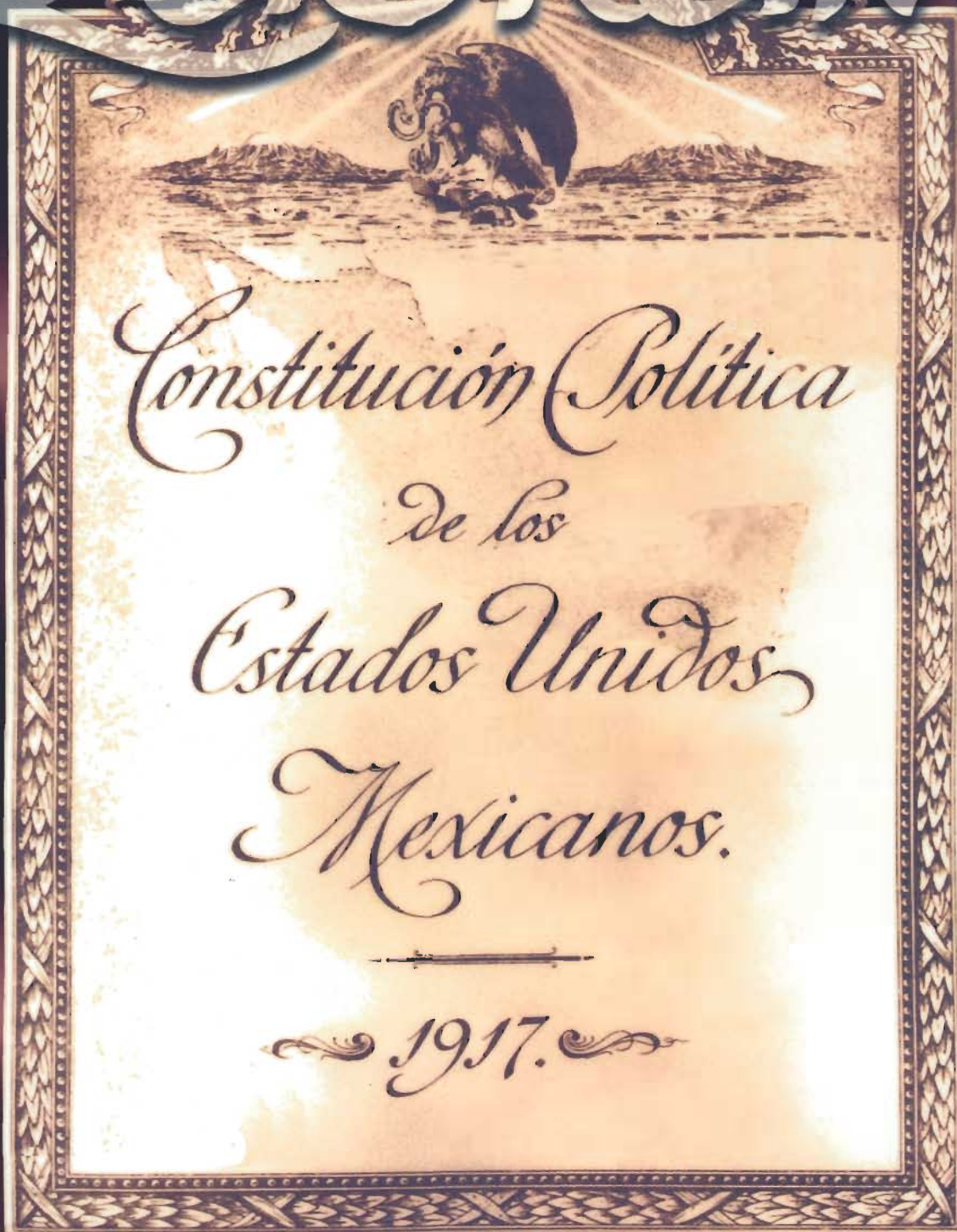


# QUORUM

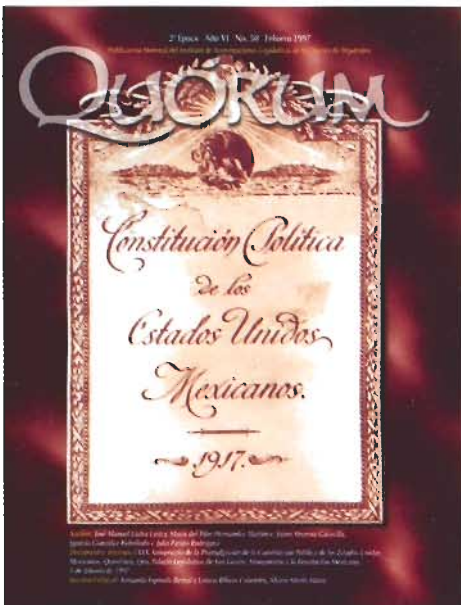


*Análisis:* José Manuel Lastra Lastra, María del Pilar Hernández Martínez, Jaime Moreno Garavilla, Ignacio González Rebolledo y Julio Patiño Rodríguez

*Documentos Internos:* LXXX Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Querétaro, Qro. Palacio Legislativo de San Lázaro. Monumento a la Revolución Mexicana. 5 de febrero de 1997

*Sección Cultural:* Armando Espínola Bernal y Leticia Ribera Cabrieles, Álvaro Marín Marín





## Nuestra portada

Portada de la Constitución de 1917

Diseño: Humberto Flores Felici

**QUÓRUM:** (Voz latina, genit. pl. del relativo qui, quae quod) m. Número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos.

*Real Academia de la Lengua Española*

### Directora

DIP. MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA

### Coordinador Editorial

CÉSAR AUGUSTO MORENO

### Coordinador de Administración

OMAR MORALES BARRERA

### Producción Editorial

GUILLERMO A. TAPIA GONZÁLEZ

### Distribución

ANTONIO RENTERÍA ESTRADA

### Corrección

CYNTHIA FLORES GAMBOA

### Relaciones Públicas y Publicidad

GUADALUPE SAN MARTÍN HERNÁNDEZ

### Impresión y Encuadernación

IMPRESORA MÚLTIPLE, S.A. DE C.V.

SARATOGA 909, COL. PORTALES, 03300

MÉXICO D.F., TEL. 605-1707, FAX 605-1550

### Diseño Gráfico

HUMBERTO FLORES FELICI

### Fotografía Cámara de Diputados:

JUAN M. FLORES ARENAS

COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

**QUÓRUM.** Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. Reg. en SEP ante la Dir. Gral. del derecho de autor No. 206/98,352. Certificado de Licitud ante la comisión calificadora de publicaciones y revistas ilustradas de la SG en trámite. Certificado de franquicia postal ante SEPOMEX en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las directrices del Instituto.

El material publicado puede reproducirse total o parcialmente, previa comunicación por escrito a la revista QUÓRUM.

Av. Congreso de la Unión S/N, Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza, C.P. 15969, México, D.F., Tels. 628-1421 / 628-1300 / Ext. 3127, 3128 y 3129.

Tiraje 10,000 ejemplares.

