de la reelección de Juárez en 1871, y más tarde en contra de la continuidad en el poder de Sebastián Lerdo de Tejada, mediante el *Plan de*

*Tuxtepec* en 1876, con el cual, finalmente, tuvo acceso a la silla presidencial.

Una vez en el poder, seguramente hastiado del olor de sangre y pólvora en suelo mexicano, Díaz se impuso dos objetivos: el orden, a veces logrado por vía de conciliación o de garrote; y el progreso, imposible sin el acreditamiento de *Nación civilizada* de nuestro País en el concierto internacional, que atrajera la inversión al campo y a la ciudad; así, según él, “*el problema de la paz era un problema del hambre, el problema de la justicia, una cuestión de mano de hierro; el problema de la libertad, una jaula con alpiste*”<sup>62</sup>

Ni aún en su exilio en París, pudo alejarse de los conflictos bélicos; pues fue testigo de los inicios de la convulsionada Primera Guerra Mundial. Sólo una batalla perdió: la iniciada revuelta del señor Francisco I. Madero.

Como bien afirma Maurice Duverger, el poder está integrado por dos elementos: “1) *la coacción material*; y 2) *la creencia de que esta coacción está bien fundada*”<sup>63</sup>; en este sentido, haciendo una reinterpretación de la caída del régimen porfirista, las causas, no sólo pueden encontrarse en la senectud del caudillo y el debilitamiento del ejército para hacer frente a las múltiples revueltas sociales; sino fundamentalmente, en la pérdida de credibilidad en el poder ejercido desde la cúspide, a la cabeza de Porfirio Díaz:

Una tercera precondition de la revolución es que un número creciente de personas tengan la impresión de la ilegitimidad del gobierno existente. Esa impresión de ilegitimidad recibe un fuerte impulso al abrirse el proceso político. [...] La manipulación que hizo Díaz de las elecciones de 1910 fue tan flagrante que gran parte del

---

<sup>62</sup> GARNER Paul. “*Porfirio Díaz. Del héroe al dictador. Una biografía política.*”, 2ª edición, trad. de Luis Pérez Villanueva, México, Editorial Planeta, 2010, p. 96.

<sup>63</sup> DUVERGER, *Op cit.*, p. 28.

país se convenció de que su gobierno carecía de legitimidad.<sup>64</sup>

El Gobierno de Díaz, desde antes de su fugaz colapso hacia 1910, ya sufría los síntomas sociales, consecuencia de la asfixia política que sufría el pueblo mexicano, causados por la centralización del poder en una oligarquía cercana al caudillo, y la celebración de elecciones fraudulentas que permitían al dictador, envejecer en el poder. Ante este panorama, en donde el “orden” se lograba a base de mano de hierro y de un sistema político hermético, y el “progreso”, de cuyos beneficios sólo disfrutaban una pequeña minoría, resulta que surge una importante *precondición* –como apunta Friederich Katz– para la Revolución: el surgimiento de un proyecto alternativo.

Luego de que Díaz, declarara en la entrevista a James Creelman, que el pueblo de México se encontraba preparado para la democracia, por lo que abandonaría el poder e incluso apoyaría a la oposición, dio pauta para que un terrateniente y político poco experimentado, saltara a la escena pública: Francisco I. Madero.

Francisco I. Madero era un terrateniente letrado, pues había realizados estudios en Europa y Estados Unidos, vegetariano y espiritista, pero fundamentalmente era un hombre con convicciones en sus ideales. *La Sucesión presidencial en 1910*, libro de autoría del *Apóstol de la Democracia*, es en realidad la justificación de los ideales bajo los que conduciría su programa político, cuya vértebra central se traducía en una transacción con el viejo régimen, a efecto de que la transición a la democracia se diera en términos pacíficos y México pudiera conquistar su libertad, luego de las tres décadas en que su destino dependía de las decisiones de un solo hombre, así:

---

<sup>64</sup> KATZ, Friederich. “*De Díaz a Madero. Orígenes y Estallido de la Revolución Mexicana*”, México, 2004, Editorial Era, p. 73.



...entre los espíritus que pueblan el espacio existe una porción que se ocupa grandemente por la evolución de la humanidad, por su progreso, y cada vez que se prepara algún acontecimiento de importancia en cualquier parte del globo, encarna un gran numero de ellos, a fin de llevarlo adelante, a fin de salvar a tal o cual pueblo del yugo de la tiranía, del fanatismo, y de darle la libertad, que es el medio más poderoso de que los pueblos progresen...<sup>65</sup>

El ambiente previo a los comicios, luego de las declaraciones de Díaz al periodista norteamericano, habían creado una efervescencia política, en donde los contendientes no jugaban por la Presidencia, sino por el cargo de la Vicepresidencia de la República, pues sabían que al ochetentero Dictador sólo la muerte lo separaría de la silla presidencial, y la conquista de ese cargo por un hombre de oposición era el traspaso pacífico del poder. Así es que Madero convencido de la tiranía en la que vivía, decide contender en las elecciones presidenciales de 1910.

Madero sostiene una entrevista con Porfirio Díaz, a efecto de que desista de su designación unilateral al cargo de vicepresidente a Manuel Corral (que tantas molestias había causado entre sus colaboradores) y en los comicios a celebrarse en junio de 1910, la fórmula estuviera integrada por Díaz a la presidencia y Madero a la segunda magistratura. Sin éxito, Madero al interior del partido antireeleccionista, decide contender en los comicios bajo la fórmula Madero-Vázquez.

Es así que Madero realiza campaña por todo el País, bajo el lema “*Sufragio efectivo. No reelección*”, lema éste aportación del joven abogado José

---

<sup>65</sup> FUENTES Aguirre, Armando. “*La otra Historia de México: Díaz y Madero. La espada y el espíritu*”, México, 2010, Editorial Diana, p. 242. El texto es de una carta que Francisco Madero le envía a su padre, fechada el 20 de enero de 1909.

Vasconcelos, y que se absorbe en aquélla otra que pronunció en un mitin político: “*el pueblo no pide pan, pide libertad*”.

El aparato gubernamental desplegó una serie de acciones tendientes a desprestigiar al pequeño Madero. Así en los clubes y en las tertulias de sociedad, la gente hablaba del “*loco Madero*”. Estando en plena campaña, Madero y Roque Estrada que lo acompañaba en su gira por Monterrey, el 7 de junio de 1910 son aprehendidos y enviados a la ciudad de San Luis Potosí.

Las elecciones de finales de junio de ese año, son celebradas estando el candidato de la oposición en la cárcel, de la que meses más tarde, gracias a las relaciones de la familia Madero con el régimen, sale de ella y burlando la vigilancia que lo custodiaba huye de San Luis Potosí para internarse luego en los Estados Unidos, del que regresaría más tarde cuando el edificio del régimen daba sus últimos respiros. Por supuesto, la calificación de las elecciones presidenciales hecha por la Cámara de Diputados, declara ganador a la fórmula oficial del régimen.

Sabiendo que la vía legal para llegar a la Presidencia era ingenua, es que Madero redacta el *Plan de San Luis Potosí*, por el que se declaran nulas las elecciones de junio pasado para la Presidencia y Vicepresidencia de la República, magistrados de la Suprema Corte, diputados y senadores federales; se desconoce el gobierno de Díaz; Madero asume el carácter de Presidente provisional de la República; y, llama a un levantamiento armado para el 20 de noviembre a las 6:00 de la tarde.

El Plan en esos términos, es pobre en cuanto a las reformas sociales y es en cambio eminentemente político. Sólo el artículo tercero, por el que se reconoce que es de toda justicia “*restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se les despojó de un modo tan arbitrario*”, por lo que se declaran sujetas a

revisión, recoge las exigencias de la lucha por la tierra, y que haría a Madero contar como aliado por algunos meses a Emiliano Zapata, quien iniciaba un movimiento en la comuna de Morelos.

La lucha armada no llegó el día convocado por Madero en su Plan. Se adelantó sólo dos días, cuando en Puebla sucedió que Aquiles Serdán, partidario del movimiento maderista, es abatido en su casa, luego de un enfrentamiento con los federales, cuando Miguel Cabrera, jefe de la policía del Estado intenta catear la casa de los Serdán en donde se almacenaban municiones y artillería para levantarse en armas el día convocado. Sería a partir de entonces que los levantamientos serían una epidemia para el régimen, así *“el 20 de noviembre se levantó Pascual Orozco en San Isidro; José de la Luz Blanco en Santo Tomás; Francisco Villa en San Andrés, muy cerca de la capital del Estado; y un día después Guillermo Baca se apoderó de la importante población de Parral”*<sup>66</sup>

Madero regresa de su exilio voluntario en los Estados Unidos, hacia febrero de 1911, cuando el movimiento ya representaba un serio problema para Díaz. Éste realiza cambios importantes en su gabinete y con motivo de la rendición del informe presidencial, anuncia una serie de reformas coyunturales, sin gran éxito.

El bastión de Madero fue el Norte del País, su victoria final, sería Ciudad Juárez, Chihuahua, cuando en mayo de ese año, la ciudad cae en manos de los rebeldes, y hace que se firmen los *Tratados de la Aduana de Ciudad Juárez*, en medio de la amenaza que representaba el envío de 20,000 soldados norteamericanos a la frontera con México, y por los que Díaz y Corral presentarían su renuncia a sus respectivos cargos, y; se celebrarían oportunamente nuevas y auténticas elecciones presidenciales, convocadas por

---

<sup>66</sup> HERZOG, *Op cit.*, p. 196.

el gobierno de transición a cargo de Francisco L. de la Barra.

Conforme a lo acordado, Díaz y Corral presentan el 25 de mayo su renuncia a sus respectivos cargos, primado por un mensaje que Díaz dirige a la “*Suprema Representación de la Nación*”, y por la que señala que dimite de la presidencia de la República “*cuanto que para retenerla seria necesario seguir derramando sangre mejicana, abatiendo el crédito de la nación, derrochando su riqueza, cegando sus fuentes y exponiendo su política a conflictos internacionales*”, por lo que exhorta a los diputados a que “*calmadas las pasiones que acompañan toda revolución -se haga- un estudio más concienzudo y comprobado -que permita- en la conciencia nacional un juicio correcto, que le permita morir llevando en el fondo de su alma una justa correspondencia de la estimación que en toda su vida ha consagrado a todos sus compatriotas*”. Luego se trasladaría al puerto de Veracruz junto con su familia, custodiado por el General Huerta, en donde se embarcaría en el *Ipiringa* rumbo a su exilio en París, de donde sus restos no han podido volver aún.

Madero una vez derrocado el régimen porfirista, es recibido en la Ciudad de México en medio de una multitud de cien mil personas, que se lanzan a las calles para recibirlo y vitorear su proeza. Sostiene conversaciones continuas con el gobierno provisional de De la Barra, hasta celebrados los comicios por los que obtiene el triunfo con la fórmula Madero-Pino Suárez.

Ingrata habría de ser la Historia con el hombre que dio libertad política a México, pues tan luego de la llegada a la silla presidencial del “*Apóstol de la Democracia*”, éste encararía diversos levantamientos en todo el País, que culminaría por su caída a tan sólo un par de años de su gobierno, gracias a la ignominiosa conspiración de *La Embajada* y la traición perpetrada por Huerta.

A su llegada al poder el 6 de noviembre de 1911, al gobierno de Madero, se le imputaron una serie de señalamientos: primero, no dar cabal cumplimiento a los compromisos que en materia de reformas sociales había adquirido; se le acusó de haber transigido con el régimen de Díaz para hacerse de la silla presidencial, hecho que le restaba legitimidad a su gobierno, además de estar dominado por sus familiares, entre los cuales figuraba su hermano Gustavo A. Madero, hombre que también habría de sucumbir en la *Decena Trágica*; haber apoyado la persecución que hizo de los zapatistas el gobierno provisional de La Barra, y; por último, el impuesto especial que creaba para gravar la explotación petroquímica, lo enemistaba con los intereses norteamericanos, pues las principales empresas de la industria petrolera, estaban en manos de connacionales de nuestro vecino país.

Si Madero habría logrado quitar de la silla presidencial al gigante Díaz, ahora tocaba a los líderes del movimiento ocuparla. Salvo Emiliano Zapata (quien marcado en su infancia, por la suerte de su padre, cuando éste fue despojado de sus tierras a manos de un hacendado) quien verdaderamente encaraba una lucha agraria, el resto de los líderes de aquello que se ha convenido llamar *Revolución*, no es más que un vil juego de poder: Huerta derroca a Madero, Venustiano Carranza a Huerta, Obregón a Carranza, y Calles a Obregón.

Los hermanos Madero, Francisco y Gustavo, y el vicepresidente José María Pino Suárez, para principios de agosto de 1913, serían asesinados por órdenes del traidor de Huerta, quien fue la mano ejecutora de la conspiración perpetrada por Félix Díaz, Bernardo Reyes, y el embajador norteamericano Lane Wilson.

No existe en la Historia de México, capítulo más vergonzoso y ruin, que cuando se habla del gobierno de Victoriano Huerta. Su gobierno, para fortuna, sólo duraría trece meses, marcado por continuos enfrentamientos, terror y

asesinatos políticos, como la del senador Belisario Domínguez, a quien además se le cortaría la lengua, por haber pronunciado un discurso que atentaba contra la figura del espurio.

Intolerable la situación y en un ambiente de servilismo a la figura del usurpador, Venustiano Carranza, entonces gobernador del Estado de Coahuila, viejo porfirista y cuestionable maderista, apoyado en un decreto de la Legislatura de su Estado por la que se desconoce al gobierno de Huerta y se le otorgan facultades extraordinarias, emitió el *Plan de Guadalupe*, fechado el 26 de marzo de 1914, por el que también se desconocen al Gobierno de Huerta, los Poderes Legislativo y Judicial federales, así como a los Gobiernos estatales que reconozcan el gobierno huertista, se erige en “*Primer Jefe*” y Presidente provisional de la República (llegado el caso cuando ocupe la Ciudad de México) -una especie de cruzado de la “Santa causa”- por la constitucionalidad y legalidad, ausentes en el País.

Con Carranza se inaugura una etapa en la llamada *Revolución Mexicana*, en la que las diversas facciones una vez son aliadas y las más son enemigas; el trofeo: la silla presidencial. Si hubo derramamiento de sangre en este movimiento, no fue por derrocar a Díaz (él se había exiliado en 1911) y lograr la democracia, ni si quiera por conquistar las reformas sociales y políticas que requería el País, era la conquista del poder:” *Tres grandes cuerpos del ejército se formaron: el de Occidente al mando de Obregón; el del Centro con Villa como jefe; en Nuevo León y Tamaulipas el de Oriente, dirigido por el pundoroso Pablo González*”<sup>67</sup>.

Sólo una causa tenía el viento a su favor: el movimiento de Carranza. Al mismo tiempo que Carranza se erigía en el “vengador de Madero”, también era el restaurador del régimen constitucional. A su favor operó que a la presidencia

---

<sup>67</sup> FUENTES, *Op cit.*, p. 468.

norteamericana llegará Woodrow Wilson, quien retiró al conspirador Lane Wilson de la representación norteamericana en México, y decretó el libre tráfico de armas en la frontera de ambos países, lo cual permitió que el movimiento tuviera provisiones armamentísticas.

Carranza convocó a una Convención a desarrollarse en Aguascalientes, en la que hizo un llamado a las distintas facciones revolucionarias, a efecto de darle unidad al movimiento; pero tan luego la *Convención de Aguascalientes* desconoció toda autoridad del caballero de las “*Cuatro Ciénegas*”, éste contando con Obregón como militar experimentado, comenzó a eliminar a los disidentes y a ganar territorio a favor de la causa *constitucionalista*.

### **3.1.2. ¿Cuáles son las Decisiones Políticas Fundamentales en la Constitución de 1917?**

La idea de una nueva Constitución fue expuesta por Carranza en un discurso que dio en Hermosillo, Sonora el 24 de septiembre de 1913, en donde señalaba que: “*una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie, pueda evitar*”. Idea que concretó, para sorpresa de muchos, mediante la convocatoria a un Congreso Constituyente, por medio de dos decretos fechados el 14 y el 19 de septiembre de 1916. Éste debería de iniciar sus funciones el 1° de diciembre de ese año y concluirlos el 31 de enero del año siguiente, a efecto de que la nueva Constitución fuera promulgada el 5 de febrero de 1917, fecha emblemática por coincidir con la promulgación de aquella Constitución de 1857.

Vayamos pues a desentrañar cuáles son las decisiones políticas fundamentales que hondan en el texto constitucional promulgado el 5 de febrero de aquél 1917.

### 3.1.2.1. El principio de la soberanía popular.

Hablar acerca de la “soberanía” es referirnos indudablemente a una cuestión de poder. Al preguntarnos ¿qué es la soberanía?, casi de inmediato tendríamos que preguntarnos ¿quién es soberano? Ayer, la respuesta en la Edad Media y bien entrada la Modernidad, nos contestaría que la soberanía reside en el monarca, y por tanto su poder es *absoluto* y *perpetuo*, sólo sujeto a los mandatos de Dios y del Derecho natural. Hoy la respuesta es, el pueblo es soberano, y ella se traduce en la potestad de éste a darse sus propias leyes y designar el destino de su vida política, sin interferencia de otra potestad soberana.

Pero para que esto último fuera una realidad, tuvieron que pasar siglos de discusión en la historia del pensamiento político, que se remonta a la Edad Media. En ella, entonces no se hablaba de “soberanía” (la palabra la incrustaría al lenguaje político Juan Bodino) sino de “*jurisdicción*”.

Así, entonces había dos “jurisdicciones”: la de la Iglesia católica, entonces universal (el propio término *católico* lo denota) y la del incipiente poder civil. Fue con la construcción de los Estados-Nación hacia los siglos XVI al XVIII en Europa, que el término se parece cada vez más a un poder civil que uno eclesiástico, en el proceso de *secularización* que acontecía entonces.

De esta manera, como ya lo hemos mencionado, para el teórico de la “soberanía”, Juan Bodino, es que ésta radicaba en el poder “absoluto y perpetuo” del monarca.

Sin embargo, el movimiento denominado *Constitucionalismo*, que según también lo hemos asentado, lejos de lograr simplemente una Constitución escrita, se nutría del liberalismo que pugnaba por la oponibilidad de ciertas



libertades, hoy llamadas *derechos fundamentales* frente a los abusos despóticos de los reyes. Fue así, que se logra una fractura de época, gracias al logro de una idea: trasladar la soberanía del monarca al pueblo, de tal modo que el primero se vuelve mandatario del segundo; así se logra que:

1. La transformación del Estado, fundado en la pura arbitrariedad, en un Estado de Derecho; desapareciendo la antinomia entre soberano y súbdito;
2. Consagración del principio de soberanía popular, o sea, conversión a favor del pueblo, del concepto de la soberanía que durante muchos años fue patrimonio del rey.
3. Sometimiento del pueblo, pero no a un poder de pura dominación, sino a normas de Derecho.
4. Imposición de un sistema de libertades al poder del Estado, que garantice la libre acción de los individuos y salvaguardarles una suma de derechos personales frente al Estado.
5. Promoción de un régimen de seguridad jurídica<sup>68</sup>.

De este modo, el que la soberanía esté dada a favor del pueblo, se nos obsequia como una Decisión Política Fundamental, que además tiene la característica de ser *matriz* de las demás. Pues si hemos asentado, que entendemos que soberanía es la potestad del pueblo de darse a sí mismo su forma de Estado y de Gobierno y las leyes que lo han de regir, es entonces que las demás Decisiones Políticas Fundamentales tienen existencia (en el caso muy particular mexicano, de ser un Estado federal, republicano, representativo, democrático y laico, que adopta el principio de división del poder, y declara una serie de derechos fundamentales garantizados por un marco de control constitucional) gracias a éste principio. Pues en el ejercicio

---

<sup>68</sup> BORJA, Rodrigo. *“Derecho Político y Constitucional”*. México, Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, 1992, p. 308.

de ella es que el pueblo se dota de una forma de vida política propia.

Es entonces, que sea nuestro artículo 39 constitucional el que recoja este principio, cuando enuncia: *“La soberanía nacional reside esencial y originalmente 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 su forma de gobierno”*.

En principio de cuentas, tenemos una declaración de que operó la historia a favor del pueblo, por el simple transcurso del tiempo, pues *“esencial y originalmente”*, reside ésta en aquél. Luego para evitar que los poderes constituidos conforme a la Constitución quieran usurpar la soberanía, declara que éstos derivan de la voluntad soberana del pueblo y se instituyen en beneficio de éste, quedando por tanto (según se constata de la lectura de los artículos 50, 80 y 94) investidos de una potestad pública. Finalmente dada la potestad soberana del pueblo, es que firmemente puede modificar o alterar su forma de gobierno en cualquier tiempo.

### **3.1.2.2. El principio de División del Poder: La División Horizontal del poder.**

Hablar del Principio de División del Poder, es hablar de una larga historia en la evolución del pensamiento político. Sus antecedentes, quizás se remontan a la filosofía política aristotélica, cuando en su tipología de las formas de gobierno, habla de una **forma mixta**: la *politia*, a la cual define como *“una mezcla entre oligarquía y la democracia; y comúnmente se suelen llamar politias a los gobiernos que tienden más bien a la democracia y aristocracia que aquellos*

*que se orientan a la oligarquía*<sup>69</sup>.

Es conveniente hasta aquí recordar, que para los antiguos pensadores existían tres formas “puras” de gobierno: la monarquía, la aristocracia y al democracia, ésta última a la cual Platón no la veía con muy buenos ojos.

Es sin duda con la llegada del pensamiento de Polibio hacia el siglo II A.C., que se hace más evidente la mixtura en las formas de gobierno y de forma muy primitiva la división de poderes. Polibio es sin duda el inventor del **gobierno mixto**, aunque ello no hubiera sido posible sin los antecedentes de Platón y del estagirita, entre otros. Cada hombre resulta así, ser la suma del cúmulo de conocimientos de los hombres que lo anteceden. De ahí, que el citado autor hable del gobierno mixto de la siguiente forma:

Licurgo [...] promulgó una constitución no simple ni homogénea, sino que juntó en una las peculiaridades y las virtudes de las constituciones mejores. Así evitaba que alguna de ellas se desarrollara más de lo necesario y derivara hacia su desmejoramiento congénito; neutralizada por las otras potencias de cada constitución, ninguna tendría un sobrepeso ni prevalecería demasiado, sino que, equilibrada y sostenida en su nivel, se conservaría en este estado el máximo tiempo posible, según la imagen de la nave que vence la fuerza del viento contrario. (VI, 10)<sup>70</sup>

He aquí los antecedentes incipientes del principio de división del poder político, hasta llegar a los “*checks and controls*”, esto es los “pesos y contrapesos” postulados por John Locke y más tarde ampliamente difundidos

---

<sup>69</sup> BOBBIO, Norberto. *“La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976”* Trad. José F. Fernández Santillán, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1987, tercera reimpresión a la segunda edición, 2001, p. 40.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 50.

por Charles Barón de Montesquieu en su obra *“El espíritu de las Leyes”* (1748). Básicamente lo que postulaba esta teoría, es una estrategia de ingeniería político-constitucional, a través de la cual se lograra debilitar el poder del soberano absolutista y arbitrario. Este poder se depositaría en un gobierno, en un poder legislativo y en un poder judicial. De tal modo, que el poder del soberano se vería debilitado. Este principio, fue de tal importancia en la época en la que surgió (La Revolución Francesa y el Enciclopedismo), que incluso la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, en su artículo 16 sentenciaba: *“Toda sociedad que no asegura la garantía de los derechos, ni determina la separación de los poderes, no tiene Constitución”*.

Esto parece ser la idea que aún persiste en torno al principio de división del poder, como lo explica Maurice Duverger al hablar de las democracias occidentales:

Esta concepción filosófica-jurídica de tres “poderes” que estarían, por naturaleza y por esencia, separados, es discutible. En realidad, esta teoría abstracta constituye una justificación ideológica para un objetivo muy concreto: debilitar a los gobernantes en su conjunto, haciendo que se limiten recíprocamente.<sup>71</sup>

Esta añeja teoría, está siendo sustituida por una concepción más acorde a los nuevos tiempos democráticos, sin perder su esencia, me refiero a aquella que postula por una “cooperación” y “co-gestión” en la gobernabilidad del Estado, que parte por un principio de atribución de funciones:

Así entonces, con los órganos Constitucionales Autónomos se puede entender el replanteamiento de la teoría clásica de la división

---

<sup>71</sup> DUVERGER, *Op. Cit.*, p. 179.

de poderes, pues no se puede concebir la separación rígida de funciones y atribuciones como antes, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado.<sup>72</sup>

Conviene detenerse aquí y señalar que, el “Principio de División de Poderes”, elaborado por la Teoría Política y adoptada por el Derecho Constitucional, es más amplio que simplemente hablar de la existencia de los tres poderes tradicionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De tal modo, que adoptando aquello que cita el maestro Héctor Fix-Zamudio, la división del poder es tanto horizontal (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y ahora Órganos Constitucionales Autónomos); la división vertical, para el caso de los Estados federados; la división temporal, así como la división de la toma de decisiones.

