

308909

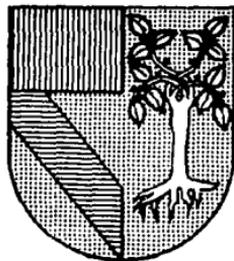
20

2ej

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

Con estudios incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México



**UNA PROPUESTA DE REFORMA
AL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ANTONIO LOPEZ AGUIRRE

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL ANGEL LUGO GALICIA

MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INTRODUCCION.

En relación a los límites al poder Constituyente permanente, es importante señalar que lo que me motivó a elaborar la tesis profesional sobre este tema es la gran cantidad de reformas que ha sufrido nuestra Ley Fundamental ya que me parece ilógico que nuestra Constitución en lugar de ser un límite al cual se deben de sujetar las autoridades en el ejercicio de sus facultades y atribuciones, se ha convertido en un documento en el que el Presidente en turno plasma lo que va a ser su esquema de gobierno. Esto se ha convertido en una historia que se repite sexenio tras sexenio; en consecuencia ya no es el documento en el que se encuentran los principios y aspiraciones del pueblo de México así como su organización fundamental sino un proyecto político sexenal.

Es prudente señalar que no me opongo a que la Carta Magna se modifique, en lo que no estoy de acuerdo es en la forma en que se ha venido haciendo prácticamente desde su creación. Todos los ordenamientos jurídicos, por regular las relaciones entre seres humanos, tienen que irse adecuando a los cambios y transformaciones que se van presentando y en respuesta a las exigencias sociales en ese sentido.

Considero pues, que para justificarse una reforma constitucional deben de existir verdaderas exigencias y necesidades sociales que obliguen al

Constituyente permanente a adecuar la Ley Fundamental a dichos requerimientos, pero también es insoslayable el hecho de que además de dar respuesta o solución a una exigencia o necesidad, debe de contener un elemento teleológico; ya que de otro modo caeríamos en el absurdo de pensar que la Constitución y las leyes en general solo son documentos en los que se plasman realidades y conductas nuevas, independientemente de que sean correctas o no. Es decir, toda reforma Constitucional debe de ser una respuesta a nuevas realidades y aspiraciones de los pueblos pero además debe de estar encaminada a regular la conducta de los individuos que viven en sociedad, y en consecuencia ser acorde a las nuevas situaciones que se van presentando.

Recapitulando diré que existen dos métodos a través de los cuales considero se podría limitar considerablemente la excesiva reformabilidad de nuestra Constitución. Por una parte sería necesario - aunque parezca paradójico- reformar el artículo 135 de la Constitución a efecto de aumentar la cantidad de legisladores que tendrían que aprobar las reformas en el Congreso de la Unión y también en las legislaturas de cada una de las entidades federativas y por otra parte es necesaria una reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al establecimiento de plazos forzosos que deberán transcurrir entre la presentación de la iniciativa de ley o de reforma, y su presentación para discusión y análisis ante el pleno de la Cámara.

Para tal efecto en el capítulo primero expondré diferentes puntos de vista en relación a los conceptos de Poder Constituyente Permanente, Poder Constituyente Originario y Poderes Constituidos, y las diferencias entre ellos. En el capítulo segundo me propongo abordar el desarrollo histórico del Constituyente Permanente en la evolución constitucional mexicana; en el capítulo tercero incursionaré en el estudio del Federalismo como un medio para evitar la excesiva reformabilidad de la Constitución y en el capítulo cuarto analizaré diferentes aspectos de los constituyentes permanentes en derecho comparado.

INDICE TEMATICO.

CAPITULO PRIMERO.

EL PODER CONSTITUYENTE, LOS PODERES CONSTITUIDOS Y EL PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE.

- 1.1 CONCEPTO DE PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE.....pág. 1.**
- 1.2 DISTINCIÓN ENTRE PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE Y PODER
CONSTITUYENTE.....pág. 7.**
- 1.3 DISTINCIÓN ENTRE PODER CONSTITUYENTE Y PODERES
CONSTITUIDOS.....pág. 15.**
- 1.4 LIMITES AL PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE.....pág. 21.**

CAPITULO SEGUNDO.

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA EN MÉXICO.

- 2.1 ANÁLISIS INICIAL.....pág. 32.**
- 2.2 CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.....pág. 33.**
- 2.3 PROYECTO DE APATZINGAN.....pág. 35.**
- 2.4 ACTA CONSTITUTIVA Y CONSTITUCIÓN DE 1824.....pág. 36.**
- 2.5 LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....pág. 41.**
- 2.6 PROYECTO DE REFORMAS DE 1840.....pág. 43.**
- 2.7 PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1842.....pág. 44.**

2.8 PROYECTO DE BASES ORGÁNICAS y ACTA DE REFORMAS DE 1847.....	pág. 45.
2.9 CONSTITUCIÓN DE 1857.....	pág. 47.
2.10 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	pág. 50.
2.11 TEXTO VIGENTE.....	pág. 55.

CAPITULO TERCERO

EL FEDERALISMO ¿OPCIÓN PARA LIMITAR LA EXCESIVA REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN?

3.1 GENERALIDADES.....	pág. 56.
3.2 TEORÍA GENERAL DEL FEDERALISMO.....	pág. 61.
3.3 DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES ENTRE EL PODER CENTRAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	pág. 76.
3.4 EL FEDERALISMO ALEMÁN, LLAMADO FEDERALISMO COOPERATIVO.....	pág. 82.
3.5 EL FEDERALISMO MEXICANO EN LA PRACTICA.....	pág. 100.

CAPITULO CUARTO.

REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL.

4.1 CONVENIENCIA O NECESIDAD DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN.....	pág. 105.
4.2 LIMITES A LA REFORMA CONSTITUCIONAL.....	pág. 109.

4.3 REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS LEGISLADORES COMO MEDIDA PARA LIMITAR EL EXCESIVO PRESIDENCIALISMO Y CON ELLO DISMINUIR LAS REFORMAS CONSTANTES A LA CONSTITUCIÓN.....	pág. 119.
4.4 PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN DERECHO COMPARADO.....	pág. 123.
4.5. LA EXCESIVA Y ACELERADA REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL EN MÉXICO.....	pág. 134.
PROPUESTA DE REFORMA.....	pág. 156.

CAPITULO PRIMERO.

EL PODER CONSTITUYENTE, LOS PODERES CONSTITUIDOS Y EL PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE.

En el presente capítulo trataré de explicar el significado del Poder Constituyente Permanente, así como las diferencias que existen entre éste y el Poder Constituyente y los Poderes Constituidos, asimismo expondré cuales son los límites a los que debe someterse el primero.

1.1 CONCEPTO DE PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE.

Para poder conceptualizar el término Poder Constituyente Permanente, considero necesario adentrarme en un análisis del concepto de Soberanía y, por vía de consecuencia, llegar a la definición del término que en este capítulo me ocupa.

La Soberanía es quizás uno de los conceptos de mayor relevancia y de mas complejidad en la Teoría General del Estado, concretamente en el Estado moderno, ya que ha sido pilar fundamental en la concepción de éste principalmente desde finales del siglo XV hasta nuestros días; indiscutiblemente sobre ella se ha erigido nuestra organización constitucional y es precisamente por ello que le dedicaré los siguientes párrafos para analizar -de forma muy breve- su significado y elementos más relevantes.

La Soberanía es uno de los caracteres esenciales del Estado, considerado éste como una "sociedad política soberana", es pues en el orden temporal el ente supremo al que se subordinan todos los individuos y agrupaciones que conviven dentro de una superficie geográfica sobre la cual el Estado ejerce su poder. Al examinar al Estado advertimos que se trata de una sociedad compuesta por hombres y agrupaciones que se encuentran subordinadas al mismo, en virtud de que es éste la máxima autoridad en el orden temporal; esa jerarquía suprema tiene validez desde dos puntos de vista, uno interno y otro externo. El primero consiste en que dentro del territorio sobre el cual ejerce su poder es la máxima instancia decisoria y en el exterior mantiene un nivel de igualdad frente a las demás entidades de derecho internacional. Es pues suma potestad en el interior y un ente con igual jerarquía a las demás entidades internacionales en el exterior.

La idea de soberanía tiene pues un doble aspecto, es decir el poder soberano es independiente y supremo. .

La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales, desde esa perspectiva el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos; en la medida en que exista subordinación entre Estados, las soberanías de estos se ven menguadas o desvanecidas. La independencia es pues, cualidad de la soberanía exterior.

La noción de supremacía, se refiere a la soberanía interior por cuanto a que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y agrupaciones que se encuentran dentro de la órbita del mismo. Es por tanto un poder con plena superioridad en el interior del Estado en el que se ejerce, al cual nadie puede sustraerse.

He analizado sucintamente el concepto de soberanía debido a que considero que tiene gran relevancia para este capítulo, principalmente por lo que se refiere a dos aspectos fundamentales, mismos que son a la sazón los siguientes: quienes son los titulares de la soberanía y como la ejercen.

Para responder los dos aspectos antes planteados, considero pertinente exponer que en torno a estas situaciones se han suscitado algunas teorías que tienen diferentes explicaciones al respecto. Así por ejemplo, nos encontramos con la postura europea que sostiene que la soberanía se deposita en el Estado, y este, por ser una ficción jurídica, la ejerce fatalmente y en última instancia por los gobernantes titulares de sus órganos. Parafraseando al gran maestro Carré de Malberg "es la Nación la que da vida al Estado al hacer delegación de su Soberanía a los gobernantes que instituye en su Constitución", del mismo modo fué plasmado por Duguit al decir que "la Soberanía y el poder público se identifican". En conclusión la escuela europea considera que la soberanía se

deposita en los gobernantes por ser estos los que ejercen de hecho el poder del Estado.

Existe a todas luces un gran inconveniente que se le ha planteado a esta escuela, este inconveniente es definir con claridad cuales son los límites de este poder soberano con facultades plenas de obligar a cumplir de forma coactiva con sus disposiciones. Muchos han tratado de poner límites pero todos ellos meta jurídicos, léase bien común, solidaridad, justicia social, equidad, etc. pero jurídicamente este poder además de ser ilimitado es irresponsable, de ahí la gran crítica que se le ha hecho a esta escuela, misma que no ha podido salvar este gran pero discursivo.

Por otro lado existe la escuela americana, misma que desconoce la idea de que la soberanía se deposita en los gobernantes y por el contrario manifiesta que la soberanía reside originariamente en la voluntad del pueblo, voluntad que se plasma en un documento escrito que han llamado Constitución, los límites los impone por lo mismo el pueblo en el texto de la misma, al delimitar esferas competenciales que deben ser estrictamente cumplidas por las autoridades. Es decir, el pueblo al manifestar su voluntad y plasmarla en el texto constitucional limita el actuar de los gobernantes por medio de la creación de órganos de poder público con una esfera competencial expresamente otorgada y de la cual las autoridades no pueden sustraerse.

Esta escuela es la que ha influido en nuestro sistema jurídico, debido a que es la idea que ha sido planteada en nuestra tradición constitucional.

El pueblo en un acto soberano creó la Constitución en donde se encuentra plasmada su voluntad, es decir en el texto de la Carta Magna consignó sus más altas aspiraciones; me refiero a la división de poderes, garantías individuales, soberanía popular, etc. Este acto creador es el más genuino acto de poder constituyente ejercido de forma plena y auténtica por el titular originario de la Soberanía.

Como se desprende de lo anteriormente anotado, el pueblo ejerció su soberanía al crear la Constitución, en este acto creador el pueblo depositó en la propia Constitución su soberanía. En la Constitución, Carta Magna o Ley Suprema, se da origen a las autoridades, del mismo modo se les dota de una competencia totalmente bien delimitada, mismas que de forma por demás clara no pueden contar con las características de ser supremas ni soberanas, ya que su existencia misma depende de un acto creador que les dé origen, estos poderes que se crean como consecuencia del ejercicio del poder soberano originario se han llamado poderes constituídos, mismos que adelante estudiaré con más detenimiento.

Antes de continuar con la exposición, considero relevante expresar que el concepto de soberanía popular y el de Poder Constituyente, están estrechamente vinculados, no obstante lo anterior, existen autores que consideran que no están forzosamente vinculados, baste recordar las palabras de Austin al decir que "soberano es aquel que habitualmente es obedecido", en consecuencia es claro que Poder Constituyente es aquel grupo o individuo capaz de crear un orden jurídico que norme la conducta de los individuos que viven en una comunidad determinada. El problema radica pues en identificar sobre quien recae la soberanía y entonces estar en aptitud de decir quien o quienes integran el Poder Constituyente.

Retomando el tema, cabe señalar que los poderes constituidos no son soberanos ya que tienen un doble aspecto que los limita, por una parte tienen el límite de sus atribuciones que se encuentra plasmado en el texto constitucional que les dió origen y por otra parte dentro del texto constitucional mismo, a los particulares se les reconoce una serie de derechos y facultades que tienen que ser respetados por la autoridad y que constituyen verdaderos límites al actuar de la misma. ¹

¹ Sobre el principio de legalidad. Las facultades de estos poderes (constituidos) se encuentran plasmadas en la constitución, la cual representa la cúspide de la que fluye el principio de legalidad a los poderes públicos. Ver Tena Ramírez, Felipe "Derecho Constitucional Mexicano", Edición revisada y aumentada, Editorial Porrúa, S.A. México 1992. p. 11.

1.2 DISTINCION ENTRE PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE Y PODER CONSTITUYENTE.

Existe una clara y determinante diferenciación entre el Poder Constituyente y el Poder Constituyente Permanente: el primero es el órgano creador de la Constitución de un orden jurídico determinado, entendido éste como el conjunto de normas fundamentales positivas, aplicadas en un territorio específico en un momento determinado y el segundo es el órgano creado por el Constituyente Originario para modificar el orden jurídico creado por éste.

Hay que tomar en cuenta que la creación de un orden jurídico puede ser producida a través de un solo acto o de un conjunto de estos, así como por la voluntad de un individuo o por la voluntad de un conjunto de individuos, encaminada especialmente para tal efecto, o bien indirectamente a través de una serie de actos que se repiten y que la colectividad considera como norma jurídica obligatoria y suprema (procedimiento consuetudinario); generalmente se presenta este último supuesto en los Estados que no cuentan con un cuerpo jurídico escrito en donde se compilan las normas fundamentales que rigen la vida jurídica de una comunidad determinada, es decir me estoy refiriendo a los países que no cuentan con una Constitución escrita como la conocemos en la mayoría de los

países cuya tradición jurídica ha sido influida -en mayor o menor medida- por la tradición jurídica romano canónica.²

Como se desprende claramente de los párrafos anteriores, me encuentro en condiciones propicias para afirmar que el órgano o poder Constituyente puede estar integrado, según sea el caso, por uno o más individuos, o inclusive por toda una comunidad, por lo que es claramente erróneo reservar este carácter únicamente a los órganos específicos cuyo propósito directo es el de crear una constitución. Me queda totalmente claro que el término de "poder Constituyente" debe englobar tanto al órgano creado ex profeso para crear un orden jurídico en una comunidad descentralizada, como el de una comunidad centralista, o bien, en un régimen federal o estatal. El Poder Constituyente, es en última instancia aquel que crea un orden jurídico que organiza a una comunidad del tipo que sea en cualquier tiempo y lugar.

Recapitulando, diré que todo acto de uno a más individuos encaminado a establecer una Constitución, es de suyo un acto Constituyente, y en consecuencia a ese individuo o conjunto de individuos que se reúnen para tal efecto se les denomina como órgano o poder Constituyente, el cual crea y dota de competencia a los demás órganos del Estado.

² Sobre el particular consultar Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Editorial Porrúa, S.A. México 1992. pp.2436 a 2438.

Es habitual que la doctrina distinga entre dos clases de Poderes Constituyentes, mismos que son a la sazón los siguientes:

a).- Poder Constituyente originario.

b).- Poder Constituyente derivado, permanente u órgano revisor de la Constitución.³

El Poder Constituyente originario se refiere comúnmente al órgano creador de la primera Constitución histórica que rige a una comunidad en un tiempo y lugar determinados, en tanto que el poder Constituyente derivado o permanente, también llamado órgano revisor es un término que alude al órgano competente para reformar la Constitución sancionada anteriormente.

La institución del órgano revisor de la Constitución adquiere particular relevancia en aquellos sistemas que cuentan con una Constitución escrita, (como la nuestra) cuya finalidad primordial es, además de incrementar grandemente la seguridad jurídica de los gobernados, asegurar la permanencia y regularidad de las funciones orgánicas por ellas determinadas, para lo cual dicha Constitución escrita establece un régimen de supralegalidad constitucional. Es de este modo

³ Sobre la diferencia entre poder constituyente originario y poder constituyente derivado o revisor consultar Tena Ramírez Felipe Op. cit. pp. 45 y 46.

que las disposiciones que adicionan, modifican o derogan a las constituciones escritas en vez de ser formuladas por los órganos legislativos ordinarios a través de su procedimiento habitual de trabajo, son expedidas ya sea por órganos especialmente reunidos, como es el caso de la Asambleas Electas con tal finalidad, cuerpo electoral interpelado necesariamente mediante referéndum, así como otras agrupaciones que persiguen el mismo fin, o bien por los órganos legislativos ordinarios, pero con procedimientos más elaborados y complejos, es decir los procedimientos que se han dado en llamar "dificultados", v.gr. sesiones de las dos cámaras de forma conjunta, necesidad de mayorías calificadas en cada una de ellas, aprobación reiterada en el tiempo o en posteriores legislaturas, etc. Con lo que se llega a contraponer el poder legislativo ordinario al poder constituyente permanente u órgano revisor. ⁴ De esta distinción se deriva además, la difundida diferencia entre Constituciones rígidas y Constituciones flexibles. Las primeras que únicamente son modificables a través de los procedimientos complejos antes mencionados, y las segundas que son modificables a través de procedimientos legislativos ordinarios. ⁵

En atención a lo que anteriormente expuse, puedo expresar que la supremacía Constitucional no opera solo para conseguir el aseguramiento o la efectividad de la Constitución, sino que, con vista a este objetivo, se complementa con otro principio: el de rigidez. Este principio se opone al llamado de flexibilidad constitucional, que significa que la Ley Fundamental es susceptible

⁴ Tena Ramírez Felipe Op. cit. p. 46 in fine.

⁵ Sobre la diferencia entre constituciones rígidas y flexibles consultar Burgoa O. Ignacio "Derecho Constitucional Mexicano", Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F 1991. p. 366.

de ser reformada, modificada y adicionada por el legislador ordinario, siguiendo el mismo procedimiento que se adopta para la creación y alteración de la legislación secundaria.

Por el contrario, el principio de rigidez constitucional indica que para poder llevar a cabo alguna reforma a la Carta Magna, es indispensable seguir un procedimiento especial, en el que las diversas autoridades y organismos a los que el poder Constituyente originario a dotado de las facultades necesarias para poder llevar a cabo una reforma a la Ley Suprema, cumplan con todos los requisitos y condiciones que se les han impuesto para poder llevar a cabo válidamente una modificación constitucional. Estas autoridades son un "poder" extraordinario, sui géneris, al que se ha denominado, "constituyente permanente o revisor".⁶

Como se desprende de lo antes apuntado, el principio de rigidez constitucional evita la posibilidad de que la Ley Fundamental sea alterada en forma análoga a la leyes secundarias, esto es (refiriéndonos ya al orden jurídico mexicano) por el Congreso de la Unión cuando se trate de leyes federales o para el Distrito Federal, o por las legislaturas de los Estados cuando sean locales,

⁶ Sobre el principio de rigidez constitucional, consultar Bryce, James "La Reforma a la Constitución" México, D.F., Editorial Porrúa, México 1980. p. 38.

poniendo de esta manera a la Constitución General a salvo de las actividades legislativas del poder ordinario respectivo.

El principio de que tratamos se encuentra contenido en el artículo 135 Constitucional, mismo que en su parte conducente es del tenor literal siguiente:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

El principio de rigidez de una Constitución, opuesto al de flexibilidad, garantiza forzosamente la efectividad de la supremacía de la misma sobre todo el orden jurídico, y por consiguiente, es lógico apuntar que de nada serviría que una Ley Fundamental fuera suprema, si fácilmente y siguiendo el procedimiento común establecido para la alteración de una Ley secundaria, pudiera modificarse, ya que, en el supuesto de que el legislador insistiera en que rigiera una ley opuesta a las normas constitucionales, podría sin ningún inconveniente realizar su objetivo, reformando simplemente la disposición de la Constitución que fuese

contraria al contenido de la ley secundaria. En consecuencia es lógico afirmar que son los principios de supremacía y rigidez constitucionales los que deben concurrir para hacer efectivo el imperio de la Constitución. ^{7 8}

Para concluir este tema considero importante manifestar que la diferencia radical que existe entre el PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO y el PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE O DERIVADO, es que el primero es el que crea, dá origen y somete a determinados límites, reglas y condiciones al segundo para que éste se encuentre en condiciones de reformar a la Constitución. Dentro de esas condiciones o limitantes a las que se encuentra sujeto podemos distinguir aquellas que dificultan el procedimiento al que debe sujetarse toda reforma Constitucional, es decir un aspecto meramente formal, pero no por ello menos importante y aquellas que se refieren a lo que puede ser o no materia de reforma. Existen autores que opinan que el Poder Constituyente Permanente no puede -aún cumpliendo con el procedimiento establecido por el Constituyente originario- modificar las decisiones políticas fundamentales que inspiran todo el orden jurídico, es decir es inconcebible pensar que se puedan alterar los principios de división de poderes, soberanía popular, régimen Federal y republicano, etc. ya que estos constituyen el sustrato jurídico de todo nuestro ordenamiento. ^{9 10}

⁷ Burgoa O. Ignacio Op. cit. pp. 356 y 357.

⁸ Kelsen, Hans "Teoría Pura del Derecho", Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México, D.F. 1991. p. 109.

⁹ Burgoa O. Ignacio Op. cit pp.379 a 381.

¹⁰ Schmitt, Carl "Teoría de la Constitución", Editorial Imprenta México Nacional, México, D.F. 1981. pp. 114, 115, 119 a 122.

Por otro lado existen otros autores que consideran que el Poder Constituyente Permanente puede modificar cualquier disposición constitucional siempre y cuando se cumplan los requisitos formales para su reforma que al efecto establece la propia Constitución en el artículo 135.^{11 12}

A diferencia del Poder Constituyente originario, el Constituyente Permanente es el órgano revisor de la Carta Magna, al cual le corresponde una tarea no menos importante que al primero, es decir le toca la difícil función de ir adecuando el texto constitucional, sin traicionar su esencia ni su espíritu, a las transformaciones vertiginosas que sufre el país como consecuencia de los grandes cambios que vive toda la comunidad internacional por el tremendo desarrollo de la ciencia y de la técnica, así como por el surgimiento de diversos factores, como la explosión demográfica, pobreza, subdesarrollo, mecanización, endeudamiento, crisis económica, conflictos armados, etc. los cuales orillan a los sistemas jurídicos a irse adecuando forzosamente a estas realidades. El problema que existe, y que en nuestro país hasta la fecha ha sido muy claro, es que se ha desvirtuado esta loable misión, debido principalmente al fuerte presidencialismo que vive México; (fenómeno que dicho sea de paso, se encuentra latente en la mayoría de los países del Continente Americano) y en consecuencia los cambios a la Constitución muchas veces no responden a las

¹¹ Heller, Herman "Teoría del Estado", Editorial F.C.E. 1942, versión española de Francisco Ayala, Madrid Alianza, p. 280.