# D i r e c t o r i o



**DIPUTADO JUAN JOSÉ OSORIO PALACIOS**  
**Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y de la Gran Comisión**

**DIPUTADO AUGUSTO GÓMEZ VILLANUEVA**

**Secretario de la Gran Comisión**

**DIPUTADO VÍCTOR SAMUEL PALMA CÉSAR**

**Secretario de la Gran Comisión**

**DIPUTADO RICARDO FRANCISCO GARCÍA CERVANTES**

**Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional**

**DIPUTADO PEDRO RENÉ ETIENNE DEL LLANO**

**Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática**

**DIPUTADO ALFONSO PRIMITIVO RÍOS VÁZQUEZ**

**Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo**

**DIPUTADO HÉCTOR HUGO OLIVARES VENTURA**

**Coordinador del Sector Agrario**

**DIPUTADO JOSÉ RAMÍREZ GAMERO**

**Coordinador del Sector Obrero**

**DIPUTADA ROSARIO GUERRA DÍAZ**

**Coordinadora del Sector Popular**

**DIPUTADO JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ**

**Presidente del Comité de Asuntos Editoriales**

**HÉCTOR SERRANO CORTÉS**

**Oficial Mayor**

**ISAAC BUENO SORIA**

**Tesorero**

**ROBERTO FEMAT RAMÍREZ**

**Coordinador General de Comunicación Social**

**COMITÉ DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS**

**DIP. JORGE MORENO COLLADO**  
**Presidente**

**DIP. CONSUELO BOTELLO TREVIÑO**

**Primera Secretaria**

**DIP. JUAN MANUEL CRUZ ACEVEDO**

**Segundo Secretario**

**DIP. MARÍA ELENA YRÍZAR ARIAS**

**Tercera Secretaria**

**DIP. ANTONIO TENORIO ADAME**

**Cuarto Secretario**

**DIP. IGNACIO GONZÁLEZ REBOLLEDO**

**Quinto Secretario**

**DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES LEDESMA**

**DIP. FRANCISCO PERALTA BURELO**

**DIP. RICARDO FIDEL PACHECO RODRÍGUEZ**

**DIP. JOSÉ ROSAS AISPURO TORRES**

**DIP. JOSÉ FRANCISCO LOZADA CHÁVEZ**

**DIP. CARLOS HUMBERTO ACEVES Y DEL OLMO**

**DIP. MARTÍN AURELIANO MONTAÑO ARTEAGA**

**DIP. AGUSTÍN MAURO JORDÁN ARZATE**

**DIP. PINDARO URIÓSTEGUI MIRANDA**

**DIP. JOSUÉ VALDEZ MONDRAGÓN**

**DIP. MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA**

**DIP. JOSÉ FELICIANO GARCÍA PERAZA**

**DIP. IGNACIO CASTILLO FLORES**

**DIP. JUAN SALGADO BRITO**

**DIP. MARÍA TERESA GÓMEZ MONT Y URUETA**

**DIP. ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO**

**DIP. JOSÉ GERARDO DE LOS COBOS SILVA**

**DIP. SERGIO TEODORO MEZA LÓPEZ**

**DIP. GERARDO DE JESÚS ARELLANO AGUILAR**

**DIP. GONZALO ALARCÓN BARCENA**

**DIP. GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU**

**DIP. JOSÉ DE JESÚS ZÁMBRANO CRIJALBA**

**DIP. ALEJANDRO MORENO BERRY**

**DIP. MARÍA CRISTINA DÍAZ SALAZAR**

**DIP. FRANCISCO MALDONADO RUIZ**



**Presentación**

3

**PRIMERA PARTE. ANÁLISIS**

**Constitución y Congreso. 1917-1997**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

5

**La Libertad de Trabajar en la Constitución**

JOSÉ MANUEL LASTRA LASTRA

13

**Reflexiones en torno a la Reforma del Estado,  
Reforma Constitucional y Poder Constituyente**

MARIA DEL PILAR HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

23

**¿Requiere México de una Nueva Constitución?**

JAIME MORENO GARAVILLA

35

**¿Y la Voluntad Popular? Polémica sobre el Artículo 115 Constitucional**

IGNACIO GONZÁLEZ REBOLLEDO Y JULIO PATIÑO RODRÍGUEZ

45

**SEGUNDA PARTE. DOCUMENTOS INTERNOS**

**LXXX Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Querétaro, Qro., 5 de febrero de 1997**

**Introducción**

COORDINACIÓN EDITORIAL

59

**Discurso**

JORGE MADRAZO CUÉLLAR

61

**Discurso**

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

67

**LXXX Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Legislativo de San Lázaro, 5 de febrero de 1997. Ceremonia de Develación de la Placa Conmemorativa a los Diputados Constituyentes de Querétaro (1916-1917) y Encendido del Pebetero Constitucional**

**Introducción**

COORDINACIÓN EDITORIAL

69

**Comentario**

EUGENIO ORTIZ WALLS

71

**Comentario**

URSO ROJANO RODRÍGUEZ

73

**Comentario**

SAÚL GONZÁLEZ HERRERA

75

**Comentario**

JUAN JOSÉ OSORIO PALACIOS

79

**LXXX Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Monumento a la Revolución Mexicana, 5 de febrero de 1997**

**Introducción**

COORDINACIÓN EDITORIAL

84

**Discurso**

JORGE MORENO COLLADO

85

**TERCERA PARTE. SECCIÓN CULTURAL**

**El mes de febrero en la historia**

ARMANDO ESPÍNOLA BERNAL Y LETICIA RIBERA CABRIELES

93

**Reseña del folleto Debate: Sufragio Efectivo. No Reelección. Congreso Constituyente, 1917**

ÁLVARO MARÍN MARÍN

99

## Presentación

**N**uestra Constitución es el Proyecto Nacional en el que concurren las coincidencias y acuerdos básicos de los mexicanos. En ella se ubican nuestras decisiones políticas fundamentales, o sea, las que confirman que la soberanía nacional reside en el pueblo; las que nos organizan como una república representativa, democrática y federal; las que reconocen las libertades de todos los individuos y los derechos de los ciudadanos; así como las que ordenan que el Gobierno y los poderes se instituyen en beneficio del pueblo y para servir a la nación.

La Constitución de 1917 ha sido la guía de México durante ocho décadas; con ella hemos ido perfeccionando nuestra democracia y hemos hecho perdurable nuestro Proyecto Nacional. En cada adversidad, la Constitución es el instrumento más eficaz para superarla y para responder a los retos que en cada etapa histórica se nos enfrentan.

La Constitución, por ello, es síntesis de historia y futuro previsible. En ella deposita el pueblo su confianza en el poder reivindicador y transformador de la ley. Ella nos permite vivir en un auténtico Estado de Derecho.

Para contribuir a la ampliación del conocimiento de nuestras instituciones jurídicas que nos asegure democracia, paz social, orden jurídico, libertades, bienestar y justicia, y para rendir un merecido homenaje a quienes hicieron posible nuestra Carta Magna, la **Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión** creó la Comisión Especial para la Conmemoración del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de llevar a cabo una serie de actividades para su celebración el 5 de febrero, día de su promulgación; el 1º de mayo, día que entró en vigor; y, en otras, que se dedicarán a jornadas conmemorativas de este histórico acontecimiento.

Este 5 de febrero de 1997, la Cámara de Diputados, con la asistencia de los representantes populares federales y locales, con los representantes de los otros dos poderes de la Unión, y de distinguidos invitados de los sectores público, privado y social, devela una Placa Conmemorativa con los nombres de los Diputados al Congreso Constituyente de Querétaro, 1916—1917, el encendido del Pebetero Constitucional a la memoria de los Constituyentes, así como la publicación de este número de *Quórum*, dedicado a la Constitución Mexicana.

Estos documentos pretenden difundir, entre los lectores de *Quórum*, los conocimientos básicos para entender a nuestra Constitución y a nuestro Congreso en el contexto de la misma; así como análisis de expertos en la materia. Asimismo, reproduce los textos de diversos discursos pronunciados en eventos conmemorativos, y los nombres de los Diputados Constituyentes de Querétaro, de 1916—1917, que aparecen en la placa citada.

Los diputados que se nombran en la Placa Conmemorativa no coinciden exactamente con los que se registraron al Congreso Constituyente, debido a diferentes razones. Entre las principales están: varios diputados propietarios electos no se presentaron; otros pidieron permiso o se ausentaron de los deba-



tes, fueron nombrados funcionarios del Poder Ejecutivo Federal o Estatal o, en algunos casos, murieron antes de poder firmar la versión definitiva de la nueva Constitución.

Algunos diputados, aunque fueron electos, no llegaron a acreditarse ante el Congreso, por lo que sus distritos no tuvieron representación política, como fue el caso del Estado de Campeche. El antiguo Territorio de Tepic fue elevado a un nuevo Estado de la federación en el Congreso Constituyente, denominándose Nayarit, lo cual explica que uno de sus diputados haya nacido en Jalisco y el nombre del territorio fuera cambiado conservando la antigua denominación para la ciudad capital únicamente.

En ausencia del titular de un distrito, se llamó a su suplente, quien al final, también participó en la ceremonia de clausura y en la firma del documento constitucional.

Es necesario hacer estas precisiones porque algunos historiadores hacen la relación de asistentes al Congreso a partir de la lista nominal de diputados electos; otros, se basan en el Diario de los Debates; otros más, en las firmas autógrafas del documento final, lo que genera algunas incertidumbres y aparentes incongruencias que desaparecen en cuanto se tiene conciencia de los problemas derivados de convocar y reunir un Congreso Constituyente en un país con pocas vías de comunicación, en estado de guerra civil combinada y en plena transformación social.

Agradecemos a la Mtra. Patricia Galeana de Valadés, Directora General del Archivo General de la Nación, las facilidades brindadas para la obtención del material fotográfico que ilustra esta edición. Así como al Lic. Alfredo Sermina, Secretario Particular de la Directora General del Archivo General de la Nación y al Lic. Héctor Madrid Mulia, Director de Archivo Histórico.

*Instituto de Investigaciones Legislativas*  
Coordinación Editorial

# PRIMERA PARTE: Análisis

## Constitución y Congreso\*

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

### 1.- Definición de Constitución

**L**a Constitución es el documento que contiene el conjunto de normas de mayor jerarquía de un país, es la ley suprema, con base en la cual, se realizan los proyectos nacionales y se dan a la población las reglas de convivencia política, económica y social.

Desde tiempo atrás el concepto de Constitución ha atraído el interés de diferentes pensadores y estudiosos, quienes la han definido de las siguientes maneras:

- *Aristóteles* dijo que es “la organización de todas las magistraturas”.
- *Fernando Lasalle* la definió como “la suma de los factores reales de poder en una nación”.
- *Carlos Schmitt* afirma que son “las decisiones políticas del titular del poder constituyente, como decisiones que afectan al propio ser social”.
- *Herman Heller* la asimila a “un ser al que le dan forma las normas”.
- *André Hauriou*, por último, le da el carácter de “encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos”.

La Constitución, en realidad, es la Ley de leyes, es el PACTO de los mexicanos que nos determina qué somos y qué queremos ser como nación. Por ello, la Constitución contiene las normas que deben obedecer los gobernantes y las que aseguran derechos y libertades a los gobernados.

### 2.- Importancia e Historia de la Constitución

Todo Estado requiere una Constitución en la que se establezcan los principios básicos que habrán de regir a la nación de que se trate.

Podemos afirmar que sin Constitución prácticamente es imposible la vida de un Estado.

\*Este documento fue realizado por el Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas a efecto de la Ceremonia Conmemorativa del LXXX Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Palacio de San Lázaro el 5 de febrero de 1997.



Cuarto Congreso Constituyente, Fotografía de Pedro Mendoza, Archivo General de la Nación

En el caso de México, la Constitución Política de 1917, que nos rige hoy en día, es el producto de las diferentes manifestaciones populares que tuvieron como objetivo principal, fijar las bases que servirían de guía en la vida nacional. Consagra principalmente los ideales y aspiraciones que emanaron del movimiento revolucionario iniciado por Francisco I. Madero y culminado con el triunfo del Ejército Constitucionalista al mando de Venustiano Carranza. Inspirada en el espíritu liberal del siglo XIX, se imprimió en ella un peculiar sentido comunitario al introducir, por vez primera en el mundo entero, garantías sociales con un profundo sentido de reivindicación popular a través de los artículos 3º, 27 y 123. En el 3º se estableció el derecho a la educación, en el 27 se reguló la tenencia de la tierra y en el 123, se fijaron normas elementales para la protección de los trabajadores.

Para crear la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, nuestro país tuvo que pasar por distintos esfuerzos.

En plena lucha armada de independencia, se expidió una Carta en la ciudad de Apatzingán, en el año de 1814, conocida como la primera Constitución del México independiente. En realidad el

ordenamiento jurídico que se trata tuvo una vigencia irregular, debido a la inestabilidad de un pueblo en guerra y posteriormente al naciente país independiente, con las dificultades y contraposiciones en el proceso de elegir su forma de gobierno.