De tal modo que los órganos Constitucionales Autónomos, no vienen a dar al traste con el Principio de División del Poder, en su concepción horizontal, sino que por el contrario representan una evolución de este principio, tal y como lo sostiene nuestro más Alto Tribunal, cuando señala:

**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.** El Tribunal del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1.- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades

---

<sup>72</sup> LEÓN Andaluz, María Sandra. “Estatuto Constitucional de los principales Órganos Constitucionales Autónomos en México: CNDH, IFE y Banco de México” En: ESTRADA Michel, Rafael (Comp.) *La División del Poder Público*, México, Edit. Porrúa-Universidad Latina de América, 2007, p. 137.

encomendadas al Estado [...] <sup>73</sup>

Es así que la inserción de los Órganos Constitucionales Autónomos, viene a ampliar al menos, el principio de división del poder público, en dos sentidos: inmediatamente amplía la división horizontal del poder público, pues como se verá una de las características propias de éstos órganos es no depender de alguno de los poderes tradicionales; y en segundo término, la toma de decisiones viene a pluralizarse entre otros órganos del Estado, caso evidente para el Banco de México, por ejemplo. De tal forma, que siendo la democracia, una forma de gobierno que repele el *ancien régime* caracterizado por el poder autocrático y monocrático, los órganos constitucionales autónomos vienen a diversificar los órganos del Estado en la toma de decisiones y con ello a fortalecer la democracia y el Estado de Derecho.

El origen de estos órganos constitucionales, para Miguel Carbonell, se encuentra en la posterioridad de la Segunda Guerra Mundial, aunque según nos dice, fueron teorizados por Georg Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX. De tal modo que el origen de éstos órganos se crean principalmente por dos cosas:

...a) en primer término pueden surgir por la necesidad de desarrollar funciones nuevas, que el Estado no realizaba en tiempos pasados y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en las tradicionales teorías de la división de poderes; y b) en segundo lugar los órganos constitucionales autónomos pueden surgir por cuestiones coyunturales de un Estado, determinadas por sus particulares necesidades de acción política [...].<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Tesis jurisprudencial No. 20/2007 del Pleno de la S.C.J.N dictada en Controversia Constitucional No. 31/2006. El subrayado es mío.

<sup>74</sup> CARBONELL, Miguel. “*Elementos de Derecho Constitucional*”, México, Editorial Fontamara, 2000, pp. 103 y 106.

De tal modo que las reformas constitucionales, realizadas en los períodos presidenciales de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), en especial las realizadas 1992, 1993 y 1994, responden en unos casos a demandas sociales, en temas “coyunturales” del Estado Mexicano, en especial dos: la continua demanda por la violación de los derechos humanos, lo que vino a atenderse mediante la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y, la creación de un órgano que garantizara las elecciones libres, auténticas y periódicas, a través de la creación del Instituto Federal Electoral. Por otra parte, en el primer apartado que nos propone Carbonell, podemos ubicar al Banco de México, pues aunque no era una función nueva para el Estado, la necesidad de independencia en la toma de decisiones para el manejo de la macroeconomía nacional, dotando a éste órgano del Estado de plena autonomía, cuyo fin primordial, según lo definido por el artículo 28 constitucional, es la de mantener el poder adquisitivo del peso mexicano.

Más recientemente durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, en el año 2006, fue que se dotó de autonomía constitucional al Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), cuya tarea consiste en ser el órgano capaz de proporcionar los números referentes a la dinámica social, con la que los Gobiernos planearan y conducirán políticas y programas públicos, en el marco del Sistema Nacional de Planeación estatuido en el artículo 26 constitucional.<sup>75</sup>

Mención especial nos merece el caso de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pues la doctrina no es uniforme en considerarla dentro del grupo de los Órganos Constitucionales Autónomos. Creada por la *Ley Constitutiva de la entonces Universidad Nacional de México*, de fecha 26 de mayo de 1910, con lo que se realizaban las aspiraciones del maestro Justo

---

Sierra, entonces Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes del Gabinete porfiriano, quien la presidía y gobernada por un Rector nombrado por el Presidente de la República. A consecuencia de los movimientos estudiantiles *autonomistas* de 1929, en la Presidencia de Emilio Portes Gil, se aprueba la *Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México* el 22 de julio de 1929; conforme a ella, el rector era nombrado por el Consejo Universitario de una terna presentada por el Presidente de la República; los empleados universitarios eran considerados “empleados federales”; la Universidad rendía un informe anual al Congreso de la Unión, al Presidente y a la Secretaría de Educación Pública, y; el Presidente de la República podía interponer veto a las decisiones del Consejo Universitario.

Ya con la *Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México* de 1933, el Rector era considerado como “Jefe nato” de la Institución y al Consejo Universitario como autoridad máxima; se establecen sus fines, tales como la creación de profesionistas y técnicos y la difusión científica y cultural; pero, según esta ley, se le dotaría de un subsidio único, con el que adquiriría su carácter de Institución privada. Aspiraciones interrumpidas, afortunadamente, por el proyecto nacionalista del Presidente Lázaro Cárdenas.

Conforme a la ley vigente del 6 de enero de 1945, promulgada por el entonces Presidente Manuel Ávila Camacho, la Universidad se reconoce como un “organismo descentralizado del Estado”, que tiene por finalidad la educación superior de profesionistas y técnicos, investigadores y profesorado útiles a la sociedad; la realización de investigaciones de problemas nacionales, y la difusión de la cultura; sus autoridades son: 1) La Junta de Gobierno, como órgano directivo y ejecutivo; 2) el Consejo Universitario, como órgano legislativo; 3) El Rector, como órgano directivo “nato” de la Institución; 3) Los Directores de Facultades e Institutos; así como 4) los Consejos Técnicos.



Es en junio de 1980, en el marco de la presidencia de José López Portillo, que la UNAM se ve favorecida con la adición del párrafo octavo al artículo tercero constitucional, por la que se reconoce la llamada “*autonomía constitucional*”, por la que la Universidad es Gobernada por sí misma y, tiene como finalidades educar, investigar y difundir la cultura, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de sus ideas; determinar sus planes y programas y fijar los términos de ingreso y permanencia de su personal académico y administrará su patrimonio.

Pesé a la insistencia del artículo primero de su Ley Orgánica en reconocerla como “organismo público descentralizado del Estado”, lo cierto es que, reúne varias características de un Órgano Constitucional Autónomo, como por ejemplo, no se encuentra supeditado a alguno de los Poderes tradicionales del Estado; es la autoridad máxima en su materia; su autonomía se encuentra prescrita a nivel constitucional; cuenta con autonomía gubernativa, de gestión y presupuestal. La UNAM surgió de la imperiosa necesidad de educar al pueblo y de nacionalizar la educación, según el proyecto de Sierra, en medio de un analfabetismo casi general; así “*La Universidad está encargada de la educación nacional en sus medios superiores e ideales; es la cima en que brota la fuente, clara como el cristal de la fuente horaciana, que baja a regar las plantas germinadas del terruño nacional*”<sup>76</sup> en donde ya no se dice “*La verdad está definida, enseñadla*”, sino “*La verdad se va definiendo buscadla*”<sup>77</sup>. Su autonomía ha sido gradual, producto de las reivindicaciones que han lograda para ella distintas generaciones efervescentes: la generación de 1929, la de 1933, la de 1968, y más recientemente la de 1999.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> SIERRA, Justo, “Discurso inaugural de la Universidad Nacional”, México, Universidad Nacional de México, 2004, p. 38.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>78</sup> Al respecto véase el ensayo del fallecido cronista Carlos Monsiváis, “Cuatro versiones de la autonomía universitaria”, en: *La Universidad en la Autonomía*, México, Editorial UNAM, 2004, pp. 10-29.

Respecto a sus características, un referente obligado para definir las es sin duda el maestro español Manuel García Pelayo, quien al hablar de las notas distintivas de estos órganos señala que son:

1. La inmediatez, es decir deben estar establecidos y previstos en la Constitución;
2. La esencialidad, porque son necesarios para el funcionamiento del Derecho;
3. La dirección política, ya que participan en la dirección del Estado.
4. La paridad de rango, dado que las relaciones que mantienen con los otros órganos y poderes son de igual a igual;
5. Gozan de autonomía orgánica y funcional, y lo ideal es que cuenten con autonomía presupuestal.<sup>79</sup>

A éstas, habría que agregar además que los Órganos Constitucionales Autónomos, son la autoridad máxima en su materia; y respecto a su establecimiento en la propia Constitución, no basta con su mención enunciativa, sino que entre nosotros ocurre que el pacto político establece además la forma de su organización, la elección de sus miembros por parte de los otros órganos del Estado, su inmunidad y la forma de su destitución del cargo, así como medidas para la rendición de cuentas.

Algo interesante, es la advertencia que nos hace el propio Carbonell, cuando señala que en la terminología jurídica, hay que distinguir entre los Órganos Constitucionales Autónomos y “los órganos de relevancia constitucional”<sup>80</sup>, órganos también establecidos en la propia Carta Magna, pero que a diferencia de los primeros les hace falta la independencia respecto de los tres poderes tradicionales del Estado. Así entre nosotros ocurre, que ejemplo de éstos son el

---

<sup>79</sup> LEÓN. *op cit.*, p. 139.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 105.

Consejo de la Judicatura Federal, la Auditoría de Fiscalización Superior de la Federación, el Tribunal Federal Electoral y más recientemente el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

### **3.1.2.3. División temporal del poder y el principio de la no-reelección.**

Mención aparte, por ser de gran significación cultural y política entre nosotros, merece hablar del “principio de no-reelección”, no sólo porque se trate de un pilar fundamental que exige la democracia como forma de gobierno -esto es la renovación periódica de los órganos del Estado- sino porque ocurre que este principio le ha dado características propias al sistema jurídico-político mexicano, cuya inserción se convirtió en una exigencia histórica, de la que se desprende la estabilidad política de la que hemos estado gozando.

Así resulta que fue al seno del siglo XIX, en el que nace México como Estado Independiente, en el que se desarrolla el devenir histórico que en un primer momento permite la reelección del Presidente de la República, para después prohibirla. Tema éste, en el que el “*principio de la no-reelección*”, adquiere toda su significación histórica entre nosotros, pues fueron “...*Santa Anna, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz... (Quienes) gobernaron 58 de los primeros 90 años de México Independiente*”<sup>81</sup>.

Resulta entonces que mientras los textos constitucionales de 1814, 1824, 1836, 1843, 1847 y en la redacción original de la Constitución de 1857, con matices propios, permitían la reelección en la primera magistratura del País, fue al seno de ésta última, en el que se desarrollan los acontecimientos históricos cuya consecuencia tuvo a bien, en los albores del siglo XX, la adopción en definitiva de la tesis antireeleccionista.

---

<sup>81</sup> CARPIZO, *op cit.*, p. 521.

Porfirio Díaz llevó el estandarte de la no reelección presidencial, cuando en los años de 1871 y 1876, con los *Planes de la Noria y de Tuxtepec*, se levantó en contra de las reelecciones de Juárez y de Lerdo, respectivamente, que culminó con la llegada de éste personaje a la silla presidencial, y al que más tarde Francisco I. Madero, tendría que recordarle en la redacción del *Plan de San Luis Potosí*, luego de las reformas constitucionales de 1887, 1890 y 1904, por las que Díaz se perpetúa en el poder.

De esta manera en el siglo XIX “...cuando una persona llegaba a la presidencia, sólo se le podía sustituir ya fuera por la fuerza de las armas o por su muerte”<sup>82</sup>; situación que cambió gracias a dos reformas al artículo 78 de aquella Constitución de 1857.

Las repeticiones de la Historia son maravillosas. En el año de 1878, dos años después de la llegada de Porfirio Díaz a la Presidencia, éste pronto impulsó la reforma constitucional con el que cumplimentaba el *Plan de Tuxtepec* y se erigía el principio de no reelección, en su modalidad *relativa*, pues permitía la reelección pasados cuatro años del término de su mandato, y que bien sabemos, durante esos cuatro años, Manuel González “le calentaría la silla presidencial” a Díaz. Luego de las reformas de 1887, 1890 y 1904 al artículo en comento, por las que Díaz se perpetuaba en el poder, sería el “*caudillo de la Revolución*”, Francisco I. Madero, quien tuvo que oponerle aquél mismo principio con el que Díaz inauguraba su Presidencia. Fue entonces que Madero siendo Presidente, luego de la renuncia y exilio del dictador en mayo de 1911, que en ese año el principio constitucional de no reelección se volvió en grado absoluto.

Herencia del movimiento social y político de 1910, el Constituyente de 1916-1917, dejó asentado el principio de la prohibición absoluta de reelección para el Presidente de la República, en cambio permisiva, de forma no sucesiva, para el

---

<sup>82</sup> *Ídem*

ciudadano que hubieren desempeñado el cargo de Presidente en carácter de interino o sustituto.

Pero tan luego los intentos reeleccionistas de Obregón con la reforma constitucional de 1927 al artículo 83 de la Constitución hoy vigente de 1917, en el período presidencial de Plutarco Elías Calles, por la que se permitía la reelección no sucesiva y por única ocasión del Presidente, a la que se sumo la reforma del año siguiente, que suprimía el número de reelecciones permitidas, fue que el Constituyente Permanente de 1933, y una vez asesinado Obregón, tajante y llanamente prohibió todo tipo de reelección presidencial sin importar el carácter con el que haya sido desempeñado el cargo. Así *“El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, **en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar el puesto**”*.

El principio de no reelección es imitado para el caso de los miembros que componen otros poderes y otros niveles de gobierno. Así sucede entre nosotros, que la Constitución de 1917, éste principio se aborde de la forma siguiente:

- a) Como ya dijimos, el principio de no-reelección **absoluta** para el Presidente de la República, sea en su carácter de constitucional, interino, provisional o sustituto (artículo 83);
- b) Para el caso de los gobernadores de las Entidades Federativas, electos de forma popular, ordinaria o extraordinariamente, también se aborda el principio en comento, de manera **absoluta**. Esto es nunca jamás podrá volver a desempeñar el cargo (párrafo 5° del artículo 116); sin embargo tratándose de los gobernadores con el carácter de interino, provisional o sustituto, la prohibición es temporal, pues tendrán que dejar pasar al menos un período;
- c) Los diputados y senadores federales, no pueden ser reelectos para el

período inmediato, ni siquiera en carácter de suplentes. Por el contrario, tratándose de éstos cargos con el carácter de suplentes, sin que se haya entrado en funciones, sí pueden ser reelectos para el período inmediato siguiente (artículo 59);

- d) Tratándose de los diputados que integran las Legislaturas locales, el principio es acogido en los mismos términos que para los legisladores federales (fracción II del artículo 116)
- e) En el caso de los presidente municipales, regidores y síndicos que integran los ayuntamientos electos popularmente, el principio se vuelve **relativo**, pues la prohibición radica para el período inmediato siguiente (párrafo 2º, fracción I, del artículo 115);

#### **3.1.2.4. Adopción del Federalismo como forma de Organización del Estado Mexicano (División vertical del poder).**

Mucho se ha acusado, entre reconocidos autores, la adopción del federalismo en México hacia 1824, de ser una forma de Estado extralógica a la realidad mexicana.

Pesé a ello, lo cierto es que a partir de 1823 con la promulgación del *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana* y la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 1824, el Federalismo como forma adoptada para el naciente Estado Mexicano, se ha convertido en una auténtica Decisión Política Fundamental a la cual se le ha ido matizado en la evolución histórica de nuestro País.

La adopción del Federalismo como forma de Estado, según lo hemos visto en el Capítulo Segundo, obedeció a razones históricas muy particulares que lo distinguen del Federalismo norteamericano, al cual según se imitó. De tal modo que, mientras el Federalismo norteamericano tendió a ser un

movimiento centrípeto, primero en una Confederación y más tarde en un auténtico Estado federal; en México la situación se tornó centrífuga, pues los intentos absolutistas del entonces primer Emperador de México Agustín I al disolver el Primer Congreso Constituyente, y la insistencia de éste, una vez restaurado por el propio Iturbide, en erigirse en Congreso Constituyente dominado por la *Altanera México*, dieron por resultado que varias Provincias de la entonces Nueva España, se decretaran en auténticos “*Estados soberanos, libres e independientes*”, según quedó establecido más tarde en los documentos constitucionales de esa época.

No obstante ello, para Ignacio Burgoa, los cimientos del federalismo bien pueden hallarse en el grado de autonomía de la que gozaron las Provincias de la Nueva España, pues “*en México, la misma metrópoli se encargó de destacar la importancia de las viejas provincias reconociéndoles una especie de autogobierno ejercitable a través de sus respectivas diputaciones, plantando así las raíces del régimen federal*”<sup>83</sup>

Así, el sistema federal, se ha conceptualizado primero como una forma de Estado en la cual conviven dos distintas soberanías: la soberanía de la Federación producto de la cesión que hacen de ella las Entidades Federativas, en un sistema que se ha llamado de “*cosoberanía*”; para luego transitar en su fundamentación teórica a entenderlo como un sistema que se organiza en torno a la unidad de la soberanía y no dividida por ende, que se caracteriza por la división vertical del poder entre Federación y Entidades Federativas, gozando éstas últimas de un alto grado de descentralización y de autonomía en lo concerniente a su régimen interno, pero unidas bajo el pacto federal. De tal modo, que el Estado Federal “*en principio...es similar a uno central: la unidad del Estado es la Constitución, pero la estructura de esa ley*

---

<sup>83</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. “*Derecho Constitucional*”, México, Editorial Porrúa, 2009, 20ª edición, p. 433.

*fundamental es diferente: en el sistema federal la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella pero que entre sí están coordinados”.*<sup>84</sup>

Creo yo, que esto último se corresponde con la realidad de nuestro actual sistema federal. Cuando nace México como País Independiente en el concierto de las naciones, lo hizo como una unidad y no como varios países Independientes. Es por ello, que pese a que hacia 1823, varias Provincias de lo que fuera la Nueva España se hubiesen declarado en Naciones soberanas, libres e independientes, lo cierto es también se reconocían unidas en una Federación. De ahí, que en México ante el movimiento centrífugo de las Provincias, el Constituyente de 1824, las dotó de autonomía, a fin de salvar la unidad.

Ello se demuestra con la exposición de motivos que hizo el Constituyente de 1824 de su obra. Como lo hemos mencionado en el apartado correspondiente, es en éste documento donde se hace eco de la autonomía que exigían las Provincias para atender las áridas tierras desérticas del norte del País o los cálidos y húmedos bosques y selvas del sur, respectivamente.

Así sucede entre nosotros, que el sistema federal corresponde a una auténtica Decisión Política Fundamental, pues tan luego como la Constitución en su artículo 39, recoge el principio según el cual, la soberanía reside en el pueblo, es en ejercicio de ella, que el propio pueblo decide erigirse en “*una República representativa, democrática, federal y laica, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental*”, declarado en el artículo siguiente.

---

<sup>84</sup> CARPIZO, Jorge. “*La Constitución Mexicana de 1917*”, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 227.



De esta forma, el sistema federal mexicano, es un sistema que funciona bajo la división de competencias entre varios niveles de gobierno: el propiamente Federal, el de las Entidades Federativas (mención aparte merece el Distrito Federal) y al interior de éstas, la competencia de los Municipios. De ello resulta, una auténtica división vertical del poder, en el caso particularmente mexicano, entre éstos tres niveles de gobierno.

Razón por la cual, el sistema establecido de competencias entre los tres niveles de gobierno funciona bajo una doble exclusión: primero, la establecida en el artículo 124 constitucional, según el cual *“las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*, y de la interpretación del propio artículo 124 y del 115 constitucionales, se entiende que las facultades de las Provincias resultarán de aquéllas que no estén expresamente concedidas a los Municipios.

Se establecen una serie de prohibiciones absolutas a las Entidades Federativas, tales como gravar el tránsito de personas y mercancías o celebrar alianzas con Potencias Extranjeras; de prohibiciones relativas, esto es de aquéllas facultades que podrán ejercer con aprobación del Congreso de la Unión, como establecer impuestos de tonelaje o permitir temporalmente la estancia de tropas extranjeras. Pero siempre en todo caso, como se desprende de la lectura de la parte final del primer párrafo del artículo 40 constitucional, los Estados estarán unidos en una Federación y bajo los principios del Pacto Federal.

De ello se deriva, que la Constitución establezca una serie de principios que las Entidades Federativas deberán respetar, tales como la adopción en su régimen interior de la forma republicana, representativa, popular y laica. Y para el caso de que el orden constitucional se vea interrumpido, por una invasión, o

un trastorno interior, se establece en el artículo 119 de la Carta Magna, lo que la doctrina ha denominado la *garantía federal*, esto es que las Entidades federadas tienen el derecho a que, ante alguna eventualidad externa o interna, la Federación las proteja a fin de conservar la Unión; por lo que “*en el supuesto de un peligro inminente que afronte alguna de las entidades estatales, no es necesario que se establezca una alianza entre ellas para resistir y hacer frente a ese peligro...porque ellas deben confiar en la tutela que les brinda la solidez, del poder de la Unión*”<sup>85</sup>.

En esta línea, también se han establecido “*garantías constitucionales*”, en su acepción procesal constitucional, según lo veremos apartados más adelante, por las cuales las Entidades Federativas, los Municipios y la propia Federación, pueden arreglar sus diferencias: así encontramos, por ejemplo, la solución de controversias por motivo de límites territoriales de facultad exclusiva del Senado (fracciones X y XI del artículo 76, artículo 46 y 105 constitucionales); la solución de los conflictos políticos que se susciten entre los poderes de una Entidad Federativa también a cargo de éste (fracción VI del artículo 76); los conflictos competenciales vía juicio de controversia constitucional, y; la acción de inconstitucionalidad, cuando alguna ley se oponga a la Constitución General de la República.

#### **3.1.2.4.1. El Municipio Libre.**

Por último, ya que hablamos de la división vertical del poder en tres grados o niveles de gobierno, nos corresponde ahora hablar del Municipio.

El Municipio es una institución que tiene su nacimiento en Roma. Es en Roma, en donde con la finalidad de sostener el orden jurídico en el vasto Imperio, hace nacer esta institución, que permite el autogobierno de las provincias pero

---

<sup>85</sup> ARMENTA López, Leonel Alejandro, “*Federalismo*”, México, Editorial Porrúa, 2010, p. 143.

unidas al Imperio. De Roma pasa a Hispania, y es en esta provincia en donde se nutre de otras culturas, primero con instituciones de origen bárbaro, y luego las provenientes de los árabes, pues unos y otros, bárbaros y árabes, invadieron y conquistaron España.

El producto, es decir la institución típicamente romana fundida con aspectos culturales de otras civilizaciones, ante su decadencia hacia finales del medioevo, encuentra su repunte a la llegada a tierras americanas. De tal modo, que la fundación del primer Ayuntamiento de la América Continental, esto es la Villa Rica de la Vera Cruz hacia 1519, encuentra sólidas expresiones de su renacimiento.

La Institución es reconocida en la Constitución de Cádiz de 1812, pero ni siquiera mencionada en la primera Constitución formal mexicana de 1824, y es curiosamente en la Sexta Ley centralista componente de las *Siete Leyes Constitucionales* de 1836 en donde por primera vez se detalla la vida jurídica interna de los Ayuntamientos, estableciéndose el sistema de elección popular para los cargos concejiles, la no reelección de los funcionarios municipales, su renovación cada año y la forma de integración del cabildo municipal, además de señalar con claridad las funciones a cargo de éste nivel de gobierno.

La Constitución de 1857 tampoco se ocupa de la Institución, pese a que al interior del Constituyente del que deriva este texto constitucional, se hace valer la voz del diputado José María del Castillo Velasco, en un voto particular intitulado "*Libertad Municipal*", en el cual deja sentir la necesidad de asentar las bases sobre las que habrán de establecerse el tercer orden de gobierno:

Por estas consideraciones, buscando la prosperidad de los pueblos y siguiendo sin vacilar las consecuencias del principio de soberanía popular, propongo al augusto Congreso como un artículo de la

Constitución que toda municipalidad, con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio.<sup>86</sup>

Finalmente, fue con el movimiento social y político de 1910, que bajo la causa del descontento con las jefaturas políticas instauradas por el General Porfirio Díaz, que la lucha por el “Municipio Libre”, tal y como lo denomina el actual artículo 115 constitucional, fue bandera de lucha para muchos caudillos de la Revolución. Así por ejemplo, encontramos mención de él en el *Plan del Partido Liberal Mexicano*, a cargo de los hermanos Flores Magón; el *Plan de San Luis Potosí*, elaborado por Madero; o el *Plan de Guadalupe y sus adiciones* de Venustiano Carranza. Demandas que desembocaron en la elaboración y aprobación del artículo 115 al interior del Congreso Constituyente de 1916-1917.