¹² Tena Ramírez Felipe, Op. cit. pp. 71 y 72.

necesidades reales del pueblo mexicano sino que atienden a los programas encabezados por los Presidentes sexenio tras sexenio.

Es por tal motivo que considero de vital importancia revestir a este órgano constituyente permanente de más formalidades, para que exista un freno real a las propuestas de reformas constitucionales al vapor, sin por ello obstaculizar los cambios necesarios que se requieran para permitir que México sea una nación que se involucre en las grandes transformaciones que se viven actualmente y sin olvidar los principios jurídico-políticos fundamentales que sirven de base a nuestro orden constitucional.

1.3 DISTINCION ENTRE PODER CONSTITUYENTE Y PODERES CONSTITUIDOS.

Retomando lo dicho en los puntos anteriores, puedo decir que el principio de supremacía constitucional ya aludido, implica necesariamente dos situaciones importantes, la primera es que forzosamente existe una diferencia entre poder constituyente y poderes constituidos y por una segunda parte implica que la Constitución es rígida y escrita.

Para abundar en lo dicho, hay que partir de la afirmación de que los órganos del poder público reciben su investidura y facultades de una fuente jerárquicamente superior a ellos, es decir de la Constitución; misma que es el producto del poder Constituyente, el cual es diferente a los poderes constituidos que emanan del producto de su actividad creadora.

En la doctrina se han hecho diferenciaciones entre el poder Constituyente y los poderes Constituidos, principalmente se ha basado en la organización Constitucional Norteamericana y en el principio de la división del poder público, el cual nos lleva forzosamente a la necesidad de explicarnos cuales son las funciones de cada uno de los poderes en que se divide el poder público, y más aún, nos orilla a pensar que tiene que existir un poder superior que haya hecho tal delimitación de facultades a los poderes y que además les haya dado origen.

Existen algunos criterios que han servido de base para establecer las principales diferencias que hay entre el Poder Constituyente y los Poderes Constituidos.¹³ A continuación explicaré cada uno de ellos.

Existe un criterio de jerarquía, es decir, el Poder Constituyente es superior a todo poder, ya que es el órgano en el cual el pueblo ha depositado su soberanía y en consecuencia se encuentra legitimado para crear el orden jurídico que ha de regir la vida constitucional de una comunidad, éste poder superior y

¹³ Tena Ramírez Felipe, Op. cit pp. 13 y 14.

originario tiene la facultad de crear otros poderes que emanen de él, a los cuales les dá origen y los dota de atribuciones, es decir delimita claramente las facultades que cada uno de esos poderes -derivados o constituidos- van a tener.

Existe otro criterio para diferenciar al poder Constituyente de los poderes Constituidos, me refiero al criterio cronológico. Por ser el Constituyente el poder que dá origen y dota de atribuciones a los poderes constituidos, por lógica debe de existir con anterioridad de estos; una vez que el Constituyente ha terminado su labor creadora y ha dividido claramente las funciones del poder público, desaparece como tal de la vida Constitucional, para ser sustituido indefectiblemente por los órganos que él mismo ha creado. Dentro de estos órganos derivados o constituidos se encuentra el Poder Constituyente Permanente, órgano sui géneris que tiene la característica de poder reformar la Constitución mediante un procedimiento establecido por el Constituyente, pero a la vez es un poder creado por éste y por ese motivo es derivado o constituido.

Funcionalmente también existe un criterio de diferencia ya que el poder constituyente no gobierna sino que instituye los órganos y las condiciones necesarias para regir la vida comunitaria dentro de un orden normativo pero nunca se encarga de aplicarlo. Contrariamente los poderes constituidos han sido creados para ese efecto, es decir, se les ha dotado de una serie de atribuciones para poder gobernar dentro del límite de sus facultades.

El problema fundamental que plantea el maestro Tena Ramírez con su pensamiento respecto del nuevo órgano denominado "Poder Constituyente Permanente" o "Poder Revisor" derivado del Constituyente, es el saber si es realmente un Constituyente o un órgano constituido.

El maestro Tena justifica la denominación, que da al Poder Revisor de nuestra Constitución en lo siguiente:

a).- Porque un Poder Constituyente tiene facultades absolutas para dar una Constitución, organizar los poderes que crea, limitar sus facultades, garantizar las libertades del individuo, etc., y al crear un órgano que no es un poder constituido, le da las características del mismo Poder Constituyente.

Es la prolongación, la proyección en el tiempo del Poder Constituyente. Puede decirse al respecto, que Poder Constituyente es aquel que otorga facultades y nunca las ejercita; poder constituido, por el contrario, aquel que ejercita facultades, o sean las que no se otorga a sí mismo si no que le son dadas.

Ahora bien, la reunión de Congreso y Legislaturas de los Estados forma el Poder Revisor de nuestra Constitución. Al realizar una reforma, el primero la

acuerda y las segundas la aprueban. ¿Qué legitimidad tiene esa actitud de acuerdo y aprobación? Nada menos que la que dió el Congreso Constituyente. Entonces quiere decir que el Poder Revisor no otorga facultades, sino que las recibe y ejercita cuando realiza la función revisora; luego es un poder constituido y al serlo no puede ser prolongación del Constituyente original, que sólo lo creó para evitar el estancamiento de normas inútiles y para incluir en la Constitución, al paso del tiempo, las normas que se hiciera necesario consagrar como principios básicos de la organización de nuestro pueblo.

b).- El maestro Tena dice que el Constituyente Permanente participa en alguna forma de la función soberana.

La soberanía, de acuerdo con la doctrina, radica en el pueblo, éste la delega en los representantes que envía al formarse un Poder que organizará al Estado y establecerá sus máximos principios legales. Este último -Poder Constituyente- investido de la soberanía que le dan sus representados, considera necesario que disfrute a través del tiempo de esa soberanía y sólo para hacer reformas a la Constitución, constituye un poder al que le señala determinadas funciones, tal y como se identifica en otras Constituciones a los mismos poderes constituidos o bien a la reunión (por el acuerdo y la aprobación) de dos Congresos sucesivos.

Existe en suma, la opinión de considerar que el Constituyente Permanente goza de la soberanía del mismo Constituyente, en tanto que se acepte en términos absolutos que es posible que aquél puede variar simultáneamente los términos de la Constitución, hasta el grado de hacer una nueva, cambiando incluso los "principios fundamentales" y el problema no ha dejado de ser debatido y las mejores opiniones se inclinan a considerar que hay principios básicos, arraigados en la conciencia del pueblo, que no pueden ser cambiados por el Constituyente permanente.¹⁴

Asimismo, existen estudiosos del Derecho Constitucional que consideran que la constitución puede modificarse en cualquiera de sus disposiciones sin más límite que el consignado por el constituyente originario al establecer y crear al órgano revisor, quien al constituirse como tal y cumplir con los lineamientos formales que exige el artículo 135 puede reformar en cualquiera de sus disposiciones a la Carta Magna.

No obstante lo anterior, existen opiniones en el sentido de que para modificar los principios o decisiones políticas fundamentales que constituyen el sustrato de todo orden jurídico, es necesaria la participación directa del titular originario de la soberanía, es decir el pueblo.

¹⁴ De la Cueva Mario "Teoría de la Constitución", Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1982. pp. 170 y 171.

1.4 LIMITES AL PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE.

Para poder abordar el tema que me ocupa en el presente subinciso, considero importante entrar al análisis jurídico del Poder Constituyente Permanente, para de este modo, estar en condiciones de exponer cuales son los límites a los que debe sujetarse en su actuar.

En el orden jurídico mexicano, he podido analizar que el pueblo en ejercicio de la soberanía de la cual es titular actuando a través de sus representantes ante una asamblea especial para crear una Constitución, originó el orden jurídico que nos rige, una vez concluida su actividad, depositó en la Constitución misma su soberanía. Como consecuencia de lo anterior surgieron a la vida jurídico constitucional todas las autoridades que se crearon, así como todas las atribuciones y limitantes a las que se encuentran sujetas. Es lógico advertir, que estas autoridades son poderes constituídos emanados de la voluntad del Constituyente soberano y que por ende no gozan de esa categoría.

Como apunté en el subinciso anterior, es clara la distinción entre el poder Constituyente y los Poderes Constituidos, ya que cronológicamente el constituyente es previo a los constituídos y además el primero otorga facultades a los segundos pero nunca los ejerce el mismo. Ahora bien, al tratar de analizar la

naturaleza jurídica del Constituyente Permanente me encuentro que ya no es tan clara la diferenciación antes anotada.

En el artículo 135 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra previsto un órgano, integrado por el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y de Senadores) y las legislaturas locales de cada una de las entidades federativas de la República. Este órgano está facultado Constitucionalmente para reformar el texto de la Carta Magna y en consecuencia tiene que participar en alguna forma del poder constituyente originario, ya que en caso contrario no podría modificar la obra producto de este poder.

En el caso del sistema jurídico mexicano no existe problema en cuanto a la identificación clara de los poderes constituidos, es decir, el Congreso de la Unión integrado por la Cámara de diputados y la Cámara de Senadores así como las Legislaturas de los Estados de la República. El problema se presenta en el momento en que los agrupamos, en la forma y términos que nos exige el artículo 135 constitucional antes referido, y nos encontramos con el surgimiento de un órgano con facultades y atribuciones diferentes a la de los miembros que lo componen. El órgano que está previsto en el multicitado artículo constitucional tiene la función importantísima de reformar el texto Constitucional y en consecuencia tiene atribuciones que exceden por mucho la función legisladora de los miembros que la conforman.

Abundando en lo anterior el poder constituyente permanente tiene funciones de poder constituyente, es decir no gobierna sino que crea y organiza nuevos poderes constituidos o bien desaparece algunos ya creados. Su función primordial y única es reformar el texto de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; en principio podría derivarse que no existe un límite o límites a esa facultad reformadora, ya que bastaría con cumplir con los requisitos formales que en el artículo 135 de nuestra Carta Magna se establecen para poder llevar a cabo cualquier cambio en el ordenamiento constitucional, pero pese a lo anterior, es una realidad que existen una serie de factores que limitan esa actividad y que constituyen verdaderos frenos a la misma.

A propósito de la facultad de adicionar o reformar la Constitución con que el artículo 135 inviste conjuntamente al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, surge la interrogante que en los párrafos anteriores había dibujado, ¿puede el Poder Constituyente permanente sin ningún tipo de restricción modificar libremente el texto Constitucional?.

Para contestar la anterior interrogante nuevamente hago alusión a que existen dos corrientes encontradas de pensamiento. Una se inclina en el sentido de que sí se puede modificar libremente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre y cuando se cumplan con las formas y procedimientos establecidos para ese fin, y otra se inclina a decir que no

obstante haberse cubierto tales requisitos no se pueden cambiar los principios jurídicos y sociales que la inspiraron y que la informan.

Existe la posibilidad de que en base a una interpretación gramatical del artículo 135 constitucional se desprenda que, teniendo el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados la facultad de "reformular" la Constitución, sin restricción o salvedad alguna, eventualmente se podría modificar totalmente.

Antes que nada considero que no es suficiente una simple interpretación gramatical sin observar todo el contexto que envuelve a un precepto jurídico, y más aún si se trata de un precepto constitucional; además de que existen una serie de consideraciones de carácter jurídico y extrajurídico que me han llevado a concluir que el poder constituyente permanente no es libre de reformar sin más la Constitución.

A continuación expresaré las limitantes que considero existe a toda reforma Constitucional.

Primero que nada existe una limitante de carácter formal; es decir se tiene que cumplir con los requisitos que establece el artículo 135 Constitucional que a la letra establece:

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

Con base en lo anterior podemos decir que el primer obstáculo o límite al que se encuentra sujeta toda reforma al texto de la Carta Magna se presenta en la necesidad de contar con un quórum de asistencia y votación determinado es decir se requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los individuos presentes y además de que la mayoría de las legislaturas de los Estados aprueben las reformas de que se traten; este procedimiento diferente al proceso de creación de leyes ordinarias es lo que hace que nuestra Constitución sea una Constitución rígida según una clasificación doctrinal. Como es claro, en el papel existe cierta complicación para poder llevar a cabo alguna reforma, pero en atención a la situación política imperante en nuestro país prácticamente desde los años veinte, este "obstáculo" formal que impone el artículo 135 constitucional es fácilmente salvado por la fortísima influencia que ejerce el Presidente de la República no solo sobre los legisladores de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, sino también sobre los legisladores de las legislaturas

locales, a esta gran influencia hay que sumar el predominio de un partido político que hasta la fecha ha mantenido la hegemonía casi total de la mayoría de los puestos de elección popular que intervienen directamente en el proceso reformador y por ende es lógico que apoyen las medidas que propone la cúpula de su organismo político, que en última instancia atiende a las directrices que les marca su líder nacional.

En el último sexenio se han presentado una serie de transformaciones importantísimas que tienden a cambiar el sistema que describí con anterioridad, es decir existe una fuerte presión de la sociedad civil, partidos políticos, sociedades y asociaciones nacionales y extranjeras que pugnan por una mayor democracia y respeto a los derechos humanos; estos grupos de presión que constituyen verdaderos promotores de un cambio han ganado posiciones de gran influencia y por ende son elementos que de una u otra forma inciden en las decisiones de gobierno, limitando de alguna manera las reformas de importancia al orden jurídico.

Bajo esta óptica y pensando en un panorama que se antoja prometedor debido a que se vislumbra una mayor influencia de los grupos de presión, considero que nos encontramos en un momento histórico propicio para apoyar una reforma constitucional que consigne mayores limitantes de carácter formal a esa actividad reformadora exagerada. La reforma que más adelante propondré contendrá una mayor participación de los otros partidos y corrientes de

pensamiento a través del aumento de votos necesarios en el Congreso de la Unión y en las Legislaturas de los Estados, y en caso de no llegar a este porcentaje posponer dicha actividad reformadora para la siguiente legislatura con un porcentaje de votos menor; de este modo se aseguraría que la reforma constitucional tuviera una gran difusión entre todos los sectores de la sociedad mexicana y de esa forma se limitará la facultad de reformar el texto constitucional de forma apresurada y al vapor.

Algunos autores coinciden en la idea de que existe otra limitante a la facultad reformadora del poder Constituyente permanente, esta limitante a la que me refiero es de carácter material es decir es un límite jurídico que se deriva del propio texto de la Carta Magna. Para aclarar este punto diré que existen una serie de consideraciones doctrinales en torno a la diferencia entre el término reformar y el término transformar; el concepto de "reforma" implica necesariamente una modificación parcial, puesto que si fuera total, se trataría de una sustitución o transformación.¹⁵ Una reforma es algo accesorio o anexo a algo principal, que es precisamente su objeto: por consiguiente, cuando se elimina lo principal, la reforma no tiene razón de ser. Por tanto, la facultad reformativa que el artículo 135 confiere al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados equivale sólo a una alteración parcial de la Constitución. Por las razones ya dichas una reforma no implica en forma alguna la extinción de la esencia del objeto a reformar. En otras palabras, reformar significa alterar algo en sus accidentes sin cambiar su esencia o sustancia. De ahí que la reforma se

¹⁵ Burgoa O. Ignacio, Op. cit. p. 368.

distingue claramente de la transformación, ya que en ésta se cambia o modifica sustancialmente el objeto que ha sido afectado por tal circunstancia.

Además de lo anteriormente dicho y retomando la idea de que existen limitantes de carácter jurídico al poder reformador del Constituyente Permanente se maneja la idea de que el único poder suficientemente capaz de alterar o modificar la forma de gobierno (que sería el caso de una alteración total o transformación) es el pueblo como lo dispone el artículo 39 constitucional en su norma respectiva, que textualmente dice: "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar o alterar la forma de su gobierno". Interpretando pues, los artículos 135 y 39 constitucionales, en la relación lógica que entre ambos debe existir, resulta que el primero de ellos no se refiere a ninguna facultad de alterar el régimen gubernativo que el pueblo ha elegido como titular real del poder soberano. Las atribuciones de modificar y reformar la Constitución con que están investidos el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en manera alguna involucran la de sustituir los principios políticos que informan a dicho ordenamiento, los cuales en su conjunto integran la forma de gobierno, o sea, la representativa, democrática y federal, lo anterior se encuentra consignado en el artículo 40 de nuestra ley fundamental mismo que a la letra establece:

"ART. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos

en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Otro criterio que fortalece lo expresado antes, es en el sentido de que siendo propio de la soberanía popular la facultad de alteración del régimen de gobierno, es lógico y evidente que el pueblo no pudo haberse despojado o desposeído de ella de forma ilimitada para conferirla al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, órganos que sólo son titulares del ejercicio del poder público.

En la doctrina casi todos los autores se encuentran de acuerdo en que las atribuciones que la Ley Fundamental imputa a los poderes legislativos federales y locales, en el sentido de llevar a cabo reformas y adiciones a la Constitución, de ninguna manera equivalen a la posibilidad jurídica de alterar a ésta sustancialmente en sus principios básicos y mucho menos podrían en un momento dado abrogarla sin desaparecer ellos mismos ya que son producto y creación de la misma.

El maestro Burgoa, ¹⁶opina que el pueblo es el único con la posibilidad jurídica de reformar los principios o decisiones fundamentales de un orden jurídico a través de su participación directa. Considera asimismo, que esa

¹⁶ Burgoa O. Ignacio, Op. cit. p. 366.

participación se tendrá que llevar a cabo por medio de métodos como el referéndum o el plebiscito los cuales reflejan la participación directa por excelencia del pueblo; no obstante lo anterior, argumenta que dichos mecanismos solamente tienen plena aplicación en lugares donde la cultura cívica de los pobladores es elevada.

Estos mecanismos de democracia directa funcionan en la medida en que la población cuente con una educación y cultura suficiente, que les permita participar de manera correcta en las decisiones políticas sometidas a su voto y por el contrario son mecanismos perjudiciales cuando la cultura y educación del pueblo no es lo suficientemente elevada para poder valorar y participar de forma correcta en las decisiones que se les sometan a consideración.

Independientemente de los límites antes explicados, existe otro que no debemos soslayar, me estoy refiriendo a los principios constitucionales generalmente aceptados por la comunidad internacional, mismos que si bien es cierto no son un obstáculo jurídico, constituyen un verdadero freno a las intenciones de elaborar proyectos de reformas que vulneren de alguna manera dichos principios.

CAPITULO SEGUNDO.

EVOLUCION DEL SISTEMA EN MÉXICO.

2.1 ANALISIS INICIAL

Para poder fundamentar la tesis que propondré en capítulos posteriores, considero que el apartado de antecedentes históricos, juega un papel de suma importancia, ya que en gran medida constituye el sustrato sobre el cual descansa gran parte de la tesis que en este documento me propongo exponer.

Si el objetivo que me he propuesto es el de analizar el problema de las excesivas reformas constitucionales y, en la medida de lo posible, proponer un sistema procedimental que se ajuste a lo que considero será una forma más estricta y eficaz de reformar la Carta Magna, he de tratar los más sobresalientes problemas y tópicos, que alrededor de aquéllas se han presentado a través del tiempo, independientemente de que siempre da luces el estudio comparativo.

Tales son las razones que me inclinan a señalar en este lugar cuáles han sido los sistemas que en distintas épocas se han adoptado en nuestro país.

2.2 CONSTITUCION DE CÁDIZ

Aún cuando la Constitución gaditana de 1812, por una parte no reflejó ni el mínimo de garantías u organización que necesitábamos y, por otra, no fué Constitución nuestra, empiezo con ella estas anotaciones en consideración a la importancia que tiene, dadas las serias discusiones que por ella se suscitaron y porque por primera vez en nuestra historia política, fuimos representados en un Poder Constituyente, aún cuando no como Nación Soberana.

Tal vez por el criterio que los Diputados a Cortes tenían, en relación a la responsabilidad que sobre ellos pesaba, se discutió a tal grado el proyecto que el sistema de reformas que estableció resultó enredado y obstaculizante.

El término que emplea en el capítulo respectivo se refiere al "Procedimiento para hacer VARIACIONES" a la Constitución. Posteriormente habla de ALTERACION, ADICION O REFORMA, para lo cual se requiere que la Diputación que habría de decretarlas fuera autorizada con poderes especiales para tal objeto.

Las proposiciones se harían por escrito y apoyadas por una veintena de diputados, leída tres veces.- una cada seis días- y en la última se discutiría. Si se admitía, se seguían los trámites de la "formación de las leyes". Se votaba por dos terceras partes de los miembros si había o no lugar a que la tratara la siguiente Diputación. Asimismo podría convenir en si había o no lugar al otorgamiento de poderes especiales para la reforma, o bien si ya estaba para terminar su período una Diputación, se declararía si era la próxima o la que seguía a esta última, la autorizada.

Cabe destacar, que las juntas electorales de provincia funcionaban con un contacto directo entre los electores y la ciudadanía, de ahí que cualquier modificación a los ordenamientos jurídicos, casi siempre contaba con el apoyo de la misma.

Los poderes especiales los daban las Juntas Electorales de Provincia, añadiendo a los poderes ordinarios uno especial mediante la cláusula que llevaba inserto el texto de reforma, y solo si esta se discutía y aprobaba por la diputación autorizada, se tenía por Constitucional.

De aquí resulta que se tuvo como objetivo fundamental (criterio conservador) el político, que consistía en proteger la Constitución para que no se variara fácilmente y seguro es que con el fin de asegurar el régimen político que

constituía la Monarquía Constitucional. También parece que se persiguió- en forma poco clara y definitiva- dar ocasión al pueblo para intervenir, aún cuando indirectamente, en las reformas.

2.3 PROYECTO DE APATZINGAN

El proyecto de Constitución de Apatzingán del 18 de octubre de 1814, es el primer intento de importancia que se hace para dar vida política independiente a nuestro país. Tan importante y grande fué, que hizo decirle al conservador Alamán "es mejor de cuantas en México se habían promulgado" y poco después "supieron evitar algunos de los graves yerros de la de Cádiz".^{17 18}

En cuanto a la observación y "alteración, adición o supresión " de este Decreto Constitucional, no pudo establecer un sistema en tanto que como lo establece su artículo 237, "entretanto la representación nacional... no fuera convocada y siéndolo, no dictase y sancionase la Constitución Permanente de la Nación, se observará inviolablemente el tenor de este Decreto y no podrá proponerse alteración, adición, ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe". Sin embargo,

¹⁷ López Cárdenas Fernando, "Compendio de Derecho Constitucional Mexicano", versión española, Madrid España 1980, p. 34.

¹⁸ Sobre la Constitución de Apatzingán de 1814, conocida con el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, consultar Burgoa O. Ignacio Op. cit. p. 78.

agrega que "cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que noten" .

Prescribe además, tomando en cuenta la base del Decreto y pensando en el desequilibrio que siempre existe entre el precepto y el estado de necesidad, por un lado, y por otro la falibilidad del Congresista, como humano que era, que una de las primeras atenciones del Congreso sería "sancionar las leyes". Además habían de firmarlas, entre otros, el Generalísimo Morelos y el Dr. Coss, para hacer pensar con firmeza que este Decreto fué digno de un mejor destino.