El Congreso Constituyente de 1823, expidió un Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y el 24 de octubre de 1824, la primera Constitución del país con carácter federal.

En 1835 el Poder Legislativo desconoció al entonces Presidente de la República y se declaró investido de facultades de Poder Constituyente,

mismo que tenía una mayoría de tendencia conservadora y que expidió las llamadas "Siete Leyes Constitucionales de 1836", distinguiéndose esta Constitución por su carácter meramente centralista.

Más tarde, con la Constitución Mexicana de 1857, se dio un paso adelante al instaurar el régimen liberal y asegurar la forma federal de organización política.

Entre las principales características del texto constitucional de 1857, puede destacarse la separación formal del Estado y la Iglesia y la superación de los fueros eclesiásticos y militares. Este periodo identificado como de reforma y cambio, se identifica por el triunfo de liberales sobre conservadores.

En 1917 el pueblo mexicano, representado por un Congreso Constituyente, se dio una nueva Constitución revolucionaria, nacionalista, promotora de las libertades individuales y los derechos sociales y animada por un perenne espíritu de reivindicación y de renovación.

Hoy se cumplen 80 años de la promulgación de la Constitución Política de 1917. Como en el pasado, la nación se enfrenta a retos y peligros, ahora inéditos y más complejos que ayer, como consecuencia del proceso de modernización y de



globalización mundial por el que ahora transita nuestro país. México no requiere buscar proyectos alternos ni inventar un nuevo país. El camino sigue siendo el mismo: llevar a cabo el proyecto de nación que nutre el espíritu de la Constitución de Querétaro. Su letra y su norma son guía de conducta para todos sin excepción.

### 3.- Las partes y de la Constitución

Nuestra Constitución, según su contenido, se integra de las siguientes partes:

#### a) Parte Dogmática

*Es la que trata sobre los derechos fundamentales del hombre. Generalmente se designan tales derechos como garantías individuales, y nuestra Ley Fundamental así lo hace; en realidad son derechos que la ley reconoce a los individuos, a saber; libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica. Por otro lado, la garantía de hacer valer estos derechos, es decir, de obligar a las autoridades a respetarlos, se encuentran regulados constitucionalmente mediante el Juicio de Amparo.*

#### b) Parte Orgánica

*Es la que se encarga propiamente de la organización de las funciones encaminadas a ejercer el poder político de un Estado, y mediante el cual establece los cuerpos encargados de las funciones gubernamentales del Estado: Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

### 4.- Apartados de la Constitución

Con el objeto de proporcionar un mejor manejo del contenido de nuestra Carta Magna, ésta ha sido dividida en diversos apartados, cuya función consiste en establecer de manera organizada, las disposiciones que dan forma a la misma. Dichos apartados son:

· **Título Primero.**— *Trata de temas relacionados con las garantías individuales, la nacionalidad y ciudadanía mexicana y el régimen de los extranjeros en nuestro país.*

· **Título Segundo.**— Se refiere a la soberanía nacional y la forma de gobierno, así como a las par-

tes integrantes de la Federación y del territorio nacional.

· **Título Tercero.**— Alude al principio de la División de Poderes, y a la estructura e integración de los Poderes de la Unión.

· **Título Cuarto.**— Establece los casos en que los servidores públicos incurren en responsabilidad así como las sanciones a las que se hacen acreedores.

· **Título Quinto.**— Hace referencia a todo lo que concierne a los Estados de la Federación y al Distrito Federal.

· **Título Sexto.**— Contiene las consideraciones relativas al trabajo y a la previsión social.

· **Título Séptimo.**— Menciona las prevenciones generales.

· **Título Octavo.**— Establece el proceso para reformar a la Constitución.

· **Título Noveno.**— Alude a la inviolabilidad de la Constitución.

La actual LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión ha aprobado, hasta la fecha, reformas constitucionales tendientes a modernizar la administración de la justicia federal, a propiciar la participación privada en las materias de ferrocarriles y comunicaciones vía satélite, convirtiéndolas en áreas prioritarias del desarrollo y asegurando la rectoría del Estado y la protección de la soberanía nacional.

Asimismo aprobó, recientemente, disposiciones de la Carta Magna para combatir el crimen organizado; y las relativas a la materia electoral, y a las de nacionalidad.

Esta última reforma tendrá que ser aprobada por más de la mitad de las Legislaturas de los Estados para ser parte del texto constitucional.

### 5.- Las funciones de la Constitución

La figura jurídico—política denominada "Estado" se compone de tres elementos fundamentales: un territorio, una población y un gobierno.

La Constitución Política, se encarga de organizar, legitimar y limitar al poder del Estado para lograr el recto ejercicio de las potestades públicas.

#### Organización del Poder.

La Constitución organiza al poder, porque determina la composición de órganos de ejercicio



(Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sus funciones y ámbitos de competencia.

#### **Legitimación del Poder.**

La función legitimadora del poder que tiene la Constitución no solamente consiste en que los mencionados órganos de su ejercicio se comporten en estricto apego a la norma suprema, sino que ella misma y la voluntad popular, les otorguen el reconocimiento necesario para gobernar.

#### **Limitación del Poder.**

Al igual que otorga el poder, la Constitución lo limita para evitar el natural abuso que puede hacerse de éste. Limitar no es sinónimo de despojar. Se limita el poder mediante la determinación de sus facultades y esferas de acción específicas para ejercerlo.

## **6.- El Poder Legislativo en la Constitución Mexicana**

### **La División de Poderes.**

El artículo 49 constitucional establece que:

*“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.*

*“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un Individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.*

Dicho precepto consagra el principio de la División de Poderes cuya idea fundamental es evitar el abuso del mismo. Muchos aseguran que en realidad no es propiamente una división del poder, sino la separación de las funciones para su ejercicio. Tradicionalmente son tres los órganos encargados de tal ejercicio:

**El Legislativo** (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), cuya tarea es la creación de ordenamientos jurídicos llamados leyes y decretos, así como ejercer facultades de control sobre el Ejecutivo.

**El Ejecutivo** (Presidente de la República y sus colaboradores que forman el Gabinete), encarga-

do de la administración pública de la Nación. Al Ejecutivo se le llama también Gobierno.

**El Judicial** (Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces federales), que imparte justicia con base en la aplicación de los ordenamientos creados por el Legislativo

### **El Poder Legislativo.**

El Poder Legislativo lo ejerce el Congreso de la Unión; es el órgano de gobierno que se encarga fundamentalmente de la creación de las leyes, que con base en la Constitución, regulan las distintas áreas de la existencia colectiva.

En nuestro sistema legal, la norma jurídica es abstracta y general, lo que quiere decir que es pensada para la mayor cantidad de situaciones particulares, que pudiesen darse en relación con determinada materia o tema y tiene validez para todos los habitantes del país, sin ninguna distinción.

El artículo 50 de nuestra Constitución establece:

*“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”.*

El sistema bicamaral adoptado por el anterior precepto, nace en Inglaterra en el siglo XIV, cuando el Parlamento Inglés se dividió en dos cámaras: la de los Lores que representaba a la nobleza y a los grandes propietarios; y la de los Comunes que representaba a la burguesía.

El sistema norteamericano copia el sistema bicamaral inglés; pero en lugar de que ambas cámaras tuvieran la representación de las clases sociales, estableció que la cámara de representantes (diputados) tuviera la representación del pueblo, y la de senadores, la de las entidades federativas.

La primera Constitución Federal de México, la de 1824, adoptó y adaptó el modelo americano. Este sistema es el que continúa aplicándose en nuestro país hoy en día, con las peculiaridades propias de nuestra historia, idiosincrasia y realidad.

Los diputados son los representantes del pueblo por excelencia. Representan la voluntad popular de manera directa e inmediata, y están comprometidos para cuidar y defender los derechos y

obligaciones de sus mandantes. Son electos mediante el sufragio libre, universal, y secreto de los ciudadanos. Su función principal consiste en legislar y discutir asuntos de interés nacional.

De conformidad con el artículo 51 de la Ley Suprema, la Cámara de Diputados deberá renovarse cada tres años, existiendo por cada diputado propietario un suplente.

Actualmente la cámara esta integrada por 500 diputados, de los cuales, 300 son elegidos por el principio de mayoría relativa, es decir, por voto directo de los ciudadanos en los distritos electorales uninominales; y 200 de representación proporcional, es decir, electos de manera indirecta, de acuerdo al porcentaje de votos que el partido que los postula logra a nivel nacional.

La actual LVI Legislatura de la Cámara de Diputados se integró por 300 diputados del PRI, 117 del PAN, 69 del PRD y 10 del PT. Aunque la Ley y el Reglamento Interior del Congreso de la Unión no contemplan las diputaciones sin grupo parlamentario, existen ocho diputados (dos del PRI y seis del PRD) que han renunciado a su fracción parlamentaria, integrando el grupo que han denominado *Diputados Independientes*.

Según el artículo 56 constitucional, la Cámara de Senadores está integrada por cuatro senadores por cada Estado y el Distrito Federal, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría (el partido político que obtiene el segundo lugar de la votación en la entidad de que se trate).

La Cámara de Senadores debe renovarse en su totalidad cada seis años y por cada senador propietario se elige un suplente. El actual Senado de la República, en consecuencia, está integrado por 128 senadores, de los cuales son 94 del PRI, 26 del PAN y 8 del PRD.

Los senadores son los representantes de cada entidad federativa. A través de esta representación se logra igualar política y jurídicamente a las partes integrantes de la Federación.

En México el Federalismo fue adoptado como un sistema descentralizador del poder. Se reconoce en el sistema federal la autonomía de los

Estados de la República para regular de manera propia todo lo concerniente a su régimen interno, pero unidos en una federación regida por la Constitución de la República.