Ya para antes de la promulgación de la Constitución de 1917, Carranza en base a las adiciones del 12 de diciembre de 1914 al Plan de Guadalupe, por el cual se facultaba para expedir las “*leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, políticas y sociales del país*”, fue que expidió la *Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República*, del 26 de diciembre de 1914 -artículo de la Constitución de 1857, que garantizaba en las Entidades Federativas la adopción del régimen republicano, representativo y popular a su interior- cuyo valor es excepcional para los efectos que analizamos. En la exposición de motivos de dicha ley, está el espíritu que llevó años después a los Constituyente de 1917 a adoptar al Municipio como tercer nivel de gobierno, pues se dice:

Que es insostenible ya la práctica de los Gobiernos, de imponer como autoridades políticas personas enteramente extrañas a los

---

<sup>86</sup> DEL CASTILLO Velasco, José María. “*Libertad Municipal*”, voto particular de fecha 16 de junio de 1856 al interior del Congreso Constituyente de 1856-1857, folleto proporcionado por el Gobierno del Estado de Jalisco, 2006, p. 8.

municipios, las que no han tenido otro carácter que el de agentes de opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes...

Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para que todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos haciéndoles comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita el esfuerzo común para lograr la defensa de derechos de cada uno y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

Que el Municipio Independiente es la base de la libertad política de los pueblos así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están capacitadas por estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia.<sup>87</sup>

Con este ímpetu, Carranza también expediría la *Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios*, la *Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California*, la *Ley sobre procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República*, y más tarde, con la instalación del Congreso Constituyente de 1916-1917, la exposición de motivos que dirigió a éste del *Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857*:

El Municipio independiente es sin duda una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre;

---

<sup>87</sup> Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República (de 1857), de fecha 25 de diciembre de 1914, En: QUINTANA Roldán, Carlos. *"Derecho Municipal"*, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 2008, pp. 85-87.

conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así de la voracidad insaciable que de ordinario ha demostrado los gobiernos...

El Proyecto Carrancista en lo esencial proponía el establecimiento del Municipio Libre como nivel de gobierno al interior de las entidades federativas, organizados por un Ayuntamiento electo popularmente, sin que hubiese autoridad intermedia entre éstos y los Gobiernos Estatales, dotados de personalidad jurídica propia, y quienes administrarían libremente la hacienda municipal, recaudando todos los impuestos y contribuyendo a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que fijara la ley reglamentaria, facultando al Ejecutivo para nombrar inspectores a fin de vigilar la contabilidad del Municipio, y a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para resolver los conflictos hacendarios entre el Municipio y el Estado.

Si la parte política del proyecto, en cuanto al Municipio Libre no representó mayor problema, la cuestión hacendaria provocó la presentación de al menos dos proyectos más en torno al tema. Las discusiones al interior de la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales, presidida por Hilario Medina y Heriberto Jara, se centraron en el mecanismo de recaudación de los impuestos y sobre la intervención de la Suprema Corte en los problemas hacendarios entre una Entidad Federativa y uno o algunos de sus Municipios. El artículo 115 fue aprobado en lo general por 148 votos a favor y 26 en contra.

La cuestión hacendaria, instaurada en la fracción segunda del Proyecto carrancista, fue el punto de desacuerdo. Luego de haberse presentado el voto particular por los diputados Medina y Jara, por la que el Estado Local asumía la función de recaudación de impuestos, garantizando una serie de mínimos a

favor del Municipio, también rechazado, fue que hacía el 30 de enero de 1917, siendo las 3:30 de la madrugada, la fórmula según la cual los Municipios administrarían libremente su hacienda, la cual se conformaría de las contribuciones que señalarían las Legislaturas estatales, y que en todo caso serían suficientes para atender sus necesidades, fue aprobada por 88 votos a favor y 62 en contra.

De la promulgación de la Constitución el 5 de febrero de 1917 a la fecha, se ha reformado trece veces el artículo 115 constitucional; quizás la reforma de mayor importancia, fue la publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983, cuya iniciativa fue presentada por el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado en la Cámara de Senadores el 6 de diciembre de 1982, y por la cual, se reconoce la importancia que ha jugado el Municipio en el proceso histórico del País, se precisan los servicios públicos que prestaría el Municipio, así como la posibilidad de que éstos se coordinen y asocien entre sí para la eficaz prestación de dichos servicios, y se establecen a favor de los Municipios, en aras de su autonomía hacendaria, los rendimientos de sus bienes propios, así como de otras contribuciones e ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

De tal suerte, que de importancia mayor resulta el artículo 115 constitucional en lo que toca a la regulación del Municipio, pues en él se regula lo siguiente:

- a) Se le reconoce como la base política-administrativa en que se funda el Estado Federal Mexicano;
- b) Se le reconoce personalidad jurídica propia y capacidad de poseer y administrar su patrimonio y hacienda municipales;
- c) Su gobierno recae en un Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, un número determinable de regidores y síndicos, garantizando la mayor representatividad política al interior de éstos;

- d) La facultad para que el cabildo municipal, expida ordenamientos jurídicos, tales como bandos, ordenanzas y reglamentos municipales;
- e) Se establecen una serie de servicios públicos que deberá de prestar, tales como agua potable, alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública, rastros, jardines, mercados y centrales de abasto, panteones, por ejemplo; con la posibilidad de coordinarse o asociarse con otros Municipios para su prestación, o bien, celebrando convenios con los Estados, para que de manera temporal, sean éstos quienes los presten.
- f) Asimismo, se hace eco de su autonomía hacendaria, estableciendo para ellos una serie contribuciones, aprobadas por las Legislaturas Locales, a su favor; los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, y una serie de participaciones Federales y Estatales en pro del desarrollo económico, social y cultural del Municipio.

### **3.1.2.5. Declaración de los “derechos humanos”<sup>88</sup>.**

No podemos hablar de las Decisiones Políticas Fundamentales establecidas en la Constitución, sin dejar de referirnos por supuesto, a lo que en el presente apartado se abordara, esto es acerca de los derechos fundamentales, cuya teorización viene a ser retomada muy intensamente por la Ciencia Jurídica como nunca antes, tanto en el plano doméstico como en el internacional.

La evolución de lo que hoy se conoce como derechos fundamentales, inició con los llamados “*derechos de primera generación*”, que vinieron a traducirse en libertades y cuya primera generación de teóricos calificaron como “garantías constitucionales”. Definición que al día de hoy, tiene otro contenido

---

<sup>88</sup> Actualmente está en proceso de aprobación por parte de las Entidades Federativas, una reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, aprobada por la Cámara de Diputados, como Cámara Revisora, el 13 de diciembre de 2010: *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, número 3161-VII, año XIV, martes 14 de diciembre de 2010. En: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>



en el plano del derecho procesal constitucional, como se verá en el apartado correspondiente.

De tal modo, que estos prístinos derechos fundamentales fueron declarados de forma solemne en los primeros documentos que registra la historia, producto del movimiento denominado *constitucionalismo*, que al día de hoy pugna por su respeto y tutela, ya no sólo como obligación a cargo del Estado, y por tanto en el ámbito nacional, sino por causas diversas ahora oponibles contra los agentes del mercado y a nivel internacional.

Conforme fueron avanzando las condiciones históricas de los pueblos, los derechos de primera generación o de las libertades civiles y políticas, se vieron rebasadas por la aparición de nuevos derechos: los sociales. Estos también llamados derechos de segunda generación, vinieron a hacer transitar al Estado, de una forma liberal a un Estado Social de Derecho.

Tiempo después, lo que se ha denominado como *globalización* hicieron a parecer nuevas necesidades de tutelar derechos, que ya no sólo correspondían a un individuo o a un grupo de individuos, sino a la colectividad entera, tales como el derecho a la salud, el derecho a un medio ambiente sano, derecho al desarrollo y derecho a la paz, por ejemplo. Fue entonces que aparecieron los derechos de tercera generación o “difusos”, cuya elaboración e inserción en las constituciones, plantea serios problemas de defensa a través de los medios tradicionales de control constitucional, a los que algunos países europeos y latinoamericanos han dado respuesta, creando medios *ad hoc* para su defensa. Tales medios, no son novedosos para algunos países, como por ejemplo para los Estados Unidos de Norteamérica, que ya contaba con el remedio, mediante la incursión de las “*relator action*” y las “*class action*”, pero que para los países latinoamericanos, representa un serio problema, en donde las “garantías constitucionales” tradicionales, como el

amparo, significan medios de auténtica defensa de derechos individuales y de allí su carácter individualista y concreto.

Respecto a los derechos fundamentales, cabe reconceptualizarlos y ubicarlos dentro de una Teoría más amplia acerca de lo que es la democracia. Por ello, si partimos de la idea de la Constitución, como el documento en donde se asume el hipotético contrato social<sup>89</sup>, cuyo clausulado está compuesto, entre otras, de los derechos fundamentales, necesariamente debemos de concluir que la validez de las decisiones y políticas públicas, tomadas por el Estado, no sólo deben de tomar en cuenta a las formas que el propio texto constitucional prevé (*democracia formal*), sino que además, deben de atender a los contenidos (*democracia sustancial*)<sup>90</sup>.

De tal modo que la Decisión Política Fundamental que analizamos, consiste en el reconocimiento que haga el Estado de la existencia de los derechos fundamentales a favor de los individuos, establecidos en su ordenamiento jurídico, en especial en la Constitución, que además exigen el establecimiento de mecanismos ya institucionales, ya procesales a efecto de garantizarlos. Pero de ningún modo, se debe entender que tales derechos se encuentran sujetos a los vaivenes de la política o del mercado.

En el plano de estos derechos que se han denominado “derechos fundamentales”, los retos son serios en su avance. De tal modo que las tareas al respecto, las resume de manera muy original el profesor italiano Luigi

---

<sup>89</sup> Al respecto con esta definición de la Constitución como “metáfora del hipotético contrato social” es interesante consultar la obra de Luigi Ferrajoli, “*Epistemología jurídica y galantismo*”, Trad. Pedro Salazar, México, Edit. Fontamara, 2004, p.275.

<sup>90</sup> Con relación a la distinción entre “democracia formal” y “democracia sustancial”, es conveniente revisar el trabajo del maestro Luigi Ferrajoli, (Derechos y Garantías. La ley del más débil. Trad. Perfecto Andrés Ibañez y Andrea Greppi, 5ª Edición, Madrid, España, Edit. Trotta, 2006, pp. 23-25), en donde los derechos fundamentales vienen a tornarse como aquello “que no puede decidirse o debe ser decidido por cualquier mayoría” en las democracias contemporáneas y por tanto constituyen un nuevo criterio de “validez” de las decisiones políticas y jurídicas.

Ferrajoli, cuando señala que:

- 1) Ante todo [se deben] garantizar todos los derechos, no sólo los derechos de libertad sino también los derechos sociales;
- 2) En segundo lugar, frente a todos los poderes, no sólo los poderes públicos, sino también los poderes privados, no sólo del Estado, sino también del mercado;
- 3) En tercer lugar, a todos los niveles, no sólo del derecho estatal, sino también del derecho internacional.<sup>91</sup>

De tal modo que en los subsiguientes apartados, se muestran los avances de nuestro país en cuanto a la enunciación de estos derechos, se refiere.

#### **3.1.2.5.1. Derecho a la “no discriminación” o “cláusula de no discriminación”.**

Uno de los avances más significativos en materia de protección de derechos humanos en el constitucionalismo mexicano, es precisamente la introducción de la “cláusula de no discriminación”, el 4 de agosto de 2001, llevado a cabo mediante reforma constitucional al artículo primero, en los siguientes términos:

**“Artículo 1º.-** en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias,

---

<sup>91</sup> FERRAJOLI, Luigi, *“Epistemología jurídica y galantismo”*, Trad. Pedro Salazar, México, Edit. Fontamara, 2004, p.277.

el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

El derecho fundamental de “no discriminación”, guarda íntima relación con el principio de igualdad jurídica. De hecho, podemos decir que el derecho a la “no discriminación”, es producto de la evolución en la hermenéutica que se ha dado al principio de igualdad. Pues si bien, antes la igualdad en “*droits*”, significaba la negación de las diferencias fácticas, o bien, la imposición de ciertas características sobre las demás diferencias, hoy en día, la corriente *garantista* coincide en determinar, que la igualdad se corresponde con el derecho de todos los individuos a la “diferencia”; es decir, la igualdad en “*droits*”, tiende a crear una “equivalencia de las oportunidades”: lo mismo que para el negro, el blanco, el hombre, la mujer, el católico, el protestante, el heterosexual, el homosexual, el de izquierda o el de derecha, en principio todas las diferencias son equivalentes y por tanto merecen ser tuteladas por el Derecho. Esto es “... la igual *valoración jurídica de las diferencias, basado en el principio normativo de igualdad en los derechos fundamentales –políticos, civiles, de libertad y sociales- y al mismo tiempo en un sistema de garantías capaces de asegurar su efectividad.*”<sup>92</sup>

Aunque solemos pensar que la pluralidad, y la tolerancia que ella exige, son acompañante de la democracia, la Historia lo niega. Así, las democracias occidentales, han sido acompañadas de la negación de derechos a grupos determinados y vulnerables de personas. De tal suerte, que a lo largo de la Historia de la democracia occidental, las mujeres, los negros, los blancos, los mestizos, los indígenas, los homosexuales, los económicamente vulnerables y desposeídos y los jóvenes, por ejemplo, han sido integrados al proceso de

---

<sup>92</sup> FERRAJOLI, Luigi. “*Derechos y Garantías. La ley del más débil*”, 5ª edición, trad. Perfecto Andrés Ibañez y Andrea Greppi, España, Editorial Trotta, 2006, p. 75.

democratización de las sociedades de forma paulatina.

Pesé a éstos avances, todavía queda un obstáculo potencial para la total “universalidad” del goce de los derechos fundamentales: la ciudadanía; y cuya eliminación se hará en la medida en que los viejos “nacionalismos” sean matizados con una especie de corriente cosmopolita de los derechos fundamentales. Es la ciudadanía entonces, la que aún pesa en los sistemas jurídicos para negar los derechos fundamentales a los inmigrantes, refugiados y desplazados de sus países de origen, por motivos étnicos, económicos, sociales o políticos.<sup>93</sup>

La discriminación por tanto, se integra a opinión de Norberto Bobbio de tres elementos: 1) la comprobación de una diferencia que distingue a unos de otros; 2) la evaluación positiva de ese rasgo y, por ende, la evaluación negativa de los que carecen de él, y; 3) la legitimación de los superiores a dominar, someter, utilizar, maltratar y hasta exterminar a los pretendidamente inferiores.<sup>94</sup> De esta manera, el derecho a no ser discriminado, adquiere su sentido al entender que la discriminación, tiende a anular, negar o menoscabar, de forma desproporcionada e irracional, el goce de los derechos fundamentales por algún rasgo distintivo.

Este derecho, además, es producto de las nuevas teorías garantistas, que oponen los derechos fundamentales, bajo le premisa de la universalidad, frente al Estado, y a los particulares en general. Cuando es oponible éste derecho frente al Estado, entonces se llamará *derecho fundamental*, pero

---

<sup>93</sup> Así por ejemplo, según datos publicados en el reportaje “*Al final del camino*” de Mac Margolis (Revista *Newsweek en español*, marzo de 2009), señala que con motivo de las crisis económicas, el número de migrantes se ha disparado: “*Los migrantes representaban 2.3 por ciento de la población mundial en 1965. Para 2000, es cifra se disparó a 2.9 por ciento, pero ahora la tendencia está cambiando*”. Así según datos de la misma publicación, son 13 millones de mexicanos los que residen en los Estados Unidos.

<sup>94</sup> Véase: SALAZAR Carrión, Luis. “*Democracia y discriminación*”, Consejo Nacional para prevenir la Discriminación, México, 2005, Cuadernos de la Igualdad No. 5, pp. 49 y 50.

cuando se hace frente a los particulares, se puede intentar la tipificación del delito de “discriminación”.

En México, aún queda mucho que hacer en el logro de la no discriminación; y es que nuestro País, muestra todavía reminiscencias a su pasado, marcado profundamente por la división de castas colonial, el monopolio de conciencias de la Iglesia católica, el sistema patriarcal al interior de las familias mexicanas, y por ende el irreflexivo “*machismo*”, y los típicamente tabúes en torno a la homosexualidad; a ello se suma, profundamente las desigualdades económicas, sociales y culturales, que agudizan las prácticas discriminatorias.

#### **3.1.2.5.2. Derecho de acceso a la información.**

Permitir que los ciudadanos de un Estado puedan acceder a los archivos que se tienen como públicos, sólo tiene cabida, en un Estado en donde éstos son mandantes y los funcionarios públicos, son mandatarios; razón por la cual, como sucede en el “mandato civil”, la rendición de cuentas y la transparencia - como garantía- hace posible el combate a los “*arcana imperii*”<sup>95</sup> del Estado; se da publicidad a los actos de gobierno, se evita en gran medida la corrupción, se logra la paridad de información entre gobernados y gobernantes, y fundamentalmente, se logra un medio de control por parte de los ciudadanos sobre la gestión gubernamental de los funcionarios públicos.

De esta manera, el “derecho a la información”, se desenvuelve en tres variantes: Primero, en el “derecho a ser informado”, lo que se traduce en que el Estado debe de difundir información clara, objetiva y veraz, así como

---

<sup>95</sup> Denominación que utilizó Tácito (55-120), para designar lo que en la ciencia política, se ha entendido como “secretos de Estado” o “razones de Estado”. Véase: RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús. “*Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*”, 5ª edición México, Editorial del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008, Cuadernos de la Transparencia No. 4, Instituto de Acceso a la Información Pública.

abstenerse de llevar a cabo maquinaciones que lleven al engaño u ocultamiento de la información relevante para la población; en segundo lugar, tenemos el “derecho a informar”, a través del cual los individuos, en correspondencia al derecho de libertad de expresión, pueden divulgar información que considere de trascendencia, a través de los medios establecidos para ello, y; finalmente, el “derecho a investigar o a hacerse de información”, que suele ser el derecho al que más referencia se hace cuando hablamos de “derecho a la información”, y que se refiere a la prerrogativa que posee todo gobernado a solicitar del Estado, informaciones que obren en los archivos públicos de éste.

Con la expedición de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, en el año 2002, se da el primer intento en México de reglamentar este nuevo derecho fundamental del que gozan hoy en día los mexicanos. A la par, es creado el hoy *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos* (IFAI), quien se nos ofrece como un auténtico garante de este nuevo derecho fundamental, quien día a día, abre pautas a la democracia, delimitando el espacio público del privado y eliminando las prácticas azarosas de la Administración Federal de abrirse a la transparencia.

La inserción del derecho de acceso a la información, se realiza en el año de 1977, bajo la presidencia de José López Portillo, con la finalidad de homologar nuestra Carta Magna con el entonces recientemente suscrito *Pacto de los Derechos Civiles y Políticos*, que lo contemplaba. Sin embargo, sería con la reforma constitucional del año 2007, que en definitiva se dan las bases bajo las que se instrumenta este derecho.

La reforma constitucional del 2007, al artículo sexto de la Carta Magna en materia de acceso a la información, fue producto de un verdadero consenso

nacional. Su génesis se encuentra en el año 2005, con la “*Declaración de Guadalajara*”, suscrita por los entonces gobernadores de Zacatecas, Aguascalientes y Chihuahua, Amalia García, Luis Armando Reynoso y José Reyes, en ese orden, en el marco del “*Primer Foro de Transparencia Local*”, con sede en el Estado de Jalisco. Sin embargo sería con la llamada “*Iniciativa Chihuahua*”, presentada en el segundo de éstos foros, que la “*Declaración de Guadalajara*” tomaría su cauce jurídico, hasta convertirse en una iniciativa presentada por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, en el año 2006.

En esencia, la iniciativa de reforma surge de dos necesidades contundentes: primero, atiende a la necesidad de dar las bases y límites a éste nuevo derecho fundamental, contemplado desde 1977, toda vez que “...*la democracia mexicana no puede contentarse con lo adquirido, sino que debe ir en busca de nuevos instrumentos que le den sustento, calidad y viabilidad a largo plazo*”, y; en segundo lugar, toda vez que no existían parámetros a los que se sujetarán cada una de las legislaturas locales en la materia se convierte en “...*una heterogeneidad indeseable que se instala en casi toda la República a falta, por así decirlo de una guía constitucional...*”. De ello, se deriva que en el texto vigente de nuestra Ley Fundamental, se desarrolle este novedoso derecho fundamental y se expresen los principios bajo los que habrán de sujetarse las leyes que lo garanticen en los tres niveles de gobierno, y al que habrán de sujetarse todas las autoridades del País.

Al efecto, es el principio de “*máxima publicidad*” el eje rector de la reforma, pues, inspirado en el principio “*pro homine*”, será éste el que deberá prevalecer en caso de duda; sin embargo, como límite que se opone a éste derecho fundamental, se encuentran que la información sea catalogada como reservada o confidencial (*prueba de daño*): en el primer caso, se trata de razones de Estado, esto es por cuestiones de seguridad nacional, economía,



relaciones con el exterior, por ejemplo, que la información no puede ser otorgada; en el segundo caso, se trata de datos personales.

Así mismo, se establece el principio de “*presunción de buena fe*” por parte del solicitante, pues no se podrá exigir explicación del uso que hará de la información solicitada, ni que el solicitante demuestre interés alguno. Al mismo tiempo, se establece la gratuidad al acceso, pero estableciendo costo para el caso del soporte material en el que sea entregada la información. Se impone un “*mandato al legislador*” para la creación de organismos que gocen de autonomía operativa, de gestión y de decisión, quienes resolverán de forma especializada, expedita e imparcial, los procedimientos de revisión en donde se presente alguna controversia en el otorgamiento de la información solicitada, entre el sujeto obligado y el gobernado.

Mención aparte, merece señalar, que una de las ventajas que se dan con la reforma constitucional de 2007 en esta materia, es la que se refiere a la existencia de información que se debe hacer pública sin necesidad de mediar previa solicitud de acceso a la información, tales como la normatividad de la dependencia, la estructura orgánica, la remuneración de cada servidor público, las concesiones y licitaciones que se realicen, etc. Por otra parte, una novedad que encontramos, es que dentro de las obligaciones de transparencia de los “sujetos obligados”, no sólo se encuentra la de dar acceso a la información con respecto a sus montos asignados, sino también de aquéllos “recursos públicos que entreguen a personas físicas y morales”, según la redacción de la fracción VI del artículo sexto constitucional.

Pese a éstos avances en materia de transparencia y acceso a la información, dos temas siguen siendo puntos débiles: me refiero al tema de la diferencia de costos del soporte en que es entregada la información y que en algunos casos

puede ser una brecha entre la transparencia y la opacidad<sup>96</sup>, y en segundo lugar, a los diferentes plazos que se establecen para la entrega de la información. Así por ejemplo, a nivel federal, una solicitud desde que ingresa a la Unidad de Enlace de cualquier Dependencia Pública, hasta la total resolución del recurso de revisión interpuesto por el recurrente, en su caso, puede llegar a tardar 120 días hábiles (sin contabilizar plazos de prevenciones ni el tiempo para que el sujeto obligado dé total cumplimiento a la resolución del IFAI).

### **3.1.2.5.3. La introducción del “Habeas Data”.**

Si lograr una cultura de la transparencia y rendición de cuentas, no sólo entre gobernados sino también entre gobernantes, es difícil; delimitar el espacio público del privado, a efecto de tutelar la privacidad e intimidad, como derechos fundamentales conexos a otros tales como el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los individuos, no cabe duda, ello exige una gran labor garante por parte de todos los poderes del Estado.

No hay mejor ejemplo entre nosotros, para entender el cambio de paradigma por el que atraviesa el Derecho Constitucional en materia de derechos fundamentales, como el que nos ocupa en el presente apartado. Si antes bien, las “*garantías* individuales”, eran entendidas como auténticos medios tuteladores de derechos fundamentales oponibles en principio sólo frente al Estado; hoy, el cambio de rumbo hacia un sistema “*garantista*”, hace oponible los mismos derechos fundamentales, ya no sólo frente al Estado, sino también al mercado, y ya tampoco sólo en el marco de una determinada soberanía, sino también en un contexto internacional.

---

<sup>96</sup> Al respecto, véase por ejemplo el diagnóstico que realiza el Doctor Ernesto Villanueva, en: “*Los costos del derecho a saber*”, Revista semanal “Proceso”, número 1757, México, 4 de julio del 2010.

De tal suerte, que con la introducción del “*habeas data*” en nuestra Carta Magna, mediante una reforma constitucional al artículo dieciséis, se logra que los “datos personales” (entendidos como aquellos datos alfabéticos o numéricos que identifican o hacen identificable a un individuo) sustentados en archivos o soportes del propio Estado o incluso de particulares, abarca las facultades del individuo para poder acceder, rectificar y cancelar éstos, así como oponerse a su uso y conocimiento por parte de terceros; lo que hace del “*habeas data*” una garantía por la que el individuo accede y vigila el uso de sus datos personales.