2.4 ACTA CONSTITUTIVA Y CONSTITUCION DE 1824.

El 19 de noviembre de 1823 le es presentada al Soberano Congreso Constituyente el Acta Constitucional por la Comisión encargada de su formulación. Las variaciones podrían hacerse en los términos y el tiempo que prescribiera la Constitución General.

En el proyecto de Constitución (abril de 1824) se prescribe que calificará de la necesidad de las reformas las dos terceras partes de votos de individuos presentes en ambas Cámaras.¹⁹

Un término prohibitivo se señala, pues solo se tomarían en consideración las proposiciones posteriores al año de 1830; estas sólo se considerarían por el Congreso en su segundo año del bienio y su resolución se publicaría para que el próximo Congreso se ocupara de ellas.

Lo que se perseguía era que no fuera un mismo el Congreso que calificara sobre la necesidad y el que se ocupara de la reforma.

Asimismo, hace una clara diferenciación entre lo que será una reforma y lo que será una adición, la cual -ordena- seguirá los mismos trámites que aquélla. Es el primer intento de hacer una diferenciación terminológica jurídica, empleada aún en nuestro actual texto constitucional.

¹⁹ Sobre la Constitución sancionada por el Congreso General Constituyente el cuatro de octubre de 1824, y que fué precedida, como un abreviado anticipo, por el Acta Constitutiva del veintiuno de enero de ese mismo año, tiene el trascendental valor de ser el documento en cuya virtud nace la comunidad política nacional, con los aspectos fundamentales de la forma de gobierno de una República democrática y de la forma de estado de una Federación, aspectos que son las bases mismas que han permanecido hasta ahora para sustentar la estructura política de la Sociedad Mexicana. Ver Martínez Baez, Antonio "Los Derechos del Pueblo Mexicano" Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1989. p. 537.

Taxativamente estipula que no podrá reformarse lo dispuesto con relación a la libertad e independencia de la Nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados.

En virtud de lo anteriormente expuesto, me atrevo a decir que existieron en la Constitución de 1824 un par de propuestas interesantes, una positiva y la otra negativa, calificativo este último no de forma intrínseca sino en atención a que posteriormente las exigencias del Estado moderno liberal burgués terminaron por imponerse y en consecuencia se tuvo que eliminar la taxativa de la obligación constitucional de considerar como irreformable lo relativo a la religión que el pueblo de México debía profesar.

A continuación transcribo los artículos relativos al procedimiento de reformas Constitucionales.

La propensión antropocéntrica peculiar de nuestros legisladores constituyentes que nunca dejan de sentirse colocados en la cima de la historia, marca su huella en el Acta con las que Menéndez y Pelayo llamaría declaraciones de derechos valederas para toda la eternidad. Así, el artículo 2º. proclama: La nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni

persona; y el artículo 4º. enfatiza: La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra. (La Constitución que en los artículos 1º y 3º, respectivamente, reitera una y otra norma, añade la del artículo 171 que previene: Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los estados.).

Por razón de ser meramente formales estas deficiencias y las antes señaladas no rebajan los méritos del Acta, que sobresale en nuestra tradición legislativa como el primer hito del régimen federal mexicano.

De todo lo anteriormente expuesto se desprende lo siguiente:

- 1) Las Legislaturas de los Estados de la Federación podrán hacer observaciones en relación a algunos preceptos de la Constitución y del Acta Constitutiva y el Congreso General solo las tomará en cuenta en el año de 1830.
- 2) EL Congreso (de 1824 a 1830) se limitará a calificar aquellas observaciones que merezcan someterse a la deliberación del Congreso siguiente y el Presidente

de la república deberá publicar y circular dichas deliberaciones sin poder hacerles observación alguna.

3) De 1824 a 1830, el Congreso siguiente, en el primer año de sus sesiones ordinarias, se ocupará de analizar aquellas observaciones que el Congreso anterior haya considerado pertinente someterlas a su consideración.

Nunca podrá ser uno mismo el Congreso que haga la calificación de las observaciones que van a ser objeto de análisis y aquel que decreta las reformas.

4) De 1830 en adelante, las reformas y adiciones que se propongan se tomarán en consideración por el Congreso en el segundo año de cada bienio, y si se considerasen procedentes se publicarán para que sea el Congreso siguiente el que se ocupe de ellas.

5) Además de los requisitos antes anotados, se seguirán los requisitos prevenidos para la formación de leyes, pero el Presidente no tendrá derecho de hacer observaciones.

6) Se consideran como irreformables los artículos constitucionales que versen sobre la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de

gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.

2.5 LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Dada la corriente de ideas que animaron a los creadores de las Leyes Constitucionales de 1836, lógico habría de resultar su interés en reglamentar el veto mismo que tendría que ver directamente con el Supremo Poder Conservador. Su sistema de reformas es diferente a los anteriores, empezando por el título de la Séptima Ley que, haciendo reminiscencia de la gaditana, establece: "Variaciones Constitucionales".²⁰

Si su corriente política era el centralismo y apasionados estaban sus miembros por sus ideas, debió establecer lógicamente, como lo hizo, que en seis años después de la publicación de las leyes no se podrían hacer variaciones en ninguno de sus artículos. Después de este tiempo las permite, llenando los requisitos que otra ley establece sobre iniciativa, modo y forma y la posibilidad del Supremo Poder Conservador de dar o negar la aprobación a la reforma (veto) aún cuando esto no es obstáculo infranqueable, puesto que si renovada la Cámara de Diputados, insistiera la mayor parte de las Juntas Departamentales y

²⁰ Sobre las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836, consultar López Cárdenas Fernando Op. cit. p. 37.

con el voto de dos terceras partes de ambas Cámaras, se publicaría sin la sanción del Supremo Poder Conservador.

A los miembros del Poder Conservador les pareció complicado el modo de reformar la Constitución y de proponer su reforma, que aunque su proyecto comprende una Constitución, no es nueva sino la existente reformada. Al referirse al modo de reformarla adoptan como más sencillo el de que las iniciativas que se presenten en lo sucesivo sobre esta materia se pasen DESDE LUEGO A LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES y si dos tercios de éstas pronunciaren por ella, se toman en consideración cuando se haya renovado la Cámara de Diputados. Por esta medida se concilian tres objetivos semejantes, a saber:

1º.- Que en cualquier período se puedan promulgar dichas reformas, y no se da margen a que se tome pretexto de la permanencia de algunas disposiciones constitucionales, para excitar conmociones y disturbios.

2º.- Que se de el tiempo necesario para experimentar en la práctica los efectos que aquéllas produzcan, se conozcan a fondo los datos en que se apoyen las iniciativas que se hagan, y no se atropelle el respeto que debe conservarse en cualquier Estado, a la inviolabilidad y permanencia de sus leyes fundamentales; y

3°.- Que cuando llegue a decretarse alguna reforma no quede el menor escrúpulo sobre su utilidad y conveniencia, y enmarcada con un sello verdaderamente nacional SUPUESTO QUE HAN DE ESTAR DE ACUERDO DOS TERCIOS A LO MENOS DE LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES.

La iniciativa de leyes y decretos en todas materias se confiere al Supremo Poder Conservador, a los Diputados y a las Juntas Departamentales. Las que se hagan sobre reformas se pasarán, desde luego, a las Juntas Departamentales y si dos terceras partes de ellas la adoptaran, se tomarán en consideración cuando se haya renovado la Cámara de Diputados, después de reunida en dicho número los sufragios de las Juntas.

2.6 PROYECTO DE REFORMAS DE 1840.

El 23 de diciembre de 1840 don Manuel Crescencio Rejón presenta un proyecto de Constitución para Yucatán, en el cual se establece la posibilidad de reforma después de armonizarla con la Constitución General, pues "su modificación exige la experiencia de sus efectos".

Dentro del sistema que propone los más relevantes son los que expongo a continuación:

1.- Que sea uno el Congreso que decrete la necesidad de la reforma de determinados artículos por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de ambas Cámaras, según deban componerse para la formación de las leyes, y

2.- Que variado aquel Congreso el otro que le sigue en el próximo inmediato bienio, haga las reformas limitándose a los artículos que el anterior hubiese declarado dignos de modificarse o derogarse.

Como se desprende de lo anterior, se asemeja considerablemente al sistema implantado en la Constitución de 1824 anteriormente aludida, pues se requiere la participación de dos legislaturas diferentes para poder llevar a cabo una reforma o adición a la Constitución Política.

2.7 PROYECTO DE CONSTITUCION DE 1842.

En el proyecto de Constitución del 23 de agosto de 1842, la mayoría de la Comisión propone que las reformas se realicen así:

INICIARSE: En el segundo año del bienio y las que se calificaren se remitirán al Presidente para su publicación.

DISCUSION.- Se hará el primer año del bienio inmediato siguiente.

PUBLICACION.- Sólo en el segundo año del mismo bienio en que se discuta, en el cual se discutirán nuevamente.

En el voto particular (que suscribe, entre otros, don Mariano Otero), la iniciativa, aprobación y ratificación deben hacerse en tres bienios distintos y al menos con un intervalo de más de cuatro años; y para la ratificación se necesita el voto de las dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas. Pasado todo lo anterior, solo restará que se publique, para que se considere parte de la Constitución.

FUNDAMENTALMENTE ESTABLECE: Que toda reforma que altere la forma de gobierno adoptada por la Nación (propone la federal y republicana) no puede tomarse en consideración sino es cuando entre dos bienios distintos la votaren los dos tercios de las legislaturas de los Estados.²¹

2.8 PROYECTO DE BASES ORGÁNICAS y ACTA DE REFORMAS DE 1847.

²¹ Sobre este quinto proyecto constituyente de 1843, *Ibidem*, p. 39.

El proyecto de Bases Orgánicas para la República Mexicana, establece que "en cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones y reformas a esta Constitución, estando de acuerdo con ellas las dos terceras partes de ambas Cámaras, respecto de las cuales el Ejecutivo usará del veto, observándose además lo previsto para la formación de las leyes, para cuya votación se requerirán dos tercios de votos de ambas Cámaras".

Finalmente en el Acta de Reformas de ese año, se introduce la frase "en cualquier tiempo", seguramente relacionándolo con la limitación a 1830 del Acta y Constitución de 1824 y con el mismo procedimiento de dos terceras partes de votos del Congreso.

Señala además un caso de respeto al Federalismo, cuando las reformas limiten en algún punto la extensión de los Poderes de los Estados, se necesita la aprobación de la mayoría de las legislaturas. Además, se limitan las reformas no permitiéndose aquéllas que se propongan reformar cualquier aspecto relativo al principio de libertad e independencia, la forma republicana, representativa, popular y federal de gobierno y la división de poderes federales y estatales.

Además, un nuevo procedimiento se establecía para reformar las leyes, consideradas Constitucionales, de ejercicio, suspensión o pérdida de los derechos del ciudadano, las relativas a los derechos del hombre, las de las elecciones generales, libertad de imprenta, organización de la guardia nacional y las reglamentarias de la Constitución. Este era el de que para su aprobación debería mediar un término de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de origen.

2.9 CONSTITUCIÓN DE 1857.

El primer proyecto de artículo propuesto en los Debates del Constituyente de 1857 ²², decía que la Constitución podía ser adicionada y reformada, señalando los siguientes requisitos:

a).- Un Congreso, por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes, debía acordar qué artículos debían reformarse.

b).- A mayor abundamiento, esta iniciativa de reformas debía publicarse en los periódicos de la República tres meses antes de la elección del Congreso

²² Sobre la tendencia federalista de la Constitución de 1857, consultar Carpizo M. Jorge "La Constitución Mexicana de 1917", Editorial Porrúa, S.A., Séptima Edición, México, D.F. 1986. p. 259.

inmediato, para que los electores manifestaran si estaban conformes con que se hiciera la reforma, lo que harían constar en los poderes que se dieran a los Diputados. Con ello se hacía presente el sistema democrático por el cual se daba intervención al pueblo en el caso de las reformas.

c).- El nuevo Congreso formularía las reformas, las que serían sometidas al voto del pueblo en la elección inmediata y deberían votarse, para su validez, por una mayoría absoluta.

d).- Sólo así el Ejecutivo las sancionaría como parte de la Constitución. En la práctica, esta sanción del Presidente pudo equivaler al veto.

Aparte de este proyecto, presentó uno el legislador Moreno, que estableció la posibilidad de reformar la Constitución en todo tiempo, siempre y cuando se cumpliera con los siguientes requisitos:

a).- Si lo acordaban así tres cuartas partes de la totalidad de los miembros del Congreso.

b).- En coordinación con los Estados que agruparan las tres cuartas partes de la población total de la Nación Mexicana.

c).- Limitaba las reformas prohibiendo las que se refirieran a la independencia, política, soberanía del pueblo, su forma de gobierno, las garantías políticas, civiles, religiosas, de expresión y reunión.

Un nuevo proyecto fué presentado diciendo que la reforma necesitaba ser dictada por dos tercios del Congreso y aceptada por la mayoría de los electores.-

Debe hacerse hincapié, en que el sistema que establece este proyecto, era fundamentalmente el de Convenciones el cual está previsto en la Carta Magna de Norteamérica.

En síntesis: Las opiniones más moderadas estuvieron en contra de la idea de que se sometiera a los electores la sanción de una reforma, que traería como consecuencia - como dijera Prieto- que "el Congreso no sería legislador sino la máquina que da la última manipulación química a productos ajenos."

El principio fundamental que anima nuestro actual artículo similar al de 1857 lo dió el mismo Prieto al decir: "Si no se quiere seguir el antiguo sistema, sométase la reforma al examen y al voto de las legislaturas, verdaderos

representantes de los Estados y así se seguirá el principio federal y sobre todo se hará homenaje a la razón y al saber."

Fué entonces cuando quedó el texto tal como se encuentra actualmente:

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

2.10 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

La Constitución de 1917, establece el mismo precepto, ni más ni menos, que el de la de 1857. A los legisladores, al hacer la revisión del artículo respectivo, les ha de haber parecido el más adecuado a las necesidades del pueblo de México en esa época, pues tenían la experiencia de su aplicación durante cincuenta y nueve años y acaso vieron sus buenos efectos.²³

²³ Sobre la discusión e impugnación de la Constitución de 1917, consultar López Cárdenas, Fernando Op. cit. p. 40.

La nota característica del proyecto de Constitución que don Venustiano Carranza enviara a los Constituyentes de 1917, fué el haberse basado en la Constitución de 1857, de modo que, en la práctica, fue una verdadera revisión de esta última, no obstante que se introdujeron en ella grandes innovaciones, conquistas logradas por el pueblo en la lucha de la revolución, que necesitaron la consagración, en tal alto Código, de sus garantías: LAS GARANTIAS SOCIALES.

Por el hecho de haber sido una revisión, las discusiones que se suscitaron con respecto a la necesidad de que fuera un Congreso Extraordinario o uno Constituyente el encargado de revisar o dar vida, respectivamente, a una Constitución, hace surgir el problema de dilucidar si la Constitución de 1917 es, en efecto, una verdadera Constitución o sigue siendo la misma de 1857, reformada.

Tiene importancia ello, porque da pauta a pensar que si es la Constitución reformada, las innovaciones grandes y revolucionarias que en ella se introdujeron, permiten afirmar, que por el medio de la reforma se puede cambiar, incluso simultáneamente, toda la Constitución.

PRIMERO.- Se dice por un parte que es la Constitución de 1857 reformada. En efecto, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, al levantar su fuerza en contra del gobierno de Huerta, enarbó la bandera de la Constitución de 1857, por las violaciones que de ella se habían hecho y por desear su restauración. Los escritores de la época estaban conformes con esa idea.

El maestro Gabino Fraga, en su obra de Derecho Administrativo, al hablar sobre los gobiernos de hecho y los de derecho, dice que: El gobierno de la revolución no debe considerarse como un gobierno que pretendió substituirse al gobierno legítimo atacado por la traición y la violación de Huerta, sino como una porción del mismo gobierno legítimo que hace uso de las armas para repeler la violencia del rebelde que lo ataca; aunado a esto dentro de nuestro sistema constitucional el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los de los Estados, y si en un momento aquellos se vician de ilegalidad, la soberanía no puede ejercerse más que por los Poderes de los Estados que han conservado su legalidad y directamente por el mismo pueblo que se lanza a la lucha contra los usurpadores. Así se explica la legalidad del gobierno constitucionalista de Carranza.

SEGUNDO.- En los hechos, la práctica demostrada en el curso del período pre-constitucional a 1917, suscita las discusiones sobre si era necesaria una reforma a la Constitución de 1857 o bien era procedente un nuevo Congreso Constituyente que debería dar una nueva ordenación Constitucional.

Los argumentos que diera Palavicini para que funcionara un Congreso Constituyente que emitiera una Constitución, parecieron definitivos:

"Como para nadie es un misterio que las medidas revolucionarias no pueden ajustarse a las reformas tuteladoras de Códigos y procedimientos judiciales, no insistimos sobre tales circunstancias, conformándonos con dejar asentado este hecho evidente de explicar en las líneas subsecuentes, los motivos que tenemos para juzgar urgente la convocación de un Congreso Constituyente que antes de que exista funcionamiento orgánico de Poderes Federales estudie, ratifique o enmiende las reformas sociales conquistadas por el pueblo en armas. Cuando los poderes funcionan normalmente, una reforma Constitucional tiene dilatados y laboriosos trámites".

"Encontramos más claro, más expedito y más lógico, que hechas las elecciones de los Ayuntamientos en la mayoría de los Estados, se proceda a la elección de un Congreso Constituyente en el cual el pueblo de la República, soberanamente representado, envíe por cada Estado los diputados que conforme a su censo les corresponda."

"Este Congreso no deberá tener, naturalmente, otra función que la de estudiar las reformas que la Revolución haya puesto en vigor y que afecten a la Constitución".

El maestro Tena Ramírez, al hablar sobre los medios violentos de reformar o derogar una Constitución, fundamenta moralmente el derecho a la revolución y niega su fundamento jurídico, lo que se ratifica por el texto mismo del artículo que al hablar sobre "inviolabilidad de la Constitución" dice que ésta no perderá su fuerza o vigor aún cuando por alguna rebelión (revolución) se interrumpa su observancia. En este caso prescribe que tan luego como el pueblo recobre su libertad restablecerá su observancia.

Nos encontramos entonces ante dos situaciones diferentes:

1º.- Se puede considerar que la rebelión que atacó al régimen de Huerta era ilegal; pero su actitud estaba justificada, puesto que era el pueblo el que trataba de restaurar su Constitución en un principio, y posteriormente darse un nuevo ordenamiento político. En este caso se justifica el advenimiento del Congreso Constituyente y su obra, la Constitución de 1917.

2º.- Se considera la legalidad del movimiento revolucionario de Carranza y se piensa que el Congreso Constituyente no fué más que un legislador ordinario que

hizo reformas a la Constitución de 1857, las cuales fueron presentadas por medio del proyecto de don Venustiano Carranza.

La realidad nos demuestra que "en la Asamblea triunfó la realidad y se impuso el espíritu de la revolución para expedir en lugar de las reformas, una nueva Constitución que dejó insubsistente la de 1857".

"La paz se organizó de acuerdo con esa Constitución, su vigencia nadie la discute, sus preceptos están en la base de toda nuestra estructura jurídica y son invocados por todos para justificar y para combatir los actos de los gobernantes...De este modo ha sido ratificada tácitamente por el pueblo mexicano y reconocida como su ley suprema por los países extranjeros".

La última Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es del 5 de febrero de 1917.

2.11 TEXTO VIGENTE.

"ART. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los

individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

CAPITULO TERCERO

EL FEDERALISMO ¿OPCIÓN PARA LIMITAR LA EXCESIVA REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN?

3.1 GENERALIDADES.

En el presente capítulo me propongo entrar al análisis del concepto de **Federalismo**, y en base a lo que se derive de esta acción, estar en condiciones de contestar la interrogante que he planteado en el título de este segmento de mi tesis.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos indica en su artículo 40 que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Me limitaré a analizar únicamente lo relativo a ser una república ... federal, característica de suma importancia en nuestro régimen, pues por ella tienen jurisdicción distinta, y casi siempre excluyente, los órganos centrales por una parte y los Estados-miembros por la otra. La distribución de facultades entre los dos órdenes (llamados por antonomasia "federal" y "regional" o "local"), es en sí

misma de trascendencia para la vida del país, pues esa distribución debe resolver el problema de la conveniencia de que cada una de las facultades ingrese a una u otra de las jurisdicciones.²⁴

Una vez hecho el reparto de competencias por la ley suprema, todavía se presentan numerosos casos en que la línea divisoria no queda del todo clara y es por esa razón que toca al intérprete decidir a cuál jurisdicción corresponde un acto concreto de autoridad. De aquí que, además de ser punto clave en nuestra organización política, el sistema federal trascienda y se derrame por todos los ámbitos jurídicos del país y su conocimiento interese sobremanera a los estudiosos del derecho.

Indiscutiblemente la idea moderna del sistema federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América pues casi todos los autores le otorgan a la realización norteamericana la calidad de tipo y modelo. Cronológicamente, ella precedió a las demás; ideológicamente, ganó y conserva la primacía sobre todos los modelos de Federalismo en el mundo, sin descartar el surgimiento de nuevas formas de entender al federalismo, mismas que se encuentran tomando auge en los países de Europa, principalmente en Alemania.

²⁴ Sobre la distribución de competencias entre la federación y los estados consultar Carpizo M. Jorge Op. cit. pp.250 a 253.

El federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano. Lo dicho tiene especial significación para nuestro país, debido a que el nuestro es una imitación casi total de los postulados federalistas norteamericanos.

"Dentro de la génesis y desarrollo histórico del Federalismo norteamericano destaca el hecho de que las colonias hicieron un frente común contra Inglaterra, primero para independizarse y después para unirse sin perder su autonomía a través de la figura del federalismo"²⁵; asimismo maduraron la idea que estaba llamada a ser el fundamento del constitucionalismo de Norteamérica y de todos los pueblos que, como el nuestro, lo imitaron. Las arbitrariedades que las colonias atribuían al Parlamento inglés y que escapaban a todo control constitucional, puesto que la Constitución flexible estaba a merced del Parlamento, hicieron pensar en la necesidad de una Constitución fija y rígida cuyo proceso de reforma fuese diferente y más complejo que el procedimiento ordinario de creación y modificación de las leyes ordinarias; del mismo modo quería tener una carta magna que se colocara por encima de todos los poderes, inclusive del legislativo, y que al mismo tiempo los limitara a todos.

Poco a poco los norteamericanos dedujeron la consecuencia de que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional dos o más legislaturas, coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distintas y suficiente cada una, ligadas todas por la Constitución, lo cual era el federalismo.

²⁵ Carpizo M. Jorge Op. cit. p. 250.

Con intuición extraordinaria tres gentes (Thomas Jefferson, John Adams y James Wilson) habían llegado separadamente a la conclusión de que el imperio británico realizaba ya ese orden. "Todos los distintos miembros del imperio inglés - decía Wilson- son Estados diferentes, independientes unos de otros, pero relacionados entre sí por la misma soberanía dimanante de la Corona." Ese era precisamente el sistema que siglo y medio más tarde habría de reconocer Inglaterra como base de la Comunidad Británica de Naciones.