## El Proceso Legislativo

Legislar significa elaborar y poner en vigor las normas jurídicas. Los pasos metódicos que deben seguirse para realizar esta actividad, llevan por nombre "*proceso legislativo*", el cual consta de las siguientes fases:

**a) Iniciativa.**— *Es la facultad que tienen determinados órganos o personas del Estado para proponer al Congreso de la Unión (Poder Legislativo) un proyecto de ley.*

*El artículo 71 constitucional determina que esta facultad corresponde exclusivamente al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a las Legislaturas de los Estados.*

*Cabe aclarar que debido a que en México tenemos un sistema bicameral, las iniciativas llegan a una de las dos Cámaras, la cual recibe el nombre de "Cámara de origen", cuando ésta estudia y aprueba el proyecto de ley, lo envía a la otra Cámara a la que se le llama "revisora".*

**b) Turno.**— *Cuando una iniciativa es recibida en la Cámara de origen, se envía, para su estudio, a la comisión que corresponda, según el tema de la iniciativa.*

**c) Dictamen.**— *La comisión encargada del estudio de la iniciativa tiene que elaborar un dictamen de la misma, en donde exponga las consideraciones que al respecto se lleven a cabo, así como las modificaciones, si las hubiere. En el dictamen se incluirá el proyecto de decreto o de ley.*

**d) Lecturas.**— *Los dictámenes se presentan, dándoles lectura ante el pleno de la Cámara, para que todos sus integrantes se enteren de las consideraciones de la comisión y las posibles modificaciones.*

**e) Discusión.**— *Consiste en el debate que normalmente existe entre los diputados o senadores de diferentes partidos, con respecto a la iniciativa y su dictamen. Pueden inscribirse los oradores que así lo deseen, para exponer sus argumentos tanto a favor, como en contra.*



f) **Aprobación.**— *Posteriormente, la Cámara da su asentimiento o conformidad a una iniciativa por medio del otorgamiento del voto afirmativo de la mayoría de los miembros presentes. Obtenida la aprobación de la Cámara de origen, el proyecto deberá ser remitido a la Cámara revisora para su discusión, y en caso de también ser aprobada se envía al Ejecutivo, para su sanción, promulgación y publicación.*

g) **Sanción.**— *Es el acto por el que el Presidente de la República manifiesta con su firma, su conformidad con una iniciativa aprobada por las Cámaras, pero bien puede no estar de acuerdo con ella (derecho de veto), en cuyo caso la iniciativa será devuelta a la Cámara de origen con las observaciones que el Jefe del Ejecutivo hubiese realizado.*

h) **Promulgación y Publicación.**— *En el supuesto de que el proyecto de ley obtenga la sanción del Presidente de la República, la ley es promulgada, es decir, se da a conocer a quienes deben cumplirla. Para que una ley sea obligatoria, es necesario poner al alcance del gobernado su texto, mediante su impresión en el Diario Oficial de la Federación.*

i) **Iniciación de la Vigencia.**— *Se refiere al momento en que una ley comienza a tener fuerza obligatoria. Para determinar la fecha a partir de la cual las leyes entran en vigor, existen dos sistemas:*

— **Sucesivo.**— *Las leyes surten sus efectos tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En los lugares distintos del que se publique, se necesita además del tiempo mencionado, un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción.*

— **Sincrónico.**— *Las leyes surten sus efectos el día que el propio ordenamiento determine, siempre y cuando ya se hubiese realizado su publicación.*

### La Constitución de 1917

El 5 de febrero de 1997 se cumplen 80 años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La conmemoración tiene un significado especial para todos los mexicanos, pues en 1917 la Constitución fue culminación y principio, resumen y proyecto de la Revolución Mexicana. Con su

promulgación, en efecto culminó una de las etapas más complejas y ricas de la historia nacional, una etapa de cambios profundos, comenzaba también una nueva época de la historia del país, pues los Constituyentes de Querétaro —herederos de muchas ideas del liberalismo del siglo XIX— lejos de repetir viejos esquemas, lograron una síntesis notable de las nuevas aspiraciones de la sociedad mexicana y aportaron —de ahí el enorme reconocimiento que les debemos— un nuevo proyecto nacional, un pacto social renovado.

Don Venustiano Carranza, Primer Jefe de la Nación, en la sesión inaugural del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del viernes 1º de diciembre de 1916, en el teatro Iturbide de Querétaro, pronunció los siguientes conceptos acerca de la Constitución:

*Siendo el objeto de todo Gobierno el amparo y protección del individuo, o sea de las diversas unidades de que se compone el agregado social, es incuestionable que el primer requisito que debe llenar la Constitución Política, tiene que ser la protección otorgada, con cuanta precisión y claridad sea dable, a la libertad humana, en todas las manifestaciones que de ella derivan de una manera directa y necesaria, como constitutivas de la personalidad del hombre.*

*La Constitución de un pueblo no debe procurar, si es que ha de tener vitalidad que le asegure larga duración, poner límites artificiales entre el Estado y el individuo, como si se tratara de aumentar el campo a la libre acción de uno y restringir la del otro, de modo que lo que se da a uno sea la condición de la protección de lo que se reserva el otro; sino que debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes, dado que a él no le es posible ejercerla directamente, no pueda convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance, supuesto que ni por un momento hay que perder de vista que el Gobierno tiene que ser forzosa y necesariamente el medio de realizar todas las condiciones, sin las cuales el derecho no puede existir y desarrollarse...*

## LA LVI LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION RINDE HOMENAJE A LOS DIPUTADOS CONSTITUYENTES DE QUERETARO, 1916-1917, EN OCASION DEL LXXX ANIVERSARIO DE LA PROMULGACION DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LAZARO, A 5 DE FEBRERO DE 1997

### AGUASCALIENTES

Aurelio L. González  
Daniel Cervantes

### BAJA CALIFORNIA

Ignacio Roel

### COAHUILA

Manuel Aguirre Berlanga  
Ernesto Meade Fierro  
José María Rodríguez  
Jorge E. Von Versen  
Manuel Cepeda Medrano  
José Rodríguez González

### COLIMA

Francisco Ramírez Villarreal

### CHIAPAS

Enrique Suárez  
Lizandro López  
Cristóbal Ll. Castillo  
Amílcar Vidal J.  
Daniel A. Zepeda

### CHIHUAHUA

Manuel M. Prieto

### DISTRITO FEDERAL

Ignacio L. Pesqueira  
Lauro López Guerra  
Gerzayn Ugarte  
Amador Lozano  
Félix F. Palavicini  
Rafael Martínez  
Rafael de los Ríos  
Arnulfo Silva  
Antonio Norzagaray  
Ciro B. Ceballos  
Alfonso Herrera  
Carlos Duplán  
Francisco Espinosa  
Román Rosas y Reyes

### DURANGO

Silvestre Dorador  
Rafael Espeleta  
Antonio Gutiérrez  
Fernando Castaños  
Fernando Gómez Palacio  
Alberto Terrones Benítez  
Jesús de la Torre

### GUANAJUATO

Ramón Frausto  
Vicente M. Valtierra  
José Natividad Macías  
Jesús López Lira  
David Peñaflor  
José Villaseñor Lomelí  
Antonio Madrazo  
Hilario Medina  
Manuel G. Aranda  
Enrique Colunga  
Ignacio López  
Francisco Díaz Barriga  
Fernando Lizardi  
Nicolás Cano  
Gilberto M. Navarro  
Luis Fernández Martínez  
Carlos Ramírez Llaca  
Luis M. Alcocer  
Santiago Manríque

### GUERRERO

Fidel Jiménez  
Fidel R. Guillén  
Francisco Figueroa

### HIDALGO

Antonio Guerrero  
Leopoldo Ruiz  
Alberto M. González  
Rafael Vega Sánchez  
Alfonso Cravioto  
Matías Rodríguez  
Ismael Pintado Sánchez

Refugio M. Mercado

Alfonso Mayorga  
Crisóforo Aguirre

### JALISCO

Luis Manuel Rojas  
Marcelino Dávalos  
Federico E. Ibarra  
Manuel Dávalos Ornelas  
Francisco Martín del Campo  
Bruno Moreno  
Gaspar Bolaños  
Ramón Castañeda y Castañeda  
Juan de Dios Robledo  
Jorge Villaseñor  
Amado Aguirre  
José I. Solórzano  
Ignacio Ramos Praslow  
Francisco Labastida Izquierdo  
José Manzano  
Joaquín Aguirre Berlanga  
Esteban Baca Calderón  
Paulino Machorro Narváez  
Sebastián Allende  
Rafael Ochoa  
Carlos Villaseñor

### MEXICO

Aldegundo Villaseñor  
Fernando Moreno  
Enrique O`Farril  
Guillermo Ordorica  
José J. Reynoso  
Antonio Aguilar  
Juan Manuel Giffard  
José E. Franco  
Enrique A. Enríquez  
Donato Bravo Izquierdo  
Rubén Martí  
Manuel A. Hernández

### MICHOACAN

José Pilar Ruiz



Alberto Peralta  
 Cayetano Andrade  
 Uriel Avilés Maya  
 Gabriel R. Cervera  
 Onésimo López Couto  
 Salvador Alcaraz Romero  
 Manuel Martínez Solórzano  
 Martín Castrejón  
 Alberto Alvarado  
 José Alvarez  
 José Silva Herrera  
 Rafael Márquez  
 Amadeo Betancourt  
 Francisco J. Múgica  
 Jesús Romero Flores

**MORELOS**

Antonio Garza Zambrano  
 José L. Gómez  
 Alvaro L. Alcázar

**NUEVO LEON**

Manuel Amaya  
 Nicéforo Zambrano  
 Luis Ilizaliturri  
 Ramón Gámez  
 Reynaldo Garza  
 Agustín Garza González  
 Plutarco González  
 Lorenzo Sepúlveda