Lo anterior, surge en respuesta a una cada vez más avanzada tendencia, por parte de los poderes fácticos, tales como las empresas corporativas, y entre ellas de especial atención los medios de comunicación, a inmiscuirse en la vida privada de las personas, pudiendo dañar la imagen pública de ella y el libre desarrollo de su personalidad.

#### **3.1.2.5.4. La protección a los derechos de los pueblos indígenas.**

No quisiera dejar de iniciar este apartado, sin acudir a una fuente real, que define de forma auténtica y concreta la situación actual de los pueblos indígenas y de sus miembros. Un simple volante nos ofrece una idea de la situación de marginación en la que viven, y que me mereció transcribirlo:

##### **“A TODO EL PUEBLO MEXICANO**

LES DECIMOS COMO INDÍGENAS QUE EN LA SIERRA DEL NORTE DE PUEBLA, EN VERDAD VIVIMOS EN UNA VERDADERA POBREZA.

NO QUEREMOS MOLESTARLOS CON NUESTRA PRESENCIA EN LA CIUDAD,  
PERO SOMOS EL RESULTADO DE UNA HISTORIA QUE UN GOBIERNO NOS  
ESCLAVIZO DURANTE QUINIENTOS AÑOS.

NO HABLAMOS CASTELLANO COMO UESTEDES. NO TENEMOS ESTUDIOS,  
PERO TENEMOS EL DERECHO COMO CADA MEXICANO, DE VIVIR Y NO SER

DISCRIMINADO.

GRACIAS AL CAMPO COMEN TODOS LOS CAPITALINOS, PERO NOSOTROS  
NO.

ESTO QUE ESTA USTED LEYENDO NOS LO ESCRIBIERON PARA QUE NOS  
BRINDARAN SU AYUDA.

GRACIAS POR LEER ESTE PANFLETO.

**NO SOMOS RICOS,  
VE NUESTROS PIES.”**

Aunque anónimo, éste volante con el que mendigan por las calles y los suburbios muchos niños, cuyos padres de origen indígena, tuvieron que emigrar a las ciudades por la falta de oportunidades y precariedades con las que se enfrentan cada día en sus tierras natales, me pareció un buen ejemplo para acercarnos al tema.

Si las Decisiones Políticas Fundamentales que hemos visto hasta aquí, son producto de la Historia, la cual hace que éstas adquieran su significación cultural; el derecho fundamental, que se apunta en los llamados “*colectivos*”, justamente combate la Historia. En una aspiración de igualdad en *droits*, la inclusión de éste derecho correlacionado con la cláusula de no-discriminación, tienden a pagar una deuda que el pueblo de México tiene para con los pueblos indígenas.

Víctimas de la discriminación, la exclusión y derivado de ello, de la falta de acceso a las oportunidades como empleo, vivienda y educación, viven desterrados a una centenaria pobreza<sup>97</sup>. La reforma constitucional a los

---

<sup>97</sup> Así por ejemplo, los pueblos indígenas ya no sólo enfrentan éstos añejos problemas; sino que ahora encaran la migración de sus hombres hacía Estados Unidos como principal destino y, muy probablemente la orfandad y viudez de sus mujeres; la extorsión por parte de grupos criminales para unirse a sus redes; la desaparición de sus zonas ecológicas, que gracias a sus creencias se mantenían en un esquema de desarrollo sustentable, y; sorprendentemente a enfermedades que antes se creían ciudadinas, como el VIH. Respecto a este último asunto, se sabe derivado de la solicitud de acceso a la información 0001200231210, ante la Unidad de Enlace de la Secretaría de Salud, que actualmente existen cerca de 3,417 casos de VIH/SIDA entre indígenas en tratamiento por parte del Sector Salud.

artículos 1, 2, 4, 18 y 115 constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, son una muestra de la transformación de México en una democracia constitucional, en la que

Las sociedades pluralistas actuales -es decir, las sociedades marcadas por la presencia de una diversidad de grupos sociales con intereses, ideologías y proyectos diferentes, pero sin que ninguno tenga fuerza suficiente para hacerse exclusivo o dominante y, por tanto establecer la base material de la soberanía estatal en el sentido del pasado- esto es, las sociedades... que asignan a la Constitución no la tarea de establecer directamente un proyecto predeterminado de vida en común, sino la de realizar las condiciones de posibilidad de la misma.<sup>98</sup>

Las sociedades contemporáneas se han tenido que enfrentar a un fenómeno común denominado “*globalización*”, que corre en una doble dirección: primero, la inmediatez de las transacciones económicas en el espacio y tiempo, el intercambio de mercancías y el desplazamiento de grandes masas de personas por el globo, en busca de mejores oportunidades de vida; por el otro, una reacción que enfrenta a las sociedades democráticas (cuya premisa es la pluralidad) a otras culturas y modos de vida, que hacen renacer su identidades nacionales, frente a la relatividad del *multiculturalismo*.

Es en el ojo de éste fenómeno, que todo lo que sabe a nacional o a identidad nacional es rescatable. Recordemos, el surgimiento del movimiento del EZLN en el marco de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) en el año de 1994. Más aún, en el marco del libre mercado, países de América Latina, cuyo linaje se remonta a la época colonial, han sufrido serias

---

<sup>98</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. “*El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*”, 7ª edición, trad. Mariana Gascón, Madrid, España, 2007, p. 13.

transformaciones en el tema. Es justo recordar, por ejemplo, las luchas reivindicatorias que sostuvo la población indígena de Bolivia (60% de la población indígena conformada por quechuas y aymaras) cuando se enfrentaron con intereses de corporaciones transnacionales por dos recursos naturales: el agua y el gas natural.

Hoy se calcula que los pueblos indígenas en la región (América Latina y el Caribe) se conforma por cerca de 33 a 35 millones de personas, aproximadamente un 8% de la población total del continente, subdivididos en unos 400 grupos lingüísticos diferentes<sup>99</sup>.

En México, al igual que sucedió con el resto de América Latina, sometida por tres siglos a dominios españoles, los llamados despectivamente “*indios*”, han tenido que sufrir las vergüenzas de la diferencia en el color de piel, la lengua, la religión, sus usos y costumbres. La construcción de una *identidad nacional* conforme a los nacientes Estados-Nación, buscaron la unidad en torno a una lengua, la española, una religión, la católica, un raza, la mestiza, un sistema jurídico, el legado español.

Nada cambio con la llegada de grupos liberales al poder, al menos en México. La Historia siguió construyéndose en héroes “blancos” y mestizos: el cura Hidalgo, Iturbide, Morelos, Francisco Mina, Ignacio Allende, Ignacio Aldama, Josefa Ortíz de Domínguez, Porfirio Díaz (aunque su origen es discutido entre indio y mestizo), Francisco I. Madero, Venustiano Carranza, etcétera. Ni aún con la llegada de un indígena al poder, Benito Juárez, las cosas cambiaron para los desdichados. Por el contrario, la reformas llevadas a cabo en materia de tenencia de la tierra, seguidas por los gobiernos juarista, lerdistista y porfirista, terminaron por despojar de sus tenencias a aquéllas comunidades

---

<sup>99</sup> BELLO, Álvaro y RANGEL, Marta. “*La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe*”, Revista de la CEPAL, número 76, abril, 2002, p. 45.

indígenas.

Hoy, en una aspiración de justicia social y de igualdad, se transita a un nuevo modelo, aquél en que “*las Constituciones reconocen a todos por igual un cierto número de derechos (lo que podríamos calificar como un ‘piso mínimo’ de derechos), pero a determinados sujetos, por razones de su vulnerabilidad histórica... les reconoce unos derechos añadidos (digamos una ‘cuota extra’)*”<sup>100</sup> Es aquí donde se apunta entonces la reforma constitucional en comento.

La reforma parte de dos columnas: a) la protección de los derechos *colectivos* de los que gozan los individuos que conforman la comunidad, y b) la garantía de protección a la comunidad frente a *la mayoría*. Ellas se reflejan en los apartados A y B del artículo 2º constitucional.

En el primer apartado, observamos que la *comunidad* tienen garantizados la autodeterminación y el autogobierno, teniendo como límites a la Constitución, las garantías individuales y los derechos humanos; la conservación de sus usos, costumbres, tradiciones, cosmogonía y conocimientos que los distinguen, así como el acceso a la *representatividad política*. Mientras que en el segundo apartado, se imponen una serie de mandatos constitucionales, a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios, con el fin de desarrollar un mejor nivel de vida para éstos pueblos.

---

<sup>100</sup> CARBONELL, Miguel. “*Los Derechos Fundamentales en México*”, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 1006.

### **3.1.2.6. De la creación de un sistema integral de control constitucional y el papel de la Suprema Corte de Justicia, en el nuevo marco constitucional.**

Si deseamos entender el actual papel que desarrolla la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el nuevo marco constitucional, es ineludible tenernos que referir al nacimiento y desarrollo de una nueva parcela jurídica: me refiero a lo que los doctrinarios han convenido llamar como “Derecho Procesal Constitucional”.

El Derecho Procesal Constitucional, es una nueva parcela jurídica, de relativa reciente creación, al menos si nos referimos a su sistematización científica.

El material jurídico con el que trabaja esta especialidad es de gran bagaje en el desarrollo de la evolución constitucional de los dos sistemas más representativos: el *common law* y el sistema *neorromanista* o *romano-germánico*.

Por una parte el desarrollo del *Common law*, por lo que al control constitucional se refiere, este se remonta a principios del siglo XVI, “*cuando el célebre juez Edward Coke, en el caso del Dr. Thomas Bonham (1610) afirmó que el derecho natural estaba por encima de las prerrogativas del Rey, sentando así las bases de lo que posteriormente sería el control constitucional de las leyes por parte de los jueces*”.<sup>101</sup>

Tales inicios pasaron a ser parte de las colonias inglesas y más tarde la tradición sería conservada por la naciente Nación en 1776: los Estados Unidos de Norteamérica. Aún cuando su Constitución, no establece lo que se ha dado

---

<sup>101</sup> GARCÍA Belaunde, Domingo. “*De la jurisdicción constitucional al Derecho Procesal Constitucional*” México, Edit. FUNDAP, 2004, p. 29.



a conocer como la *judicial review* o “control difuso”, lo cierto es que dicho control de constitucionalidad es producto de la tradición judicial de precedentes: primero la célebre sentencia “*Marbury vs. Madison*” (1803), dictada por el entonces Presidente de la Corte Suprema John Marshall y apoyada fundamentalmente en la exégesis realizada en los artículos periodísticos más tarde conocidos como “*El Federalista*”.

Dicha sentencia al mismo tiempo que iniciaba la tradición de la *judicial review*, reafirmaba un principio nuevo: el de la Supremacía Constitucional, hasta entonces inexistente en los documentos constitucionales de otras latitudes.

Luego de este fallo, habría otro mediante el cual la Corte Suprema, se declara como el intérprete final y supremo de la Constitución (caso *Cooper vs. Aaron*). De tal forma que el sistema americano o difuso, se caracteriza por: ser a través de vía de excepción, cualquier juez puede ejercer funciones de control constitucional, el fallo es sólo para el caso concreto y con efectos retroactivos.

Mientras que en Estados Unidos se iniciaba este sistema, el resto de América Latina hacia lo propio después de sus respectivas independencias, guiadas por el ejemplo del país del Norte, cuyas ideas democráticas y republicanas, fueron ampliamente difundidas gracias a la traducción del pensamiento de Alexis de Tocqueville. Por lo demás, no se puede decir que los países de América Latina, hayan hecho una simple traducción del sistema difuso, ni del sistema europeo, surgido un siglo más tarde; por el contrario, América Latina se debate más bien por una mixtura en su control constitucional. Sus aportaciones también son concluyentes: el Amparo nacido en México a nivel local en 1841 (la Constitución de la República de Yucatán), una acción popular de inconstitucionalidad en Venezuela hacia 1858, por ejemplo, hacen ver que en el progreso del control constitucional no se debe en exclusiva a la fuente norteamericana, ni al *eurocentrismo redentor*.

Fue hacia principios del siglo XX, que gracias al nacimiento de la República Federal de Austria, cuya elaboración de Constitución estuvo a cargo del jurista y filósofo *Hans Kelsen*, que se introducen los Tribunales Constitucionales, del que habría de teorizar ocho años después en su clásico *“La garantía jurisdiccional de la Constitución”*. Fue en ese texto, donde podemos ver el inicio de los trabajos científicos respecto a lo que prístinamente se conoció como la *jurisdicción constitucional*. En él, Kelsen habría de dar los elementos necesarios para caracterizar al “sistema europeo o concentrado” de control constitucional.

No obstante lo anterior, los trabajos del maestro Héctor Fix-Zamudio guiados por el pensamiento de Mauro Capeletti, Piero Calamandrei, y su maestro Niceto Alcalá Zamora Y Castillo, que en completa amplitud habla de una auténtica *“defensa de la Constitución”*, integrada por la protección de la Constitución, que es un *“sistema que tiende a lograr el funcionamiento fisiológico constitucional de los órganos de poder”*<sup>102</sup> y por las *“garantías constitucionales”* que tienden a *“combatir las situaciones de patología constitucional en cuanto el desconocimiento o la infracción de los preceptos fundamentales”*<sup>103</sup>.

Mucho se puede hablar sobre esta nueva especialidad jurídica, definida por el doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor como *“la parcela jurídico-procesal en la que habrán de sistematizarse los instrumentos, predominantemente de carácter procesal, tendientes a la salvaguarda de las reglas, los principios y los valores de la normativa fundamental”*<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. *“Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano”*. México, Edit. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 11.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>104</sup> FERRER Mac-Gregor, Eduardo. *“Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional”*, México, Edit. Porrúa-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2004, p. XVIII.

Es en este marco en donde se desarrolla el derecho procesal constitucional, y el papel de los jueces constitucionales, sobresaliendo el papel de los Tribunales Constitucionales.

Estos Tribunales Constitucionales inicialmente surgen como auténtico órganos constitucionales autónomos, independientes sobre todo del Poder Judicial; sin embargo, la inventiva experiencia de otros países, como los de América Latina, han hecho que se hable de una gran variedad de estos Tribunales Constitucionales; así por ejemplo, se puede hablar de Tribunales constitucionales ubicados dentro o fuera del Poder Judicial, Cortes Supremas Constitucionales y Salas Constitucionales.

A este respecto, cabe preguntarnos ¿Qué naturaleza guarda la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el nuevo marco constitucional?

De tal modo que debemos de diferenciar la naturaleza de un Tribunal Constitucional, desde dos ópticas:

A) Desde una perspectiva formal, que corresponde a la concepción tradicional, es aquél órgano creado para conocer especial y exclusivamente de los conflictos constitucionales, situado fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente tanto de éste como de los poderes públicos [...]

B) Una noción moderna y más amplia que corresponde a su enfoque material, entiende por tribunal constitucional al órgano jurisdiccional de mayor jerarquía que posee la función esencial o exclusiva de establecer la interpretación final de las disposiciones de carácter

fundamental [...] <sup>105</sup>

Al respecto, para desentrañar la naturaleza de nuestro más Alto Tribunal es necesario acudir a una retrospectiva de su evolución que ha pugnado por su perfeccionamiento como un auténtico Tribunal Constitucional, en dos períodos:

El **primer período**, que va desde 1917 hasta antes de 1987, durante esta etapa se aumenta el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia de 11 a 16 funcionando en Pleno y en tres Salas de cinco ministros cada una (20-agosto-1928); por segunda ocasión se aumenta el número de ministros de 16 a 21 (15 de diciembre de 1934), y para inicios de 1951 se crean, ante el rezago de la Corte, los *Tribunales Colegiados de Circuito*.

El **segundo período** que comprende de 1987 a la fecha. En un primer momento mediante la reforma del 29 de agosto de 1987 a la Ley de Amparo y la del 5 de enero de 1988 a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cuestiones de mera legalidad pasa a ser del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con lo cual se iniciaría un paquete de reformas para convertir a la Suprema Corte en un auténtico Tribunal Constitucional.

De gran importancia fueron las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, como **tercer período**, mediante la cual orgánicamente la Corte se reduce de 26 a los originalmente 11 Ministros, suprimiéndose la inamovilidad de sus miembros, con una duración en su encargo de 15 años. Por otra parte se crea el *Consejo de la Judicatura Federal*, como ya vimos *órgano de relevancia constitucional*, como parte integrante del Poder Judicial, mediante el cual la carga administrativa de la Suprema Corte es transferida a este nuevo órgano.

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 37.

Adicionalmente se establece un sistema de control constitucional, mediante el cual se introduce la *acción abstracta de inconstitucionalidad* y se amplían los supuestos de procedencia de las *controversias constitucionales*.

Posteriormente mediante reforma constitucional de 21 de agosto de 1996, se completa la anterior, mediante la integración del antiguo *Tribunal Federal Electoral* al Poder Judicial de la Federación, El nuevo *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, conoce entonces de dos nuevas garantías constitucionales: *el juicio para la protección de los derechos político-electorales* y *el juicio de revisión constitucional electoral*.

Finalmente con las reformas de 1999 a la fracción IX del artículo 107 Constitucional, se establece que las resoluciones que se dicten en *amparos directos* por los Tribunales Colegiados de Circuito, no admiten recurso alguno, salvo los juicios en los que se decida sobre la inconstitucionalidad de una ley o se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y además a juicio de la Corte, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

Años más tarde se emiten acuerdos por parte de la Suprema Corte de Justicia, con el fin único de depurar su competencia y convertirse en un auténtico último interprete de la Constitución y con ello en ser un Tribunal Constitucional.

Actualmente en el sistema integral de control constitucional, figura el añejo *Juicio de Amparo*<sup>106</sup>, renovado en la Constitución original de la Constitución de 1917, pero perfeccionado a través de las diversas reformas que ha sufrido; la *facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, la cual también ha sido alterada de su original concepción, hasta el día de hoy con la última

---

<sup>106</sup> En este rubro, también se encuentra pendiente de aprobación una reforma constitucional, aprobada por la Cámara de Senadores el 9 de diciembre de 2010.

reforma del 11 de noviembre de 2008; los *controles políticos por parte del Senado de la República*, a través de la *declaratoria de desaparición de los poderes de una entidad federativa*, la *solución de cuestiones políticas entre los poderes de un Estado*, así como resolver los *conflictos que se susciten con motivo de los límites territoriales*; la *responsabilidad oficial de los servidores públicos* (política, penal y administrativa); la *protección no-jurisdiccional de los Derechos Humanos* a través de la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* en 1992; la *controversia constitucional*, cuya ampliación se debió a la reforma de 1994, por la cual también los Municipios pueden iniciar estos juicios constitucionales; las *acciones de inconstitucionalidad*, introducidas con aquella reforma; así como el *juicio de revisión constitucional en materia electoral* y el *juicio para la protección de los derechos político-electorales*.

La naturaleza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un Tribunal Constitucional, desde la óptica material, no está en duda; por el contrario, respecto a las garantías constitucionales, la tarea es larga por perfeccionar las ya existente e introducir otras nuevas, como por ejemplo garantías constitucionales de control *a priori*, tales como podrían ser las recomendaciones consultivas respecto a la aprobación de un tratado internacional o control previo de leyes.

### **3.1.2.7. El Estado Laico.**

Quizás sea el principio de la *laicidad* del Estado Mexicano y por ende la supremacía de éste sobre las Iglesias, la Decisión Política Fundamental que palpita con mayor intensidad en nuestro acontecer, y que permite ejemplificar extraordinariamente, cómo es que tales decisiones políticas fundamentales son producto de la *penetración intrahistórica* de un pueblo, a grado tal que gozan de una *significación cultural*, tal y como lo asentamos en el Primer Capítulo del presente trabajo.

Hoy temas tan espinosos como el la educación confesional en recintos públicos, el aborde de temas de sexualidad en programas oficiales, el aborto, los métodos anticonceptivos como política de salud reproductiva, la reproducción asistida y subrogación materna, la eutanasia, o más cercano aún, la permisión de los matrimonios entre personas del mismo sexo y la posibilidad de adopción por parte de éstos, lejos de las convicciones éticas que cada uno de nosotros pudiera tener en torno a estos temas, han dejado entrever la lucha encarnada entre dos viejos enemigos: aquéllos que sostienen el “*laicismo*” del Estado, y aquéllos otros que desean ver transitar nuestro actual Estado Constitucional hacia lo que llaman un “*laicismo positivo*”.<sup>107</sup>

La *laicidad*, es un movimiento que se contrapone al fundamentalismo religioso de la Edad Media, fundado en el principio individualista y antropocentrista, que pugna por el “*respeto por el hombre individual qua hombre*”,<sup>108</sup> esto es del respeto por sus convicciones personales y la capacidad para elaborar o adherirse a valores y creencias propias que permiten una “*autonomía moral e intelectual ante el dogma y sus intérpretes*”<sup>109</sup>.

De ella -la *laicidad*- resultan dos versiones: la primera que podemos identificar como una versión “*laicista*”, esto es un modelo que pugna por la absoluta independencia entre los poderes terrenales y espirituales, dejando la facultad de creer o de no creer al ámbito privado de cada individuo. Versión fundada en el principio bíblico de “*Dar a Dios lo que es de Dios, y al César lo que es del César*”. De tal suerte, que ante la disyuntiva “*¿Quién era más importante? ¿El*

---

<sup>107</sup> Palabras expresadas por el Cardenal italiano, Secretario del Estado Vaticano, Tarciso Bertone, con motivo de su visita a México en 2009. Ver: “*Reclama Bertone laicismo positivo*”, en periódico “*Reforma*”, México, martes 20 de enero de 2009.

<sup>108</sup> HAYEK, Friedrich A. “*Camino de servidumbre*”, traducción de José Vergara, Madrid, Alianza Editorial S.A. de C.V., 2009, p. 43.

<sup>109</sup> SALAZAR, *op. cit.*, p. 13.

*emperador o el Papa?*<sup>110</sup>, diálogo que nos presenta Gerardo Laveaga en su obra *“El sueño de Inocencio III”*, los primeros laicos que surgen a la par del racionalismo y la Ilustración, en aras de la independencia entre el poder terrenal y el poder espiritual, con el nacimiento de los Estados-Nación, inclinarían la balanza a favor del primero, esto es del poder civil. De ello, deriva importantemente, un principio que suele ir de la mano con el *laicismo* del Estado, me refiero al principio que pugna por la supremacía del éste sobre las Iglesias. De este modo el modelo *laico* se caracteriza por lo siguiente:

- a) (Una) clara separación de los ámbitos normativos (el pecado y el delito claramente diferenciados); b) la firme delimitación de la influencia religiosa (sus reglas y su jurisdicción valen única y exclusivamente para los fieles); c) total reconocimiento y sometimiento de las religiones y sus iglesias a las leyes del Estado (la ley civil rige sobre todas las personas, ministros de culto incluidos); y d) diferenciación de legitimidad de los mandatos...<sup>111</sup>

De igual forma y compartiendo los principios del modelo *laico* surge un segundo modelo, el llamado *“Estado tolerante”*, en el cual *“el Estado a la vez que sería tolerante con los diferentes cultos, debía garantizar la tolerancia recíproca entre las iglesias... la llamada neutralidad estatal también funcionaba como una garantía de cierta igualdad jurídica”*<sup>112</sup>. De tal forma, que a diferencia de la primera versión de la laicidad, que se muestra con un tinte de cierta indiferencia con respecto a los diversos credos, bajo este modelo resulta que el propio Estado les reconoce cierta importancia en el debate público y la conformación del marco común de convivencia.

---

<sup>110</sup> LAVEAGA, Gerardo, *“El sueño de Inocencio III”*, México, Editorial Planeta Mexicana, 2007, p. 12.

<sup>111</sup> SALZAR, *op. cit.*, p. 15.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 26.



Sin embargo, “como suele ocurrir con los conceptos de relevancia política, se trata de una idea cuyo significado se ha moldeado con el tiempo”.<sup>113</sup> De tal suerte, que la *laicidad* se ha presentado con diversos tintes en las democracias constitucionales, que ofrecen soluciones diversas al problema de la relación entre Estado e Iglesias.

Así por ejemplo, sucede que en Francia, país cuna de la Ilustración y del racionalismo, en su Constitución de 1958, sea el artículo primero el que incluya esta Decisión Política Fundamental en estudio: “*Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza, religión y que respeta todas las creencias*”. País éste que era devotamente católico, y que al día de hoy, ha tenido que someter su laicismo a una revisión a la que se enfrenta, dada la coexistencia de otros credos en su territorio.

No menos hace la Constitución italiana de 1947, cuando prescribe en su artículo séptimo que “*El Estado y la Iglesia católica son, cada uno en su propia esfera, independientes y soberanos*”. Es en esta línea, en donde creemos se ejemplifica la adopción del modelo “laico”, cuya columna vertebral se sostiene en la absoluta independencia y respeto mutuo entre poder terrenal y poder espiritual.