La integración por separado de los nacientes organismos estatales, propiciada por el Congreso, podía parecer un retroceso en el camino de la unificación, puesto que la independencia iba a favorecer a trece entidades autónomas, con lo que se perdía la oportunidad de que la unificación se realizara cuando aún era conveniente para todos, es decir, durante la acción conjunta contra la metrópoli Inglesa. Sin embargo, la actividad disgregante del Congreso al favorecer la aparición de "nuevas soberanías" (más bien autonomías), se atenuó gracias a la creación de la Confederación, misma que posteriormente fué sustituida definitivamente por el modelo del Federalismo que actualmente conocemos.

Independientemente del desarrollo histórico particular de los Estados Unidos de Norteamérica, al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no habían recorrido análoga trayectoria y de este modo

se independizó el sistema federal del fenómeno histórico que lo hizo aparecer y conquistó vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional.

Su autonomía se hizo más patente cuando fue adoptado por Estados unitarios, como Canadá, Brasil y México. Entre nosotros se ha discutido largamente, con argumentos en pro y en contra, se ha pretendido que el sistema federal debe contar siempre, como premisas justificativas de su adaptación, con vigorosos regionalismos preexistentes, que sólo a través de una transacción lleguen a ceder una porción de su autonomía, a fin de construir el gobierno nacional. Considero que si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originariamente unitarios, como México. El sistema federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo.

En la historia de nuestro país fué el Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, las Entidades Federativas con aspiraciones de autonomía y libertad.

Existe indiscutiblemente en los estudios de derecho comparado la idea de que el federalismo mexicano no cuenta con los elementos necesarios para poder ostentarse como tal, pero pese a ello se ha considerado que aunque nuestra experiencia histórica no encuadra en esa doctrina, tampoco encaja en el centralismo, de donde podría concluirse que estamos ensayando un sistema de perfiles singulares. México, un país de antecedentes unitarios, se esfuerza por descentralizar y en ese propósito, se enfrenta con su pasado histórico que lo orilla hacia una tendencia de tipo central.

3.2 TEORÍA GENERAL DEL FEDERALISMO

El Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados ²⁶. El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, impimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no

²⁶ Sobre formas fundamentales de uniones de estados, entiéndase Federación y Confederación, consultar Kelsen Hans Op. cit. p. 755.

otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema que estudiamos, el cual consagra una división de poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinada con las otras e independiente de ellas.

Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya lo tenga en un pacto de Estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un Estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Pero mientras en el primer caso los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el segundo suele suceder que sea a los Estados a quienes se confieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás. La Constitución de Estados Unidos adoptó el primer sistema, la del Canadá el segundo. La diferencia proviene de que en un caso el poder central se formó de lo que tuvieron a bien cederle las partes, en tanto que en el otro caso fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones al desmembrarse el poder central.

Esta diferencia de sistema tiene interés práctico cuando surge duda acerca de a quién corresponde determinada facultad. En un sistema, como el norteamericano, donde el poder federal está integrado por facultades expresas

que se les restaron a los Estados, la duda debe resolverse en favor de los Estados.

Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; por eso adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124, que dice así: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

El reparto competencial se realiza de distinta manera en cada Constitución federal, pero todas buscan en principio, otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.

Hay, empero, lo relativo a las relaciones internacionales, que debe corresponder necesariamente al gobierno central, pues si lo tuvieran los Estados la federación dejaría de ser tal para convertirse en confederación, además de que la soberanía exterior se deposita exclusivamente en el gobierno central.

En virtud de lo anterior, existe la necesidad de sostener las relaciones internacionales y de hacer respetar la soberanía de la nación, y en consecuencia el gobierno central debe contar con fuerza pública y con recursos económicos. La federación debe disponer pues, de un ejército y de una hacienda, aunque, a diferencia de las relaciones internacionales, la fuerza y la hacienda pública no le correspondan exclusivamente, ya que los Estados necesitan también de una y otra para su orden interior. Bajo esta óptica es como se encuentran las bases de distribución de competencias que respeta nuestra Carta Magna.

Es conveniente aclarar que por disposición constitucional, consignada en el artículo 124 de nuestra Ley Suprema ²⁷, la Federación cuenta con un ámbito de competencia absolutamente limitado, el cual por ningún motivo -excepción hecha de alguna modificación a la Constitución que otorgue o restrinja facultades a la federación- puede exceder las facultades que se le confieren, por tanto, cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso e implica un acto nulo; por lo tanto, el límite de las facultades de la federación, se encuentra donde termina su expresa enumeración.

Abonando lo anteriormente expuesto, las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad así ejercida significaría en realidad o un contenido diverso en la facultad ya existente o la

²⁷Sobre las facultades de la Federación consultar Carpizo M. Jorge, Op. cit. p. 252.

creación de una nueva facultad, en ambos caso el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los Poderes federales.

Tenemos pues, en nuestro derecho constitucional un sistema estricto que incluye a los poderes federales dentro de una zona perfectamente ceñida. Sin embargo, existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados. Nos referimos a la última fracción del artículo 73 es decir la fracción XXX) que consagra las comúnmente llamadas facultades implícitas; dicha fracción es del tenor literal siguiente:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

...XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Así pues podemos entender claramente que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, en tanto que las facultades implícitas son las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los

otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.

Ahora bien, es lógico pensar que el otorgamiento de facultades implícitas no se maneja de forma arbitraria, ya que sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos:

- 1º.- La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no pueda ejercerse.
- 2º.- La necesidad de existencia de la facultad implícita como medio necesario para la consecución del fin propuesto por la facultad explícita.
- 3º.- El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita. El primer requisito engendrará la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existiría.

Como se desprende de lo ya dicho, la facultad explícita quedaría inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra, asimismo se observa claramente que ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial pueden conferirse a sí mismos las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, pues tienen que recibirlas del Poder Legislativo; este

último a diferencia de los anteriores, no sólo les otorga las facultades implícitas sino que también se las da a sí mismo.

Para justificar lo anterior, considero muy ejemplificativa la afirmación de Madison, al expresar lo siguiente: "Ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley o en la razón que aquel que dice que donde se hace obligatorio el fin están autorizados los medios; dondequiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda facultad particular que sea necesaria para efectuarla."

En México las facultades implícitas han tenido un destino del todo diferente al de su modelo norteamericano. En la Constitución de 1857 consistían en expedir por el Congreso "todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

En la Constitución actual se suprimió el adjetivo "propias", sin que mediara explicación alguna. Pero el texto, en uno y otro caso, ha quedado en el más absoluto olvido. Y es que la evolución del federalismo al centralismo no se opera en México por medio de subterfugios ni es necesario echar mano para ese fin de interpretaciones fraudulentas, porque aquí los Estados a diferencia de las entidades federativas de nuestro vecino del norte, carecen de la fuerza política

necesaria para presentar algún tipo de resistencia a los avances de la centralización ni defienden sus facultades.

En México el proceso de centralización se realiza francamente, mediante reformas constitucionales que merman atribuciones a los Estados y que éstos aceptan. En relación a este punto quisiera que no se pasara por alto el hecho de que la finalidad del presente trabajo es la de tratar de encontrar algún mecanismo -mismo que propondré más adelante- para evitar, en lo posible, que nuestra Constitución se modifique tan fácilmente, es decir la Constitución como tal es el documento por excelencia en el que se encuentran consagrados los principios generales a los que debe sujetarse todo el orden jurídico a fin de armonizar y regular las relaciones del grupo social al que rige, y en consecuencia solo debe de modificarse en la medida en que exista una verdadera necesidad de adecuar esos principios a auténticas exigencias sociales y no a proyectos que cambian sexenio tras sexenio.

En el siguiente capítulo me he propuesto abordar con mayor profundidad la problemática de la excesiva REFORMABILIDAD constitucional y los mecanismos que podrían llegar a utilizarse a fin de que se disminuya en lo posible esta tendencia arbitraria y en donde se dé una mayor participación a las entidades federativas, pensando que estas aumenten su autonomía y libertades frente a la federación, apoyadas por la opinión de la sociedad civil en general.

Retomando el hilo conductor de lo tratado en este capítulo en relación a las facultades explícitas e implícitas otorgadas por la Carta Magna a la federación, cabe decir que el análisis de estas últimas solo se da con el objeto de justificar constitucionalmente la existencia de alguna ley para cuya expedición no tiene el Congreso facultad expresa, pero no porque el Congreso haya tenido en cuenta facultades implícitas para emitir dicha ley, sino porque de pronto el Congreso expide disposiciones legales cuyo fundamento constitucional en ocasiones es muy discutible.

Existen también en la teoría Constitucional, las denominadas facultades concurrentes, de índole diversa a las implícitas y regidas por un sistema distinto; en derecho norteamericano, reciben este nombre aquellas facultades que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la federación, titular constitucional de las mismas. Por ejemplo, la facultad de legislar en materia de quiebra pudieron ejercerla los Estados, y de hecho la ejercieron, entre tanto no la ejerció la Unión; cuando ésta la utilizó, expidiendo la ley relativa, quedaron automáticamente derogadas las leyes sobre quiebra expedidas por los Estados y extinguida la facultad de éstos para legislar sobre la materia.

Las facultades concurrentes no están consagradas por la Constitución norteamericana, sino por la jurisprudencia y por la doctrina. La mera concesión de un poder al Congreso -dijo la jurisprudencia por la autorizada voz de Marshall-

no implica necesariamente una prohibición a los Estados de ejercer ese poder, y si no es tal como para requerir su ejercicio por el Congreso exclusivamente, los Estados son libres para ejercerla hasta que el Congreso obre en contrario. Sin embargo, la facultad supletoria de los Estados no existe en ausencia de todas, sino sólo de ciertas actividades del Congreso, según se infiere de la anterior cita de Marshall y de la siguiente de Patterson: "Si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad de regularización, solamente el Congreso puede legislar, y cuando él no lo ha hecho se deduce necesariamente que tal asunto debe estar exento de toda legislación, cualquiera que ella sea". La llamada doctrina del silencio del Congreso significa esto, y nada más que esto. Por otra parte, si el asunto no es nacional por su carácter y si las necesidades locales requieren diversidad en la regulación, los Estados pueden legislar y su legislación privará y será efectiva sólo hasta que la legislación del Congreso se sobreponga a la del Estado.

Quando el Congreso omite legislar en alguna materia sobre la que la Constitución le ha dado jurisdicción, pero que no ha sido expresamente prohibida a los Estados, éstos pueden entretanto legislar al respecto. Ahora bien, los actos de las legislaturas locales pueden ser invalidados por varias razones, entre ellas nos encontramos las siguientes:

1º cuando la Constitución concede al Congreso, en términos expresos, un poder exclusivo.

2º cuando el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, y

3º cuando hay una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas, fuera de cuyos casos es incuestionable que las provincias retienen una autoridad concurrente con el Congreso.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hablado de facultades concurrentes debiendo ser coincidentes.²⁸

Considero que no hay que pasar por alto el hecho de que el término "concurrente", traducción literal del vocablo inglés, es impropio en castellano si se le da el contenido ideológico que acabamos de darle en los párrafos anteriores, porque en nuestro idioma "concurrente" son dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, cosa distinta a lo que ocurre en el derecho americano, donde las facultades concurrentes de la Unión y de los Estados nunca llegan a coincidir, pues el ejercicio por parte de la primera excluye y suprime inmediatamente la facultad de los segundos²⁹. A lo sumo podría decirse que antes de ejercer la federación una de dichas facultades, hay

²⁸ Sobre el particular consultar Amparo en Revisión 9521/68 1968 y Ramírez Fonseca Francisco "Manual de Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1989. p. 410.

²⁹ Sobre las facultades concurrentes consultar Carpizo M. Jorge "Sistema Federal Mexicano", Editorial Porrúa, S.A. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México 1988, p. 407

conurrencia entre la facultad en potencia de la Unión y la facultad en acto de los Estados.

Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberían llamarse coincidentes ³⁰, son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por los Estados. En el sentido gramatical, como en el precepto jurídico, el verbo concurrir significa contribuir a un fin, prestar influjo, ayuda, asistencia, dirigir dos o más fuerzas a un mismo sitio y hacia igual finalidad, es decir más que concurrentes son coincidentes o simultáneas, que son distintas a las que se ejercen supletoriamente por los Estados en ausencia de la Federación. Es decir las facultades coincidentes, son el resultado de la coexistencia de los dos gobiernos, el federal y el de la provincia, y son aquellas que son ejercidas simultáneamente por uno y otro.

Las facultades concurrentes, empleada esta palabra en cualquiera de las dos acepciones que hemos advertido, son, a no dudarlo, excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) o de que una facultad sea ejercida provisional y supletoriamente por

³⁰ Sobre las facultades coincidentes consultar Carpizo M. Jorge "La Constitución Mexicana de 1917", Op. cit. p. 253.

una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente en el sentido americano). La existencia de dichas excepciones sólo se explica en aquellos regímenes federales en que los Estados son lo suficientemente vigorosos para disputar derechos al gobierno central y están alerta para hacer suyos los poderes cuyo ejercicio descuida la Unión.

Precisamente por eso en México, país de régimen federal precario y ficticio, las facultades concurrentes no han prosperado, pero llegado el caso de que un poder del Congreso no negado expresamente a los Estados permaneciera inactivo por parte de aquél, sería pertinente aplicar una excepción al artículo 124. Esa excepción, no consignada en la ley suprema, se justifica conforme a la doctrina federal, pues si los Estados miembros se desprenden de algunas de sus atribuciones en favor de la Unión, es para que ésta las utilice en beneficio general; si no es así, los Estados pueden ejercitarlas, en lugar de que continúen ociosas y estériles.

Es por lo anterior, que se requiere que las Entidades Federativas, adquieran fuerza y peso político real, y será en esa medida en la que puedan verdaderamente fortalecer su régimen interno y consigan mayor autonomía y libertad frente al poder central. Desafortunadamente en México, como diría Jorge Carpizo "No se vive el Sistema Federal sino un centralismo atemperado en ocasiones, y reducido en otras".³¹

³¹ Carpizo M. Jorge Op. cit. p. 250.

En cuanto a las facultades coincidentes, hay en nuestra Constitución algunos raros casos. Por vía de ejemplo pueden citarse el de la fracción XXV del artículo 73, que antes de la reforma de diciembre 1934 consignaba la facultad de la federación sobre sus planteles educativos, sin menoscabo de la libertad de los Estados para legislar en el mismo ramo.

"Art. 73 El Congreso tiene facultad:"

(En ese entonces)"... fracción XXVII.- Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República."

Por eso es que la Suprema Corte de Justicia ha expresado en alguna ejecutoria que, a pesar del artículo 124, la Constitución no realizó en toda su pureza el sistema de enumerar las facultades del poder central y dejar todas las restantes a merced de los Estados, "puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confieren a los Estados algunas atribuciones, en otros se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican, y a veces se concede la misma

facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente”.

Además del ejemplo anteriormente mencionado, existen en nuestro derecho constitucional, aparte de las facultades que como coincidentes acabamos de exponer, otras que sólo en apariencia participan de la misma característica. Ellas son, entre otras las relativas a salubridad, a vías de comunicación y a educación.

Estas facultades son a primera vista coincidentes por cuanto corresponde a la federación y a los Estados legislar simultáneamente en cada una de esas materias. Pero en realidad no son coincidentes, porque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la federación y otra a los Estados.

No obstante de que no son propiamente facultades coincidentes, entrañan desde luego una excepción al principio de nuestro régimen federal, sustentado por el artículo 124. El referido principio quiere que sea el Poder Constituyente, mediante la Constitución, quien lleve a cabo el reparto de facultades entre la federación y las entidades federativas. Pues bien, cuando se trata de las facultades que ahora estamos examinando, la distribución no la hace el Constituyente ni consta en la Constitución, sino que la hace el Congreso de la

Unión por medio de una ley ordinaria. Así está previsto expresamente en la fracción XXV del artículo 73.

3.3 DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES ENTRE EL PODER CENTRAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Considero que uno de los puntos esenciales que se deben de tratar al hablar del Federalismo es lo relativo a la distribución de facultades entre el poder central y las diferentes entidades federativas que integran a la Federación. El sistema que instituye la Constitución en cuanto a distribución de facultades entre los órdenes central y regional, engendra la consecuencia de que ambos órdenes son coextensos, de idéntica jerarquía, por lo que el uno no puede prevalecer por sí mismo sobre el otro. Sobre los dos está la Constitución y en caso de conflicto entre uno y otro subsistirá como válido el que esté de acuerdo con aquella. Es una consecuencia lógica que la igualdad de los dos órdenes sobre la que reposa el sistema conlleve una posibilidad de conflictos entre los dos.

En la lectura de diferentes autores en relación al tema que nos ocupa, he encontrado que algunos opinan que el sistema federal no es más que una forma de gobierno, "una técnica para organizar a los poderes públicos, así tome en cuenta para hacerlo circunstancias regionales", y también argumentan que la Constitución emplea con frecuencia el término "federación" en un sentido

impropio. Así sucede cuando en la fracción II del artículo 27 habla de "los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones", opinan que se quiso dar a "federación" la acepción de gobierno central, en oposición al regional o estatal; pero lo cierto -según opinan- es que la federación representa ante todo una forma de gobierno que, al consistir substancialmente en una distribución de competencias, cubre por igual con su nombre el perímetro central y los locales. Asimismo opinan que existen en la Carta Magna algunas disposiciones en las que se concibe a la federación como un todo o como una forma de llamar a la Nación, ejemplo de lo anterior se presenta en la misma fracción II antes aludida, misma que a la letra dice: "Los templos destinados al culto público son de propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal". En este párrafo, donde a diferencia del anterior la ley suprema considera que el gobierno central representa a la nación, es donde se consagra constitucionalmente la tesis al principio expuesta: los órganos centrales, generalmente llamados federales, no son simplemente titulares de la porción de facultades sustraídas a los Estados, sino que, además suelen ser representantes del todo, llamado nación.

Los órganos centrales asumen la representación de lo nacional, no en ejercicio de facultades limitadas por las de los Estados-miembros, sino por encima de éstos. De otro modo la realidad llamada "nación" quedaría subordinada a lo que no es ni debe ser sino forma de gobierno.

En las relaciones internacionales de un Estado constituido interiormente en federal, es donde tienen relevante aplicación las ideas expuestas. Como en el ámbito internacional no se proyecta el fraccionamiento interno del Estado Federal, las facultades que en ese orden otorga la Constitución al gobierno central no cabe entenderlas en relación con los Estados miembros, sino como personería que la nación, en la plenitud de su unidad, confiere a determinados órganos. De aquí que los compromisos internacionales contraídos por los órganos idóneos no puedan subordinarse, en cuanto a su validez, a la distribución interna de competencias y de zonas que erige el sistema federal.

Si en la hipótesis precedente es el Jefe del Ejecutivo quien posee la personería de la nación, se puede señalar otro caso semejante en que un órgano central asume la representación nacional. Se trata de la Suprema Corte de Justicia cuando, colocada por encima de las órbitas central y local, dirime los conflictos jurisdiccionales que se suscitan entre ellas. No es entonces la Suprema Corte un órgano del Estado central ni de los Estados particulares, sino de la comunidad total, y es, por ello, superior al Estado central y a los Estados particulares.

Existe además otro caso semejante a lo dicho con antelación, en esta ocasión nos referimos a que el territorio nacional corresponde originariamente a la nación según el artículo 27, en el cual innumerablemente se menciona a la nación, así como el hecho de que su representación incumbe al gobierno federal,

no en ejercicio de facultades coextensas, que presuponen la paridad propia del sistema federal, sino en virtud de facultades que exceden la finalidad de cualquier forma de gobierno.

Por otra parte, existen autores - como el maestro Ignacio Burgoa- que se refiere al Estado Federal, como forma de Estado y no como forma de gobierno ³², manifiesta que la confusión entre ambas es muy común pero para poder estar en aptitud de saber diferenciarlas hay que tener en cuenta como criterio distintivo entre ambas formas, la diferencia clara entre Estado y Gobierno. El Estado es una Institución Pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El Gobierno en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la Entidad Estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad. Estado y Gobierno no pueden confundirse ni por ende, sus correspondientes formas. El Gobierno, según Posada "es cosa esencialmente distinta del Estado, ya se considere a aquel como función de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar en suma ya se le defina como un conjunto de órganos una estructura, el gobierno es algo del Estado y para el Estado pero no es el Estado".

En consecuencia el Gobierno tiene dos acepciones, o se define como gobierno las funciones diferenciadas y específicas del Estado o bien se aplica el

³² Burgoa O. Ignacio Op. cit. p. 370.

término gobierno a la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectiva sus funciones específicas.

Por tanto, la forma de Estado es el modo o manera de ser de la Entidad o Institución Estatal, independientemente de como sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete.

Para este autor solo existen dos formas de Estado, el Unitario y el Federal, el que a nosotros interesa es el último sobre el cual a continuación haremos algunas consideraciones.

El término Federación, etimológicamente, implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino foedus. Foederare, equivale, pues, a unir, a ligar o componer. Desde un punto de vista lógico, el acto de unir entraña por necesidad el presupuesto de estar previamente separados, ya que no es posible unir algo que ya lo está.³³

Se crea pues un todo mediante la aglutinación de varias partes. Esta acepción etimológica y lógica se aplica en el terreno jurídico político por lo que a

³³ Ibidem, p. 373.

la federación se refiere. Un Estado Federal es pues, una entidad que se crea a través de la unión de Entidades o Estados que antes se encontraban desvinculados e independientes.

Como se infiere de lo expuesto, para la formación de un Estado Federal se deben existir tres presupuestos, es decir, debe existir una independencia previa entre los Estados, debe existir también una voluntad de unirse de forma convencional, y por último, debe existir también la creación de una entidad distinta y coexistente derivada de dicha alianza.

Paradigma de los pasos o etapas anteriores, es el proceso de formación del Estado Federal Norteamericano el cual siguió estas etapas y se creó de forma centrípeta es decir todo lo desunido se unió, dando lugar a una entidad nueva llamada Federación; por el contrario, a diferencia del proceso de formación del Estado federal norteamericano, el mexicano siguió la forma centrífuga, es decir todo lo unido se desunió uniéndose, aunque parezca contradictorio lo apuntado, ese fué el proceso por virtud del cual se descentralizó lo centralizado. Es por ello que algunos tratadistas opinan que el federalismo mexicano desde su origen no lo es tal.

3.4 EL FEDERALISMO ALEMÁN, LLAMADO FEDERALISMO COOPERATIVO.

Para hablar del Federalismo imperante en la República Federal Alemana, considero importante hacer una breve reseña histórica que nos proporcione los hechos relevantes a fin de estar en condiciones de abordar y entender con mayor claridad como fué evolucionando el sistema federal hasta llegar al modelo de federalismo que actualmente se conoce como Federalismo Cooperativo.