**OAXACA**

Salvador González Torres  
 Juan Sánchez  
 Leopoldo Payán  
 Luis Espinosa  
 Manuel Herrera  
 Porfirio Sosa  
 Celestino Pérez  
 Crisóforo Rivera Cabrera  
 José F. Gómez

**PUEBLA**

Salvador R. Guzmán  
 Rafael P. Cañete  
 Miguel Rosales  
 Gabriel Rojano Palacios  
 David Pastrana Jaimes  
 Froylán C. Manjarrez  
 Antonio de la Barrera

José Rivera  
 Pastor Rouaix  
 Epigmenio Martínez  
 Luis T. Navarro  
 Porfirio del Castillo  
 Federico Dinorín  
 Gabino Bandera y Mata  
 Leopoldo Vázquez Mellado  
 Gilberto de la Fuente  
 Alfredo Cabrera  
 José Verástegui

**QUERETARO**

Juan N. Frías  
 Ernesto Perrusquía  
 José María Truchuelo

**SAN LUIS POTOSI**

Samuel de los Santos  
 Arturo Méndez  
 Rafael Martínez Mendoza  
 Rafael Nieto  
 Dionisio Závala Almendares  
 Gregorio A. Tello  
 Rafael Curiel  
 Cosme Dávila

**SINALOA**

Pedro R. Zavala  
 Andrés Magallón  
 Carlos M. Ezquerro  
 Cándido Avilés  
 Emiliano C. García

**SONORA**

Luis G. Monzón  
 Flavio A. Bórquez  
 Ramón Ross  
 Juan de Dios Bojórquez

**TABASCO**

Rafael Martínez de Escobar  
 Santiago Ocampo  
 Carmen Sánchez Magallanes

**TAMAULIPAS**

Pedro A. Chapa  
 Zeferino Fajardo  
 Emiliano P. Nafarrate  
 Fortunato de Leija

**TEPIC**

Marcelino Cedano  
 Cristóbal Limón  
 Juan Espinosa Bávara

**TLAXCALA**

Antonio Hidalgo  
 Modesto González Galindo  
 Ascensión Tépal

**VERACRUZ**

Saúl Rodiles  
 Enrique Meza  
 Benito G. Ramírez  
 Eliseo L. Céspedes  
 Adolfo G. García  
 Josafat F. Márquez  
 Alfredo Solares  
 Alberto Román  
 Silvestre Aguilar  
 José Angel Juarico S.  
 Heriberto Jara  
 Victorio E. Góngora  
 Cándido Aguilar  
 Marcelo Torres  
 Galindo H. Casados  
 Juan de Dios Palma  
 Fernando Pereyra  
 Carlos L. Gracidas

**YUCATAN**

Antonio Ancona Albertos  
 Enrique Recio  
 Héctor Victoria  
 Miguel Alonzo Romero

**ZACATECAS**

Adolfo Villaseñor  
 Julián Adame  
 Jairo R. Dyer  
 Samuel Castañón  
 Antonio Cervantes  
 Juan Aguirre Escobar  
 Andrés L. Arteaga

# La Libertad de Trabajar en la Constitución

JOSÉ MANUEL LASTRA LASTRA

## I. Introducción

**H**ace varios lustros escribía —Georges Scelle— uno de los más brillantes tratadistas del derecho del trabajo, al hacer referencia de las posibilidades de estudio que la nueva disciplina ofrecía a sus cultivadores, al ser: “más afortunados que los romanistas, pues estos disecan a un cadáver[...] o los civilistas que a menudo cuidan de un anciano, nosotros podemos estudiar el desenvolvimiento de un adolescente[...] podemos ver al derecho obrero vivir, como una institución nacida espontáneamente en el seno de las relaciones sociales”.

La opinión de tan distinguido jurista, expresaba optimismo y buenos augurios, todo parecía indicar que la nueva disciplina tendría un futuro promisorio.

Continuando con la idea de la comparación, G. Levasseur, expresaba: “La adolescencia es la edad más emotiva y peligrosa; es la época de la crisis del crecimiento.

No obstante lo anterior, el derecho del trabajo creció y consolidó su propia fisonomía proyectando una silueta claramente identificable en el campo de la ciencia jurídica.

Desde sus orígenes, el derecho del trabajo intentó eliminar las irritantes injusticias y desigualdades sociales, pero no fue posible, tampoco se han podido alcanzar niveles de mejoría y bienestar, al que aspiraron los constituyentes.

Es necesario mencionar, que aunque él propósito de los autores de las normas constitucionales hubiere sido levantar su mirada visionaria hacia el futuro, estos no habrían podido crear las realidades del país, únicamente se limitaron a expresarlas.

En México, tiempo después de haber sido promulgada la Constitución de 1917, por la Asamblea Constituyente de Querétaro, a una distancia de 76 años, evocamos aquel momento histórico,

### José Manuel Lastra Lastra

*Cursó los estudios de Licenciatura, Especialidad en Derecho Social, Maestría en Derecho, y obtuvo el grado de Doctor en Derecho, con mención honorífica, en la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha desempeñado en la UNAM, diversos cargos: Jefe del Departamento Laboral, Asesor del Abogado General en Materia del Trabajo, y Director General de Estudios y Proyectos Legislativos. Ha sido Expresidente y Fundador de la Academia de Profesores de Derecho de la Facultad de Contaduría y Administración y Consejero Técnico durante 8 años. Es profesor titular por oposición imparte en forma ininterrumpida las cátedras de Derecho del Trabajo, Fundamentos de Derecho y Derecho Social, en la Facultad de Contaduría y Administración. En la Facultad de Derecho, imparte en la División de Estudios de Posgrado las cátedras de Derecho Burocrático, Legislación Internacional del Trabajo, Riesgos de Trabajo y Derecho Cooperativo. Es además, integrante del Comité de Tutorías en Derecho Social. Actualmente es investigador de tiempo completo nivel “C” y Miembro del Consejo Interno del Instituto de Investigaciones Jurídicas e Investigador Nacional.*





PRIMER JEFE  
DEL EJÉRCITO CONSTITUCIONALISTA



Sellos del Ejército Constitucionalista, Archivo General de la Nación

en el que fueron defendidos con firmeza y vehemencia los postulados del valor supremo del trabajo. Nació allí, la Declaración de derechos sociales, y con ella, nuestro Artículo 123.

La obra ha sido esplendorosa y ha contribuido a cimentar con generosidad, en el suelo patrio, mejores condiciones de vida y de trabajo para el pueblo de México.

## II. Antecedentes Generales

Las antiguas corporaciones de oficios, tanto en Europa como en América, restringieron la libertad de trabajo, no era posible dedicarse a la práctica de algún oficio o actividad sin ser miembro del gremio respectivo.

En la *Nueva España*, las corporaciones de oficios estuvieron regidas por las ORDENANZAS DE GREMIOS. Estos controlaron las ocupaciones, y los gremios ayudaban a “restringir la reducción en beneficio de los comerciantes de la península”<sup>1</sup>.

Durante la colonia, hubieron protestas airadas en contra de las rigideces de los gremios. Pedro Rodríguez, Conde de Campomanes, escribió en 1714: “nada es más contrario a la industria popular que la erección de los gremios y fueros privilegiados (...) para evitar tales prejuicios, conviene no establecer fuero, gremio ni cofradía particular de artesanos”<sup>2</sup>.

En Europa, las nuevas formas de producción impuestas por la Revolución Industrial, precipitaron la disolución y extinción de los talleres corporativos.

En Francia, Turgot, discípulo de los fisiócratas, siendo ministro Luis XVI, expide, en febrero de 1776, el famoso edicto que lleva su nombre, que declara “abolidas en el reino, las corporaciones y prohíbe cualquier asociación de maestros o de oficiales”<sup>3</sup>.

Poco tiempo después, Turgot cae en desgracia y su famoso edicto es revocado, el 28 de agosto de 1776. Las corporaciones son restablecidas nuevamente, algunos oficios se fusionan. Los reglamentos se vuelven a fundar y su aplicación es de nuevo facultativa.

Pocos meses después se expedía una ley sobre asociaciones de trabajadores en 1791. La reacción contras las asociaciones profesionales, en nombre de la libertad de trabajo, era excesiva y significaba el aislamiento obligatorio y, por consecuencia, el abandono del débil a merced del fuerte.

Esta ley, relativa a las uniones de obreros y artesanos de un mismo estado y profesión, fue sancionada en Francia por la Asamblea Constituyente el 14 de junio de 1791.

<sup>1</sup> Mario de la Cueva. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. 6ª Edición. Tomo I. México, Porrúa, 1980, p. 39

<sup>2</sup> Felipe Castro Gutiérrez. *La extinción de la artesanía gremial México*, UNAM, 1986, p. 126

<sup>3</sup> Cfr. Alfredo L. Palacios. *El Nuevo Derecho*. 3ª Ed. Buenos Aires, Edit. Claridad, p. 101

Esta ley, consignaba las prescripciones:

Siendo una de las bases de la Constitución Francesa la anulación de toda especie de corporaciones de un mismo estado y profesión, se prohíbe restablecerlas con cualquier pretexto y en ninguna forma que sea[...] los ciudadanos de un mismo estado y profesión los contratistas, los que tienen tienda abierta, los obreros y de más, de un arte y oficio no podrán, cuando se reúnan, nombrar presidente, ni secretario, ni síndico, ni tener registro, ni tomar acuerdos o deliberaciones, ni formar reglamentos sobre sus pretendidos intereses comunes [...] todas las asociaciones de artesanos, obreros y jornaleros, o los que por ellos instigados, atenten contra el libre ejercicio de la industria del trabajo [...] serán castigados con todo el rigor de las leyes, los autores, instigadores y jefes de dichas asociaciones<sup>4</sup>.

Tal es la Ley Chapellier que ha pesado tanto sobre los trabajadores de Francia en nombre de la libertad.