En contrapunto, encontramos a la Constitución española de 1978, que goza de gran popularidad y legitimidad entre sus destinatarios, luego del consenso del que fue producto a la caída del régimen franquista, y que la ha vuelto referente obligado en los estudios dogmáticos de Derecho Constitucional. Para el caso, la Constitución española, prevé que la libertad religiosa y de culto de los individuos y las comunidades se aborda como un auténtico derecho fundamental, que reconoce como límite el necesario para el mantenimiento del orden público. Es

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 11.

así, que España no reconoce ninguna religión con carácter oficial, pero “*los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones*”, según reza el artículo 16 de su Constitución, y por el que creemos, este País debe de apuntarse en aquéllos que siguen el modelo del “*Estado Tolerante*”.

Por ello, no es extraño que luego de las vivencias en el pasado en cuanto a se refieren a las relaciones entre el Estado Mexicano y la Iglesia Católica, que sigue dominando en número de conciencias, el artículo 130 constitucional, al que nos referiremos más adelante, principie luego de la reforma de 1992, con el proemio que advierte la *significación cultural* del que es objeto esta decisión política fundamental: “*El principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias orientan las normas contenidas en el presente artículo. Las Iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley*”.

Entre nosotros sucedió, que a la llegada de la Iglesia Católica, junto con los conquistadores españoles, fueron elemento clave para la consumación de la mestizaje cultural y construcción de la *mexicanidad*.

La llegada primero de los franciscanos, más tarde de los jesuitas y luego las órdenes menores como los carmelitas o dominicos a tierras americanas, tuvieron como principal función los actos de conversión de los indios, su adoctrinamiento en el dogma cristiano y la enseñanza de los oficios. Sin embargo, al pasar de los años, como fue adquiriendo el monopolio de la fe, la tarea de aculturación cristiana y europea de los indios, la cobro bastante cara: sencillamente, por diversos medios, logró adueñarse de un vastísimo territorio, y lo más importante hacerse del control de conciencias, lo que le valió ser un importante factor de poder.

Tan es verdad lo anterior, que el poder político adquirido por la curia católica en la Nueva España, alcanzó niveles de influencia palpables, por ejemplo con su participación en las llamadas *Juntas de la Profesa*, y que determinaron los primeros senderos de la Nación Mexicana.

Cuando México logró su Independencia con respecto a la Metrópoli, el naciente Estado Mexicano, se encontraba inmerso en la matriz de la Iglesia Católica, que impedía su pleno nacimiento y desarrollo: la mayoría de las tierras estaba en manos de ella, la captación de ingresos a través del diezmo y limosnas, acaparaban lo suficiente para fundar el Estado civil, por lo que el mercado interno se encontraba deprimido, en especial por lo que toca a la propiedad inmobiliaria y al comercio de mercancías, pues grandes zonas cultivables estaban en “*manos muertas*” de los clérigos.

Ante ello, fue que los primeros liberales a la llegada al poder, como el caso de Valentín Gómez Farías, en su carácter de Vicepresidente de la República en la era santanista, impulsó una serie de reformas que permitieran el nacimiento *ad intra* del Estado Mexicano.

No menos los hombres de la Reforma tuvieron que hacer. Si Valentín Gómez Farías, había iniciado el movimiento de *Prerreforma*, a los liberales del siglo XIX, tocó consumarla. Así tenemos, que mientras en la Francia posrevolucionaria de 1789 “*las iglesias fueron transformadas en templos de la razón; la remoción de las campanas; el derrumbamiento de los campanarios para ‘ponerlos al nivel de la igualdad’; las estatuas de la diosa Razón (la Marianna); Notre Dame transformada en templo de la razón; la secularización del tiempo y del espacio mediante un nuevo calendario*”<sup>114</sup>, en México el proceso de *secularización* fue a través de medidas institucionales, que exigía el monopolio legislativo en el

---

<sup>114</sup> *Ibidem*, pp. 24 y 25.

Estado.

En la obra de mayor esplendor liberal, esto es la Constitución de 1857, en donde quedó expuesto su programa, no se logró integrar el principio de tolerancia religiosa o el de separación entre Estado e Iglesia por el Constituyente de ese año, pero cierto es que, a diferencia de la Constitución de 1824, ya no se decía nada del principio antagónico denominado de “*intolerancia religiosa*”, por el cual se reconocía a la religión católica como única y con intolerancia de otra en suelo mexicano.

Posteriormente con la expedición de las llamadas *Leyes de Reforma*, por el Presidente Juárez en el Estado de Veracruz, fue que se decretó la abolición del fuero eclesiástico, poniendo a los ministros de culto en un grado de igualdad jurídica a la par que el resto de la población; la abolición del diezmo obligatorio; el traspaso de la celebración de ritos religiosos en hechos relevantes de la vida humana, tales como el nacimiento, el matrimonio o la muerte, a actos secularizados y sancionados por el Estado que le permitirían tener un control estadístico y censal de la población; también el paso de manos de la Iglesia al Estado de los cementerios y de lugares de asistencia social, como orfanatos y asilos; la desamortización de tierras de manos muertas; y fundamentalmente el derecho de libertad de cultos, que hicieron nacer a nuestro país al mundo de la Modernidad, que nos ubican como un auténtico Estado *laico*. Así la “*Ley de de Libertad de Cultos*”, expedida el 4 de diciembre de 1860, resume el espíritu laico del Estado mexicano en los artículos 1° y 4°:

Artículo 1.- Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límite que el derecho de tercero y la existencia del orden público...

Y;

Artículo 4.- La autoridad de estas sociedades religiosas y sacerdotes suyos, será pura y absolutamente espiritual, sin coacción alguna de otra clase, ya se ejerza sobre los hombres fieles á las doctrinas, consejos o preceptos de un culto, ya sobre los que habiendo aceptado estas cosas, cambiaren luego de disposición...

Los principios que habrían de moldear éstas leyes, y que obedecieron a una versión laica del Estado, garantizaron una absoluta independencia entre el poder terrenal de la autoridad civil, y el espiritual de la Iglesia, y que hasta 1873, con una reforma constitucional impulsada por el entonces Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, nada más y nada menos, pasarían a ser los primeros artículos de aquella Constitución de 1857. De ahí que al abordar el tema del Estado laico decimonónico no es gratuito que sea

...en torno a la Reforma liberal, que hemos construido no sólo los monumentos históricos más férreos de nuestro pensamiento, sino también las más sórdidas leyendas negras; se trata pues de un tiempo aparentemente olvidado, que se toca con pinzas y con una extrema delicadeza, como quien teme despertar fantasma y demonios que hacen mejor quedándose en silencio<sup>115</sup>.

Así frente a los bellos recintos del culto católico, plagados de cristos, santos y vírgenes ornamentados, que denotan el fervor cristiano herencia de nuestro pasado colonial, durante la Reforma, se erigieron monumentos a los santos laicos, que hoy en día conviven con los transeúntes de las plazas públicas, en recuerdo de su obra para forjar la Patria que hoy somos.

---

<sup>115</sup> SERRANO Migallón, Fernando. “150 Años de Las Leyes de Reforma: 1859-2009”, México, Editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Serie Estudios Jurídicos*, Número 67, 2009, p. 43.

El Constituyente de 1916-1917, consciente de la necesidad de continuar la tradición de separar los asuntos civiles de los meramente eclesiásticos, y motivados por un sentimiento anticlerical (con el que suele identificarse a la laicidad) al recordar el apoyo de la jerarquía católica a diversos golpes de estado y asonadas militares en contra del gobierno civil en el pasado, así como su alianza con el régimen porfirista y el financiamiento al gobierno del usurpador Huerta, dieron por resultado el texto de los artículos 24 y 130 constitucionales de su obra magna.

De esta manera, el Constituyente de 1917, comenzó por reconocer la supremacía del Estado sobre las Iglesias, y fue más allá, al permitir la intromisión estatal en los asuntos eclesiásticos, rompiendo con el modelo clásico de Estado *laico*. El artículo 130 en su redacción primigenia, antes de la reforma de 1992, otorgaba competencia a los Poderes Federales, auxiliados por las autoridades municipales, para ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designarán las leyes; negaba personalidad jurídica a las asociaciones religiosas; las legislaturas estatales podían determinar el número necesario de ministros de culto en sus localidades; se requería permiso de la Secretaría de Gobernación para abrir y hacer funcionar locales dedicados al culto; se desconocía de validez oficial a los estudios realizados por los ministros de culto; se limitaba el poder adquisitivo de bienes raíces de tales agrupaciones religiosas, y finalmente, en el pasado por haber utilizado el púlpito como tribuna política, se restringía su libertad de expresión y de imprenta, al no poder hacer comentarios o críticas a las leyes civiles, autoridades del país o de acontecimientos políticos nacionales.

Por su parte, el artículo tercero prescribía que la educación laica que se diera en los establecimientos oficiales del Estado, prohibiendo a los ministros de culto o corporación religiosa ministrar educación de instrucción primaria.

Finalmente, el artículo 24 del texto constitucional, consagraba uno de los derechos que estaban siendo reivindicados luego de luchas intestinas por lograr una de las libertades más preciadas: la libertad de conciencia.

El artículo 27, asimismo negaba la capacidad de dominio de bienes inmuebles a las corporaciones religiosas.

Luego de que México transitara de la llamada “*intolerancia religiosa*”, plasmada en la primera Constitución mexicana de 1824 a un modelo laico, que garantizaba la absoluta independencia entre los negocios civiles de los eclesiásticos y de allí a una intolerancia jurídica y fáctica, que establecía una serie de facultades por la que el Estado podía intervenir en asuntos de culto religioso, sucedió que después de décadas de simulaciones entre ambos poderes, el Constituyente Permanente hacia 1991, comenzó la transformación del entonces estado de cosas en materia religiosa.

En aras de dar eficacia a una auténtica libertad religiosa y de culto, que con el entonces vigente artículo 130 constitucional se enclaustraba en el ámbito de lo privado, se llevaron acabo reformas a los artículos 130, 27, 24, 5° y 3° de la Carta Magna. En este sentido el Poder Reformador de aquél tiempo entendió que “...*la separación del Estado y las iglesias requería que en la esfera de las creencias religiosas no interviniera el Estado, y que las Iglesias y los ministros no intervinieran en los asuntos públicos del Estado...*”, de tal forma, que la reforma –al tocar sensiblemente principios que forman parte de nuestro legado histórico y cultural- no subvirtieran los fundamentos del Estado mismo, no restauraran privilegios injustificados, ni replantearan conflictos y problemas concluidos. Se trataba entonces de “*garantizar y proteger el ejercicio de la libertad de creencia de todos los mexicanos... que deciden cultivarla y profesarla no en forma aislada, sino en compañía de aquéllos con quienes comparten sus*

*creencias*<sup>116</sup>

Así bajo este espíritu, fue que la reforma a los artículos 3°, 5°, 24, 27 y 130 constitucionales publicada el 28 de enero de 1992, matizan la rigidez en el tratamiento que le dio el Constituyente de 1916-1917 al tema religioso, para volverlo a su cause. La reforma aludida abordó al menos 4 rubros: 1) la personalidad jurídica de las Iglesias; 2) el régimen patrimonial de éstas, por lo que se refiere a la tenencia de la tierra; 3) la educación religiosa en centros educativos, y; 4) la situación de los ministros de culto.

De este modo se pensó, que el seguir negando la personalidad jurídica de las iglesias, era equivalente a negar su carácter de centro de imputación de derechos y obligaciones, por lo que su tratamiento en los términos en los que se hallaba redactado el aludido artículo 130 constitucional, devenía en una laguna jurídica. De tal forma, que al ya no tener plena justificación la rigidez en el tratamiento respecto al tema que le dio el Constituyente de 1917, se dotó de personalidad jurídica a las iglesias que se constituyeran conforme a la ley reglamentaria en “asociaciones religiosas”, reformándose al efecto el artículo 130 constitucional. Gracias a éste reconocimiento, las *asociaciones* tienen garantizada la no intromisión del Estado en los asuntos religiosos; pueden libremente determinar el número de miembros de su congregación; participar en la erección, administración y sostenimiento de instituciones de asistencia privada; celebrar todo tipo de actos jurídicos necesarios para el cumplimiento de sus fines y usar bienes propiedad de la Nación para el culto público, según detalla la *Ley de Asociaciones religiosas y culto público* expedida el 15 de julio de 1992.

---

<sup>116</sup> Iniciativa de reforma constitucional a los artículos 3°, 5°, 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el Partido Revolucionario Institucional, en la Cámara de diputados el día 10 de diciembre de 1991, en voz del diputado Luis Dantón Rodríguez Jaime.



Derivado de lo anterior, es que al dotar de personalidad jurídica a una persona, uno de los atributos que importan es el referente al patrimonio. De allí que el viejo artículo 27 constitucional que prohibía la tenencia de propiedades por parte del clero, se reformó para permitir que las asociaciones religiosas pudieran administrar, poseer o ser propietaria de bienes raíces, pero siendo los exclusivamente indispensables para el cumplimiento de sus fines, entiendo por tales, ya no sólo los meramente espirituales sino también los de asistencia, como asilos u orfanatos. En este apartado, también se consideró, como lo hizo el Constituyente de 1917, sostener que aquéllos bienes históricos que habían pertenecido al clero, pasaran a bienes del dominio público del Estado.

Quizás el tema más espinoso de la reforma fue abordar la laicidad de la educación. Tema en el que triunfó la idea, de que en aras de la erigir la *neutralidad* del Estado, en la que éste no promueve ni prohíbe el ejercicio de algún culto, estaba a libre elección de los padres o tutores elegir entre la educación laica que imparte el Estado, o bien, la educación científica y cultural acompañada de la enseñanza de algún credo, que se impartiera en centros educativos en manos de particulares, incluso de asociaciones religiosas, pero siempre ciñéndose a los programas oficiales que emitiera la Secretaría de Educación Pública.

Por último, el renglón referente a la situación de los ministros de culto, permitió que en aras de la libertad religiosa que profesara cada persona, fueran ellas mismas las que decidieran libremente seguir algún tipo de voto monástico; se les devolvió el voto activo, pero siguiéndoles vetando el voto pasivo por elección o designación, pues de otra forma, el doble carácter de funcionario público y ministro de algún culto, comprometería seriamente la objetividad en la toma de decisiones y planteamiento de políticas públicas; y el reconocimiento oficial a los estudios que se realicen en instituciones religiosas.

Mención aparte merece el tema del régimen especial en materia de libertad de expresión y de imprenta del que gozan dichas asociaciones, en el marco del texto constitucional. Mucho se ha discutido la necesidad y mérito de mantener la vigencia de ciertas restricciones a las que se hacen acreedores los miembros de las iglesias y sus asociaciones. Lo cierto es que en la iniciativa de reforma constitucional de 1992 que nos ocupa, se dijo que *“el impedimento a participar en la política electoral no debe confundirse con tener y sostener ideas sociales sobre la realidad nacional y sus problemas”*. Es en este sentido que *“si bien el creyente puede remitir a la comunidad política a un ordenamiento divino... no puede exigir de la comunidad que se considere así misma creada por Dios y que sus mandamientos gobiernen ‘por gracia de Dios’, ni pueden identificarla exclusivamente con una determinada comunidad religiosa.”*<sup>117</sup>

Es bajo esta línea argumentativa, que obtenemos un elemento espejo de la laicidad del Estado: pues así como el Estado garantiza su neutralidad frente a los diversos credos y promueve el respeto entre ellos mismos, en reflejo a ello, es que las creencias religiosas, los llamados *dogmas* y cánones propios de cada iglesia, sólo valen para sus creyentes. Es así, el controvertido inciso e) del artículo 130, además de las limitantes genéricas que se imponen en el sexto constitucional en materia de libertad de expresión, de no vulnerar el orden público, la paz social y derechos de tercero, impone obligaciones específicas en materia religiosa, en cuanto a que a las asociaciones y sus ministros deben abstenerse de realizar propaganda a favor o en contra de partido o candidato alguno o criticar las leyes, autoridades o instituciones del País.

En nuestro tiempo, la Iglesia católica que aún domina conciencias en mayoría, ante los dilemas morales propios de nuestra época, tales como el aborto, los anticonceptivos, la homosexualidad, la eutanasia o la reproducción asistida, a

---

<sup>117</sup> HÖFFE, Otfried. *“Ciudadano económico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo”*, Traducción por: Carlos Díaz Rocca, Buenos Aires-Argentina, Editorial Katz, 2007, p. 125.

los que nos referíamos al principio de este apartado, muestran un hermetismo en el dogma, que se empeña en cerrar las puertas al diálogo con autoridades civiles y con otros credos, en el marco de la pluralidad y la tolerancia que exige como presupuestos, la democracia.

Si partimos que las democracias constitucionales, tiene como presupuesto fundamental a la pluralidad, se exige entonces que continuamente las comunidades políticas ejerciten la tolerancia, como segunda premisa; sin embargo, dicha tolerancia no debe abordarse de forma pasiva, en donde la sociedad se muestre como simple espectadora de su realidad y de las formas de vida que a su interior coexisten, sino que, continuamente tiene que hacer un ejercicio mayor de calificar “*qué valores son realmente valiosos y qué tipo de convivencia dentro de una cultura es realmente justo*”<sup>118</sup>.

De tal forma, que es en ese ejercicio *revisionista* de formas de vida y de valores, que los diversos actores sociales, como los partidos políticos, las asociaciones religiosas, los votantes de a pie, las organizaciones no gubernamentales, etcétera, deberían de tener participación en la *res pública*, lo que supone entonces un pleno goce de la libertad de expresión. Pero siempre, de cualquier modo, su práctica debe estar sujeta a estándares de no-violencia, tolerancia o discriminación, pues de modo contrario, su limitación encuentra plena justificación<sup>119</sup>, tal y como sucede hoy en día en el marco constitucional con las asociaciones religiosas y sus ministros que los limitan en su ejercicio.

---

<sup>118</sup> *Ibíd.*, p. 119.

<sup>119</sup> Hoy, por ejemplo, sabemos derivado de la respuesta a la solicitud de acceso a la información número 0000400155910, presentada por mí ante la Unidad de Enlace de la Secretaría de Gobernación, que a partir de 2003, año en que fue emitido el Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas, se han iniciado 32 procedimientos administrativos en contra de una asociación o un ministro religiosos, de los cuales, en 27 de los casos se han impuesto sanciones, por las causales de asociación con fines políticos, y realizar propaganda a favor o en contra de partido político o candidatos; utilizar de forma indebida los bienes inmuebles de la Nación y desviar los fines de dicha asociación.

En la medida en que “*los miembros del clero, en atención a su misma y fundamental condición de cristianos asuman inexcusables deberes sociales y humanos que tienen que cumplir a favor de la colectividad en que actúan, con independencia de sus tareas estrictamente eclesiales*”<sup>120</sup> será que reconocida la supremacía de la Constitución y del Estado, las relaciones entre aquél y el clero, se reconocerán como relaciones de necesaria y mutua ayuda, que haga transitar al Estado Mexicano, quizás a la fase del modelo tolerante.

---

<sup>120</sup> Publicación del 3 de agosto de 1989, en el periódico *Excélsior*; En: ORTUÑO Burgoa, Roberto Ignacio. “*Ignacio Burgoa Orihuela, el maestro vive.*”, México, Editorial Porrúa, 2008, pp. 23-27.

## Capítulo IV.

### 4. PODER CONSTITUYENTE, CONSTITUCIÓN Y SU REFORMA.

En el presente Capítulo, corresponde ahora abordar el tema que será el segundo pilar conceptual, bajo el que se construye el presente trabajo: la reforma constitucional.

Si los pasados capítulos fueron dedicados a construir criterios a efecto de identificar a las Decisiones Políticas Fundamentales, y en eco a ello, realizar un ejercicio para encontrarlas en nuestra evolución constitucional, ahora pues, toca el turno, de entenderlas en el contexto de una Teoría Constitucional, enfrentándolas con conceptos como Constitución, Poder Constituyente y Reforma Constitucional. De ello, intentamos resultar, que las Decisiones Políticas Fundamentales expresan la Constitución de un Estado, y que por tanto, se imponen como límite metajurídico al Poder Constituyente, y por supuesto, en el acto reformativo al Poder Revisor.

#### 4.1 El Poder Constituyente y la soberanía.

Abordar el tema de la soberanía, no es tarea fácil. Y más, si el objeto de estudio, resulta ser un concepto de relevancia política que se va moldeando con la Historia misma de las civilizaciones, en donde a veces, su descripción resulta de sus consecuencias. Es oportuno entonces, hacer notar, que un concepto originalmente de la Ciencia Política, encuentra su cauce jurídico en el Derecho Constitucional, y del que resulta una expresión más de la transdisciplinariedad con el que éste debe ser abordado. De este modo *“el Derecho Constitucional estudia las instituciones políticas desde un ángulo jurídico.”*<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> DUVERGER, *op cit.*, p. 59.

Así, en el apartado donde nos adentrábamos en el tema de la soberanía, del anterior Capítulo, decíamos que éste concepto surge en los albores de la Edad Media, en donde se debatían dos *jurisdicciones*: la eclesiástica y la meramente civil. Pero conforme se fueron independizando los Estados-Nación de las entrañas del poder espiritual y terrenal de la Iglesia, su ejercicio correspondió al poder *absoluto* y *perpetuo* del monarca, que antes del Despotismo Ilustrado, estaba limitado por las leyes eternas divinas y naturales.

Fue hasta la aparición del *constitucionalismo*, movimiento consecuencia de ese otro llamado *liberalismo*, que el ejercicio fue trasladar la soberanía del Rey al pueblo, en cuanto éste oponía sus libertades frente a las arbitrariedades del primero. De esta manera se pudo hablar propiamente de la *soberanía nacional*, nótese, del pueblo, que exigió abolir el antiguo régimen para entrar al Estado de Derecho.

Para Felipe Tena Ramírez, por ejemplo, que recoge de la doctrina europea el concepto de soberanía como “*la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder*”, y nos aclara que éste es un “*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.*”<sup>122</sup> De ahí que se deriven dos características de la soberanía: la *independencia* y la *supremacía*.

Siguiendo con el autor, la independencia es entonces, desde la perspectiva de las relaciones internacionales, la necesaria paridad que existe en las relaciones interestatales, basada en la igualdad de los entes soberanos; mientras que, la supremacía, debe entenderse como un concepto *ad intra* del

---

<sup>122</sup> TENA Ramírez, Felipe. “*Derecho Constitucional Mexicano*”, México, Editorial Porrúa, 39ª edición, 2007, p. 6.

Estado, pues la colectividad de sujetos que lo integran se encuentran subordinados a su potestad.

Desde esta perspectiva, al preguntarnos ¿Quién es soberano?, se desprenden dos vertientes: una que se identifica como *europaea*, y que hace del Estado un ente soberano; pero, toda vez que el “Estado” es una persona moral, una ficción de Derecho que por sí misma no se puede representar, la soberanía entonces descansa en los órganos de éste.

Por el contrario, la corriente *norteamericana*, cuyo pragmatismo deriva de la doctrina francesa de la Ilustración, es que hace titular de la soberanía al pueblo, y cuando en ejercicio de ella, éste se dota de una Constitución, sucede ahora que la *Constitución es soberana*.

Ambas teorías nos ofrecen una problemática en su práctica, pues al hacer titulares de la soberanía a los órganos del Estado, para el primer caso, puede resultar que alguno de ellos usurpe la soberanía que le está dada. Muy por el contrario, depositar la soberanía en el pueblo y éste en la Constitución, es restarle la fuerza, el dinamismo y vigor que lleva implícito el concepto *soberanía popular*, producto del jacobinismo en torno al cual surge.

Herencia también de la Revolución francesa, muy a la par de la *soberanía popular*, surge el concepto de *pouvoir constituan* (Sieyès). Necesaria es entonces la equivalencia entre Soberanía y Poder Constituyente, pues éste último “*presupone al pueblo como a una entidad política existencial...capaz de actuar, despierto a la conciencia política*”<sup>123</sup> y por la cual en un acto de aquél (acto constituyente) “*es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando a la*

---

<sup>123</sup> SCHMITT, *op cit.*, p. 71.

*existencia política como un todo.*<sup>124</sup>

De tal forma, que son tres los momentos en que puede ser convocado un Poder Constituyente:

Primero, cuando una unidad política sometida a la autoridad de una Entidad soberana, reasume su independencia y libertad; será en ejercicio de ella, que convoque a un Poder Constituyente para que éste dote de una forma de existencia política particular que valga para esa sociedad concreta.

Un segundo momento, puede ocurrir cuando esta unidad política, dotada ya de una Constitución, conforme a los procedimientos que ella misma prevé convoca un nuevo Congreso Constituyente a efecto de que modifique, o discutiblemente, sustituya el texto constitucional por uno nuevo.