Como es bien sabido, las raíces del Federalismo Alemán se pueden encontrar en la Edad Media. Desde esa época y hasta el año de 1806, el Sacro Imperio Romano Germánico, consistía en una multitud de reinos y principados semi soberanos y de ciudades libres. Todas estas entidades políticas habían podido conservar o conseguir gran parte de sus derechos soberanos frente al emperador, y también se habían reservado de intervenir en ciertas decisiones del poder central. Además cada territorio poseía sus tradiciones políticas, administraciones y centros económicos y culturales propios. En 1871, el estado Nacional Alemán, el Reich de Bismarck nació de la unión de entidades políticas preexistentes que tenían estructuras políticas, sociales y culturales ya consolidadas y estructuradas, a fin de conservar muchos de sus derechos tradicionales. En consecuencia, el nuevo Reich solo recibió escasas competencias: casi todas las tareas administrativas siguieron siendo competencia

de los estados Federales. Lo anterior se explica en la medida en que no existía un poder central fuerte que pudiera imponerse frente a las entidades políticas.

El Reich solo pudo establecer una administración central para poquísimas materias y gran parte de las competencias legislativas. No obstante lo anterior en materia financiera dependía de la administración de los Länder (entidades políticas con organización política, social y cultural propias).

Después de la primera guerra mundial la Constitución de la República de Weimar fortaleció los derechos del poder central, dándole más recursos financieros propios y ampliando su competencia legislativa, pero la mayor parte de las competencias administrativas se quedó en manos de los Lander. Fue hasta que los nazis llegaron al poder en 1933, que los Länder perdieron casi toda su autonomía en virtud de la gran fuerza de que gozaba el poder central, de ahí que casi todas las tareas estatales fueron puestas en manos de órganos dependientes del partido nazi que siguieron las directrices y políticas gubernativas dictadas del centro.

Después de la segunda guerra mundial y de la derrota del nazismo, los aliados ocuparon Alemania Occidental y empezaron por restablecer instituciones democráticas en los Länders y en los Municipios.

Entre 1946 y 1947 fueron elegidos parlamentos de los Länders y Consejos Municipales, de esta forma se les daba un nuevo auge a las antiguas entidades políticas autónomas. Los aliados querían por otra parte impedir el resurgimiento de un poder totalitario en Alemania cuyo foco de cultivo era cualquier institución central con excesivas facultades y con municipios débiles. En 1949 bajo la influencia de los aliados occidentales, la Asamblea Constituyente, cuyos miembros habían sido enviados por los parlamentos de los Lander, diseñó un sistema Federal para la naciente República Federal de Alemania.

No debemos de pasar por alto que el establecimiento de un sistema federativo de la República Federal de Alemania, no siguió la misma línea de razonamiento y de justificación que en otros países donde se estableció ese mismo sistema, v.gr. en Canadá, Suiza y los Estados Unidos de Norteamérica, entre otros. En estos casos sus sistemas federativos fueron diseñados para tener en cuenta fuertes movimientos regionalistas y para preservar la heterogeneidad cultural o económica de las regiones que integran la Federación. En la república federal Alemana, esta heterogeneidad no existía en esa época y tampoco existe hoy día. Tras dos guerras mundiales perdidas, en Alemania se han acabado sus minorías étnicas y sus periféricas, y las grandes migraciones de refugiados del Este después de la segunda guerra mundial han coadyuvado para reducir, y de cierta forma, eliminar la diversidad regional. En México tenemos una gran diversidad y heterogeneidad étnica, social y cultural, lo que hace en principio difícil querer aplicar este sistema a nuestra realidad jurídico política.

El federalismo alemán es un mero instrumento de división de poderes; el sistema federativo Alemán creado en 1949 se justifica sobre todo por el hecho de que la división de poderes entre la federación y los Länder puede facilitar el control del poder estatal y la coactuación del ciudadano en el sector público.

Como se desprende de lo dicho anteriormente, el federalismo alemán responde a una necesidad de distribuir facultades y diferenciarlas claramente unas de otras, pero no tiene como objetivo conciliar las diferencias que deben existir necesariamente entre los miembros de la federación.³⁴

En la mayoría de otros sistemas federativos, las responsabilidades y derechos de la federación y de los Estados miembros se dividen por materias políticas, como son la Educación y Defensa Nacional. En la República Federal de Alemania, sin embargo, la división no se hace por materias políticas sino por funciones en el proceso político. En este sistema de Federalismo, al que también se le ha llamado funcional, la mayoría de las funciones legislativas son de competencia de la Federación mientras que casi todas las demás funciones estatales son de la competencia de los Lander.

³⁴ J. J. González Encinar y otros "Autonomía y Partidos Políticos", Editorial Tecnos, Madrid España 1984, p. 88.

Según la Constitución de la República Federal, llamada también Ley Fundamental, la Federación tiene el derecho exclusivo a la legislación en ciertas materias de carácter típicamente central y supra regional, como son por ejemplo, las relaciones exteriores, la defensa, las Aduanas y lo relativo a la nacionalidad. Al mismo tiempo la federación tiene el derecho a legislar en la mayoría de las demás materias si estas no pueden ser reguladas eficazmente por la legislación de los Länder o si la unidad legal y económica del país o la necesidad de niveles económicos de vida más igualitarios exigen una legislación federal y uniforme.

Es precisamente gracias a estas normas Constitucionales, que la Federación ha asumido la legislación en casi todas las materias importantes, y los Länder se han quedado solamente con la Competencia legislativa en unas pocas materias, como el sistema escolar, el municipal y de policía. La Federación también ha asumido toda la legislación en la materia de los impuestos y distribución de los recursos financieros entre la Federación, los Länder y los Municipios, en cuanto a que esta no es regulada por la Constitución.

No obstante lo anterior, los Länder tienen el derecho a participar en la legislación federal a través del Bundesrat o consejo federal, todas las leyes federales que afectan a los derechos e intereses de los Landers. En los sectores de la administración o de finanzas e impuestos necesitan de la confirmación de

esta segunda Cámara del Parlamento Federal, que está compuesta por miembros de los gobiernos de los Landers.

Mientras que casi todas las funciones legislativas son de la competencia de la federación, las funciones administrativas y judiciales son casi exclusivamente de la competencia de los Lander. dentro del marco de las leyes federales, los Länders son responsables de casi toda la administración del Estado, y para ello emplean sus propios recursos financieros previamente asignados.

La Federación solo tiene competencias administrativas en algunas pocas materias enumeradas en la Constitución, como son el servicio diplomático, la defensa, las aduanas, la Hacienda Federal, los servicios de correos y de ferrocarriles, las vías fluviales y parte del sistema de seguridad social. Solo para estas materias, la Federación ha podido establecer una administración central.

Como ya se ha tratado con antelación, la división de derechos y responsabilidades entre la Federación y los landers, que resulta tan peculiar, tiene profundas raíces históricas. Fué ya en el Reich de Bismarck donde la federación asumió gran parte de la legislación; mientras que los Länders se quedaron con casi todas las funciones administrativas. A primera vista esta distribución de derechos y responsabilidades que aún prevalece en la República

Federal de Alemania, parece separar perfectamente los derechos y deberes de cada una de las entidades políticas y parece ofrecer pocos motivos para una cooperación institucionalizada entre la Federación y los Länders.

Sin embargo en la realidad existen varias formas de cooperación entre la federación y los Länders que han nacido de la distribución de funciones y que han venido a ser cada vez más importantes, hasta hacer del Federalismo Alemán un Federalismo Cooperativo. Algunas de estas formas de Cooperación institucionalizada existen desde los tiempos de la Fundación de la República Federal, mientras que otras se han venido desarrollando en el transcurso de los últimos años.

La forma más obvia de cooperación institucionalizada entre la federación y los Länders es sin duda, la participación de estos en la legislación federal a través del Bundesrat o consejo federal, que puede ser considerado como la segunda Cámara del Parlamento Federal. El Bundesrat está compuesto por miembros de los gobiernos de los Länders y no como el senado Norteamericano y el Mexicano mismo, con representantes elegidos por sufragio popular. En función del número de habitantes, los Länders tienen en el Bundesrat tres, cuatro cinco votos. Todas las Leyes Federales que modifiquen la Constitución o que afecten los derechos o intereses de los Länders, en los sectores de la administración o de finanzas e impuestos necesitan la confirmación del

Bundesrat, después de ser aprobadas por el Bundestag (la primera cámara del parlamento federal).

Si estas leyes no son confirmadas por la mayoría de votos en el Bundesrat, se consideran fracasadas y no pueden entrar en vigor.

Con estos derechos del Bundesrat, los Länder tienen una posición muy fuerte en la legislación federal, ya que la mayoría de las leyes federales necesitan la confirmación del Bundesrat. Esta posición tan fuerte tiene sus antecedentes históricos, ya que en el Reich de Bismarck los Länder tenían una influencia similar sobre la legislación federal, y ello se hizo así deliberadamente para reducir las competencias del poder central y para aprovechar la experiencia administrativa de los Länder en el proceso legislativo federal.

En la práctica diaria, la fuerte posición del Bundesrat se traduce en el hecho de que la mayoría de los proyectos de ley del gobierno federal o, en último caso, de las leyes ya aprobadas por el Bundestag, son objetos de negociación entre el gobierno federal y la mayoría parlamentaria federal por un lado, y los Länder por otro lado. Este hecho naturalmente dificulta y dilata los procesos de consenso en la legislación federal.³⁵ Por ende, todos los grandes proyectos de la

³⁵ Sobre estas dificultades legislativas consultar Alonso Lujambio. "Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática", ESTUDIOS VOLUMEN IX, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, D.F. 1993. p. 88

legislación federal necesitan la aprobación tanto de los partidos gubernamentales como del partido de oposición a nivel federal.

Desde el punto de vista de la teoría de la democracia, esta situación es sumamente problemática, ya que en ella se mezclan dos modelos muy distintos de la democracia. El modelo oficial de la democracia alemana es el de la democracia competitiva, en la que una mayoría gubernamental en el poder se enfrenta a una oposición que critica al gobierno y que aspira a relevarlo en el poder. Este modelo de democracia, que tiene su forma más pura en los países anglosajones, es el que se refleja en las campañas electorales a todos los niveles y en los enfrentamientos entre los gobiernos de la federación y de los Länder por una parte y las respectivas oposiciones por otra. En la situación actual de Alemania, este modelo de democracia coexiste con otro que es el de la democracia de concordancia o democracia consociacional. En este modelo de democracia, que tiene su mejor ejemplo en Suiza, los partidos políticos se reparten el poder, y las cuestiones políticas de importancia se solucionan a través de un compromiso de todos los partidos. En Alemania, este modelo consiste en el compromiso diario de la mayoría democristiana del Bundesrat con la mayoría social-liberal del gobierno federal en el proceso legislativo.

Para el ciudadano, la mezcla de los dos modelos de democracia en la Alemania actual es sumamente desconcertante. El ciudadano ve a políticos que se enfrentan duramente en los debates políticos y en las campañas electorales, y

que colaboran el mismo tiempo en el diario quehacer legislativo. El ciudadano ve a los políticos negociando la legislación federal en una especie de gran coalición de todos los partidos, y ve a los mismos políticos enfrentándose duramente en los debates públicos. Detrás de estas impresiones desconcertantes y contradictorias, el ciudadano ya no puede reconocer las reglas del juego político. No le queda más remedio que pensar que los debates públicos y las campañas electorales sólo son pseudo-enfrentamientos, porque al fin y al cabo todos los partidos políticos siguen repartiéndose el poder central aún después de las elecciones, y porque ninguno de los partidos puede ser hecho responsable de los acuerdos legislativos tomados entre todos los partidos. Al ciudadano, esta interpretación de la realidad política le conduce a la convicción de que la política es un juego sucio y que la democracia parlamentaria no ofrece alternativas políticas. De ahí sólo queda un pequeño paso hasta la creación de un potencial de protesta extraparlamentaria y hasta el descontento masivo en la democracia parlamentaria. Me parece que una gran parte del descontento con los partidos políticos y con la democracia parlamentaria, que ha venido acumulándose en Alemania en los últimos años, resulta de la mezcla de los dos modelos de democracia que se han descrito y que se debe a la cooperación de la federación y de los Länder en la legislación federal.

Aparte de la participación de los Länder en la legislación federal, existen en la República Federal otras formas de cooperación que han surgido y venido desarrollándose en el transcurso de los últimos 30 años. Entre ellas, la más importante es la cooperación entre la federación y los Länder en materias de

inversión pública. En la República Federal, más del ochenta por ciento de la inversión pública corre a cargo de los Länder y de los municipios, y el gobierno federal sólo es responsable de algo menos del veinte por ciento de la inversión pública. Esto se debe al hecho de que las competencias administrativas del gobierno federal son muy reducidas.

El gobierno federal, naturalmente, sólo puede invertir en aquellas materias en las que tiene competencias administrativas, como lo son, sobre todo, la defensa y los sistemas de correos y de ferrocarril.

Al principio, esta situación constitucional parecía excluir toda forma de cooperación entre la federación y los Länder en materia de inversión pública. Sin embargo, en los años 50's y 60's empezaba a surgir un sistema de cooperación en materia de inversión pública que no tenía base en la Constitución federal. El Gobierno federal empezó a dar subvenciones para determinados proyectos de inversión pública de los Länder y los municipios en las materias de construcción de viviendas, de infraestructura en regiones económicamente retrasadas y rurales, de construcción de universidades y de carreteras locales. El gobierno federal declaró que estas subvenciones eran necesarias porque, en las materias de inversión pública, la federación no podía influir en las acciones de los Länder a través de la legislación federal y porque, a pesar de ello, estas materias requerían cierta influencia federal. Aquellos Länder que tenían la mayor necesidad de inversión pública en las materias mencionadas eran los más pobres

de la federación y no podían realizar las inversiones mencionadas con su propios fondos, a pesar de que ya en esos mismos años un mecanismo de persecución fiscal reducía las disparidades fiscales entre los Länder. Además, el gobierno federal alegaba que la inversión pública de los Länder y los municipios tenía que ser estabilizada por subsidios federales para evitar que esta inversión siguiera su típico movimiento cíclico y de este modo entorpeciera la política coyuntural del gobierno federal.

Desde el principio estaba claro que las mencionadas subvenciones federales para la inversión pública de los Länder eran anticonstitucionales. La Constitución decía claramente que la federación y los Länder sufragarían por separado los gastos que se derivasen del cumplimiento de sus tareas respectivas.

Por ello, siempre existía la posibilidad de que el Tribunal Constitucional, ante la queja de uno de los Länder, declarase la institucionalidad de las subvenciones federales. Por otra parte, el Gobierno Federal seguía teniendo un gran interés en mantener las subvenciones federales para ciertas inversiones de los Länder y de los municipios, porque veía que, sin ellas y con la creciente importancia de la inversión pública y la decreciente importancia de la legislación en las funciones del Estado moderno, se quedaría pronto marginado de las funciones políticas más importantes. La mayoría de los Länder -y, entre ellos, los

más pobres- tenían igual interés en el mantenimiento de las subvenciones, porque ellas cubrían gran parte de sus gastos de inversión pública.

Como consecuencia de esta constelación de intereses, las subvenciones federales para ciertas inversiones de los Länder y de los municipios fueron "legalizadas" a través de una enmienda a la Constitución en el año de 1969.

El precio político que el Gobierno federal tuvo que pagar por esta enmienda constitucional, que necesitaba la mayoría de dos tercios de los votos de los Länder en el Bundesrat, fue muy alto. Antes de 1969, el Gobierno federal había suministrado sus subvenciones (ilegales) a aquellos proyectos de inversión pública y a aquellas regiones que él creía conveniente. Ahora, las nuevas normas constitucionales determinaban que todas las decisiones importantes en la distribución de las subvenciones federales tenían que ser adoptadas unánimemente por el Gobierno federal y por todos los gobiernos de los Länder y que la distribución de las subvenciones federales dentro de cada Land era de la competencia del gobierno del respectivo Land.

El resultado de esta larga historia de las subvenciones federales para la inversión pública es que con la enmienda constitucional de 1969, la participación federal en la inversión pública de los Länder y los municipios ha sido institucionalizada y (legalizada), pero al mismo tiempo se ha vuelto muy poco

efectiva. El principio de unanimidad de los doce gobiernos, que está vigente en todas las decisiones de repartición de las subvenciones federales, hace que el Gobierno federal tenga que tratar a todos los Länder de un modo igual, que el reparto de las subvenciones federales entre los Länder se haga a base de una fórmula (per capita) y que el Gobierno Federal prácticamente no puede influir en la distribución regional dentro de los Länder. De este modo, el Gobierno federal es incapaz de promover una política nacional de inversión pública a través de sus subvenciones, aunque esto era lo que en un principio se había esperado de las mismas.

Cabe señalar, que el efecto de esta reforma que trataba de dar mayor fuerza a los Länder ha sido negativo ya que se requiere la unanimidad de los mismos para la repartición de las subvenciones y por ende existe una gran dificultad para llegar a un acuerdo en el que todos salgan igualmente beneficiados. Quizás debió de haberse establecido una mayoría calificada y no necesariamente la unanimidad. En México ocurre algo diferente, ya que aquí el Presidente cuenta con el total apoyo de los legisladores federales que aprueban sin mayor problema las iniciativas que el titular del Ejecutivo envía.

Los únicos efectos de la participación federal en la inversión pública de los Länder son más bien negativos; para los Länder, aquellos proyectos de inversión pública que pueden recibir ayuda federal son más atractivos que otras inversiones públicas que no pueden recibir ayuda federal. De este modo, las

preferencias presupuestarias de los Länder son desviadas hacia aquellos tipos de inversión pública que reciben ayuda federal. En un principio, esto era un efecto deseado, porque el Gobierno federal quería favorecer los sectores de inversión pública más desatendidos y necesitados como, por ejemplo, la construcción de carreteras locales y de hospitales. Ahora, sin embargo, cuando ya se han construido muchas carreteras locales y muchos hospitales con la ayuda federal y cuando otros tipos de inversión pública pueden parecer más desatendidos y necesitados (como, por ejemplo, el transporte público urbano o la protección del ambiente), resulta prácticamente imposible cambiar la composición sectorial de las subvenciones federales, ya que ello tendría que ser aprobado por los gobiernos de todos los Länder. El desvío de las preferencias presupuestarias de los Länder también debilita los derechos de los parlamentos de los Länder porque les quita una parte importante de su derecho de adoptar el presupuesto de su Land. Si una gran parte del presupuesto de cada Land está destinada a aquellos tipos de inversión pública que reciben ayuda federal, el parlamento del Land difícilmente podrá oponerse a esta parte del presupuesto, porque con ello también renunciaría a la ayuda federal.

La participación de los Länder en la legislación federal a través del Bundesrat y la participación federal en la inversión pública de los Länder, cuyos orígenes y consecuencias he descrito, son sin duda, las formas más importantes de cooperación entre la federación y los Länder que existen en la República Federal de Alemania y que han creado el federalismo cooperativo.

El resumen de esta característica y de sus consecuencias, tanto para el funcionamiento de la democracia parlamentaria como para el cumplimiento de las funciones del Estado, parece francamente negativo. Desde el punto de vista del cumplimiento de las funciones del Estado, la característica más significativa del federalismo cooperativo, es el alto nivel de consenso que es necesario para las decisiones políticas. Para aprobar la mayor parte de la legislación federal es necesario el consenso de todos los grandes partidos, y para la intervención federal en la política de inversión pública de los Länder es necesario el consenso de los doce gobiernos implicados. La consecuencia es una inflexibilidad creciente del sistema político, porque el statu quo de la política es lo que más fácilmente encuentra un consenso general. Aunque todos los políticos implicados estén preparados a ser cooperativos para adoptar nuevas decisiones, no lo pueden ser del todo porque con ello perderían su identidad política y su credibilidad en una democracia que es aún competitiva.³⁶

Hay quien dice que la República Federal de Alemania dispone de los instrumentos necesarios para afrontar sus crecientes problemas económicos, pero que el alto nivel del consenso necesario para las decisiones políticas es lo que hará más difícil la solución de estos problemas.³⁷

³⁶ *Ibidem.* p. 95.

³⁷ Reissert Bernid "El Federalismo Cooperativo y la Integración Económica", Editorial Tecnos, Madrid España 1984, pp. 87 y 88.

Desde el punto de vista del funcionamiento de la democracia parlamentaria, las características más significativas del federalismo cooperativo son la mezcla de los modelos competitivo y consociacional de la democracia y la decreciente importancia de los parlamentos de los Länder. La mezcla de los modelos de democracia parece que produce la total incomprensión de las reglas de juego de la política por parte del ciudadano y la creación de posibles surgimientos de protesta extraparlamentaria, según lo que he descrito anteriormente.

La degeneración de los parlamentos de los Länder se manifiesta en los hechos de que a los Länder les quedan pocas competencias legislativas y de que los parlamentos de los Länder tampoco pueden ejercer del todo sus derechos presupuestarios, ya que difícilmente pueden oponerse a aquellas partes de los proyectos de presupuesto que reciben ayuda federal. Una consecuencia significativa de esta pérdida de importancia por parte de los parlamentos de los Länder es el hecho de que las carreras políticas a nivel federal ya no se hacen a través de los parlamentos de los Länder. Los que tratan de seguir una carrera política a nivel federal ya no empiezan por ser diputados de un Land porque saben que de este modo no podrán promocionarse. Tratan de entrar directamente en el Bundestag y dejan la carrera de diputado del Land a los funcionarios del partido de segunda fila, para los que esta carrera acaba en vía muerta. La consecuencia es que muchos de los miembros o jefes de los gobiernos de los Länder ya no provienen de los parlamentos de los Länder, sino del Bundestag o -en el caso de cuatro de los Länder- del Gobierno Federal.

Los que han salido ganando con el federalismo cooperativo han sido los miembros de los gobiernos y altos funcionarios de los Länder, que diariamente cooperan y comparten sus responsabilidades con los políticos del nivel federal, y los que han salido perdiendo son los parlamentos de los Länder y los partidos políticos.

En consecuencia, parece que el sistema federativo de la República Federal que fue diseñado como un instrumento de división de poderes ha conducido al efecto opuesto, o al menos, no ha tenido el efecto deseado. Por lo tanto, la discusión actual sobre el federalismo alemán se centra alrededor de una re-separación de los poderes de la federación y de los Länder. Parece, sin embargo, que la inflexibilidad del sistema político alemán provocada por el federalismo cooperativo también impedirá una reforma en este sentido.

3.5 EL FEDERALISMO MEXICANO EN LA PRACTICA.

El federalismo en México es, en la práctica política, un mito, ya que desde el movimiento independentista la tendencia en nuestro país ha sido la de la existencia de un poder central fuerte que se ha sobrepuesto a todos los poderes regionales que han existido.

Para todos es conocido el hecho de que en México a pesar de que en la Constitución Política se establece el sistema Federal, compuesto "... de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental", la verdad es que quien ejerce y ha ejercido realmente el poder público en todo el país es el Presidente de la República.

Para nadie es ajeno el hecho de que las entidades federativas no son ni libres ni soberanas en su régimen interior, esta situación se remonta a toda la historia reciente de nuestro sistema político, basta con recordar los sucesos en que se vieron involucrados más de la mitad de los gobernadores de toda la República en la Administración pasada para poder afirmar que no son libres, ya que el Presidente los removió -argumentado que solicitaban licencia para desprenderse de su cargo- como si fuesen empleados dependientes de él,

olvidando por completo que fueron elegidos -la mayoría de ellos- por el voto popular (la anterior afirmación la hago sin prejuzgar en el sentido de que si fueron o no legítimas dichas elecciones, más bien la hago apoyándome en los fallos de las autoridades competentes para calificar la legitimidad de las mismas).