Como ya hemos expresado, la Asamblea Constituyente decretó la supresión de todos los privilegios y monopolios, el decreto de los días 2 a 17 de marzo de 1791, que lleva la supresión de todas las cofradías y maestrías. El artículo 7º del mencionado decreto establecía: "que toda persona a partir del 1º de abril tendrá libertad de hacer tal negocio o de crear tal profesión, arte u oficio que le parezca bueno..."<sup>5</sup>

¡Las corporaciones habían muerto!

Es a partir de la Constitución Francesa del 24 de junio de 1793, cuando se menciona la libertad de trabajo, como uno de los derechos fundamentales del hombre.

En la independencia de México, Don Miguel Hidalgo y Costilla, emitió un decreto el 6 de diciembre de 1810, declarando abolida la esclavitud. Posteriormente, Morelos, reitera el 5 de octubre de 1813, la idea anterior al expresar: "debe alejarse de América la esclavitud (...) que los

intendentes de provincia y demás magistrados velen sobre que se pongan en libertad a cuantos esclavos hayan quedado"<sup>6</sup>.

En oposición a las actividades monopólicas de las corporaciones de oficios, en la organización del trabajo durante el período colonial, puede observarse la censura que de ellas hace Don Ignacio López Rayón, en el proyecto de constitución: ELEMENTOS CONSTITUCIONALES, de 4 de septiembre de 1812, en su artículo 30 "Queden abolidos los exámenes de artesanos"<sup>7</sup>.

Dos años después, Morelos establece en el *DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA LATINA*, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en su artículo 38, que "ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos ..."<sup>8</sup>.

### III. El Trabajo es una Necesidad Vital

Si bien es cierto, que el hombre debe trabajar para sobrevivir, como una necesidad vital, también lo es el que dicha actividad necesaria deba contribuir a la satisfacción de los requerimientos mínimos que satisfagan con dignidad y con decoro la existencia cotidiana del trabajador y su familia.

Por ello, resulta difícil tratar de desvincular el trabajo como productor de valores de uso y, en consecuencia, de mercancías, aun cuando esté muy alejado de pertenecer al mundo de las cosas. Desafortunadamente, las tendencias al consumo se desarrollan con mayor rapidez que los medios económicos para satisfacerlos. Es necesario el aumento a la productividad, para que aumenten simultáneamente la cantidad de bienes producidos. Sin embargo, para aumentar la productividad, hace falta que el trabajador en todos los niveles, tenga deseos de mejorar la calidad y cantidad de su trabajo. La empresa a su vez, tendrá que mejorar salarios, modernizar su maqui-

<sup>4</sup> Alfredo L. Palacios. *Op. Cit.* p. 102

<sup>5</sup> Paul Pic. *Traité Élémentaire de Législation Industrielle*. París, Arthur Rousseau editeur, 1930. pp. 67 y 68

<sup>6</sup> Cfr. Ernesto de la Torre Villar. *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*. 2ª Edición. México, UNAM, 1978. p. 352

<sup>7</sup> *Ibidem* p. 360

<sup>8</sup> *Ibidem* p. 383



naria o herramientas de trabajo, propiciando todo ello, el bienestar y motivación para ambos. Hasta ahora, la falta de ventajas materiales, para los trabajadores, en la mayoría de los casos, han causado desánimo e improductividad.

#### IV. La Libertad de Trabajo en el Congreso Constituyente de 1856—57

Después de que la revolución, de Ayutla, en forma definitiva, expulsó del poder al General Antonio López de Santa Anna, fue convocado el Congreso Constituyente de 1856—57, en la ciudad de México, el 18 de febrero de 1856, con el propósito de elaborar un proyecto de Constitución. Diversos y de gran altura fueron los debates, sólo me referiré a las intervenciones de mayor relevancia, como fue la del 7 de julio de 1856,

en la que El Nigromante reprochó a la Comisión dictaminadora del Congreso, severamente:

El más grave de los cargos que hago a la Comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalana a los pueblos. En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: donde quiera que existe un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo.

Al ser criticado Vallarta y la comisión redactora del proyecto de Constitución, a propósito de la discusión del artículo 17, pronunció éste un bello



El Presidente Venustiano Carranza y su Estado Mayor, 1917. Archivo General de la Nación



discurso, defendiendo su posición. Este ilustre jurista critica el Artículo 17 por las ideas que entraña y por la vaguedad de sus conceptos que, según él, son absurdos y pueden provocar serios problemas en la industria y, con ello, la ruina del país. Veamos lo que expresa, en la discusión del 8 de agosto de 1856:

El derecho al trabajo libre es una exigencia imperiosa del hombre, porque es una condición indispensable para el desarrollo de su personalidad (...) la esclavitud del trabajador no debe, pues, existir entre nosotros. El debe disponer de sus brazos y de su inteligencia del modo más amplio y absoluto; ni la ley, incapaz de proteger para estimular el trabajo, ni el amo, exigente en sus pretensiones, ruin en el salario, y tal vez despótico en su conducta podrán hacer abdicar al hombre su libertad para ejercer su industria según su propio interés.

Sin embargo, la intervención de Ignacio L. Vallarta, en torno al debate sobre las libertades de profesión, industria y trabajo, fueron calificadas por Don Guillermo Prieto, como inoportunas, sin dejar de reconocer: “el brillante y académico discurso”.

A nuestro juicio, Vallarta, concluyó su discurso en armonía con el pensamiento individualista, predominante en la época, argumentando que las libertades de trabajo, comercio e industria no permitían trabas: “el sólo interés individual es el que debe crear, dirigir toda especie de industria”.

#### IV. El Congreso Constituyente de 1916—1917 y la Libertad de Trabajar

El 14 de septiembre de 1916, Carranza expidió un decreto en Veracruz, donde señala la necesidad de convocar a elecciones para un Congreso Constituyente. Este Decreto realiza reformas al Plan de Guadalupe e indica que al triunfo de la revolución reinstalada la Suprema Jefatura en la Ciudad de México y hechas las elecciones de ayuntamientos en la mayor parte de los estados de la República, el primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo convocará a elecciones. Para ello, se modifican los Artículos 4º, 5º y 6º del decreto de 12 de diciembre de 1914; asimismo, se señala los requisitos para ser electo

diputado a dicho Congreso remitiéndose a los exigidos por la Constitución de 1857. Dice que no podrán ser electos los que tuvieren los impedimentos establecidos por la expresada Constitución así como los que: “hubieren ayudado con las armas, o sirviendo en empleos públicos, a los gobiernos o acciones hostiles a la causa constitucionalista”.

El 19 de septiembre del mismo año, el primer jefe convocó a elecciones para el Congreso Constituyente, señalando que serían considerados vecinos del estado en su Artículo 8º —requisito necesario para el voto pasivo— los ciudadanos de él, los que residan en su territorio cuando menos desde seis meses antes de la fecha de las elecciones (Artículo 82, fracción III) y los que hayan tenido la calidad de ciudadanos o vecinos del estado respectivo, en los días del cuartelazo de la Ciudadela, siempre que hayan demostrado después, con hechos positivos, “su adhesión a la causa constitucionalista” (Artículo 82, fracción IV).

Jorge Vera Estañol, uno de los más severos críticos de la Carta de Querétaro, cuestionó la legitimidad de dicha ley fundamental, vista ésta desde el triple aspecto: jurídico, político y revolucionario, condenando a la Asamblea de Querétaro de: “bastardo brote de un golpe de estado, y su obra —la Constitución de 1917— espuria también”.

Como ya se ha dicho, los decretos carrancistas excluyeron a las acciones villistas y zapatistas, así como a los elementos dispersos del antiguo régimen. Por lo que, según Vera Estañol, no tuvo “por origen siquiera la voluntad de todas las clases sociales manifestada en los comicios”.

El 30 de noviembre de 1916, después de haberse llevado a cabo varias sesiones preliminares a la instalación del Congreso, se hizo la elección de la mesa directiva del Congreso Constituyente, siendo presidida por Luis Manuel Rojas; Cándido Aguilar, como primer vicepresidente, Salvador González Torres, segundo vicepresidente, y secretarios: Fernando Lizardi (primero), Ernesto Meade Fierro (segundo) y José María Truchuelo (tercero), entre otros. La noche del 30 de noviembre, Luis Manuel Rojas rindió la protesta de ley, y acto continuo tomó la protesta a los diputados que en ese

momento entraban en ejercicio. Poco después, hizo la declaratoria de inauguración. La sesión inaugural de los trabajos del Congreso Constituyente se celebró —como ya se dijo— por la tarde del 12 de diciembre de 1916. El primer jefe pronunció un discurso inaugural y entregó al Congreso su proyecto de Constitución.

Varios son los autores que han señalado la mentalidad reaccionaria de Carranza y han advertido, al mismo tiempo, que el proyecto que presentó carecía de los capítulos que con posterioridad le dieron prestigio a la Carta de Querétaro. Pues esta siguió como se sabe con los lineamientos generales de la Constitución de 1857. Es necesario considerar que sus autores “eran personas formadas en la mentalidad individualista y burguesa del siglo XIX”, por lo mismo, la ausencia de contenido social en el citado proyecto.

En realidad, el proyecto de Carranza muy poco aportaba en favor de la clase trabajadora, salvo una adición al Artículo 5º, referente al contrato de trabajo por un periodo no mayor de un año. En el mes de diciembre de 1916, las diputaciones de Veracruz y Yucatán presentaron dos iniciativas de reforma al citado artículo, en las que propusieron algunas normas concretas en favor de los trabajadores. La comisión encargada de dictaminar sobre el proyecto incluyó en él el principio de la jornada máxima de ocho horas, prohibió el trabajo nocturno de las mujeres y de los niños y consignó el descanso hebdomadario.

## V. Declaración de los Derechos Sociales en 1917

La incorporación de los derechos sociales en el texto de la Constitución Mexicana de 1917, es un mérito indiscutible de la Asamblea Constituyente de Querétaro, de él hacen mención prestigiados juristas mexicanos y extranjeros.

Nuestra Constitución fue precursora, como dijera Radbruch, de la concepción nueva: “del hombre por el derecho”.