Por último, ocurre que al término de un movimiento revolucionario, un golpe de Estado o una rebelión, se transgrede el orden constitucional previo y se convoca a un nuevo Poder Constituyente. Ante ésta problemática, surgen dos soluciones: una, que teniendo como presupuesto a la soberanía en la Constitución, resulta que hablar *“en la ciencia del derecho público no hay lugar para un capítulo consagrado a una teoría jurídica de los golpes de Estado, de la revolución y de sus efectos”*<sup>125</sup>; y la otra, que reconociendo al *pouvoir constituan\**, como un *“poder originario, prejurídico e ilimitado”*<sup>126</sup> resultara que *“su fuerza vital y energía es inagotable, y siempre capaz de encontrar nuevas formas de existencia política”*<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> *Ibidem*, pp. 93 y 94.

<sup>125</sup> CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *“Teoría General del Estado”*, México, 1998, UNAM-Fondo de Cultura Económica, p. 870.

\* Poder Constituyente.

<sup>126</sup> DE OTTO, *op cit.*, p. 53.

<sup>127</sup> SCHMITT, *op cit.*, p. 100.



Es así, como en éste último supuesto de convocatoria a un Congreso Constituyente, tan experimentado a lo largo de la Historia mexicana, que encontramos la justa correspondencia entre Soberanía y Poder Constituyente. Pues resulta que, como ya advertíamos, ni la soberanía esta depositada en los órganos del Estado ni tampoco en la Constitución, expresión ésta del *status quo*, pues siempre el Poder Constituyente expresión de la soberanía, encontrara los causes para decidir sobre lo políticamente fundamental.

#### **4.2. Límites al Poder constituyente.**

Un inmediato problema que conlleva hablar de una teoría del Poder Constituyente en los términos planteados, donde éste se muestra como un poder *originario, prejurídico e ilimitado*, según lo establecíamos, resulta cuando producto de un *acto constituyente* el Pueblo se dota de una forma de vida política concreta, extendido en un documento llamado *Constitución*. Si es Constitución (en su concepción formal, esto es en la *hoja de papel* de la que hablaba Ferdinand LaSalle) reunirá dos calidades: la Supremacía y la Rigidez. Por lo que el dilema podría representarse así: ¿O la Constitución es Suprema o por encima de ella se encuentra el Poder Constituyente del pueblo? Y ¿El pueblo es soberano o no lo es?

Ante esta dicotomía, pensar que una vez que el Congreso Constituyente promulga su obra magna, y en ella deposita la soberanía con la que se halla investido, nos llevaría a pensar que entonces el Poder Constituyente es desposeído de toda potestad, y por ende, no habrá lugar a ulteriores actos constituyentes. Irremediablemente concluiríamos, bajo ésta línea argumentativa, que entonces las Decisiones Políticas Fundamentales que denotan la Constitución de un Estado, como forma concreta de ser de esa comunidad, son leyes eternas e inmutables.

En otro sentido, admitir que el Poder Constituyente es superior a la Constitución misma, nos conduciría al absurdo de pensar que entonces, valdría lo mismo o no, que esa comunidad política mediante un acto constituyente, se hubiera dotado de una Ley Fundamental y entrado entonces a los causes jurídicos.

Ante ello, no cabe más que realizar algunas precisiones. Primero, es de admitirse que la autoridad del Poder Constituyente, como poder primario u *originario*, nunca es sometida a la autoridad de la Constitución; pues, justamente es en el *acto constituyente*, que el orden jurídico que está a punto de ser creado, principiando por la Constitución, encuentra su validez. De ahí, que también hablemos del Poder Constituyente como un poder *prejurídico*, remitiendo el concepto a una idea política y no jurídica.

En segundo lugar, si hemos de admitir que el Poder Constituyente es expresión primaria de la soberanía popular, a grado tal que se identifican ambos conceptos, hemos de reconocer también, que cuando en el ejercicio de ese movimiento llamado *constitucionalismo*, que despoja de la soberanía del monarca para trasladarla a la figura de la Nación, es el pueblo el que decide regir su vida política bajo los lineamientos del Estado de Derecho.

Por lo que concluimos, que si acto constituyente, se debe de identificar con el acto mismo en que el Pueblo o la Nación, según se prefiera, se dota a sí misma de una forma de vida política concreta, lo cual ya conlleva implícita la idea de que lo hará a través de reglas fijadas por la voluntad general, es entonces que debemos encontrar, irremediablemente, no un acto de renuncia a la soberanía de la que se haya investido, sino un acto de *autolimitación* bajo los causes del Derecho, que lo alejen de su primigenio estado de naturaleza. Dicho Estado de Derecho, principia con dotarse a sí misma de una Constitución.

La Constitución del Estado entonces, se erigirá no sólo como una *norma fundamental de garantía*<sup>128</sup>, esto es como una norma en donde tienen cabida los derechos fundamentales y sus garantías, iniciadas por el principio de división del poder<sup>129</sup>; sino también como una *norma directiva fundamental*<sup>130</sup>, en donde por igual los sectores estatal, privado y social, son llamados a un proyecto conjunto de realización de *finés y valores constitucionales*, “*en tanto una vez creada como documento solemne, la Constitución escrita ejerce una relación de condicionalidad respecto de la Constitución material, es decir, trata de llevar acabo una influencia condicionante en las situaciones constitucionales materiales*”<sup>131</sup>, convirtiéndose en una *Constitución vinculante*.

La idea de una Constitución vinculante, tiene su expresión en dos principios: el de *supremacía* y el de *fundamentalidad*<sup>132</sup>. El primero de ellos, tiene un carácter meramente jurídico, en tanto que la Constitución se establece como una norma metalegal, pues ejerce una condicionalidad doble con respecto a los ordenamientos que por debajo de ella se sitúen, de tal modo, que la legislación que se expida con arreglo a ella, deberá reunir la calidad de *derecho vigente*, en tanto esté apegada a los procedimientos que la propia Constitución establece y por quien esté facultado para expedirla; pero, además deberá ser una norma *válida*, en tanto, dicho ordenamiento se encuentre apegado a los contenidos que en ella se plasman. Resulta entonces que la Constitución es suprema doblemente, pues se erige como una *lex legum*<sup>\*</sup>, al

---

<sup>128</sup> FIORAVANTI, *op cit.*, p. 97

<sup>129</sup> Así, por ejemplo, el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, sentenciaba: “*Toda sociedad que no asegura la garantía de los derechos, no determina la separación de los poderes, no tiene Constitución*”.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 128.

<sup>131</sup> Zagrebelsky, Gustavo, “Manuale di Diritto Costituzionale”, citado por: CARBONELL, Miguel. *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, México, Editorial Porrúa, 2004, 5ª edición, p. 138.

<sup>132</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. *op. cit.*, pp. 357-362. De ahí, que para este autor, “*la Constitución es fundamental porque es suprema y es suprema porque es fundamental*”.

\* “Ley de Leyes”.

ser la cúspide de la pirámide normativa, y al mismo tiempo en una *norma normarum*<sup>\*</sup>, al ser la fuente de fuentes del sistema jurídico. Entonces, conforme a este principio nada cabe por encima de la Constitución, nada contra la Constitución ni nada más allá de ella.

Mientras que la fundamentalidad, creemos, tiene más una vocación política que jurídica; pues al ser la Constitución expresión del modo de ser y del querer ser de esa comunidad, que adopta Decisiones Políticas Fundamentales concretas, resultará que la propia comunidad la tendrá como *fundamental*, resultando una inmediata significación cultural y política.

Otra consecuencia de la adopción de la idea de la Constitución como acto de *autolimitación de la soberanía*, radica en el discutido “derecho a la revolución” en la Ciencia Jurídica y Política. Si hemos de adoptar conciencia que la comunidad se constituye con arreglo a un orden jurídico, cuyas decisiones se tomarán por los causes que ella misma ha prescrito, entonces hemos de concluir, que el llamado “derecho a la revolución”, no tiene cupo en una Teoría Constitucional, por lo que indudablemente “es una facultad de índole sociológica y ética, pero nunca jurídica.”<sup>133</sup>

De esta manera, cuando hablamos del Poder Constituyente como un poder *ilimitado*, no lo podemos hacer en términos absolutos, en dos sentidos: en primer lugar, según vimos, la soberanía tiene por consecuencia a la *independencia*; esto es, que siendo la Nación Soberana, y constituida en un Estado, se reconoce en una relación de paridad con respecto a otras Entidades Soberanas en el concierto de la comunidad internacional, de lo que obtenemos consecuencias inmediatas: en el acto constituyente, la forma de vida política que se elija, vale sólo para el espectro territorial en donde la

---

\* “Norma de normas”. El concepto tiende a englobar a la Constitución como la “fuente de fuentes”, toda vez que en ella, se contienen los procedimientos de creación normativa.

<sup>133</sup> CARPIZO, *Estudios Constitucionales, op cit*, p. 55.

Nación se extienda, y; dado que gracias a su reconocimiento como Entidad Soberana, es que el Estado celebra actos jurídicos, llamados tratados internacionales o alianzas con sus pares, es que difícilmente los puede desconocer.

En resumen tenemos que *“un primer límite a la actuación del Constituyente es el orden jurídico internacional y, más concretamente, la limitación territorial que el ámbito geográfico del Estado y su vecindad con otros Estados le imponen”*<sup>134</sup>; pero además, *“más allá del derecho, el poder constituyente se encuentra con limitaciones metajurídicas”*<sup>135</sup>, entre las cuales podemos mencionar el simple hecho de que su tarea es constituir un marco normativo y no la anarquía o la arbitrariedad, y; de orden sociológico e histórico, en tanto el Constituyente no puede desconocer la realidad presente e histórica de la Nación, por ejemplo.

Por último, este acto constituyente, como ejercicio de la soberanía popular, sí es *ilimitado* en cuanto a que el Poder Constituyente cuenta con plena libertad para elegir entre las distintas opciones de forma de vida política que se le presenten, aquella que mejor atienda a las necesidades actuales e históricas de la comunidad que lo erige. De esto último, deriva entonces, la llamada *legitimidad constitucional*, esto es, la justa correspondencia entre la Constitución Material (lo que para Ferdinand LaSalle son los *factores reales de poder*) y la Constitución Formal (la *hoja de papel*).

#### **4.3. Poder Constituyente, Poderes Constituidos y Poder Reformador.**

La distinción entre Poder Constituyente y Poderes Constituidos, tiene una tarea fundamental, y es la de hacer notar la diferencia que separa al órgano

---

<sup>134</sup> TENA, *op cit.*, p. 27.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 575.

creador de la Constitución, de aquéllos que son resultado mismo de su contemplación en ésta. La finalidad es muy clara, y se traduce en resaltar la intangibilidad de la Constitución para los Poderes Constituidos, como un mecanismo que evite el abuso del poder; pues qué distinto sería que la Constitución quedara a merced de aquellos mismos que tienen la tarea fundamental de observarla y hacerla observar.

Es de esta forma, que se distinguen los procedimientos para la creación de las leyes en sentido estricto, esto es las normas ubicadas por debajo de la normativa constitucional (materialmente *abstractas, impersonales, generales y obligatorias*, expedidas conforme al procedimiento de creación normativa, y acorde a los contenidos constitucionales), del mismo procedimiento de creación de la Constitución, y éstos del que se sigue para su reforma.

Por lo cual, el Poder Constituyente es un Poder **originario** y **prejurídico**, en tanto que no se encuentra supeditado a ningún otro poder, y él es el órgano encargado de crear el principio del futuro sistema jurídico, al dotar a la comunidad de una Constitución. También hemos de identificar al Poder Constituyente como un Poder **ilimitado**, pero sólo en lo que toca a adoptar una forma de vida política determinada, en un ámbito territorial delimitado y para una comunidad política en concreto, según vimos en el apartado que antecede.

De igual forma, diversos autores han caracterizado al Poder Constituyente como un **poder de una sola función**, esto es, que en cuanto agota su función constituyente, éste desaparece, razón por la cual, **tampoco gobierna**.

Por el contrario, los Poderes **constituidos**, derivan de la Constitución; hallando en ella, la fuente de su personalidad jurídica y un cúmulo de facultades que delimitan su ámbito de competencia. Razón anterior, que sirve

para entender entonces, que son poderes **limitados**, en tanto se invoca el principio de legalidad, que prescribe permisivamente a la autoridad realizar todo aquello que le esté expresamente facultado en ley; justamente por ello, los poderes constituidos sí gobiernan.

Pero al hablar del poder encargado de realizar reformas a la Constitución, la diferencia entre éste y poderes constituyente y constituidos, no se muestra tan clara, concluyendo algunos entonces en sostener que el Poder Reformador ocupa “*una posición intermedia entre los poderes constituidos y el poder constituyente*”<sup>136</sup>; incluso para su denominación representa un problema: algunos lo han denominado *Poder Reformador*, *Poder revisor*, *Poder Constituyente Permanente*, o *Poder Constituyente constituido*. Cada denominación entonces, atiende por antonomasia a una teoría en específico.

Dentro de las definiciones que encontramos, esta la que nos ofrece Mario de la Cueva, para él, el Poder Reformador, es “*otro de los atributos de la soberanía*”, caracterizado por ser “*un poder inherente al pueblo o nación, un poder supraestatal de naturaleza político-jurídica, hacedor de reformas a la Constitución creada por el poder constituyente.*”<sup>137</sup>

De esta manera obtenemos, según para el citado autor, que su poder reformatorio es una expresión más de la soberanía del pueblo; supraestatal, en cuanto a que no participa de las funciones estatales; hacedor de las reformas constitucionales, por lo que adquiere la calidad de ser un órgano de decisión y no de ejecución; y de naturaleza político-jurídica: “*lo primero porque va a completar, reformar, perfeccionar el orden jurídico, y lo segundo porque lo hace en armonía con el derecho constitucional vigente y siguiendo el*

---

<sup>136</sup> CUEVA, Mario de la. “*Teoría de la Constitución*”, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2008, p. 149.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 147.

*procedimiento jurídico.*<sup>138</sup>

#### **4.4. Necesidad de la reforma constitucional.**

El tema de la reforma a la Constitución, es un apartado obligado en los tratados de Teoría de la Constitución y de Derecho Constitucional, que se aborda, ya como el *principio de reformabilidad*, o bien, como el *principio de rigidez* de la Constitución. En realidad éstas dos denominaciones atienden al mismo problema, centrado en la tensión entre permanencia y reforma, pues

...la función del factor jurídico, es decir, el fin del derecho, consiste en garantizar que por la justicia, el orden y la seguridad se creen las condiciones necesarias que permitan a los miembros del grupo realizar su bien, el bien de todos, el bien común, realización que implica el sostenimiento de una justa medida entre la tradición y el progreso.<sup>139</sup>

Así cuando hablamos del *principio de rigidez de la Constitución*, en realidad estamos hablando de un principio que pugna por el sostenimiento del *status quo* plasmado en la Constitución, para cuya eventual modificación se requiere de procedimientos dificultados que incluyan mayorías calificadas parlamentarias o incluso una obligada consulta al cuerpo electoral. En contrapunto, se encuentra el *principio de reformabilidad*, que parte de la necesidad de ir adaptando el texto normativo a la realidad cambiante de esa otra Constitución material, so pena, de que la Ley Fundamental sea acusada de “*pretensiones de inmutabilidad*, o bien, de realizar una invitación *para que los hombres rompan el orden jurídico.*”<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>139</sup> DELOS, J.T. *op. cit.*, 16.

<sup>140</sup> CUEVA, *op. cit.*, p.132.



Tal dialéctica entre tradición y progreso, obliga a que cada Constitución dedique un capítulo especial, a efecto de determinar el órgano capaz de llevar a cabo su reforma, y el o los procedimientos más o menos agravados que al efecto deberá de observar.

Así la reforma constitucional, se ofrece como una muestra de su propia legitimidad, pues *“todos en principio deben obedecerla y, en caso de discrepar de sus prescripciones, deben intentar el cambio por la vía constitucional”*<sup>141</sup>, por ello no tiene cabida hablar de un “derecho a la revolución” en un texto constitucional; de lo que deriva también, que el acto constituyente, es decir, el acto por el cual se construye un orden normativo, sea un acto de autolimitación.

La reforma constitucional entonces, es posible cuando la Constitución se muestra como un *sistema abierto* de normas, tanto hacia el interior del sistema (*ad intra*) como al exterior (*ad extra*): esto es, en el primero de los casos, en que la Constitución al tener una base plural, debe dar cabida a las diversas formas de vida, no sin antes haber hecho un examen valorativo de cada una de ellas. A guisa de ejemplo tenemos, cuando una comunidad pluralmente religiosa, intenta introducir en su ordenamiento la libertad de cultos; al efecto, habrá de examinar las diversas formas de vida que cada una de ellas representan (la religión cristiana, la musulmana, la judía, etcétera), valorando en cada caso, que éstas no sean fuente de violencia para el resto de la comunidad.

En el otro caso, esto es la apertura *ad extra*, será cuando la Constitución admita contenidos normativos del exterior, esto es de otros sistemas jurídicos, o bien, normas internacionales. En el proceso, habrá de realizarse un ejercicio de Derecho Constitucional Comparado, en el entendido que no se trata de una imitación o traslado del derecho extranjero, sino como *“una comparación*

---

<sup>141</sup> CARBONELL, *“Constitución, reforma constitucional...”*, *op cit*, p. 218.

*cooperativa de las experiencias particulares en vista de un horizonte constitucional común*<sup>142</sup>. México en éste ejercicio no es la excepción, ha hecho propias instituciones provenientes de otros países e incluso de otros sistemas jurídicos, no de un modo *tabla rasa*, sino en un proceso de adaptación a la realidad particular mexicana, cuando por ejemplo, importó la institución del *Ombudsman* al constituir en 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De esta manera, el *principio de rigidez*, resulta ser un principio que garantiza la estabilidad del texto constitucional, al mismo tiempo que permite su reforma; para ello, en este ejercicio de mediar entre estabilidad y cambio, se rompe con el principio democrático de la “*equivalencia de las opciones*”, según el cual “*todas las opciones deben tener la misma oportunidad de realización*”<sup>143</sup>; pero cuando se trata de normas constitucionales, cuyo contenido versa sobre derechos fundamentales, las relaciones entre Estado e Iglesias, la forma de Estado, y la mismísima forma democrática de gobierno, por ejemplo, resulta claro entonces, que no se le puede dar el mismo tratamiento a los que proponen sus continuidad, de aquéllos que optan por su modificación o supresión de la Constitución. Ello responde a un esquema de preferencias, pues finalmente el Derecho se construye en una base de valores comunes, de la que resulta que se pueda hablar de lo justo, lo injusto, lo moral, o lo inmoral; es decir, lo posible y lo imposible de realizar jurídicamente.

#### **4.5. Sistemas de reforma constitucional.**

Pese a que cada Constitución se estructura conforme a las circunstancias históricas y actuales muy particulares de cada comunidad que se dota a sí

---

<sup>142</sup> Zagrebelsky, Gustavo, “El juez constitucional en el siglo XXI”, traducción por: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, número 10, Enero-Junio, 2008, p. 262.

<sup>143</sup> DE OTTO, *op cit.*, p. 61.

misma de ésta, los tratadistas nos hablan de al menos tres sistemas de reforma constitucional<sup>144</sup>:

1.- Un primer grupo, que se puede identificar como **sistema norteamericano**. Bajo éste sistema corresponde conjuntamente al Congreso de la Unión y a las Legislaturas estatales llevar a cabo el procedimiento reformativo; de tal suerte, que el procedimiento se puede originar tanto en el Congreso federal, como en las legislaturas de los Estados: para el primero se exige un *quórum* de 2/3 partes de los miembros presentes, en cambio, si proviene de las legislaturas estatales, se requiere las 2/3 partes, pero del total de ellas. El procedimiento opera bajo una simetría propia de los Estados federados: si se inicia por el Congreso Federal (bicameral) se requiere el consentimiento de los Estados, y por el contrario, si se inicia por los propios Estados, deberá contar con la aprobación de una Asamblea Nacional, convocada *ex profeso*, para que estudie las enmiendas, y posteriormente las someta de nueva cuenta a las legislaturas locales.

2.- El **sistema francés o consecutivo**, es identificado como el segundo de éstos sistemas, y atiende al que opero en la Constitución de 3 de septiembre de 1791. Según aquella Constitución, el poder Legislativo se ejercía por una sola cámara: la *Asamblea Nacional Legislativa*, en quien recaía la soberana facultad de *revisión de los decretos constitucionales*, cuyo período de cada legislatura se componía de dos años. Conforme a éste sistema, tres legislaturas consecutivas debían emitir un voto uniforme para que hubiese lugar a la revisión solicitada; satisfecho ese requisito, sería la cuarta legislatura la que debía integrarse con un número doble de miembros, quienes concluidos los debates y practicada la votación, los miembros adicionales cesaban de sus funciones, y la Asamblea Nacional regresaba a su función legislativa ordinaria.

---

<sup>144</sup> CARPIZO, *op. cit.*, p. 297.

Una variación del sistema consecutivo, estuvo representado por el que se siguió en la *Constitución de Cádiz de 1812*. Este sistema también confió en el Poder Legislativo, la facultad de realizar reformas a la Constitución, pero los diputados que conformaran las *Cortes* que finalmente aprobaban la enmienda, debían contar con *poderes especiales* por parte del cuerpo electoral. Así, la iniciativa de reforma recaía en una solicitud por escrito suscrita por 20 diputados. Discutida la iniciativa, se sometía a votación si había lugar a que la Legislatura siguiente se ocupara de ella. Si la votación era afirmativa, entonces la resolución se publicaba en las *juntas electorales de provincia*, a fin de que los nuevos diputados a Cortes, contaran con los *poderes especiales* para realizar la reforma. Reunida la nueva diputación, correspondía discutir y, en su caso, aprobar las reformas propuestas, pero en el marco de las proposiciones de las Cortes anteriores.

3.- Por último, cabe hablar del **sistema suizo**, el cual introduce las novedosas figuras de la *iniciativa popular* y el *referéndum obligatorio*. De tal suerte, que para llevar a cabo una revisión total o parcial de la Constitución, es necesario contar con un refrendo, esto es, la aprobación por parte del pueblo a dichas enmiendas.

#### **4.6. Teorías en cuanto a los límites del Poder Reformador.**

Decir que el Poder Reformador, es un órgano creado en la Constitución, que lleva acabo las adecuaciones jurídicas, que exige la realidad, no ofrece mayor problema; pero, decidir a qué límites se encuentra normada su actividad, es un problema también que se debe de abordar desde la óptica de la tensión que se crea entre reforma y continuidad.

Son dos las corrientes al respecto: aquélla que postula por el poder omnímodo del poder revisor, cuyo poder alcanza incluso a aquéllas que hemos

identificado como Decisiones Políticas Fundamentales, y, la otra que, teniendo como premisa a dichas decisiones, lo limitan. La primera ha de llamarse **corriente ilimitacionista** y la segunda **corriente limitacionista**.

Para los primeros, existe plena identidad entre el Poder Constituyente y el Poder Reformador; de tal suerte, que respecto al segundo, nada escapa de su revisión; pues el acto reformador, es un acto soberano, y la soberanía no conoce límites. Al interior de ésta tesis, vibra un espíritu jacobino que desconoce toda herencia de la Historia, pues: “*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. Esto constituiría un gobierno de los cementerios.*”<sup>145</sup> Esta postura es compartida por Carré de Malberg, Leon Duguit, William B. Munro, entre otros.

Por el contrario, para la corriente *limitacionista*, hay que partir de varias premisas: primero, que el Poder Constituyente es el poder originario en el que descansa el establecimiento de una Constitución, la cual denota la existencia de las Decisiones Políticas Fundamentales; pero en una Constitución, no sólo existen tales decisiones, sino también, por exclusión existen las “*leyes constitucionales*”, que desarrollan los principios jurídico-políticos que estructuran la vida política del Estado; por otro lado, los poderes constituidos son contemplados dentro del marco constitucional, por lo que su actuar se debe constreñir a los lineamientos constitucionales. Razón por la cual, al ser el Poder Reformador, una especie de *poder constituyente constituido*, el Poder Constituyente original, no pudo haber creado un órgano capaz de destruir su obra, de lo que resulta, que el poder revisor entonces, sólo puede modificar, alterar o incluso sustituir las “*leyes constitucionales*”, que forman parte incluso

---

<sup>145</sup> Munro, William Benett. *The government of the United States*, Nueva York, 1947, 5 edición, p. 77, citado por: TENA, *op cit.*, p. 54.

de la Constitución, pero son para él intangibles las Decisiones Políticas Fundamentales, las cuales sólo corresponde modificar al pueblo, mediante un nuevo acto plenamente constituyente.