Expuesto lo anterior, queda claro que las entidades federativas no tienen ningún tipo de libertad en su accionar político, dependen cien por ciento de las directrices que les manda el poder central (me refiero al Ejecutivo Federal, quien en esos casos generalmente actúa a través de su Secretario de Gobernación) ³⁸

Por otra parte quiero manifestar que aunado a lo anterior, (no sé si es causa o es efecto) existe un Partido Político dominante, de cuyas filas se extraen los candidatos a todos los puestos de elección popular entre los que se encuentran, desde luego, los candidatos a gobernadores estatales, los cuales obtienen esa distinción no por procedimientos democráticos dentro del partido sino por méritos o por alguna relación política apadrinada por algún alto funcionario del gabinete o del propio Presidente (el cual también es el líder máximo de ese instituto político). Como consecuencia lógica de esta situación existe una absoluta disciplina para aceptar el mandato de quien los designó como

³⁸ Excepción reciente a lo expuesto es el caso del gobernador Roberto Madrazo Pintado, Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, enero de 1994.

candidatos, olvidándose que fueron electos para los cargos de los que se les desprende por voluntad popular.³⁹

Con la "destitución" de gobernadores se ha pretendido solucionar un problema que es muchísimo más profundo e importante, es decir me estoy refiriendo al problema de la legitimidad en los procesos electorales. Además de que desafortunadamente los Estados no cuentan con una verdadera autonomía financiera ni administrativa que en un momento dado les permitiera a los gobernadores oponerse al mandato presidencial de separarse de sus cargos, solo por el pretexto de la concertación y de evitar conflictos post electorales mayores, sin el riesgo de ser "congelados" en cuanto a recursos durante todo su sexenio.

Por otra parte los Estados tampoco son Soberanos en el sentido estricto de la palabra, ya que la soberanía es la suma o máxima potestad en el interior de la cual nadie puede sustraerse e igualdad en el contexto internacional frente a todas las demás entidades.

Así pues, decir que son soberanos es un contrasentido, ya que si se tienen que someter a un poder por encima de ellos (llámese poder central) ya no gozan

³⁹ Sobre la propuesta de cambiar esta situación, consultar, SIRVENT GUTIERREZ, Carlos "La Reforma del P.R.I. y el Cambio Democrático en México", Primera Edición México, D.F. 1993, p. 177.

del atributo de ser soberanos. Existen autores que se pronuncian en el sentido de que por virtud del pacto federal los estados ceden una parte de su "soberanía" en favor de un ente que las aglutina, es decir el poder central, a esta afirmación puede hacerse la misma crítica apuntada anteriormente.

Los Estados más que soberanos, deberían llamarse autónomos, en lo que se refiere a su régimen interior, aunque de hecho no sean ni siquiera autónomos⁴⁰. Todas las decisiones trascendentes en la vida económica, política, cultural, etc. de una entidad federativa debe ser previamente comentada con el titular de Ejecutivo Federal para que este se pronuncie en tal sentido autorizándola, negándola o matizándola. En resumidas cuentas no existe una autonomía real de los Estados frente al poder central.

Para poder lograr que las entidades federativas en realidad sean fuertes y en consecuencia puedan defender sus libertades y autonomía, es absolutamente indispensable que cuenten con mayor participación en sus propios recursos, una mayor independencia administrativa y económica, es decir que no dependan de las asignaciones presupuestales propuestas por el ejecutivo. Además, y esto es algo que quiero subrayar, es vital conseguir una auténtica legitimidad en los procesos electorales; en resumen una verdadera democratización del país es urgente para poder obtener elecciones limpias que por si mismas legitimen y apuntalen los gobiernos estatales así electos.

⁴⁰ Sobre el concepto de Soberanía y Autonomía consultar Burgoa O. Ignacio Op. cit. p. 377.

Será pues, en la medida en que los Estados cuenten con independencia política, administrativa y financiera, que nuestro sistema republicano sea en verdad federal, en donde la Federación se encargue de las funciones que la Constitución le otorga de forma restrictiva y los Estados puedan desarrollarse y actuar en todas las demás materias que les están reservadas. Desde luego aunado a esto se requiere la existencia de representantes estatales en la Cámara de Senadores que en verdad protejan los intereses de sus representados a efecto de limitar los intentos de abusos que el poder central quisiere llevar a cabo en detrimento de la libertad y autonomía de las entidades federativas, asimismo se requiere la participación de la sociedad civil en general y especialmente de los medios de comunicación que participen activamente a efecto de presionar a las autoridades para que sometan su actuar a las facultades que la Constitución y las leyes les permiten.

CAPITULO CUARTO.
REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL.

4.1 CONVENIENCIA O NECESIDAD DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN.

Existe la idea generalizada concebida por la mayoría de los Constitucionalistas, en el sentido de que la Carta Magna puede y debe ser reformada - en el sentido amplio de la palabra - cuando exista una necesidad de hacerlo; debiendo entender el término de necesidad como la situación fáctica imperante en una colectividad en un momento determinado, que exige una adecuación en la Ley Suprema para poder mantenerse un orden jurídico acorde a las nuevas circunstancias que se van presentando en las diferentes etapas histórica de las comunidades.⁴¹

Como es por todos sabido, la Constitución en un sentido amplio, es el conjunto de principios y normas jurídicas supremas emanadas de las aspiraciones de los pueblos orientadas a regular y organizar la vida de un determinado grupo social en un tiempo determinado. Es decir, es claro que los principios y normas jurídicas supremas vigentes para un grupo social determinado no sean las mismas que deban regir la vida comunitaria de otros pueblos, ni tampoco quiere decir que deban ser iguales para los mismos pueblos en diferentes épocas, ya que las circunstancias, el contexto económico, cultural,

⁴¹ HELLER, Hermann Op. cit. p. 278.

político y social de las comunidades no son inmutables, por el contrario, creo que son esencialmente dinámicos y en consecuencia cambian constantemente.

De lo anteriormente expuesto, se desprende la necesidad de ir adecuando - de forma racional, meditada y tratando de encontrar el mayor consenso posible- en la medida que las circunstancias y los reclamos sociales así lo exijan, las disposiciones contenidas en la Constitución, para con ello poder mantener siempre vigentes los principios y aspiraciones que constituyen la fuerza motriz que inspira el desarrollo de las comunidades.

Las leyes no son ni pueden ser eternas por el simple motivo de que su razón de ser es organizar y proteger la vida en comunidad, la cual cambia día con día y en consecuencia las leyes tienen que irse adecuando a dichos cambios en la medida en que estos se vayan presentando. La misma tesis es válida en el campo de las constituciones, más aún, la doctrina tiempo antes de que aparecieran las constituciones norteamericanas y francesas, sostuvo la idea de que las reformas constitucionales son absolutamente necesarias, como se desprende de la siguiente cita de Vattel pronunciada a mediados del siglo XVIII, "puesto que la nación está obligada a darse la Constitución mejor y más conveniente, tiene derecho a todo aquello sin lo cual no pueden llenar esa obligación, por lo que es manifiesto que tiene pleno derecho para formularla, conservarla o perfeccionarla", asimismo, Juan Jacobo Rousseau afirmó que "es contrario a la naturaleza del cuerpo político imponerse leyes que no pueda

revocar; pero no es ni contra la naturaleza ni contra la razón que no pueda revocar esas leyes sino con la misma solemnidad con las que las estableció", el abate Sieyès en ese sentido manifestó que: "una nación no puede ni alienar ni prohibirse el derecho de querer; y cualquiera que sea su voluntad, no puede perder el derecho de cambiarla en el momento en que su interés lo exija", por último quisiera exponer la idea del propio Kant, en el sentido de que no tenemos el derecho de regir la vida de las nuevas generaciones, y en consecuencia acepta la posibilidad y la necesidad de modificar las disposiciones legales que por razón de las circunstancias se deban llevar a cabo.

Ahora bien, es fácil advertir que en una democracia directa, la reforma constitucional o la modificación de las leyes no promuevan cuestiones particulares ya que se realizan por la misma asamblea del pueblo que crea su Constitución, y que tampoco se susciten en los casos de las constituciones flexibles, especialmente cuando pertenecen al tipo de las históricas y no escritas, ya que son constituciones que se reforman con la vida, por los mismos órganos y procedimientos del derecho ordinario. En cambio, las constituciones rígidas, (en teoría la mexicana) intocables por los poderes estatales, hacen surgir una constelación de problemas: cada una de ellas necesita determinar el órgano especial y los procedimientos indispensables para su reforma, ya que, si no lo hace, o se convierte en una Constitución con pretensiones de inmutabilidad o en

una invitación para que los hombres rompan el orden jurídico e introduzcan los cambios que reclamen las nuevas circunstancias de la historia. ⁴²

⁴² Sobre la diferencia entre constituciones rígidas y flexibles, consultar Bryce James, "Constituciones Flexibles y Rígidas", Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1986. pp. 19 y 20.

4.2 LIMITES A LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

A continuación quisiera hacer notar el hecho de que entiendo perfectamente la necesidad de reformar la Constitución y las leyes dentro de los Estados, pero el propósito del presente trabajo es el de proponer un procedimiento un poco más complejo para llevar a cabo dichas reformas, específicamente por lo que se refiere a las que deban hacerse a la Ley Suprema.

En capítulos anteriores he tratado los diversos puntos de vista que existen entre los estudiosos del derecho en relación a las disposiciones constitucionales que son objeto de reforma y cuales no lo son, asimismo comenté algunas opiniones vertidas en relación a saber que órgano es competente para llevarlas a cabo, e incluso traté puntos de vista que critican a dichos órganos y proponen a otros diferentes para ser los encargados de llevar a cabo dicha labor.

En general, puedo decir que existen limitantes para poder llevar a cabo una reforma a la Carta Magna, mismas que pueden clasificarse bajo dos grandes rubros que son los siguientes:

- A) Límites materiales o reales, y
- B) Límites formales o procedimentales.

LIMITES MATERIALES O REALES.

En este sentido existen opiniones encontradas y muy disímiles, hay autores que se pronuncian en el sentido de que no hay límites materiales al poder reformador de la Constitución ⁴³, siempre y cuando se cumplan cabalmente los requisitos formales que se exigen en nuestra Carta Magna consignados en el artículo 135 Constitucional.

Estos autores fundamentan lo anterior diciendo que el artículo antes citado, únicamente exige para poder reformar o adicionar la Constitución la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión y de la mayoría de las legislaturas estatales, y que en ningún momento establece disposiciones o preceptos que no puedan ser modificados es decir, argumentan, que en la Constitución se establece claramente que: " la presente Constitución puede ser adicionada o reformada...", al referirse a la presente Constitución el Constituyente no deseó que determinados artículos o disposiciones constitucionales fueran inmutables, como sí lo hizo en la

⁴³ Bryce James citado por Porfirio Marquet Guerrero en "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano", Segunda Edición México, D.F. 1984. p. 417.

Constitución de 1824. Manifiestan que el titular originario de la Soberanía es el pueblo, el cual tiene siempre el inalienable derecho de darse la forma de gobierno que mejor le parezca, en consecuencia si el pueblo desea cambiar algún precepto constitucional, por ser el pueblo el titular de la soberanía, (suma potestad en el interior e igualdad en el exterior), éste se encuentra en todo momento legitimado para hacer las mismas, sin más límite que aquel que él mismo se imponga.

En lo particular considero que estos pensadores son extremadamente formalistas y que interpretan de modo parcial las disposiciones contenidas en nuestra Ley fundamental.⁴⁴

Si bien es cierto que el pueblo es el titular de la Soberanía, no hay que olvidar algunos aspectos relevantes, como lo son los siguientes:

¿A través de quién se ejerce la Soberanía?

¿Se deben de interpretar de modo aislado las disposiciones constitucionales?

Si se acepta el principio de la democracia y de la representación popular,

¿podemos decir que todo aquello que es aprobado por la mayoría es justo?

⁴⁴SALDAÑA HARLOW, Adalberto "Mitos de la Filosofía Política en México", Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1981. pp 205, 206 y 207.

Para contestar las anteriores interrogantes considero de vital importancia hacer alusión al tema de la representación, al de los métodos de interpretación Constitucional y al de los principios de democracia, igualdad y justicia.

Como es sabido, el vocablo pueblo es un término amplísimamente abstracto, ya que con él se identifica al elemento humano de un Estado considerado en su conjunto. Por ende, al decir que el pueblo es el titular originario de la Soberanía, estamos diciendo que un conjunto de individuos de un número indeterminado, pertenecientes a una comunidad específica poseen en su conjunto la Potestad más elevada en su régimen interior y una situación de igualdad en el ámbito internacional. En tal virtud -dicen algunos- necesitan de representantes para poder expresar sus exigencias, aspiraciones y necesidades.

No obstante lo anterior, existen países en donde el pueblo se manifiesta de forma directa y sin representantes, dando lugar a tipos de participación ciudadana como el plebiscito y el referéndum, los cuales son igualmente válidos que los aplicados en países que adoptan sistemas de representación. Existe una característica que favorece, o más bien es elemento indiscutiblemente esencial para que los métodos de democracia directa se lleven a cabo de forma óptima, me estoy refiriendo a la educación, preparación y cultura cívica de los ciudadanos que participan en los mismos.

En el caso particular de México, se ha adoptado el sistema de democracia representativa, es decir en donde el pueblo actúa y se manifiesta de forma indirecta a través de sus representantes electos por sufragio.

Para contestar directamente la primer interrogante planteada, es decir la que se refiere a la soberanía y su ejercicio, podemos decir que, en el caso particular de nuestro país, se ejerce a través de los Poderes de la Unión, como se desprende de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales para su ejercicio se dividen en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como se deriva del artículo 49 del ordenamiento supremo antes citado.

Es claro que el pueblo ejerce la Soberanía de la que es titular a través de sus gobernantes los cuales muchas veces no actúan acatando las exigencias sociales sino más bien siguiendo una línea política que marcan las más altas esferas gubernamentales que coronan en el Presidente de la República, el cual señala sexenio tras sexenio una directriz a la que todos deben someterse, en consecuencia nos encontramos repentinamente con que en el ejercicio del poder, las exigencias del pueblo no son la fuente inspiradora que motiva los actos de gobierno sino más bien la voluntad de un individuo que indica la pauta a seguir durante su mandato a la cual todos deben ceñirse.

Para contestar la segunda interrogante planteada, es decir la que se refiere a los métodos de interpretación constitucional, haré referencia a los tres tipos de interpretación que en esta materia se utilizan.

Con el objeto de poder interpretar una disposición constitucional se recurre primeramente al denominado Método Gramatical, es decir se debe de atender en primera instancia a las palabras y -valga la redundancia- a su sentido gramatical; cuando existe algún tipo de duda no solo respecto de lo ahí planteado, ya que puede estar gramaticalmente claro, sino respecto del sentido que se le quisieron dar a esas palabras, se debe de recurrir al llamado método Histórico, es decir aquel que nos transporta en el tiempo y nos sitúa en el momento en que las disposiciones se previeron y en consecuencia nos proporciona un panorama más acercado al pensamiento que inspiró al constituyente y por ende nos da una mayor claridad para entenderlas en su sentido correcto, en pocas palabras este método nos dirige a las fuentes, a la exposición de motivos que sustentan a toda norma jurídica. Por último existe el denominado método sistemático, el cual nos indica que las disposiciones constitucionales no pueden ni deben interpretarse de forma aislada ya que forman parte de un todo, razón por la que se deben de analizar en su conjunto para poder llegar al verdadero sentido y origen que las inspiró.

En consecuencia considero que los autores "formalistas" incurren en la falla de interpretar de forma aislada una sola disposición constitucional (artículo 135) sin tomar en cuenta algunas otras que, interpretadas en su conjunto, nos darían otra conclusión diferente a la que ellos adoptan.

Por último, y para contestar la tercer interrogante planteada con antelación, aquella que se refiere a la democracia, igualdad y justicia, procederé a escribir las siguientes consideraciones acerca de dichos conceptos.

La democracia, es decir el poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, es un concepto que en sí mismo engendra grandes problemas que derivan en auténticas contradicciones ontológicas; ya que en virtud o al amparo de la democracia se han cometido y se cometen grandes violaciones a los derechos naturales, es decir aquellos que tiene todo hombre por el hecho de serlo.

El problema más serio de la democracia, según mi punto de vista, es que entraña el término de "mayoría" el cual al ser traspolado al ámbito constitucional o legal en sentido lato, nos lleva al gran problema que nos heredó el formalismo "la ley es justa por ser ley", es decir por haber cumplido con los procedimientos formales para su creación independientemente de su contenido material. Por

ende, es justo aquello que la mayoría cree que lo es y así lo manifiesta, independientemente que lo sea para la naturaleza del ser humano.

La misma idea planteada en el párrafo que antecede se aplica a los términos de igualdad y justicia. Durante la mayor parte de este siglo y a raíz de las ideas liberales acuñadas en el siglo pasado, se ha sostenido la idea de que la mayoría tiene la razón y lo que de la mayoría se derive será "justo", en consecuencia la justicia ha perdido su valor intrínseco ya que se encuentra sujeta a la voluntad veleidosa de la mayoría que casi siempre intenta dar un tratamiento igualitario a las personas, lo cual no es malo pero no necesariamente bueno del todo, considero que se ha confundido el trato igual con el trato justo. Creo que lo anterior puede resumirse con las siguientes palabras "Ser justo es dar a cada quien lo que le corresponde, y no forzosamente darle a todos lo mismo", la anterior afirmación no se contrapone con la idea de que ontológicamente todos somos iguales y en consecuencia todos tenemos derecho a aspirar a los más altos valores. Más bien se debe de enfocar a tratar de conciliar las grandes diferencias que por razones de índole material, política, cultural, económica y racial se han venido desarrollando en los países del mundo a través del tiempo.

Para retomar el hilo conductor del presente capítulo, considero importante destacar que existen otros autores que sin hacer a un lado el artículo 135,

consideran que existen principios inmutables que limitan la actividad reformadora a la Constitución.^{45 46}

No debemos olvidar que existen dentro de estos autores, algunos que piensan que existen límites no solo en cuanto a algunos principios que consideran inmutables, sino además han desarrollado todo un cúmulo de razonamientos encaminados a encontrar cual es el órgano que puede llevar a cabo las reformas constitucionales. Algunos de estos razonamientos ya han sido abordados en su oportunidad en el primer capítulo de este trabajo, motivo por el cual no profundizaré más en ellos.

Existe una gran coincidencia entre casi todos los constitucionalistas en relación a los principios que consideran inmutables y por consecuencia no sujetos de ser modificados por el poder revisor o reformador de la Constitución, mismos que se han llamado "decisiones políticas fundamentales", los cuales deberían de llamarse más correctamente "decisiones fundamentales", ya que como dice el maestro Burgoa, existen decisiones fundamentales de indole no solo político, sino también económico y social.

⁴⁵ Burgoa O. Ignacio Op. cit. pp. 348 y 349.

⁴⁶ Schmitt, Carl "Teoría de la Constitución", Tercera Edición, México, D.F. 1961. pp. 117 y 118.

En lo particular considero que existen principios fundamentales que dan sustento a la Constitución, tales como la Soberanía popular, el régimen democrático, republicano, federal, la división de poderes, los cuales constituyen el sustrato y fundamento esencial de nuestra Ley Suprema, mismos que no pueden ser modificados sino por el pueblo; pero por otro lado, no dejo de tomar en cuenta que fué el pueblo a través del Constituyente quién estableció la forma en que la Constitución podría ser reformada y en consecuencia, en última instancia, podría haber la posibilidad de reformar en la práctica, incluso éstos principios "inmutables" si se cumplen las "formalidades" que establece el artículo 135 de la Constitución.

El objeto principal del presente estudio es el de establecer límites, aunque más que límites son mayores requisitos de carácter formal para poder reformar nuestra Ley Fundamental.

El motivo que me inspiró para hacer esta propuesta es el alud incontenible de reformas de que ha sido objeto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir considero inconcebible que el documento en donde se encuentran plasmados los principios fundamentales que rigen la vida en comunidad de los habitantes de la república mexicana sea blanco constante de modificaciones derivadas del arbitrio de cada Presidente de la República, el cual sexenio tras sexenio, adecúa la Carta Magna a su proyecto político. Lo que me parece totalmente contrario al espíritu de la Constitución que se crea con el

objeto de recoger las aspiraciones de los pueblos, consignar los principios que de las mismas se deriven y reglamentar y organizar la vida de la comunidad, así como para darle origen y facultades a los órganos encargados de ejercer el poder público. En la práctica de nuestro sistema político ha ocurrido lo contrario, en lugar de que el Presidente se someta a los postulados de la ley Fundamental, la modifica con el apoyo incondicional del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Estatales, con el fin de adecuarla a su plan de gobierno.

4.3 REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS LEGISLADORES COMO MEDIDA PARA LIMITAR EL EXCESIVO PRESIDENCIALISMO Y CON ELLO DISMINUIR LAS REFORMAS CONSTANTES A LA CONSTITUCIÓN.

Uno de los mecanismos que se propusieron para fortalecer la democracia mexicana fué el de la reelección de los legisladores como una posibilidad para fortalecer la democracia mexicana. Este asunto se vinculó - erróneamente - a un plan del ejecutivo federal para sondear la opinión de los legisladores y de otros protagonistas en el sistema político mexicano en relación a las posibilidades de reelegirse. Error comprensible, debido a que casi siempre se asocia la idea de reelección legislativa como punta de lanza para una posible reelección del ejecutivo.

En esta parte del trabajo, abordaré el tema de la reelección inmediata de los legisladores como posible opción para detener el excesivo presidencialismo y de esta manera evitar las constantes reformas a la Constitución.⁴⁷

En el sistema jurídico Norteamericano, los legisladores pueden ser reelectos de forma ilimitada por el número de períodos que así decidan los electores, y en consecuencia existe una verdadera carrera legislativa que trae consigo una serie de ventajas y desventajas que a continuación analizaré.

Pueden considerarse como ventajas o aspectos positivos derivados del desarrollo de una carrera legislativa, que los legisladores tengan una progresiva desvinculación (que nunca llega a ser total, pero sí lo suficiente para lograr un cierto grado de autonomía) de sus partidos políticos y por ende una mayor vinculación, que también es progresiva, con la ciudadanía, es decir con el electorado mismo.

El legislador se convierte paulatinamente en un individuo con mayor independencia frente a su partido político y frente al ejecutivo y con mayor vinculación con la ciudadanía. Consecuentemente se erige como protector de los derechos de sus representados en el Congreso.

⁴⁷ LUJAMBIO, Alonso, Op. cit pp. 33 y 34.

Cuando se someten a análisis y votación los proyectos de leyes o reformas, los legisladores los abordan de forma integral y autónoma, sin la presión que representa el hecho de desconocer en que posición gubernamental se irán a acomodar al acabar sus respectivos períodos legislativos. Además de que cuentan con una serie de derechos institucionales tales como beneficios económicos, de asistencia social, apoyos en los medios de comunicación, apoyos indirectos que les permiten vivir desahogadamente y no estar sujetos al hecho de que para poder tener un nivel de ingresos se necesita ser incondicional del partido político y del Poder Ejecutivo.