En el caso de México, esta aportación de la: “Revolución social mexicana quiso ser el mensajero y el heraldo de un mundo nuevo”. Tal aporta-

ción del Constituyente, fue: “la más original y de mayor trascendencia”.

En igual sentido, afirmaba el maestro Alfonso Noriega:

Sin posibilidad de error o equivocación, de acuerdo con los hechos históricos y el más elemental análisis de los mismos, se debe reconocer y proclamar que los derechos sociales que consagra la Constitución Política Mexicana de 1917, son la realización institucional de los ideales y aspiraciones, de los sentimientos que dieron contenido al repertorio de ideas y creencias que animaron el pensamiento de la Revolución mexicana de 1910.

Como bien lo afirma Trueba Urbina, en esta ocasión, no fueron precisamente: “los juristas a quienes debemos la formulación legislativa de los derechos económicos y sociales, sino a diputados que venían del taller y de la fábrica, de las minas, del campo”.

Por su parte, y con gran claridad y precisión señala De la Cueva: “fue creación natural, genuina y propia del mexicano, del hombre que venía de ofrendar su vida en el combate de la Revolución”.

En opinión de Jorge Carpizo, estos derechos nacieron como: “Minerva, rompiendo la cabeza de un dios: la omnipotente economía [...] prometiendo justicia a los oprimidos y a las grandes clases sociales”.

A pesar de que son muchos los autores y tratadistas que elogian —pienso que con razón— esta declaración constitucional; existen otros, que manifestaron airadamente su desacuerdo, tanto en el seno del Constituyente, como fuera de él. Entre los más severos críticos y opositores, está *Jorge Vera Estañol*, quien cuestionó la legitimidad de dicha Ley Fundamental, desde el triple aspecto: jurídico, político y revolucionario, condenando a la Asamblea de Querétaro de: “Bastardo brote de golpe de Estado, y su obra —la Constitución de 1917— espuria también”<sup>9</sup>.

Para *Narciso Bassols*, el surgimiento y la proclamación de los derechos sociales fueron producto de: “la incultura la que, como siempre, hizo posible

<sup>9</sup> Cfr. Jorge Vera Estañol. *Al margen de la Constitución de 1917*. Los Angeles, Wayside Press, 1920.



con su audacia una alteración de las ideas e impuso como parte de la Constitución, el artículo 123<sup>10</sup>.

*Felipe Tena Ramírez*, menciona que la inclusión de estos conceptos: “deberían estar en las leyes ordinarias [...] la presencia de la Constitución de ‘estos agregados constitucionales’ obedecen al interés de un partido en colocar sus conquistas dentro de la ley superior”<sup>11</sup>.

Pensamos que los puntos de vista de tan distinguidos juristas en tal sentido, se debieron a que nuestra Constitución rompió con las rígidas técnicas y viejos moldes del constitucionalismo imperante en el siglo pasado. Pero fueron estos “agregados constitucionales”, los que le han otorgado a nuestra Carta Magna un lugar de privilegio en el Derecho Constitucional Contemporáneo.

Con posterioridad a la nuestra, algunas constituciones incluyeron progresivamente el aspecto social, tal y como lo apunta *Sergio García Ramírez*: “junto a las partes dogmática y organice, se alzan las declaraciones de los derechos sociales [...] este fenómeno se halla presente en las constituciones modernas, que a menudo son frondosos instrumentos declarativos del derecho social”<sup>12</sup>.

Sin embargo, considera a la Constitución de 1917, como: precursora en materia social<sup>13</sup>.

Los derechos sociales nacen —en el caso de México— de los reclamos y exigencias del pue-



*Toma de protesta en la creación del Congreso Constituyente*

blo, después de un movimiento armado, como lo fue la Revolución de 1910, con un saldo trágico para los mexicanos, traducido en varios millones de muertos. No fueron una dación graciosa por parte del Estado, sino una conquista de la clase trabajadora, frente al capital y al Estado liberal burgués, esto no debe ser olvidado.

Con ella, surgió la esperanza “de lograr un cambio radical con la convicción de que Bonicamente con la destrucción del orden existente se podría obtener la igualdad apetecida”<sup>14</sup>.

Las ideas sociales plasmadas desde entonces en el texto vigente, con el artículo 123 establecieron: “por primera vez en nuestra Ley Constitucional, los cimientos de una legislación de trabajo inspirada en principios de elementales justicia y en razones de humanidad”<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Alberto Trueba Urbina. *El nuevo artículo 123*. 2ª Ed., México, Porrúa, 1967 p. 38.

<sup>11</sup> Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*, 2ª Ed., México, Porrúa, 1972. p. 22

<sup>12</sup> Cfr. Sergio García Ramírez. “Tres textos precursores en el constitucionalismo social”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, Nueva Serie, Año I, núm. 23, mayo—diciembre, UNAM, 1968. p. 472

<sup>13</sup> Cfr. Sergio García Ramírez. “Lo social en los sistemas jurídicos constitucionales e internacional contemporáneo”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, Nueva Serie, Año I, núm. 1, enero—abril, UNAM, 1968. p. 131

<sup>14</sup> Cfr. Alfonso Noriega. Op. Cit. p. 91

<sup>15</sup> Miguel Lanz Duret. *Derecho Constitucional Mexicano*, 2ª impresión de la 5ª Ed., México, Noris Editores, 1971. p. 371



## VII. La Libertad de Trabajar en la Constitución

La libertad de elegir la profesión, industria, comercio, trabajo o quehaceres en los que el individuo encuentre plena satisfacción y realización perdonar, están garantizados en el Artículo 5º de Nuestra Constitución.

Actualmente, el Artículo 5º, instituye y garantiza esta libertad, con la expresa exigencia de que el trabajo sea lícito.

De la lectura del primer párrafo, encontramos que, tal disposición tiene una limitación: "en cuanto a su objeto, se requiere que la actividad comercial, industrial, profesional sea lícita"<sup>16</sup>.

La Constitución de 1857, condicionó el ejercicio de profesión, industria y trabajo, estos debían ser :

"útiles y honestos. Dn. Venustiano Carranza, sustituyó los conceptos anteriores por el de ... *siendo lícito* la comisión en su dictámen utilizó el plural... *siendo lícitos*, y justificó el abandono de los vocablos usados por la Constitución de 1857, porque este era más preciso que aquellos"<sup>17</sup>.

Ahora bien, como expresa *Juventino V. Castro*: "no existiendo una definición o explicación de lo que constitucionalmente se entiende por trabajo ilícito"<sup>18</sup>. Autores como Ignacio Burgoa<sup>19</sup>, para elucidar el concepto, recurre a lo dispuesto por el artículo 1830 del Código Civil para el Distrito Federal, que establece: "es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres".

La licitud a que se hace mención, está relacionada con: "la calidad de las conductas que cumplen con los deberes prescritos en las normas jurídicas"<sup>20</sup>.

Por lo tanto, una ocupación o trabajo son ilícitos: "cuando contravienen a una disposición jurídica

que así lo establece",<sup>21</sup>. a juicio de una autoridad con facultades para determinar y sancionar dichas conductas.

La libertad de trabajar se hace extensiva: " a todo gobernado, a todo habitante de la República"<sup>22</sup>. Sin importar su condición particular (edad, nacionalidad, sexo, raza, etcétera).

Esta garantía, no sólo protege la actividad manual, sino también la intelectual. La legislación reglamentaria, en el artículo 8º, textualmente expresa: "trabajo es toda actividad intelectual o material".

"El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de tercero". En opinión de *Burgoa*, se trata, más bien de una posibilidad de limitación, la cual se actualiza por determinación o sentencia judicial. Lo que el constituyente quiso, no fue privar de la libertad de trabajar a los individuos, sino facultar al juez para prohibir a una persona que continúe ejerciendo una actividad perjudicial para los derechos de tercero.<sup>23</sup>

Ahora bien, esta resolución tiene que ser dictada por los jueces o tribunales, puesto que, no comprende a las autoridades administrativas, según lo sostiene la segunda sala de la Suprema Corte de justicia, tal atribución al prescribir:

REGLAMENTACION DEL ARTÍCULO 4º CONSTITUCIONAL, FACULTAD DE.— La facultad para reglamentar el artículo 4º (hoy 5º) constitucional, es exclusiva del Poder Legislativo de los Estados o de la Unión; y la reglamentación que hagan las autoridades administrativas, es anticonstitucional (Apéndice al tomo XXXVI, tesis 118, pág. 239. Apéndice al tomo LXIV, tesis 412, pág. 511, y Apéndice al tomo LXXVI, tesis 120, pág. 247).

<sup>16</sup> Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, 23a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 312.

<sup>17</sup> José Barragán, "La libertad de trabajo, profesión y la cuestión obrera en la Constitución de 1917", México, *Anuario Jurídico*, XVII, UNAM, 1990. p. 16.

<sup>18</sup> Juventino V. Castro, *Garantías y Amparo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1989, p. 81

<sup>19</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, *Op. cit.*

<sup>20</sup> Efraín Polo Bernal, *Breviario de garantías constitucionales*, México, Porrúa, 1993, p. 79

<sup>21</sup> Juventino V. Castro, *Op. Cit.*, p.82

<sup>22</sup> Ignacio Burgoa, *Op. Cit.*, p. 313

<sup>23</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, *Op. cit.*

En concordancia con las ideas anteriores, el tratadista *Ignacio Burgoa*, menciona que la autoridad administrativa en general, independientemente de su jerarquía e índole:

No tiene facultad para restringir a un individuo el ejercicio de la libertad de trabajo sin sujetarse para ello a una disposición legal en el sentido material.<sup>24</sup>

El autor antes citado, considera que el Presidente de la República y las autoridades administrativas inferiores, no están facultadas constitucionalmente, para reglamentar, por sí mismo, las garantías individuales. Por lo tanto, no porcede señalar los casos generales en que: ataque los derechos de la sociedad y, en consecuencia, limitar o prohibir ésta".<sup>25</sup>

El Poder Judicial ha sostenido en diversas tesis, criterios semejantes, pero también ha declarado que las legislaturas locales tienen facultades para reglamentar la garantía de libre trabajo, y carecen de tales facultades para reglamentar las relaciones de trabajo entre particulares previstas en el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

Puede observarse que, la garantía se extiende a la remuneración del trabajo, protegiendo el ingreso que perciba el individuo, como consecuencia de la actividad desempeñada: "nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial".