Así, nos dice Carl Schmitt, que “*la facultad de reformar la constitución contiene tan solo la facultad de practicar en las leyes constitucionales reformas, adiciones, refundiciones, supresiones, etcétera, pero manteniendo la Constitución.*”<sup>146</sup>

Bajo ésta línea también el norteamericano William L. Marbury, estudiado por Mario de la Cueva, nos dice:

Los profesores estadounidenses no son afectos a discutir problemas constitucionales en un terreno especulativo, sino que prefieren los datos y elementos que sirvieron de base a su Constitución. [...] explicando que el grupo de juristas que integró la Comisión de estilo de la Convención de Filadelfia, indicó claramente en un párrafo lo que debía entenderse por *enmendar*, ‘el término *enmienda* implica las adiciones o cambio, dentro de los lineamientos del instrumento original, que tengan por efecto superar, o mejor expresado, *llevar a cabo el propósito para el cual fue construido.*’<sup>147</sup>

A ésta corriente se suscriben además Maurice Hauriou, Georges Burdeau, Paolo Braile y, los mexicanos José María del Castillo Velasco, Emilio Rabasa, Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo, Mario de la Cueva, Felipe Tena Ramírez, entre otros.

---

<sup>146</sup> SCHMITT, *Op cit.*, p. 103.

<sup>147</sup> Marbury, William L. *Harvard Law Review*, tomo XXXIII, diciembre 1919, p. 225; citado por: CUEVA, *op cit.*, p. 160.

#### 4.7. Límites al poder reformador.

Previo análisis de determinar cuáles son los límites al Poder Reformador, hemos de dar una breve conclusión de lo que se entiende por dicho poder: a) hemos visto, que el poder reformador es un *poder constituido*, pues es creado por el Poder Constituyente; b) formalmente, el Poder Reformador se compone a su vez de alguno o algunos poderes constituidos: algunas veces, recayendo en el Poder Legislativo (con diversas denominaciones, Congreso de la Unión, Asamblea Nacional, etcétera), y en otras ocasiones lo hace en asociación con otros poderes, por ejemplo con las Legislaturas provinciales, que conforman un nivel de gobierno y un poder constituido que resulta de la división vertical del poder, propio de los Estados federados; c) pero su función, se distingue materialmente del que llevan a cabo los Poderes tradicionales, en cuanto actúa de manera extraordinaria al llevar a cabo reformas a la Constitución.

De esta manera, el Poder Reformador es un órgano supraestatal, *formalmente constituido*, pero *materialmente* distinto a las funciones que llevan a cabo los poderes tradicionales del Estado, en cuanto a la naturaleza de su función *limitada*<sup>148</sup> de llevar a cabo enmiendas a la Constitución, obra esta del Poder Constituyente.

Es así, que un primer límite que se opone al Poder Reformador es el de llevar a cabo las enmiendas constitucionales, dentro de los procedimientos que el Poder Constituyente a establecido al efecto.

De ello, también deriva entonces la imposibilidad de que la reforma

---

<sup>148</sup> Esto por ejemplo se recoge en la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número LXXV/2009, aprobada en Sesión del Pleno de fecha 03 de noviembre de 2009, a rubro: PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATARIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

constitucional recaiga sobre los procedimientos mismos que la regulan; esto es, por ejemplo, la imposibilidad de que el Poder Revisor, lleve a cabo una reforma, entre nosotros, al artículo 135 constitucional, el cual prescribe la forma de llevar a cabo la revisión a las normas constitucionales. En dos sentidos resulta ser así: primero, porque el Poder Reformador al ser un órgano limitado a los causes de la obra del Constituyente, no puede entonces modificar el procedimiento que el propio Constituyente dispuso para la revisión de su obra. El segundo razonamiento que se hace, se fundamenta en que, de modificar el procedimiento de reforma constitucional, se podría frustrar la finalidad de estabilidad con la que se dota a la Ley Fundamental, a través del principio de rigidez, a grado tal, que por ejemplo, se pueda -paradójicamente- abrogar la democracia por medios democráticos o con apariencia de democráticos.

A estos límites la doctrina suma otros muchos más, según la experiencia propia en sus textos constitucionales. Sin embargo, me parece muy ilustrativa la clasificación que aprecia Pablo Lucas Verdú:

A. Existen por tanto, según esta postura, límites **autónomos**, esto es límites impuestos por el propio texto constitucional, que se diferencian de aquéllos otros provenientes de fuentes distintas a éste, que toman el nombre de **heterónomos**.

B. En segundo lugar, los límites al Poder Reformador, pueden ser **explícitos**, que como indica su nombre, encuentran su fuente misma en el texto constitucional. Éstos a su vez, pueden ser, a mi parecer en cuanto a una **circunstancia temporal**, pues para llevar a cabo una reforma constitucional, es necesario el transcurso de un determinado período de tiempo: así, por ejemplo, su revisión se podrá hacer al transcurrir un “x” número de años, o bien, entre los debates y la aprobación de la reforma deberá mediar cierto



lapso de tiempo; no mucho, pues puede suceder que su mérito y oportunidad se vean frustrados, pero tampoco poco, pues ello evitará que se tomen prematuras decisiones al calor de los debates, haciendo perder la necesaria reflexión.

Pero también, éstos límites explícitos pueden ser de **contenido**: de lo cual resulta, que la limitación se formula en cuanto a principios o preceptos concretos; a guisa de ejemplo, algunas veces sucederá que se tutele la forma de gobierno democrática, lo que entraña por lo menos proteger los derechos fundamentales y el principio de división de poderes; o bien, se señalen preceptos específicos, por ejemplo el artículo que garantiza el derecho de libertad de cultos.

En esta segunda línea, en contraposición encontramos a los **límites implícitos**, los cuales *“pueden deducirse indirectamente de la Constitución; ya sea como consecuencia de los fundamentos mismos del orden constitucional, o bien, como correlato de las singulares cualificaciones que se producen en determinados preceptos de la Constitución”*<sup>149</sup>. Estos límites, no pueden encontrar su fuente más que en los estudios dogmáticos que se hagan de cada Constitución en particular; pues corresponde a la Ciencia Jurídica completar aquéllos vacíos, a través de las herramientas que ofrece la hermenéutica jurídica.

C. Por último, hemos de distinguir los **límites absolutos** de los **relativos**. Los primeros son aquéllos que bajo ninguna circunstancia jurídica pueden ser modificados; mientras que los segundos son superables mediante procedimientos de reforma más o menos agravados. Por supuesto que, estos límites encuentran sustento, en aquéllas Constituciones que den distinto tratamiento a sus normas y principios, según se traten de instituciones que

---

<sup>149</sup> CARBONELL, *Op cit.*, p. 244.

resultan ser de significación histórica, política y cultural relevante, de aquéllas que no tengan tales características.

En cuanto a los grupos de limitaciones A y C, no creo que exista mayor problema en distinguirlos; pero, como adelantábamos, el grupo conformada por las limitaciones *explicitas* e *implícitas*, requieren de mayor explicación respecto a las segundas, pues también dijimos, son producto de la dogmática constitucional que se intenta hacer en este apartado:

**A. Poder reformador y orden internacional.** Si el Poder Constituyente encuentra limitada su actuación, tanto por el ámbito espacial de validez en el que tendrá efectos su obra, como las normas internacionales que lo condicionan en su actividad, no menos sucede con el Poder Reformador. Pues se suscita, no con poca regularidad, que derivado de la suscripción o adhesión a un tratado internacional o de la obligatoriedad que se reconozca a las sentencias condenatorias dictadas por un tribunal internacional, que el Estado tenga que modificar su ordenamiento jurídico, principiando por su propia Ley Fundamental. Lo que se hace en concordancia con el reconocimiento de una Constitución, como un *sistema abierto ad extra*, de normas, según vimos en el apartado correspondiente.

**B. Poder Reformador y límites metajurídicos.** La Constitución en su acepción material, para Ferdinand LaSalle, por ejemplo, resulta ser la suma de *factores reales de poder*. Pues bien, ellos son los que determinan la forma de Constitución en su forma primigenia; pero, ocurre que cuando hay una mutación en la forma de sus relaciones, es que también condicionan el actuar del Poder Reformador.

Otra fuente condicionante para el poder reformador, lo constituye la **Historia** misma; pues al momento en que *perfecciona* (recordando el significado de *enmienda*) la Constitución, no puede ignorar las

necesidades históricas que fueron invocadas para la adopción de una determinada institución o un determinado principio, pues pueden resultar de gran significación cultural para esa comunidad.

Así también, las reformas que haya de adoptar en su ejercicio revisionista, deberá satisfacer legítimas y reales necesidades, trasladándolas una dimensiones **axiológica y sociológica**, pues de otro modo, se estarán realizando reformas demagógicas y sin sentido.

#### **4.8. Procedimientos de Reforma en los textos constitucionales históricos mexicanos.**

En este apartado nos ocuparemos sólo de tres de las Constituciones que han regido la vida política de México: la Constitución de 1824, producto de la Independencia; las Siete Leyes Constitucionales de 1836, experimento del centralismo, y; la Constitución de 1857, por la que se vuelve al sistema federal, nutrida por las ideas liberales del siglo XIX, y claro antecedente de nuestra actual Constitución. De todas ellas, en sus aspectos vertebrales nos hemos ocupado ya, por lo que en los apartados siguientes sólo nos referiremos a la forma en que fue regulada la cuestión de la reforma constitucional.

##### **4.8.1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.**

La Constitución de 1824, es ejemplificativa de los límites al poder reformador a los que nos referíamos en el apartado correspondiente. De tal forma, que sólo las Legislaturas Estatales podían hacer observaciones al Acta Constitutiva y a la propia Constitución, con las siguientes consideraciones generales: primero, tales observaciones no serían tomadas en cuenta por el Congreso General, sino hasta el año de 1830; en segundo lugar, las reformas nunca podían ser aprobadas por el mismo Congreso, y; por último, las cuestiones concernientes a la libertad e independencia de México, su forma de gobierno, la división de

poderes de la Federación y de los Estados, la religión católica y, la libertad de imprenta, quedaban fuera de todo intento de reforma.

El procedimiento para llevar a cabo una reforma constitucional, se inspiraba en el sistema que adoptó la Constitución gaditana de 1812. Así, las reformas que fuesen propuestas en el año de 1830, las cuales debían ser calificadas por el Congreso y, cuya declaratoria se mandaba a publicar y circular por medio del Presidente de la República, debían ser aprobadas, en su caso, durante el primero año de sesiones del Congreso entrante.

Las observaciones que fueren formuladas al Acta o a la Constitución en fecha posterior al año de 1830, debían ser calificadas por el Congreso (Cámaras de Diputados y Senadores: la primera que en su totalidad era renovada cada dos años y, los segundos que mudaban por mitad en igual tiempo) en el segundo año de sesiones, previa discusión y aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros presentes en ambas Cámaras; resolución que debía hacerse publicar y circular, para que el Congreso entrante se ocupará de ellas.

#### **4.8.2. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.**

Era la Séptima Ley Constitucional, la que se intitulaba “*De las variaciones constitucionales*”, la que dictaba la forma de realizar una *variación* a alguno de los preceptos de las Siete Leyes Constitucionales.

Conforme a esto, la iniciativa de reforma constitucional era competencia del Poder Ejecutivo, de los diputados y de las Juntas Departamentales (para el ramo de impuestos, educación pública, industria, comercio y administración municipal); pero, cuando se presentasen iniciativas de reforma por el Ejecutivo o por el Legislativo, cuya competencia era de la Suprema Corte de Justicia o de las Juntas Departamentales, se debía oír el dictamen de aquella o de la

mayoría de éstas.

Correspondía entonces su discusión, como Cámara de origen a la Cámara de Diputados, quien la turnaría a la “Comisión de peticiones”; hecho lo cual, dicha Comisión debía emitir su dictamen para ser discutido en Pleno, el cual una vez aprobado se remitía a la Cámara de Senadores para su exclusiva revisión.

El proyecto, al ser aprobado por ambas Cámaras, lo remitían al Supremo Poder Conservador, para que este diera su sanción, aprobando o negando la *variación constitucional*; sólo de una forma se podía superar el veto de este Supremo Poder Conservador, y era que, cuando una vez renovada la Cámara de Diputados, y con la insistencia en el proyecto por las 2/3 partes de los miembros de cada una de las Cámaras, no se volvía a sancionar y se publicaría inmediatamente.

La Constitución de 1836, sólo limitó por un período de 6 años cualquier variación constitucional, contados a partir de la fecha en que fuera publicada. Lo que sucedió el 30 de diciembre de 1836.

#### **4.8.3. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.**

Por último, el procedimiento de reforma constitucional contemplado en la Constitución del 5 de febrero de 1857, es herencia a nuestra actual Constitución del 5 de febrero de 1917. El artículo 125 del *Proyecto de Constitución* presentado por la Comisión redactora al Congreso Constituyente de 1856-1857, establecía un procedimiento por el que las *adiciones o reformas* podrían formar parte de la Constitución, siempre y cuando el proyecto fuere aprobado por las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso (unicameral); hecho lo cual, la resolución se mandaba a publicarse, a efecto de que los electores convocados elecciones de Congreso, otorgaran poderes

especiales a los próximos diputados. Constituido entonces el nuevo Congreso, sería este el que formularía las reformas propuestas, para después someterlas al *voto del pueblo* en las elecciones inmediatas. Si la mayoría absoluta del electorado votase a favor, entonces el ejecutivo las sancionaría como parte de la Constitución.

Sin embargo, la anterior proyección fue objetada, porque se creía, contenía “*moratorias inútiles*”. Fue por ello, que la Comisión redactora presentó un segundo proyecto, en el cual se conservaba la idea de la aprobación de las reformas por medio de referéndum, pero se eliminaba la etapa de publicación y aprobación por parte de un segundo Congreso, el cual, ahora según el nuevo proyecto, tenía sólo facultad para realizar el escrutinio de la votación y la declaración de haber sido aprobadas las reformas.

La Asamblea, inconforme con éste segundo proyecto, en voz de Francisco Zarco, según el cual, los Congresos “*pudiendo expedir toda clase de leyes, cuando se tratara de reformar la Constitución se encontrarían sin mandato, por lo que el legislador tendría que ir a buscar el cuerpo electoral*”, además añadió que “*si había de apelarse al voto del pueblo, no había motivo para pasarse de ese requisito en las leyes comunes... y sobre todo, sería preciso someter la constitución misma a prueba antes de ponerla en vigor*”<sup>150</sup>. En el mismo sentido se expresó Guillermo Prieto, pues “*resultaba extraordinariamente difícil para los hombres del pueblo decir sí o no*”.

Finalmente, la redacción del que sería el artículo 127 de la Constitución de 1857, quedó aprobado por 67 votos a favor y 14 en contra; cuyo texto era el siguiente:

---

<sup>150</sup> ZARCO, Francisco. *Historia del congreso extraordinario constituyente de 1856 y 1857*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857, tomo II, p. 590.

La presente Constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones ó reformas lleguen á 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, acuerden las reformas ó adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas 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 ó reformas.

#### **4.9. Procedimientos de reforma constitucional en el Derecho Constitucional comparado.**

En el presente apartado, he seleccionado diversos ejemplos de cómo opera la reforma constitucional en otros países; de esta manera, he elegido dos Constituciones de Europa y dos Constituciones de América Latina, toda vez que el constitucionalismo de esta región en mucho se nutrió del pensamiento de aquélla. Pero también, me permití incluir tres Constituciones locales de los Estados de Veracruz, Chiapas y Tlaxcala que conforman la República Mexicana, con el fin de enriquecer más el estudio que realizamos. Se ordenará bajo un criterio que va del mayor al menor grado de rigidez.

##### **4.9.1. Constitución de la República de Ecuador.**

Conforme a la Constitución de fecha 28 de septiembre de 2008, aprobada en referéndum popular, Ecuador se reconoce como un Estado de Derecho, social y democrático, unitario, plurinacional y laico. Es interesante leer la Constitución de Ecuador, ya que al ser una de la Constituciones más recientes de América Latina, ha integrado con amplísimo margen, los avances que ofrece la Ciencia constitucional.

Se compone de 9 títulos y 444 artículos. Así, al viejo estilo de las Constituciones decimonónicas, contiene una parte *dogmática* en la que se han reconocido una gran gama de derechos de primera, segunda y tercera generación, y; una parte *orgánica*, que no sólo constituye Poderes, sino que además les impone fines a alcanzar y mandatos al legislador.

Pues bien, es conforme al Capítulo tercero del Título IX de la Constitución ecuatoriana, que se regulan tres procedimientos para llevar a cabo la revisión constitucional: 1) un procedimiento para la reforma de uno o varios artículos de ella; 2) otro procedimiento para su revisión parcial, y; 3) finalmente, un tercer procedimiento para su revisión total e incluso su sustitución, mediante la convocatoria a una *Asamblea Constituyente*; en los siguiente términos:

**a) El procedimiento de enmienda de uno o varios artículos de la Constitución.-** Se admite la reforma de uno o varios preceptos constitucionales, cuando por iniciativa de 1/3 parte de los miembros que integran la Asamblea Nacional, se presente una reforma constitucional que no altere la 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, sea aprobada por 2/3 partes de los miembros de la Asamblea, después de haberse debatido en dos ocasiones, con una diferencia de 30 días entre las discusiones y, sea sometido a referéndum solicitado por el Presidente de la República o por la ciudadanía, para lo que se requiere el 8% de las personas que integran el registro electoral (*referéndum potestativo*);

**b) Procedimiento de reforma parcial de la Constitución.-** La iniciativa de reforma recae en (i) el Presidente de la República, (ii) el 1% de la ciudadanía o (iii) por una mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. La reforma no deberá menoscabar los derechos y garantías ni el procedimiento de



reforma, deberá ser discutida al seno de la Asamblea Nacional, en dos debates consecutivos, con una diferencia de 90 días y, para cuya aprobación, se requiere la convocatoria a *referéndum obligatorio*, que cuente con la mitad más uno de los votos válidos emitidos por el pueblo.

Para los dos casos anteriores, será la Corte Constitucional la que determine qué procedimiento corresponde a cada caso (artículo 443).

**c) Procedimiento para la creación de una nueva Constitución.-** La Constitución ecuatoriana ofrece un ejemplo de lo que se ha dado a llamar la *juridificación del Poder Constituyente*; de tal forma, que la *Asamblea Nacional Constituyente*, sólo puede ser convocada por el (i) Presidente de la República, (ii) por las 2/3 partes de los miembros de la Asamblea Nacional o (iii) por el 12% de los electores. Para la aprobación de la nueva Ley Fundamental se requiere de un *referéndum obligatorio*, que apruebe el nuevo texto por 50% más uno de los votos válidos emitidos (artículo 444).

#### **4.9.2. Constitución de la República de Chile, aprobada en referéndum el 11 de septiembre de 1980.**

La Constitución de Chile de 1980, realiza un ejercicio de ingeniería constitucional interesante; pues si la mayoría de las Constituciones para el caso del procedimiento de reforma constitucional, hacen participar sólo al Poder Legislativo central (aunque también, para el caso de los Estado federados, participan los Congresos provinciales o locales) y al pueblo o cuerpo electoral, en Chile, sucede que participa también de él, el Presidente de la República.

Existe un único procedimiento de reforma constitucional, que es el que regula el Capítulo XIV de la Constitución, sólo diferenciándose en cuanto a las

mayorías exigidas, según se trate de una revisión a cuestiones políticas fundamentales para el pueblo chileno, o no.

Conforme a éste procedimiento, la iniciativa de reforma corresponde al Presidente de la República y a los miembros del Congreso Nacional (bicameral). Dicho proyecto deberá ser aprobado por las 3/5 partes en cada Cámara de Diputados y Senadores, y de 2/3 partes tratándose de los temas referentes al establecimiento de Chile como un Estado unitario y democrático, en el que la soberanía reside en la Nación, garantizando el principio de división del poder y los derechos fundamentales, cuya tutela se encarga por medio de un marco de justicia constitucional a un Tribunal Constitucional, por ejemplo.

Aprobadas conforme a esas mayorías en cada Cámara, según sea el caso, serán convocadas a Congreso Pleno en el que deberán votar el proyecto sin discusión. Éste una vez aprobado el proyecto, lo turna al Presidente de la República, quien si no tuviere observaciones al mismo, lo promulga inmediatamente.

Si tuviere observaciones parciales al proyecto, el veto presidencial, podrá ser superado por 2/3 o 3/5 partes, según el contenido de la reforma, de los miembros en ejercicio de cada una de las Cámaras. Pero si tuviere observaciones en la totalidad del proyecto, éstas podrán ser superadas si el proyecto se aprueba con las 2/3 de los miembros en ejercicio de cada una de ellas.

En ambos casos, el Presidente de la República ante la insistencia del Congreso, podrá someter el proyecto a *plebiscito*, el cual deberá celebrarse dentro de los 30 a 60 días siguientes a la fecha de la publicación de convocatoria, la cual deberá hacerse dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que ambas Cámaras insistieren en sostener el proyecto. Celebrado el

plebiscito un Tribunal Calificador deberá comunicar el resultado de las votaciones y el texto aprobado al Presidente de la República, para que éste promulgue la reforma constitucional.

#### **4.9.3. Constitución de la Monarquía Española del 27 de diciembre de 1978.**

A la muerte de Francisco Franco, la monarquía se restablece en España a la cabeza del Rey Juan Carlos I de la casa borbónica, quien tiene acceso al trono el 22 de noviembre de 1975.

En este contexto, se expide la *Ley para la reforma política* el 15 de diciembre de ese año. Conforme a esta ley, es que se proclama el principio de soberanía popular, se establece un Poder Legislativo bicameral (Cámaras de Diputados y de Senadores) en Cortes, y se prevé la posibilidad de elaborar una nueva Constitución.

Es en junio de 1977, que las Cortes dominadas por una mayoría a favor de la elaboración de un nuevo texto constitucional, se encomienda a la Comisión de asuntos constitucionales la elaboración de un proyecto de Constitución, el cual es debatido en ambas Cámaras el 31 de octubre de 1978, y aprobado “*en el Congreso con 325 votos favorables, 6 negativos y 14 abstenciones y en el Senado con 225 a favor, 5 en contra y 8 abstenciones*”<sup>151</sup>; luego de ello es sometido a un referéndum popular, en el cual obtiene el 67.11% de votos a favor del censo electoral de un total de 87.87%. Finalmente la Constitución es sancionada por el Rey en sesión solemne en Cortes el 27 de diciembre de 1978.

---

<sup>151</sup> OTTO, *op. cit.*, p. 52.

Como se verá, producto de un verdadero consenso nacional, y de una acabada técnica jurídica en materia de *derechos fundamentales* y de sus instituciones, es que la Constitución española de 1978 se vuelve un referente obligado para nuestro estudio. De tal manera, que en el *Título Preeliminar*, España se reconoce como un Estado social y democrático, cuyo gobierno coincide con una monarquía parlamentaria, que declara la soberanía en el pueblo español, garantiza los derechos fundamentales, y reconoce, según vimos, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como valores supremos.

Conforme al Título X, que lleva por nombre "*De la Reforma Constitucional*", ubicado al final de un total de 10 títulos y 169 artículos en que se compone la Constitución española, encontramos dos procedimientos diferenciados de reforma constitucional:

**a)** El primero que podríamos abordar como un **procedimiento simple**, que excluye a las Decisiones Políticas Fundamentales para su revisión, se puede llevar acabo por iniciativa del Gobierno, de las Cortes y de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, la cual deberá ser discutida por ambas Cámaras y, aprobada por una mayoría de 3/5 de sus miembros. En caso de que no hubiere acuerdo entre ellas, se erige una Comisión bicameral que busque el acuerdo entre ambas, presentando un proyecto con los puntos de acuerdo alcanzados.

Si no se logra la aprobación del proyecto según el procedimiento anterior, el Congreso (Cámara de Diputados) podrá aprobar el proyecto por 2/3 de sus miembros, siempre y cuando se hubiese aprobado en el Senado por una mayoría absoluta, esto es el 50% más uno. Cabe la convocatoria a un *referéndum potestativo* para su aprobación definitiva, cuando así lo soliciten 1/10 parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y;

**b)** Por el contrario, cuando se intente una revisión total de la Constitución, o bien, una parcial que afecte los principios fundamentales en los que se sustenta el Estado español: un Estado democrático y social, que se erige como una monarquía constitucional (Título II), reconociendo la soberanía del pueblo y garantizando sus derechos fundamentales (Capítulo II, Sección I, del Título I), todo ello declarado en el Título Preliminar; es entonces, que el procedimiento se convierte en un **procedimiento agravado**; pues se requerirá que ambas Cámaras, realicen un estudio de *principio*, esto es, se avoquen a discutir y en su caso aprobar, si es conveniente la reforma constitucional. En caso afirmativo por las 2/3 partes de sus miembros, procederán a su disolución y la convocatoria a nuevas Cortes. Conformadas estas nuevas Cortes, pueden ratificar la viabilidad de las reformas planteadas, las cuales, en su caso, deberán ser aprobadas por igual número de miembros que para su ratificación, y sometidas a *referéndum obligatorio*.