Por tanto, se pierde el miedo a oponerse a las iniciativas de reformas, permitiendo que estas sean abordadas sin topes o límites impuestos; estando facultados en todo tiempo para aprobarlas, transformarlas e incluso desecharlas.

Dentro de las desventajas o aspectos negativos que trae aparejada la reelección y la consecuente carrera legislativa se encuentran principalmente las siguientes:

- 1) La tendencia de algunos legisladores a oponerse sistemáticamente a las iniciativas presidenciales.
- 2) Venta de votos.

3) Cabildeo.

En la medida en que los legisladores se consideran más independientes del Ejecutivo, comienzan a oponerse sistemáticamente a cualquier iniciativa de reforma legal, para obtener beneficios cuando dan su aprobación, es decir, se produce el fenómeno de la venta de los votos y del cabildeo.

Por otro lado los legisladores buscan sustituir los apoyos que eventualmente les podrían dar tanto el Ejecutivo Federal como su partido político, con los apoyos que reciben de los grupos de poder con peso político y económico real, mismos que se ven beneficiados con las acciones que en pro de ellos realizan los legisladores en el Congreso; consecuentemente, el problema que se trata de evitar, es decir, que los legisladores aborden las iniciativas de leyes tratando de aprobar lo propuesto por el ejecutivo, sufre un fenómeno curioso ya que los legisladores no apoyan al ejecutivo pero si a los grupos de poder que los mantienen en sus respectivos puestos.

Es lógico pensar que en la medida en que los legisladores se desvinculan de los apoyos gubernamentales, se ven obligados a apuntalar su posición a través de mecanismos de apoyo provenientes de la ciudadanía y de los grupos de poder con intereses que pueden verse favorecidos por acciones legislativas.

Por lo anterior considero que la reelección inmediata de los legisladores en México, sería una medida que iría en contra de la tradición jurídico política de nuestro país. Probablemente limitaría el excesivo presidencialismo pero no resolvería del todo el problema de fondo, es decir el de la excesiva reformabilidad de nuestra Constitución, ya que es muy probable que no se aprobaran con tanta facilidad las iniciativas presidenciales, pero sí por el contrario, las iniciativas que beneficiaran a los grupos o facciones que apoyarían a los legisladores a mantenerse en dicha posición. Por otra parte, no se debe descartar la posibilidad de que quizás no se frenaría el excesivo presidencialismo, y de que el ejecutivo tuviera que comprar los votos necesarios para seguir adelante con sus reformas.

48

4.4 PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN DERECHO COMPARADO.

Para todos es sabido que el principio de división de poderes a la fecha es inoperante, ya que el Ejecutivo Federal cuenta siempre con el apoyo y respaldo de los otros dos poderes, y en consecuencia no existe un verdadero sistema de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público, es por ello que cualquier propuesta de reforma Constitucional enviada por el Ejecutivo Federal (sin tener facultad expresa en la Constitución para hacerlo) es aprobada de forma

⁴⁸ Ibidem pp. 45 y 46.

considerablemente rápida y en tal virtud generalmente no se puede llegar a analizarla en toda su dimensión y con ello imprimirle las modificaciones meditadas y acordes que pudieran enriquecer dicha propuesta. Quisiera dejar en claro que yo no me opongo a que existan modificaciones a la Constitución siempre y cuando estas sean producto de un análisis profundo de las exigencias sociales y tengan por finalidad corregir y encauzar los problemas y necesidades que aquejan a la sociedad en un momento determinado. Es decir no basta con que existan exigencias en la sociedad sino que además es necesario que la Carta Magna cumpla con una de las finalidades de toda norma jurídica de carácter abstracto e impersonal dirigida a un grupo indeterminado de individuos, y con mayor razón por tratarse de la Ley fundamental o suprema, me estoy refiriendo al hecho de que debe marcar una directriz a seguir, encaminada a resolver dichas exigencias y además promover el desarrollo económico, cultural, social y político de la sociedad.

Antes de exponer mi propuesta quisiera hacer referencia a algunos de los sistemas de reformas constitucionales que se han utilizado y actualmente se utilizan en diferentes países.

En las constituciones escritas y rígidas de la época contemporánea se dió la misma evolución que encontramos en el ejercicio de la función constituyente: los dos grandes sistemas que aparecieron en el siglo XVIII, el norteamericano y el francés, coinciden en la manera como se elaboraron y pusieron en vigor las

constituciones de aquellos pueblos, por lo cual, los constituyentes confiaron a un órgano distinto de los poderes estatales, o al poder legislativo a través de un procedimiento especial, la reforma de los textos constitucionales. En el siglo XIX, la Constitución suiza, preparada por una comisión del poder legislativo y sometida a la decisión del pueblo, ordenó que toda reforma constitucional se sometiera a la votación de los ciudadanos. En consecuencia y al igual que en la cuestión del poder constituyente, nos encontramos ante dos formas de actuación del poder reformador: como un cuerpo representativo, decisorio e impositivo o como un órgano proyectista que debe remitirse a la decisión del pueblo.

A la exposición de los sistemas norteamericanos y francés, agregamos la descripción de la Constitución española de 1812, por la influencia que ejerció sobre nuestro derecho.

SISTEMA NORTEAMERICANO.

El artículo quinto de la Constitución de E.U.A dice:

"El Congreso podrá proponer enmiendas a esta Constitución, siempre que las dos terceras partes de ambas cámaras lo juzguen necesario: o, a petición de las legislaturas de las dos terceras partes de los estados, convocará una

convención para proponer enmiendas, las cuales, en cualesquiera de los dos casos, serán válidas para todos los fines y propósitos, como parte de esta Constitución, cuando las ratifiquen las legislaturas de las tres cuartas partes de todos los estados, o por convenciones celebradas en las tres cuartas partes de los mismos, pues el congreso podrá proponer ya el uno, ya el otro modo de ratificación."

Del precepto transcrito se desprende que los órganos y procedimientos necesarios para que las enmiendas formen parte de la Constitución, son los siguientes:

- a) El procedimiento puede originarse ya en el Congreso federal, ya en las legislaturas de los estados: en el primer caso, la propuesta debe contar con la aprobación de las dos terceras partes del quórum de asistencia en cada cámara, por lo menos; en el segundo, la proposición debe formarse por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los estados.
- b) En el primer caso, el Congreso, una vez que aprueba la enmienda, puede ordenar uno de los dos procedimientos siguientes:

- 1.- Someter la enmienda a la decisión de las legislaturas de los estados, en la inteligencia de que para quedar aprobada se requiere el voto de las tres cuartas

partes de las legislaturas, por lo tanto, una mayoría superior a la establecida para la iniciación del procedimiento.

2.- En armonía con las normas que se siguieron para la aprobación de la Constitución, ordenar a los Estados convoquen convenciones para que decidan sobre la enmienda propuesta, siendo también indispensable que la aprobación se obtenga en las convenciones de las tres cuartas partes de los Estados.

c).- En el segundo caso, el Congreso, al recibir la proposición de las legislaturas, debe convocar una asamblea nacional para que estudie las enmiendas. Si se produce en ella la aprobación, el Congreso puede adoptar cualesquiera de los caminos señalados en el inciso b) anterior

Lo expuesto nos hace ver que en la reforma constitucional intervienen, bien el Congreso Federal como iniciador y las legislaturas estatales o las convenciones estatales como órganos decisorios, bien las legislaturas de los estados como órganos iniciadores, el Congreso federal como cuerpo convocante y las mismas legislaturas, el Congreso federal como cuerpo convocante y las mismas legislaturas o las convenciones estatales como autoridades decisorias,

de tal manera, que siempre es necesaria la participación de órganos nacionales o federales y de órganos locales.⁴⁹

EL SISTEMA FRANCÉS.

La Asamblea Nacional que proclamó la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en la Constitución de 1791, decía en su artículo primero del Título séptimo dedicado a las revisiones constitucionales: "La Asamblea Nacional Constituyente declara que la nación tiene el derecho imprescriptible de cambiar su constitución."

De conformidad con el título III de la Constitución, el poder legislativo se ejerció por una sola cámara: la Asamblea Nacional Legislativa, el artículo 2o. del título VII decía: "Si tres legislaturas consecutivas emiten un voto uniforme en favor de la modificación del algún artículo constitucional, habrá lugar a la revisión solicitada." Ahora bien, como el período de cada legislatura se componía de dos años, el procedimiento previo a la reforma duraba entre cinco y seis años, satisfecho el requisito anterior, la cuarta legislatura debía integrarse con un número doble de miembros, siendo de notar que los diputados de la tercera legislatura no podían ser elegidos para la cuarta, los miembros de la asamblea

⁴⁹ De la Cueva Mario, "Teoría de la Constitución", Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición, México, D.F. 1982. p. 130.

reformatora debían prestar el juramento de vivir libres o morir, y de limitarse a estatuir sobre las modificaciones propuestas por las tres legislaturas anteriores y concluidos los debates y practicada la votación, los miembros adicionales cesaban en sus funciones, en tanto la asamblea regresaba a su actividad legislativa.

El análisis de estas normas revela que el órgano reformador de la Constitución no podía actuar sin la previa decisión de tres legislaturas anteriores y que estaba constituido por una asamblea especial, distinta del poder legislativo ordinario, una asamblea de un sola función, concluida la cual desaparecía para renacer cuando se iniciaran y cumplieran nuevamente las formalidades constitucionales.

SISTEMA ESPAÑOL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812

La Constitución depositó también en una sola cámara, a la que dió el nombre de Cortes, el ejercicio de la función legislativa, el procedimiento de reforma constitucional debía iniciarse por escrito ante las Cortes, y estar suscrita la solicitud por veinte diputados, por lo menos; discutida la iniciativa, se sometía a votación si debería estudiarse por la diputación siguiente, siendo requisito indispensable una mayoría de dos tercios de los votos, reunida la mayoría la diputación siguiente, podía "declarar", conviniendo en ello las dos terceras partes

de votos, que ha lugar al otorgamiento de poderes especiales para hacer la reforma, la resolución se publicaba y se ponía en conocimiento de las provincias, a fin de que las juntas electoras de provincia decidieran el otorgamiento a los nuevos diputados y si se reunía la mayoría de los poderes, las Cortes, previa nueva discusión, podían aprobar la reforma por una mayoría, de las dos terceras partes de los diputados.

Cada uno de los sistemas obedece a razones distintas, determinadas por la diversa manera de ser de los pueblos y por los diferentes propósitos que se perseguían, pues en tanto el norteamericano es una formulación práctica para resolver la oposición entre los estados y la federación, el francés quiere dar satisfacción al principio teórico de la soberanía, en el primero, la dualidad federación y estados planteó el problema de la estabilidad de las relaciones entre una y otros, lo que dio lugar, por una parte, a la división del poder legislativo en una cámara de representantes del pueblo, según el número de habitantes, y otra de senadores en representación igualitaria de los estados, y por otra, y este es el problema que nos ocupa, a una doble intervención en la reforma de la Constitución, solución que pareció inevitable a fin de impedir que los poderes federales pudieran por sí solos ampliar su competencia, e inversamente, que los estados pudieran concertarse para reducir las atribuciones de la federación. El sistema francés, quiso hacer de la asamblea encargada de las reformas una representación inmediata y directa del pueblo, con diputados provistos de poderes especiales, según lo decía la Constitución gaditana: el largo período de estudios, la publicidad de los proyectos reformadores, su discusión en la prensa y

la convocación para una elección especial, permitiría a los ciudadanos considerar al calor de sus hogares si convenía que otorgaran o negaran los poderes; no era, claro está, un ejercicio directo de la soberanía, pero el procedimiento era el mismo que se seguía con las asambleas constituyentes.

SISTEMA SUIZO

Las constituciones suizas del siglo XIX procuraron acercar aún más la idea de la representación y el principio de la soberanía del pueblo, a cuyo efecto, introdujeron las instituciones que ya conocemos de la iniciativa popular y del referéndum decisorio, lo que dió como resultado que su llamado poder reformador sea un cuerpo político-técnico meramente proyectista y que la decisión sobre las reformas corresponda siempre al pueblo.⁵⁰

Las constituciones de la segunda post-guerra se han inclinado del lado de la tendencia señalada por la Constitución de Suiza:

1.- Las constituciones francesas. El pueblo francés adoptó su primera constitución en el referéndum de 1946 y en el mes de septiembre de 1958, el general De Gaulle impuso la Constitución vigente.

⁵⁰ Ibidem p. 133.

La Constitución de 1946 aceptó un referéndum limitado: a) El régimen de gobierno fue del tipo parlamentario, con un poder legislativo compuesto de la Asamblea Nacional, como cámara legislatadora, y del Consejo de la República, como órgano que tenía la facultad de hacer observaciones a las leyes votadas por la asamblea, y de obligarla a una segunda discusión y votación. b).- La iniciativa para reformar la Constitución correspondía al presidente del consejo de ministros y a los miembros del parlamento. c).- Después de dos lecturas, con un intervalo de tres meses, la asamblea elaboraba un proyecto de reformas, que debía ser aprobado por mayoría de votos en los términos de la ley reglamentaria. d).- Votada la reforma, se sometía al consejo. f).- Si se producía la aprobación definitiva, se sometía a referéndum, salvo que hubiese sido adoptada por una mayoría de dos tercios de los votos de los miembros de la Asamblea.

La Constitución de 1958 contiene las siguientes normas para su reforma:

a).- La iniciativa corresponde al Presidente de la República, a propuesta del primer ministro y a los miembros del parlamento. b).- Como el parlamento se compone de dos cámaras, la Asamblea Nacional y el Senado, el proyecto de reformas debe ser aprobada por las dos. c).- Dice el artículo 89 que "la reforma será definitiva después de aprobada por referéndum". d).- El mismo precepto dispone que el referéndum no es necesario si el presidente decide someter el

proyecto al parlamento actuando las dos cámaras como un solo cuerpo y si es aprobado por una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos. e) Por lo tanto, cuando las cámaras actúan separadamente, el parlamento tiene el carácter de órgano proyectista, mientras que en la segunda hipótesis asume la categoría de un cuerpo decisorio e impositivo.

2.- La Constitución italiana de diciembre de 1947. Los constituyentes de Italia elaboraron un sistema más completo que el de las constituciones de Francia.

a).- La iniciativa pertenece a los órganos estatales y al pueblo, por lo cual, la Constitución se aproxima al derecho de Suiza, según el artículo 71, a cuyo efecto cincuenta mil ciudadanos pueden presentar un proyecto de ley en forma de artículos. b).- Cada una de las cámaras del parlamento discute la iniciativa estatal o popular, dos veces, por lo menos, con un intervalo no menor de tres meses. c).- La propuesta debe ser aprobada por el cincuenta y uno por ciento de los componentes de cada cámara. d).- La ley que reforma la Constitución se somete a referéndum, cuando lo solicitan la quinta parte de los componentes de cualquiera de las cámaras, o cincuenta mil ciudadanos, o cinco consejos regionales (las regiones son las divisiones de la República). Según el artículo 114, son "entes autónomos, con poderes y funciones propios". salvo que la votación en cada cámara hubiese alcanzado una mayoría de dos tercios de sus componentes.

4.5. LA EXCESIVA Y ACELERADA REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL EN MÉXICO.

A continuación expondré algunas de las iniciativas de leyes y de reformas constitucionales de la LV legislatura, electas arbitrariamente; de las que se desprenden claramente dos situaciones importantes:

a).- El total sometimiento del Congreso de Unión y de las Legislaturas de los Estados (tratándose de reformas constitucionales) al Ejecutivo Federal; y

b).- La rapidez inaudita con la que dichas iniciativas pasan por todos los procedimientos legales para su aprobación y entrada en vigor:

PROCESO LEGISLATIVO DE LAS INICIATIVAS APROBADAS POR LA LV. LEGISLATURA.

AÑO 1

PRIMER PERIODO ORDINARIO

1991.

INICIATIVA.- CONSTITUCION.- ARTICULO 27.

PRESENTADA POR: EJECUTIVO.

FECHA PRESENT. SIETE DE NOVIEMBRE DE 1991.

TURNADA A COMS: GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

FECHA 1a. LEC: TRES DE DICIEMBRE DE 1991.

FECHA 2a. LEC: A).- CUATRO DE DICIEMBRE DE 1991, B).- CINCO DE DICIEMBRE DE 1991 Y C).- SEIS DE DICIEMBRE DE 1991.

OBSERVACIONES: A).- DISCUSION EN LO GENERAL, B).- DISCUSION EN LO PARTICULAR Y C).- DISCUSION EN LO PARTICULAR. SESIÓN CONTINUA APROBADA POR 343 VOTOS. PASA AL SENADO.- PROYECTO DE DECLARATORIA TRES DE ENERO DE 1992.

PUBLIC. D.O.F. SEIS DE ENERO DE 1992.

INICIATIVA.- LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

PRESENTADA POR: EJECUTIVO.

FECHA PRESENT. DOCE DE NOVIEMBRE DE 1991.

TURNADA A COMS: HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

FECHA 1a. LEC: CATORCE DE NOVIEMBRE DE 1991.

FECHA 2a. LEC: QUINCE DE NOVIEMBRE DE 1991.

OBSERVACIONES: SE APRUEBA POR 285 VOTOS.- PASA AL SENADO.

PUBLIC. D.O.F. VEINTE DE DICIEMBRE DE 1991.

INICIATIVA.- LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1992.

PRESENTADA POR: EJECUTIVO.

FECHA PRESENT. QUINCE DE NOVIEMBRE DE 1991.

TURNADA A COMS: HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

FECHA 1a. LEC: NUEVE DE DICIEMBRE DE 1991.

FECHA 2a. LEC: DIEZ DE DICIEMBRE DE 1991.

OBSERVACIONES: SE APRUEBA LA PRIMERA LECTURA, SE APRUEBA EN LO GENERAL Y EN LO PARTICULAR POR 279 VOTOS, LOS ARTICULOS NO IMPUGNADOS Y EN LO PARTICULAR POR 291 VOTOS.

PUBLIC. D.O.F. VEINTE DE DICIEMBRE DE 1991.

INICIATIVA.- LEY DE INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA 1992.

PRESENTADA POR: EJECUTIVO.

FECHA PRESENT. QUINCE DE NOVIEMBRE DE 1991.

TURNADA A COMS: HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

FECHA 1a. LEC: NUEVE DE DICIEMBRE DE 1991.

FECHA 2a. LEC: DIEZ DE DICIEMBRE DE 1991.

OBSERVACIONES: SE DISPENSA.- APROBADOS EN LO GENERAL Y EN LO PARTICULAR LOS ARTICULOS NO IMPUGNADOS POR 281 VOTOS.- EN LO PARTICULAR 298 VOTOS.

PUBLIC. D.O.F. VEINTISEIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO.

INICIATIVA.- LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES DE CREDITO, DECRETO DE REFORMA Y ADICIONA LA

PRESENTADA POR: EJECUTIVO.

FECHA PRESENT. QUINCE DE NOVIEMBRE DE 1991.

TURNADA A COMS: HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

FECHA 1a. LEC: NUEVE DE DICIEMBRE DE 1991.

FECHA 2a. LEC: DIEZ DE DICIEMBRE DE 1991.

OBSERVACIONES: SE DISPENSA.- SE APRUEBA POR 375 VOTOS.- PASA AL SENADO.

PUBLIC. D.O.F. VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO.

INICIATIVA.- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1992.

PRESENTADA POR: EJECUTIVO.

FECHA PRESENT. QUINCE DE NOVIEMBRE DE 1991.

TURNADA A COMS: PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y CUENTA PUBLICA.

FECHA 1a. LEC: DIECISIETE DE DICIEMBRE DE 1991.

FECHA 2a. LEC: DIECINUEVE DE DICIEMBRE DE 1991.

OBSERVACIONES: SE APRUEBA POR 278 VOTOS.

PUBLIC. D.O.F. VEINTICUATRO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO.

INICIATIVA.- PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA 1992.

PRESENTADA POR: EJECUTIVO.

FECHA PRESENT. QUINCE DE NOVIEMBRE DE 1991.

TURNADA A COMS: DEL DISTRITO FEDERAL.

FECHA 1a. LEC: DIECISIETE DE DICIEMBRE DE 1991.

FECHA 2a. LEC: VEINTE DE DICIEMBRE DE 1991.

OBSERVACIONES: SE APRUEBA POR 277 VOTOS.

PUBLIC. D.O.F. VEINTISEIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO.

INICIATIVA.- CONSTITUCIÓN.- ARTICULO 102.

PRESENTADA POR: EJECUTIVO.

FECHA PRESENT. DIECINUEVE DE NOVIEMBRE DE 1991.

TURNADA A COMS: GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DERECHOS HUMANOS.

FECHA 1a. LEC: ONCE DE DICIEMBRE DE 1991.

FECHA 2a. LEC: TRECE DE DICIEMBRE DE 1991.

OBSERVACIONES: SE APRUEBA POR 354 VOTOS.- PASA AL SENADO.- PROYECTO DE DECLARATORIA VEINTIDÓS DE ENERO DE 1992.

PUBLIC. D.O.F. VEINTIOCHO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS.

INICIATIVA.- LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA.

PRESENTADA POR: EJECUTIVO ORIGEN SENADO.

FECHA PRESENT. CINCO DE DICIEMBRE DE 1991.

TURNADA A COMS: JUSTICIA.

FECHA 1a. LEC: DOCE DE DICIEMBRE DE 1991.

FECHA 2a. LEC: DOCE DE DICIEMBRE DE 1991.

OBSERVACIONES: SE DISPENSA.- SE APRUEBA POR 352 VOTOS.- PASA AL EJECUTIVO.- ABROGA LA ANTERIOR PUBLICADA EN EL D.O.F. DEL 27 DE MAYO DE 1986.

PUBLIC. D.O.F. VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO.

INICIATIVA.- CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL Y CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

PRESENTADA POR: EJECUTIVO ORIGEN SENADO.

FECHA PRESENT. CINCO DE DICIEMBRE DE 1991.

TURNADA A COMS: JUSTICIA.

FECHA 1a. LEC: ONCE DE DICIEMBRE DE 1991.

FECHA 2a. LEC: DOCE DE DICIEMBRE DE 1991.

OBSERVACIONES: SE APRUEBA POR 272 VOTOS.- PASA AL EJECUTIVO.

PUBLIC. D.O.F. TREINTA DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO.

INICIATIVA.- CONSTITUCIÓN.- ARTICULOS 3,5,24,27 Y 130.

PRESENTADA POR: DIP. LUIS DANTON RODRIGUEZ (P.R.I.)

FECHA PRESENT. DOCE DE DICIEMBRE DE 1991.

TURNADA A COMS: GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE EDUCACION PUBLICA EN LO RELATIVO AL ARTICULO 3°.

FECHA 1a. LEC: DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE 1991.

FECHA 2a. LEC: DIECISIETE DE DICIEMBRE DE 1991.