Para ambos casos se prohíbe realizar reformas en estados de excepción o tiempo de guerra (artículo 169).

#### **4.9.4 Constitución francesa de 1958.**

Francia, según el artículo primero de su Constitución, se declara una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad de sus ciudadanos, sin distinción de origen, raza, religión o religión y que respeta las creencias, y cuya organización territorial es descentralizada.

Su forma de gobierno se ubica dentro de los regímenes semi-parlamentarios, pues aunque las relaciones entre Gobierno, a cargo de un Primer Ministro y Junta de Ministros, y Poder Legislativo bicameral, esto es Asamblea Nacional y Senado, es auténticamente parlamentarista, el sistema se nutre con la

existencia de un Presidente de la República, quien es electo por el voto popular, es el Jefe de Estado y no es responsable ante el Parlamento.

La iniciativa de reforma constitucional, conforme al artículo 89 del Título XVI de la Constitución francesa, corresponde al Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro y, a los miembros del Parlamento. La propuesta deberá ser votada y discutida en ambas Cámaras y aprobado en referéndum, calificado por el Consejo Constitucional. Sólo el Presidente podrá evitar que la aprobación de la reforma constitucional se someta a referéndum, cuando decida someterlo a la aprobación del Parlamento convocado en Congreso y obtenida la mayoría favorable de 3/5 de los votos emitidos por los parlamentarios.

Se prohíbe cualquier reforma a la forma republicana de gobierno, ni tampoco llevar a cabo reforma alguna cuando Francia se encuentre en Estado de excepción.

#### **4.10. Actual procedimiento de reforma a la Constitución General Mexicana.**

Es propiamente el artículo 135 constitucional, entre nosotros, el que se ocupa de regular el procedimiento de reforma constitucional y, cuyos términos guardan gran similitud con aquella Constitución del 5 de febrero de 1857, que ya hemos comentado en el apartado correspondiente. El mencionado artículo señala:

*La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que*

*éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.*

*El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*

De la lectura del artículo transcrito, se desprende que (1) es al Congreso de la Unión (conformado por la Cámara de Diputados y de Senadores por las 2/3 partes de sus *miembros presentes*) al que corresponde la discusión y aprobación de una reforma constitucional, consistente en una *adición* o *reforma*; pero, dado que México se constituye en un Estado federal, y al ser la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un ordenamiento de carácter general, de donde emanan tanto el nivel federal como el estatal, es que, sin posibilidad de hacer observaciones al proyecto aprobado,(2)las Legislaturas estatales sólo se limitan a emitir un voto favorable o no hacerlo.

No olvidando que en cuanto a las “*dos terceras partes de los miembros presentes*” que se requieren en cada Cámara para la aprobación de la reforma, el *quórum* requerido para que pueda iniciarse una sesión es de la mitad más uno del *total de sus miembros* (artículo 63): por lo que en la Cámara de Diputados se requieren de un total de 500, que asistan 251 miembros y 65 senadores de un total de 128 en la Cámara Alta. Así, para el caso de que se cubran éstos mínimos de asistencia en cada Cámara, resultará que 168 diputados y 44 senadores pueden aprobar la reforma.

Ante el silencio del artículo 135 sobre a quién o a quiénes corresponde la iniciativa de reforma, debe de seguirse la regla del artículo 71 constitucional, esto es, (3) la iniciativa entonces corresponde: (i) al Presidente de la República, (ii) a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y, (iii) a

las Legislaturas Locales.

(4) No debe comprenderse la posibilidad de veto presidencial; pues si bien, éste se otorga al Presidente de la República, para el caso del procedimiento de formación de leyes; cuando se trata de una reforma constitucional, resulta claro que el acto es formal y materialmente distinto a la formación de una ley.

#### **4.11. Un vistazo al Derecho Constitucional Local de la República Mexicana.**

Suele suceder entre destacados tratadistas del Derecho Constitucional Mexicano, que sólo se avocan al estudio de la Constitución General, y en algunos casos, hacen un ejercicio de Derecho Constitucional Comparado, remitiendo al lector al estudio comparativo con otras Constituciones en el mundo, ignorando la diversidad jurídica en el tratamiento constitucional que nos ofrece la dinámica de las Entidades Federativas. Es por ello, que en este trabajo, se ofrece sólo a guisa de ejemplo, el tratamiento que le dan a nuestro tema tres constituciones locales: es el caso de Veracruz, Chiapas y Tlaxcala.

##### **4.11.1. Constitución del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. \***

La Constitución veracruzana del año 2000, ofrece grandes avances en materia constitucional, que anuncia desde su artículo primero, cuando se proclama en un “*Estado integrante de la Federación, libre y autónomo para su administración y gobierno interiores*” y no como un “*Estado libre y soberano*”, fórmula añeja ésta, que continuamente se repite en sus pares. Es así, que Veracruz guardando gran similitud con la Constitución General de la República organiza su Ley Fundamental: declarando a favor de sus habitantes una serie de derechos fundamentales; estableciendo el principio de división del poder

---

\* Publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 3 de febrero del año 2000.



(horizontal) en un Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ampliado por los órganos Constitucionales Autónomos, que se encargan de materias como derechos humanos, electoral y fiscalización de recursos públicos. Pero, en donde ha sobresalido, es en la construcción de un sistema de control constitucional, al integrar *garantías constitucionales* tan originales como el *juicio para la protección de los derechos humanos*, la *acción por omisión legislativa*, y las tradicionales *acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional* locales, encomendadas a una *Sala Constitucional* inserta en el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Pues bien, en materia de reforma constitucional, la Constitución veracruzana prevé dos procedimientos de reforma en su artículo 84:

- a) Si se trata de un proyecto<sup>\*\*</sup> de **reforma parcial**, éste deberá ser discutido en dos períodos ordinarios de sesiones consecutivos y aprobado por el voto de las 2/3 partes de los miembros del Congreso, el cual será sometido a la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, y;
  
- b) Tratándose de una **reforma total o abrogación** de las disposiciones de la Constitución veracruzana, además de los requisitos señalados anteriormente, será sometida a la aprobación del pueblo mediante referendo. Procedimiento éste que regula una ley reglamentaria del artículo 17 constitucional local.

---

<sup>\*\*</sup> Iniciativa que corresponde al Gobernador del Estado, a los diputados del Congreso Local, a los diputados y senadores federales electos en el Estado, a los ciudadanos y, al Tribunal Superior de Justicia y Órganos Constitucionales Autónomos, éstos dos últimos en lo concerniente a su ramo.

#### **4.11.2. Constitución del Estado de Chiapas.\***

Es conforme al Título XI de la Constitución chiapaneca, que se regula el procedimiento de reforma constitucional, siguiendo las reglas del procedimiento de formación de leyes, prescrito por el Capítulo II del Título IV, exceptuándose de lo dispuesto por el artículo 28, esto es a las observaciones que pudiere realizar al proyecto el Ejecutivo.

La iniciativa entonces, recae en el Gobernador del Estado, los diputados locales, los Ayuntamientos municipales, a la ciudadanía (en los términos de la ley reglamentaria) y al Tribunal Superior de Justicia, éste último en lo referente a su ramo (Capítulo II del Título IV).

Presentada la iniciativa, ésta se turnara a una de las comisiones del Congreso, cuyo dictamen deberá ser discutido y aprobado por las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso, y contando con la aprobación de los Ayuntamientos municipales (quienes deberán manifestarse dentro de los 15 días siguientes a la comunicación de la reforma, en el entendido que de no hacer manifestación alguna, se entenderá su voto en el sentido afirmativo) a efecto de que la reforma forme parte de la Ley Fundamental.

Destaca que en el procedimiento de reforma de la Constitución Chiapaneca, los Ayuntamientos municipales sí pueden hacer observaciones a la reforma planteada, siendo el Congreso local, el que ha de calificar si son de tomarse en cuenta o no.

---

\* De fecha 24 de agosto de 1981, cuya entrada en vigor fue el 1° de enero de 1982.

#### 4.11.3. Constitución del Estado de Tlaxcala.\*

En el Estado de Tlaxcala, para llevar acabo una reforma a su Constitución, es necesario que al proyecto que presente alguno de los órganos o individuos con derechos de iniciativa,\*\* sea aprobado por las 2/3 partes del total de sus miembros, y sometido a la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, para lo que se requiere de las 2/3 partes de los miembros que integran el Cabildo, debiendo manifestarse en el término de 1 mes, y al término del cual, no contestaren, entonces se entenderá en el sentido afirmativo.

También se prevé, que en caso de una propuesta para la realización de revisión total a la Constitución o la elaboración de una nueva, sea convocada una **Convención Constitucional**, por la aprobación de las 2/3 partes de los miembros de la Cámara. Si la Convención cree que es viable la realización de una nueva Constitución, o la revisión total de la actual, entonces el texto deberá ser sometido a plebiscito.

---

\* Promulgada el 29 de julio de 2008.

\*\* Que al igual que el Estado de Veracruz y Chiapas, recae en el Gobernador del Estado, los diputados locales, los Ayuntamientos, el Tribunal Superior de Justicia, los Órganos Constitucionales Autónomos y en los ciudadanos.



## Conclusiones

Pues bien, corresponde ahora el caso de integrar una conclusión general del trabajo que hoy se presenta, que resuelva la cuestión que se plantea al principio del mismo: ¿Son las Decisiones Políticas Fundamentales oponibles al Poder Reformador?

Para ello, hemos de establecer varias premisas sobre las que hay que partir a efecto de poder encontrarnos en posibilidad de darle contestación:

1. Se ha establecido, según los argumentos esgrimidos en el primero de los capítulos que integran el presente trabajo, que las Decisiones Políticas Fundamentales, **son el conjunto de referentes bajo los que se funda y se reinventa el Estado Mexicano**; teniendo por características esenciales el que se *(i) encuentran establecidas en el texto constitucional*, pues resultan *(ii) significativamente valiosas* para la comunidad que las adopta, resultado de *(iii) la penetración intrahistórica* de la que son objeto, dada la permanencia a lo largo de su evolución histórico-constitucional, pues se han *(iv) entendido como los mejores medios para la realización de sus fines*, y que, por último, al ser de gran valía gozan de *(v) eficacia* en la vida cotidiana de ese pueblo;

2. De gran importancia resulta entonces, para los efectos del presente trabajo, denotar que tales Decisiones Políticas Fundamentales, según también veíamos, no son producto de una espontánea inventiva de la comunidad política concreta; sino que, tales Decisiones sufren un proceso de conformación que, va desde su nacimiento en un texto constitucional, siguiendo con su continuo perfeccionamiento, hasta llegar a conformarse en auténticas Decisiones Políticas Fundamentales; pues ahora ya, se les tendrán como culturalmente significativas entre esa comunidad, pues han logrado tener una penetración en la genética histórica de una determinada civilización, que hacen de ellas la esencia misma de la Constitución;

3. De esto último, obtenemos que tales Decisiones Políticas Fundamentales no son referentes universales, pues si bien producto de un ejercicio de Derecho Comparado pudiéramos observar importantes similitudes entre ellas (como por ejemplo la residencia de la soberanía en el pueblo, el principio de División del Poder o el Federalismo) lo cierto es que, la propia comunidad le imprime su huella propia, resultado de sus experiencias a lo largo de su evolución histórica-constitucional. Es así que entre nosotros, sucede que ese *conjunto* al que se le ha denominado Decisiones Políticas Fundamentales, y cuyo génesis y legitimación, hemos tenido a bien desentrañar en los Capítulos segundo y tercero, se traduzcan en el siguiente listado:

- a) La adopción del **Principio de soberanía popular**;
- b) la constitución de México como una **República, Federal, Democrática y Laica**;
- c) El establecimiento del **Principio de División del Poder**:
  - c.1.) **Horizontal**, contando por tanto con los tradicionales órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, y ampliado por las funciones que llevan acabo los modernos Órganos Constitucionales Autónomos y de Relevancia Constitucional;
  - c.2.) **Vertical**, traducido en la adopción del **Federalismo** como forma del Estado Mexicano, que conlleva la acción conjunta de tres órdenes de gobierno: federal o nacional, estadual y municipal, y;
  - c.3.) **Temporal**, pues de gran significación para nuestra historia patria, resulta por ejemplo la prohibición *absoluta* de reelección para el caso del Presidente de la República, extensivo a los Gobernadores estatales y, *relativo* para el caso de legisladores y funcionarios municipales;
- d) **Reconocimiento y garantía de una serie de derechos humanos** a favor de toda persona habitante de la República Mexicana, que junto con el Principio de División del Poder, conforman un marco de legalidad en un Estado de Derecho;

e) Cuyo **sistema de control constitucional** garantiza el equilibrio entre los distintos órganos y niveles de gobierno, así como el respeto irrestricto a los derechos fundamentales, a través de una serie de *garantías constitucionales*, las más importantes -quizás- de conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando como un auténtico Tribunal Constitucional.

4. Como se anunciaba, también al principio de la presente tesis, el segundo de los pilares conceptuales que han de conformar la lógica de la misma, se presenta en torno al Poder Reformador, entendiéndolo en un contexto de Teoría Constitucional, pues -según analizamos en el Cuarto Capítulo- se enfrenta a otros conceptos tales como Constitución, Poder Constituyente, Soberanía y Principio de Reformabilidad Constitucional.

De esta manera, hemos de partir reconociendo que la *Soberanía* no está depositada ni en los órganos estatales (*corriente europea*), ni en la Constitución una vez consumado el Acto Constituyente por el cual el pueblo se supone se desprende de la misma (*corriente norteamericana*); sino que, producto de la concepción misma del *Constitucionalismo*, por el que se desprende la soberanía del monarca para trasladarla al pueblo, es en éste en la que reside aquella. Esto es el *Principio de Soberanía Popular*.

Si la soberanía, entendida como ese *poder* que tiene el pueblo a la *autodeterminación de su forma de ser y de sus normas con independencia de otra fuerza externa*, es entonces que el *Acto Constituyente* y, el propio *Acto Reformatorio* son expresión misma de la *soberanía popular*. Es por ello, que en el *Acto Constituyente*, no debemos más que encontrar un acto de *autolimitación*; pues cuando, producto de las luchas sociales, el pueblo decide sacudirse de las arbitrariedades del absolutismo monárquico, no lo hace para vivir en un estado continuo de anarquía, sino para constituirse en un Estado de Derecho, regido por normas, principiado por la *Constitución*.

De esta manera, encontramos que el *Poder Constituyente* es un poder *originario, prejurídico e ilimitado*; esto es, que corresponde a este Poder de naturaleza política, constituir el sistema jurídico que ha de regir los cimientos del Estado mismo. Pero ello, no ha de entenderse que lo haga de manera arbitraria e ilimitada en grado absoluto, pues por fuerza propia se impone el orden internacional, así como la Historia misma.

5. Es así, que si el Poder Reformador, de naturaleza jurídico-política, hacedor de las reformas constitucionales, con lo que se salva la tensión entre permanencia y cambio, al ser contemplado en la Constitución, obra ésta del Poder Constituyente, de ninguna manera puede alterar la fuente misma de la que deriva su autoridad. Así, hemos visto que al Poder Reformador se le imponen una serie de límites, unas veces (en un ejercicio de Derecho Comparado) hemos visto que el Constituyente originario decide limitar los alcances de la función reformadora del Poder Revisor (por ejemplo, el caso de España Y Francia) imponiendo lo que se ha denominado como *cláusulas de intangibilidad* a ciertos principios o preceptos en concreto.

6. Para el caso mexicano, es el artículo 135 constitucional el que prescribe la forma de llevar a cabo una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo a la redacción de él, no encontramos jurídicamente en éste ni en el resto de aquella un límite expreso a la función reformadora del Poder Revisor. De ahí, que algunos autores concluyan, con estricto apego a la literalidad de la Carta Magna, que no existe límite alguno para el Poder Reformador tratándose de las Decisiones Políticas Fundamentales incluso. Sin embargo ¿Puede el Poder Constituyente Permanente, convertir a México en un Estado Monárquico parlamentario, por ejemplo, centralista y confesional?



La respuesta es, No. Incluso aquéllos que claman por la redacción de una nueva Ley Fundamental, se hallaran con la sospechada conclusión de que, tratándose de cuestiones constitucionales, la Historia es la que va moldeando las formas de existencia del pueblo mexicano. Hacerlo de otro modo, sería llevar a renunciar a la Nación Mexicana a su Historia misma.



## **Bibliografía consultada.**

**ARMENTA** López, Leonel Alejandro, “Federalismo”, México, Editorial Porrúa, 2010

**BOBBIO**, Norberto. “El futuro de la democracia”, Traductor: José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 5ª reimpresión, 2008.

**BURGOA** Orihuela, Ignacio. “El Juicio de Amparo”, México, Editorial Porrúa, 42ª edición, 2008.

\_\_\_\_\_, “Derecho Constitucional Mexicano”. México, Editorial Porrúa, vigésima edición, 2009.

**CARBONELL** Sánchez, Miguel, “Constitución, Reforma constitucional y Fuentes del Derecho en México”, México, Editorial Porrúa, 5ª edición, 2004.

\_\_\_\_\_, “Los Derechos Fundamentales en México”, México, Editorial Porrúa, 2009, 3ª edición.

**CARPIZO** Mac-Gregor, Jorge. “Estudios Constitucionales”, México, Editorial Porrúa-UNAM, 8ª edición, 2003.

\_\_\_\_\_. “La Constitución mexicana de 1917”, México, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

**CASTILLO** del Valle, Alberto del. “Bosquejo sobre responsabilidad Oficial, México, Ediciones Jurídicas Alma S.A de C.V, 2004.

\_\_\_\_\_ . “Introducción básica al Derecho Procesal Constitucional mexicano”, Ediciones Jurídicas Alma S.A de C.V, 2008.

**CIENFUEGOS** Salgado, David (coord.) “Ideas para fundar la Nación Mexicana. Los sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón”, México, Editorial Porrúa-Colegio de Guerrero, 2006.

**CONTRERAS** Bustamante, Raúl, *Et al.* “Teoría de la Constitución”, México, Editorial Porrúa, 2ª edición, 2005.

\_\_\_\_\_ . “La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y Perspectiva”. México, Editorial Porrúa, 2001.

**CUEVA**, Mario de la. “Teoría de la Constitución”, México, Editorial Porrúa, 2ª edición, 2008.

**DUVERGER**, Maurice. “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”, Traductores: Isidro Molas, Jorge Solé-Tura y Otros. España, Editorial Ariel, 1996, 5ª edición española.

**GARCÍA** Belaunde, Domingo. “De la jurisdicción Constitucional al Derecho Procesal Constitucional”, México, FUNDAP, 2004.

**GARNER**, Paul. “Porfirio Díaz: Del héroe al dictador. Una biografía política”, traducción de: Luis Pérez Villanueva, México, Editorial Planeta, 2010.

**GANTÚS**, Fausta, *Et al.* “La Constitución de 1824. La consolidación de un pacto mínimo”, México, Colegio de México. Centro de Estudios Históricos, 2008.

**HÖFFE**, Otfried. “Ciudadano económico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo: ética política en la era de la globalización”, traducción de: Carlos Díaz Rocca, Buenos Aires, Editorial Katz, 2007.

**FERRER MAC-GREGOR** Poisot, Eduardo. “Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica”. México, FUNDAP, 2002.

\_\_\_\_\_. “Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional”, México, Editorial Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.

\_\_\_\_\_. “Derecho Procesal Constitucional”. México, Editorial Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cuatro Tomos, 2003.

**FERRAJOLI**, Luigi. “Epistemología Jurídica y galantismo”, México, Editorial Fontamara, 1ª reimpresión, 2006.

\_\_\_\_\_. “Derechos y garantías. La ley del más débil”, Traducción: Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, España, Editorial Trotta, 5ª edición, 2006.

**FIORAVANTI**, Maurizio. “Los Derechos Fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones”, Traducción: Manuel Martínez Neira, España, Editorial Trotta, 5ª edición, 2007.

**FIX-ZAMUDIO**, Héctor. “Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano”, México, Porrúa-UNAM, 2005.

**FUENTES** Aguirre, Armando. “La otra historia de México: Juárez y Maximiliano, la roca y el ensueño”, México, Editorial Diana, 2006.

\_\_\_\_\_, “La otra Historia de México: Díaz y Madero, la espada y el espíritu”, México, Editorial Diana, 2010.

**HÄBERLE**, Peter. “El Estado Constitucional” Traductor: Héctor Fix-Fierro, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª reimpresión, 2003.

**HIDALGA**, Luis de la. “Historia del Derecho Constitucional Mexicano”, México, Editorial Porrúa, 2002.

**JELLINEK**, George. “Reforma y mutación de la Constitución”, Traducción: Christian Föster, Madrid, CEC, 1991.

**KATZ**, Friederich. “De Díaz a Madero. Orígenes y estallido de la Revolución Mexicana”, México, Ediciones Era, 2004.

**LASALLE**, Ferdinand. “¿Qué es una Constitución?”, México, Ediciones Colofón, 2006.

**LAVEAGA**, Gerardo. “La cultura de la legalidad”, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2ª edición, 2006.

**ORTUÑO** Burgoa, Roberto I. “Ignacio Burgoa Orihuela, el maestro vive”, México, 2008.

**OTTO**, Ignacio de. “Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes”. España, Editorial Ariel, 1987, 9ª reimpresión.

**PAZ**, Octavio. “El laberinto de la Soledad, Posdata y Vuelta al laberinto de la Soledad”, Colección popular, número 471, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, 3ª edición.

**QUINTANA** Roldán, Carlos F. “Derecho Municipal”, México, Editorial Porrúa, 9ª edición, 2008.

**RABASA**, Emilio O. “El pensamiento político del constituyente de 1856-1857”, México, Editorial UNAM-Porrúa, 1991.

\_\_\_\_\_. “La Evolución constitucional de México”. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

**SIERRA**, Justo. “Juárez, su obra y su tiempo”, México, Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos, 8ª edición, 2010.

\_\_\_\_\_, “Discurso inaugural de la Universidad Nacional”, México, Editorial UNAM, 2004.

**SILVA** Herzog, Jesús. “Breve Historia de la Revolución Mexicana”, México, Fondo de Cultura Económica, 19ª reimpresión, 2007, dos tomos.

**SCHMIT**, Carl. “Teoría de la Constitución”, España, Editorial Alianza Editores, sin número de edición, 1981.

**SOTO** Flores, Armando. “Ensayos políticos y constitucionales sobre temas contemporáneos”, México, Editorial Porrúa, 2005.

**TENA** Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”, México, Editorial Porrúa, 39ª edición, 2007.

**VALADÉS**, Diego. “Constitución y Democracia”, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª reimpresión, 2002.

**VILLANUEVA**, Ernesto. “Derecho de la información”, México, Editorial Porrúa, 2006.

**ZAGREBELSKY**, Gustavo. “El Derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. Traducción: Marina Gascón, España, Editorial Trotta, 7ª edición, 2007.

**ZORAIDA** Vázquez, Josefina, *Et al.* “Nueva Historia Mínima de México”, México, Colegio de México, 6ª reimpresión, 2009.

**ZIPPELIUS**, Reinhold., “Teoría General del Estado. Ciencia Política”, México, Editorial Porrúa-UNAM, 5ª edición, 2009.

#### **Folletos y otros Cuadernillos:**

**CASTILLO** Velasco, José María del., “Voto particular al interior del Congreso Constituyente de 1856-1857: La libertad municipal del 16 de junio de 1856”, México, Folleto distribuido por el Gobierno del Estado de Jalisco, 2006.

**CUEVA**, Mario de la, “La Constitución de 5 de Febrero de 1857”, México, Editorial de la UNAM-Facultad de Derecho, Colección Lecturas Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, número 57, 2007.



**ESCALANTE** Gonzalbo, Fernando. “El derecho a la Privacidad”, Editorial del Instituto de Acceso a la Información pública, Cuadernos de Transparencia, número 02, 2009

**LE FUR**, Louis *Et al.* “Los fines del Derecho”. Traducción: Daniel Kuri Breña, México, UNAM-Facultad de Derecho, 3ª edición, 1997.

**RODRÍGUEZ** Zepeda, Jesús. “Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política”, México, Editorial del Instituto de Acceso a la Información pública, Cuadernos de Transparencia, número 04, 2008.

“Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos”, México, Editorial del Instituto de Acceso a la Información Pública, 2008.

**SALAZAR** Carrión, Luis. “Democracia y Discriminación”, México, Editorial del Consejo Nacional para prevenir la Discriminación, Cuadernos de la Igualdad, número 5, 2008, 1ª reimpresión.

**SALAZAR** Ugarte, Pedro. “La laicidad: antídoto contra la discriminación”, México, Editorial del Consejo Nacional para prevenir la Discriminación, Cuadernos de la Igualdad, número 8, 2007.

**SERRANO** Migallón, Fernando. “150 Años de Las Leyes de Reforma: 1859-2009”, México, Editorial UNAM-Facultad de Derecho, Colección Lecturas Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, número 67, 2009.