OBSERVACIONES: APROBADOS: ARTICULO 130 POR 360, ARTICULO 27 POR 359, ARTICULO 24 POR 351, ARTICULO 5 POR 364, ARTICULO 3 Y TRANSITORIOS POR 380 VOTOS. PASA AL SENADO. DICTAMEN PROYECTO DE DECLARATORIA VEINTIDÓS DE ENERO DE 1992.

PUBLIC. D.O.F. VEINTIOCHO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS.

INICIATIVA.- CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.- ADICIONA ARTICULO 254 BIS.

PRESENTADA POR: EJECUTIVO ORIGEN SENADO.

FECHA PRESENT. DIECISIETE DE DICIEMBRE DE 1991.

TURNADA A COMS: JUSTICIA.

FECHA 1a. LEC: DIECINUEVE DE DICIEMBRE DE 1991.

FECHA 2a. LEC: VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE 1991.

OBSERVACIONES: SE DISPENSA.- APROBADA POR 339 VOTOS.- PASA AL EJECUTIVO.

PUBLIC. D.O.F. TREINTA DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO.

INICIATIVA.- LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS (NUEVA LEY)

PRESENTADA POR: EJECUTIVO ORIGEN SENADO.

FECHA PRESENT. DIECISIETE DE DICIEMBRE DE 1991.

TURNADA A COMS: RELACIONES EXTERIORES.

FECHA 1a. LEC: DIECINUEVE DE DICIEMBRE DE 1991.

FECHA 2a. LEC: VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE 1991.

OBSERVACIONES: SE APRUEBA POR 315 VOTOS.- PASA AL EJECUTIVO.

PUBLIC. D.O.F. DOS DE ENERO DE 1992.

INICIATIVA.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

PRESENTADA POR: EJECUTIVO ORIGEN SENADO.

FECHA PRESENT. DIECISIETE DE DICIEMBRE DE 1991.

TURNADA A COMS: PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

FECHA 1a. LEC: DIECINUEVE DE DICIEMBRE DE 1991.

FECHA 2a. LEC: VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE 1992.

OBSERVACIONES: SE APRUEBA POR 325 VOTOS.- PASA AL EJECUTIVO.

PUBLIC. D.O.F. TRES DE ENERO DE 1992.

PROCESO LEGISLATIVO DE LAS INICIATIVAS APROBADAS POR LA LV
LEGISLATURA.

AÑO 1

PRIMER PERIODO EXTRAORDINARIO

1992.

INICIATIVA.- LEY AGRARIA.

PRESENTADA POR: EJECUTIVO.

FECHA PRESENT. DIEZ DE FEBRERO DE 1992.

TURNADA A COMS: GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE REFORMA AGRARIA.

FECHA 1a. LEC: DIECISIETE DE FEBRERO DE 1992-

FECHA 2a. LEC: DIECINUEVE DE FEBRERO DE 1992.

OBSERVACIONES: SE DISPENSA.- 20 DE FEBRERO DE 1992, DEBATE EN LO GENERAL, SE APRUEBA POR 388 VOTO.- VEINTIUNO DE FEBRERO DE 1992 Y VEINTIDÓS DE FEBRERO DE 1992 DEBATE EN LO PARTICULAR, SE APRUEBA POR 359 VOTOS.- PASA AL SENADO.

PUBLIC. D.O.F. VEINTISEIS DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS.

INICIATIVA.- LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

PRESENTADA POR: EJECUTIVO ORIGEN SENADO.

FECHA PRESENT. DIECISIETE DE FEBRERO DE 1992.

TURNADA A COMS: REFORMA AGRARIA Y JUSTICIA.

FECHA 1a. LEC: DIECISIETE DE FEBRERO DE 1992.

FECHA 2a. LEC: VEINTITRÉS DE FEBRERO DE 1992.

OBSERVACIONES: SE DISPENSA.- SE APRUEBA POR 357 VOTOS PASA AL EJECUTIVO.

PUBLIC. D.O.F. VEINTISEIS DE FEBRERO DE 1992.

INICIATIVA.- LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

PRESENTADA POR: EJECUTIVO.

FECHA PRESENT. DIEZ DE FEBRERO DE 1992.

TURNADA A COMS: TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, DE SEGURO SOCIAL Y DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

FECHA 1a. LEC: DIECISIETE DE FEBRERO DE 1992.

FECHA 2a. LEC: DIECIOCHO DE FEBRERO DE 1992.

OBSERVACIONES: SE DISPENSA.- SE APRUEBA POR 357 VOTOS, EN LO GENERAL Y POR 351 VOTOS EN LO PARTICULAR. PASA AL SENADO.

PUBLIC. D.O.F. VEINTICUATRO DE FEBRERO DE 1992.

INICIATIVA.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL (REFORMA).

PRESENTADA POR: EJECUTIVO ORIGEN SENADO.

FECHA PRESENT. DIECISIETE DE FEBRERO DE 1992.

TURNADA A COMS: GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

FECHA 1a. LEC: DIECISIETE DE FEBRERO DE 1992.

FECHA 2a. LEC: DIECISIETE DE FEBRERO DE 1992.

OBSERVACIONES: SE DISPENSA.- SE APRUEBA POR 256 VOTOS.- PASA AL EJECUTIVO.

PUBLIC. D.O.F. VEINTIUNO DE FEBRERO DE 1992.

INICIATIVA.- DECRETO QUE REFORMA LOS ARTICULOS 3º Y 31º FRACCIÓN 1, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

PRESENTADA POR: EJECUTIVO.

FECHA PRESENT. DIECIOCHO DE NOVIEMBRE DE 1992-

TURNADA A COMS: GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES; EDUCACIÓN.

FECHA 1a. LEC: CATORCE DE DICIEMBRE DE 1992.

FECHA 2a. LEC: DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE 1992.

OBSERVACIONES: REFORMA EL ARTICULO 3º Y LA FRACCIÓN 1 DEL ARTICULO 31º.- SE DISPENSA LA PRIMERA LECTURA.- SE DISPENSA LA SEGUNDA LECTURA.- EN VOTACIÓN NOMINAL SE APRUEBA EN LO GENERAL Y LO NO IMPUGNADO POR 427 VOTOS.- LOS PÁRRAFOS RELATIVOS AL ARTICULO TERCERO SE APRUEBAN EN LO PARTICULAR POR 280 VOTOS. PASA AL SENADO.

PUBLIC. D.O.F.

SEGUNDO PERIODO ORDINARIO

INICIATIVA.- DECRETO QUE ADICIONA Y REFORMA EL ARTICULO 4º Y 52 DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA EN MATERIA DE ASUNTOS INDÍGENAS.

PRESENTADA POR: DIP. YOLANDA ELIZONDO MALTOS.- (PARM)

FECHA PRESENT. DIECIOCHO DE JUNIO DE 1992.

TURNADA A COMS: GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES CON OPINIÓN DE LA DE ASUNTOS INDIGENAS.

FECHA 1a. LEC:

FECHA 2a. LEC:

OBSERVACIONES: SE DISPENSA.- APROBADOS EN LO GENERAL Y EN LO PARTICULAR LOS ARTICULOS NO IMPUGNADOS POR 281 VOTOS.- EN LO PARTICULAR 298 VOTOS.

PUBLIC. D.O.F. VEINTISEIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO.

CONTENIDO.- PROPONE GARANTIZAR A LOS PUEBLOS INDÍGENAS SU ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y EL EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO Y, QUE EL 10 POR CIENTO DE LOS DIPUTADOS ELECTOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, SEAN DE REPRESENTACIÓN ÉTNICA.

INICIATIVAS PRESENTADAS POR EL PODER EJECUTIVO.

INICIATIVA: PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMÚN, Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

ENTRADA Y COMISIÓN: VEINTIDÓS DE JUNIO.- COMISIÓN DE JUSTICIA.

PRIMERA LECTURA: SIETE DE JULIO.

SEGUNDA LECTURA: DOCE DE JULIO.

OBSERVACIONES: SE TURNA AL SENADO.

INICIATIVA: PROYECTO DE DECLARATORIA QUE REFORMA LA FRACCIÓN 1 DEL ARTICULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ENTRADA Y COMISIÓN: VEINTIOCHO DE JUNIO.- COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

PRIMERA LECTURA: VEINTIOCHO DE JUNIO.

SEGUNDA LECTURA: VEINTIOCHO DE JUNIO.

OBSERVACIONES: SE TURNA AL EJECUTIVO FEDERAL.

INICIATIVA: PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR.

ENTRADA Y COMISIÓN: VEINTINUEVE DE JUNIO.- COMISIÓN DE JUSTICIA Y DE DEFENSA NACIONAL.

PRIMERA LECTURA: SIETE DE JULIO.

SEGUNDA LECTURA: DOCE DE JULIO.

OBSERVACIONES: SE TURNA AL SENADO.

INICIATIVA: PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE FOMENTO Y PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL.

ENTRADA Y COMISIÓN: VEINTINUEVE DE JUNIO.- COMISIÓN DE COMERCIO.

PRIMERA LECTURA: SEIS DE JULIO.

SEGUNDA LECTURA: SIETE DE JULIO.

OBSERVACIONES: SE TURNA AL SENADO.

DEL ARTICULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ENTRADA Y COMISIÓN: VEINTIOCHO DE JUNIO.- COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

PRIMERA LECTURA: VEINTIOCHO DE JUNIO.

SEGUNDA LECTURA: VEINTIOCHO DE JUNIO.

OBSERVACIONES: SE TURNA AL EJECUTIVO FEDERAL.

INICIATIVA: PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR.

ENTRADA Y COMISIÓN: VEINTINUEVE DE JUNIO.- COMISIÓN DE JUSTICIA Y DE DEFENSA NACIONAL.

PRIMERA LECTURA: SIETE DE JULIO.

SEGUNDA LECTURA: DOCE DE JULIO.

OBSERVACIONES: SE TURNA AL SENADO.

INICIATIVA: PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE FOMENTO Y PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL.

ENTRADA Y COMISIÓN: VEINTINUEVE DE JUNIO.- COMISIÓN DE COMERCIO.

PRIMERA LECTURA: SEIS DE JULIO.

SEGUNDA LECTURA: SIETE DE JULIO.

OBSERVACIONES: SE TURNA AL SENADO.

INICIATIVA: PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL.

ENTRADA Y COMISIÓN: SIETE DE JULIO.- COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

PRIMERA LECTURA:

SEGUNDA LECTURA:

OBSERVACIONES:

De las iniciativas que he relacionado de forma arbitraria en las páginas anteriores, salta a la vista el hecho de que la mayoría de ellas fueron aprobadas en un tiempo tremendamente corto, lo que pone de manifiesto la presunción de que son aprobadas sin estudiarlas a fondo. La rapidez con que se aprueban las iniciativas va en función de la presión que el Ejecutivo ejerce sobre los legisladores.

En consecuencia, considero de vital importancia para limitar la excesiva reformabilidad de todas nuestras disposiciones legales, muy especialmente por lo que se refiere a las reformas Constitucionales, el hecho de regular de forma concreta los lapsos de tiempo que deberán transcurrir forzosamente entre la presentación de una iniciativa y su aprobación por el pleno de las Cámaras, a través de reformar algunos artículos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta situación ha sido detectada con antelación por las diferentes corrientes políticas de nuestro país y ha sido expresada por medio de los partidos políticos, (principalmente se han pronunciado en ese sentido el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo).

Esta exigencia fué recogida por todos los partidos políticos (incluyendo al Revolucionario Institucional, por conducto de su entonces Candidato a la Presidencia de la República, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León) en un documento denominado como "20 Compromisos por la Democracia" en donde se plasmó la necesidad de establecer plazos concretos y forzosos para analizar con detenimiento las iniciativas que se presenten para su estudio.⁵¹

Existen casos concretos en los que se ha venido reiterando año tras año, la imperiosa necesidad de ampliar el término de análisis y discusión sobre las iniciativas de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal.⁵²

⁵¹ Sobre el particular consultar el documento denominado como "Veinte Compromisos por la Democracia" suscrito por las diferentes fuerzas políticas del país antes de las elecciones del 21 de agosto de 1994.

⁵² Sobre el particular consultar versión estenográfica de la discusión de dichas leyes fechada el 13 de diciembre de 1993.

Como lo expondré en mi propuesta de reforma, esta situación puede ser solucionada cortando de raíz las ambigüedades de algunos artículos de Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Independientemente de lo antes anotado y para concluir, quisiera abordar una serie de planteamientos que considero se encuentran flotando en el ambiente político nacional en épocas recientes, y que sin ser propiamente objeto de este trabajo, se relacionan con el tema aquí planteado.

En base a todo lo expuesto en el presente trabajo y motivado por una serie de inquietudes que surgieron en el curso de la investigación que me propuse, a continuación expondré algunas de las ideas que me parecieron relevantes y que pueden servir para encontrar alternativas de solución a las deficiencias y problemas graves que existen en nuestro sistema político.

1.- Existe la necesidad imperiosa de que las Entidades Federativas de nuestro país, adquieran verdadera libertad y autonomía en su régimen interior, y por lo mismo constituyan un freno a la excesiva y desbordada fuerza del poder central, el cual tiene a la cabeza al Ejecutivo Federal, quien es indiscutiblemente el titular del verdadero poder que en toda la República se ejerce.

Considero que esa libertad y autonomía que necesitan los Estados se alcanzará en la medida en que tengan mayor participación de sus recursos y que sus gobernantes tengan la solvencia moral necesaria, derivada de elecciones legítimas, para poder hacer frente a las exigencias injustificadas del Ejecutivo Federal. Es decir, si los gobernadores tienen verdadero arraigo y aceptación de la mayoría de los sectores de la sociedad en cada una de sus entidades federativas, si han sido electos de forma verdaderamente democrática y cuentan además con los medios económicos que no dependan de la voluntad del Gobierno Federal sino que se obtengan de los recursos propios de los Estados y que se complementen con los otorgados en atención a un programa nacional en cuya elaboración intervengan todas las fuerzas políticas del país, se conseguirá que las Entidades Federativas tengan verdadera fuerza y en consecuencia representatividad a nivel nacional, y por ende se volverá en realidad vigente el pacto Federal.

2.- Existe el reclamo social de que se respete el principio de división de Poderes como un mecanismo de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público. El ejercicio del poder público no es un asunto simple, ya que lo ejercen los órganos del Estado, quienes en última instancia actúan a través de personas, las cuales como todos los seres humanos tienden a excederse en el ejercicio del poder cuando lo tienen, es por lo anterior que el poder siempre debe ser limitado, es decir, la ley debe de establecer claramente la competencia de cada uno de los órganos del poder público y por otro lado castigar a aquellos que se excedan de los límites a los que deben sujetarse.

A nivel Constitucional nuestra Ley Suprema ha establecido el principio de división de poderes, el cual a la fecha es inoperante, ya que la finalidad principal del mismo no se ha alcanzado debido a que el poder legislativo y el poder judicial no han podido evitar los excesos del poder Ejecutivo, pues éste los tiene absolutamente controlados. En el Congreso de la Unión debido a que la gran mayoría de los legisladores son extraídos del Partido en el poder y como es lógico, apoyan incondicionalmente a quién es su verdadero líder; en el poder judicial -cuando menos hasta antes de las reformas - el problema radica en que los más altos funcionarios dentro del mismo son designados directa o indirectamente por el Ejecutivo Federal y por tanto son dependientes de la voluntad de Presidente.

Una solución al problema que he expuesto es que los partidos de oposición ganen mayores escaños y curules en el Congreso de la Unión, esta solución es a largo plazo ya que depende del paulatino crecimiento de estas agrupaciones políticas y su penetración y expansión en el territorio nacional, pero también existe la posibilidad de establecer mecanismos a efecto de que sea el segundo partido con mayor votación en las elecciones quién tenga una mayor representatividad en el Congreso de la Unión en coalición con los demás partidos opositores.

En relación al Poder Judicial una alternativa podría ser que exista una verdadera carrera judicial y que no se permita que ningún puesto en la judicatura se obtenga por nombramiento o decisión política, sino en base a méritos propios y capacidad profesional. Es decir desvincular el acceso al poder judicial por la vía política y sí por el contrario tener una apertura a la excelencia profesional y a un patrón ético de conducta.

3.- Como consecuencia lógica de lo expuesto anteriormente obtendremos otro de los cambios que México necesita, es decir acabar con el excesivo Presidencialismo del que he hablado durante casi toda la parte final del presente trabajo. Para no profundizar más en el tema baste con decir que es un reclamo social generalizado (actualmente acentuado por los efectos del desastre económico que sufrió nuestro país como consecuencia de ese excesivo poder) que el titular del poder Ejecutivo se someta en su actuación a las facultades que limitativamente se le han otorgado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esa es la finalidad última del Estado de Derecho y la respuesta adecuada a dicho reclamo.

PROPUESTA DE REFORMA.

Habitualmente, a esta sección de la tesis se le llama de conclusiones, sin embargo creo pertinente ilustrar el aspecto propositivo de la tesis, refiriéndome a una propuesta de reforma a nivel constitucional y legal.

A continuación expondré la propuesta de reforma Constitucional al artículo 135.

Art. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las cuatro quintas partes de los individuos presentes, acuerde las reformas y adiciones, y que éstas sean aprobadas por las tres cuartas partes 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 de los Estados y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En caso de que alguna iniciativa de reforma no alcance la votación requerida, se someterá a una nueva votación en la legislatura siguiente y para ser aprobada se requerirá que el Congreso de la Unión, por el voto de las tres

cuartas partes de los individuos presentes acuerde las reformas pendientes y que estas sean aprobadas por las dos terceras partes de las legislaturas de los Estados.

A continuación procederé a exponer las propuestas de reformas al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 56.- Las iniciativas de Ley presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión.

Deberán transcurrir un mínimo de treinta días naturales entre la presentación de las iniciativas de ley y su discusión ante el pleno del Congreso, pero tratándose de iniciativas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el plazo mínimo que deberá transcurrir entre la presentación de dichas iniciativas y su discusión será de sesenta días naturales.

Artículo 59.- (Derogado)

Artículo 60.- (Derogado)

La primer medida antes anotada - la que se refiere a la necesidad de aumentar el número de votos para aprobar una reforma Constitucional - está encaminada a evitar que sea suficiente el voto del partido mayoritario para que la Constitución pueda ser reformada con tanta facilidad como hasta ahora, y además permitir que los partidos de oposición puedan participar en tan importantes decisiones. Aunado a lo anterior, se da mayor participación a las legislaturas estatales para intervenir en reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la cual tienen que adecuar su normatividad interna, motivo por el cual es absolutamente legítimo que realmente su participación sea representativa y que con esto poco a poco vayan adquiriendo mayor fuerza política y en consecuencia sean cada vez mas libres y autónomas.

En relación a la propuesta de reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cabe mencionar que se encuentra encaminada a conseguir que las iniciativas de leyes y reformas constitucionales sean en verdad estudiadas y meditadas a fondo, además de que con un lapso forzoso de estudio se pueden obtener aportaciones importantes de la sociedad civil en general y muy especialmente de aquellas personas que conocen los temas tratados en las mismas y en consecuencia pueden ofrecer elementos valiosos que redunden en beneficios para toda la población al obtener leyes debidamente analizadas y con el mayor número de consensos posibles.

De lo anteriormente expuesto es importante destacar que por medio de esta medida se obtendrá seguramente una mayor participación de la sociedad civil y una mayor y mejor satisfacción de las exigencias de los protagonistas sociales. En este proceso juegan un papel importantísimo los medios de comunicación que permitirán la difusión masiva de dichas iniciativas y en consecuencia la mayor concientización de la sociedad en general acerca de dichos temas.

Para concluir, considero que será en la medida en que las leyes se estudien verdaderamente y en su elaboración y aprobación participen la mayor cantidad de grupos y personas posibles, que podremos decir que existe un verdadero Estado de Derecho en nuestro país y por lo mismo, cuando se violen las disposiciones legales existe la obligación jurídica y moral de aplicar la ley con todo su rigor en contra de los infractores, para que con esto podamos vivir en la armonía y tranquilidad que proporciona la certeza de que los esfuerzos por construir un país de leyes justas han valido la pena.

BIBLIOGRAFIA.

ANAYA ROA, Jorge "El Congreso de los Estados Unidos, Estructura y Funcionamiento" México, 1992.

BRYCE, James, "Constituciones Rígidas y Flexibles", Madrid (sin año).

BRYCE, James, "La República Norteamericana" Tomo II, Madrid.

BURGOA, O. Ignacio, "La Evolución de la Idea Federalista" México 1961 (Artículo).

BURGOA, O. Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano" México 1985.

CARPIZO, M. Jorge, "Constitución y Revolución" México 1970.

CARPIZO, M. Jorge, "Sistema Federal Mexicano" México 1972.

CARPIZO, M. Jorge, "El Presidencialismo Mexicano" México 1978.

CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México 1994.

DE LA CUEVA, Mario, "Teoría General del Estado" México 1971.

DE LA CUEVA, Mario, "Teoría de la Constitución" México 1982.

DE LA CUEVA, Mario, "Apuntes de Derecho Constitucional" México 1965.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, Tomo XII, México 1994.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, México, 1989.

FIX ZAMUDIO, Hector, "Valor Actual del Principio de la División de Poderes y su Consagración en las Constituciones de 1857 y 1917" México 1967 (Artículo).

FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo" México 1991.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo "Introducción al Estudio del Derecho" México 1991.

GONZALEZ ENCINAR, José Juan y otros "Autonomía y Partidos Políticos" Madrid España 1984.

GÓNZÁLEZ CASANOVA, Juan Antonio "Federalismo y Autonomía" Barcelona España 1979.

HAURIOU, Maurice "Principios de Derecho Público y Constitucional" Madrid, España 1927.

HELLER, Hermann "Teoría del Estado" México, 1942.

HERRERA Y LASSO, Manuel "Estudios de Derecho Constitucional" México, 1940.

JELLINEK, Jorge "Teoría General del Estado" México, 1958.

KELSEN, Hans "Teoría General del Derecho y del Estado" México 1949.

KELSEN, Hans "Teoría Pura del Derecho" Buenos Aires, Argentina 1960.

KELSEN, Hans "Teoría General del Estado" México 1965.

LOPEZ CARDENAS, Fernando "Compendio de Derecho Constitucional Mexicano" México, 1972.

MADRID HURTADO, Miguel de la "División de Poderes y Forma de Gobierno en la Constitución de Apatzingan" México, 1964. (Artículo).

MARQUET GUERRERO, Porfirio "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano" México, 1968.

PALAVICENI, Félix, "Historia de la Constitución de 1917", México (sin año)

PORRUA PEREZ, Francisco, "Teoría del Estado" México, 1991.

RABASA, Emilio "La Constitución y la Dictadura" México 1956.

RAMIREZ FONSECA, Francisco "Manual de Derecho Constitucional" México 1967.

RODRIGUEZ, Ramón. "Derecho Constitucional" México, 1875.

SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises "El Sistema de la Constitución Mexicana" México, 1971.

SCHMILL, Carl. "La Teoría de la Constitución" México, 1961.

TENA RAMIREZ, Francisco "Derecho Constitucional Mexicano" México 1963.

TENA RAMIREZ, Francisco "Leyes Fundamentales de México 1808-1964" México 1964.

TOCQUEVILLE, Alexis de "La Democracia en América" México, 1963.