De lo anterior se deduce la inembargabilidad del salario, idea que también puede leerse en la fracción VIII del apartado "A" del artículo 123: "el salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento". Nótese que en la disposición constitucional transcrita se menciona claramente la inembargabilidad del mínimo.

Más no así, en el artículo 112 de la Ley reglamentaria, que no especifica, ni hace distinguos:

Los salarios de los trabajadores no podrán ser embargados, salvo el caso de pensiones alimenticias decretadas por la autoridad competente en beneficio de las personas señaladas en el artículo 110 fracción V.

En cuanto a las restricciones a la libertad para ejercer la profesión que mas le agrade o satisfaga, siendo lícita solo pueden ser establecidas por, una ley del Estado, la que determinará cual requiere título para su ejercicio, las Condiciones que deban llevarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Respecto de la Ley General de Profesiones para el Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia firme, la ha declarado inconstitucional, especialmente en sus artículos 15, 18 y 20 que prohíben a los extranjeros el ejercicio de las profesiones que reglamenta, no obstante que los mismos ostenten título legalmente expedido en el país, o legalmente reconocidos por las autoridades competentes, y a que las garantías que la Constitución consagra, son para todos los habitantes sin distinción de nacionalidades, no pudiendo restringirse ni aún a título de reglamentación sobre nacionalidad y condición jurídica de extranjeros a que se refiere el artículo 73, fracción XVI de la propia Carta Magna.

Sin embargo, ha declarado constitucionales los artículos 25 fracción II, del ordenamiento citado, pues el Congreso de la Unión, como órgano legislativo para el Distrito Federal, puede señalar que profesiones requieren título, porque es legal que las autoridades rechasen la intervención en calidad de patronos o asesores técnicos, de personas que no tengan título profesional registrado (artículo 26), tampoco podrá exigir honorarios quien ejerza una profesión sin título debidamente registrado; y del artículo 250, fracción II, inciso a), del Código Penal para el Distrito Federal, quien tipifica el delito de usurpación de profesiones, para las personas que se dedican a ejercer alguna profesión sin tener título o la autorización.

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento", indica el tercer párrafo del artículo 5º constitucional, al establecer dos condiciones: 1ª mediante una justa retribución y 2ª con su pleno consentimiento.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 315 y 316.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 317.



El Primer Jefe, Venustiano Carranza

El término de justa retribución: "se refiere, por regla general, a lo que es con arreglo a la ley [...] será justo lo convenido libremente por las partes"<sup>26</sup>.

Y el pleno consentimiento, será aquel que se manifieste de una manera libre y espontánea, "salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, que ha-

brá de ajustarse a jornadas limitadas, tal y como lo dispone el artículo 123 en las fracciones I y II.

En referencia a los servicios públicos, "sólo podrán ser obligatorios, el de las armas y el de los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y de elección popular, directa o indirecta". Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito.

"Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley" y con las excepciones que ésta señale.

Categorícamente el texto constitucional dispone: "El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanente a ejercer determinada profesión, industria o comercio".

En opinión de *Burgoa*, esta disposición, para proteger la libertad en general: "restringe una de

sus manifestaciones específicas: la libertad de contratación"<sup>27</sup>.

El párrafo en comentario, prohíbe la celebración de "todo convenio", de cualquier naturaleza jurídica que sea, por medio del cual el individuo pierda su libertad: "bien provenga esta pérdida por causa de trabajo o de educación"<sup>28</sup>.

Según apreciación de *Luis Brazdresch*, este párrafo del artículo 5º: "es anacrónico, mera reminiscencia de las Leyes de Reforma"<sup>29</sup>.

En rigor, la contratación que la disposición constitucional proscribe, es aquella que produzca los efectos del menoscabo", la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona voluntariamente, circunstancia legalmente inaceptable.

En relación al contrato de trabajo, se fijan como límite de duración, un año, siempre y cuando no vaya en perjuicio del trabajador, ni se extienda con él, "la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles". En correspondencia con esta disposición la ley de la materia, en el artículo 31 expresa: "Los contratos y las relaciones de trabajo obligan a lo expresamente pactado y a las consecuencias que sean conformes a las normas de trabajo, a la buena fe y a la equidad".

Además, en el artículo 34 agrega: "Los convenios celebrados entre los sindicatos y patrones que puedan afectar derechos de los trabajadores:

- I. Regirán únicamente para el futuro, por lo que no podrán afectar las prestaciones ya devengadas;
- II. No podrán referirse a trabajadores individualmente determinados.

En el artículo 40 se reproduce la idea de que: "Los trabajadores en ningún caso estarán obligados a prestar sus servicios por más de un año".

Por lo que respecta al incumplimiento de dicho contrato, por parte del trabajador, éste sólo quedará obligado a la responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

<sup>26</sup> Efraín Polo Bernal. *Op. Cit.* p. 85

<sup>27</sup> Ignacio Burgoa. *Op. Cit.* p. 337

<sup>28</sup> *Ibidem*

<sup>29</sup> Luis Brazdresch. *Garantías constitucionales*. 4ª Ed., México, Trillas. p. 115



# Reflexiones en torno a la Reforma del Estado, Reforma Constitucional y Poder Constituyente

MARÍA DEL PILAR HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

**A**ntes de pasar al desarrollo puntual del presente ensayo, deseo hacer patente el reconocimiento académico al Maestro Jorge Moreno Collado y el agradecimiento por haberme permitido trabajar con él e invitarme a colaborar en esta publicación conmemorativa del 80 aniversario de la promulgación de nuestra Constitución de 1917.

## 1. Precisiones metodológicas

En razón de la propia sistemática del desarrollo deseo hacer, en vía de principio, tres precisiones de índole metodológica.

1. Primera, el marco conceptual a través del cual he desarrollado los comentarios, tienen como eje la puntualización de que esta tan repetida **reforma del Estado** es, en el más puro de los sentidos no sólo lexicográfico<sup>1</sup> sino metalingüístico, una reforma a algunos o, esencialmente, a uno de los elementos del Estado y, en el caso de nuestro país, a la autoridad o gobierno.

2. Algunas cuestiones sobre el poder constituyente, al efecto de dar los elementos indispensables para el análisis de la cuestión a nivel nacional.

3. El procedimiento de reforma constitucional y los problemas que plantea la aplicación por analogía el respectivo procedimiento de formación de las leyes contemplado en los artículos 71 y 72 constitucionales ; y

4. Finalmente, la situación que impera en el debate nacional en torno a la necesidad de una nueva constitución o, en su caso, de una reforma integral de la constitución y la propuestas concretas y personal de quien este ensayo suscribe.

### *María del Pilar Hernández Martínez*

*Es Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente, es Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Profesora de Derecho Constitucional, Derecho Legislativo y Derecho Comparado de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, ambas instituciones de la UNAM. Es profesora de Derecho Constitucional en la Universidad Anáhuac. Fungió como Asesora del Presidente del Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados de esta LVI Legislatura.*

<sup>1</sup> Las definiciones lexicográficas son aquellas «que recogen el significado general y comúnmente aceptado de las palabras o de los conceptos.» Vega, Pedro de, «En torno a las ideas de representación y de legitimidad», La Reforma del Estado, México, IJ/UNAM/Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996, p. 14.

## 2. Consideraciones generales

No es para nadie desconocido que el proceso de transformación del sistema jurídico, político, económico y social mexicano, tiene su determinante inicial en los años 60, a la par de las transformaciones que en el concierto internacional se dan.

De manera comparativa si el proceso de los 60 culmina en Europa con la quiebra de los paradigmas, el más ejemplificativo el del socialismo real, en nuestro país el proceso de transformación alcanza su punto más álgido a través de una situación de hecho que, desde la óptica de los politólogos, pone de manifiesto la crisis de gobernabilidad<sup>2</sup> que desde el origen y a partir de 1929, nuestro sistema fue generando.

Pero quizá en este escenario no se ha tomado en cuenta otro fenómeno, la emergencia de nuevos actores políticos y sociales que hasta este momento no han hecho sentir su peso real en la cuestión que hoy se pone en la mesa de la reflexión y que no había escapado a la mira de los estudiosos del derecho, particularmente del constitucional, y que es el tema de constituyente permanente y reforma constitucional, temas estos a los que hoy se une el conocido bajo la denominación de «reforma del Estado».

En vía de principio, creo que ha menester indicar que de no ser por la convocatoria de 27 de junio de 1994 que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) hace para la realización de una llamada Convención Nacional Democrática, con un programa de discusión establecido, en

donde nuestro tema se plantea como uno de sus puntos y en el que, además, de manera concreta se dice: la entrada de un gobierno provisional a quien correspondería la convocatoria a un nuevo Constituyente Permanente que, a su vez, tendría como función propia de su naturaleza de órgano de tal carácter, el expedir una nueva constitución, la publicística nacional no hubiese entrado al análisis de un tema que sólo se había tocado de manera incidental y a propósito de cuestiones en torno a la fuerza normativa de la Constitución<sup>3</sup>. Qué duda cabe que la propuesta del EZLN incide, salvo mejor opinión, en el núcleo duro de la propia vigencia del sistema constitucional mexicano, tema hoy tan recurrente en los análisis de los constitucionalistas y politólogos domésticos.

## 3. ¿«Reforma del Estado» o Reforma a los elementos del Estado?

Siendo fiel a mis indicaciones metodológicas me resulta necesario realizar la caracterización de esta multicitada reforma a través del tamiz de algunos analistas políticos y publicistas.

En sí mismo el concepto no es unívoco y resulta difícil de comprender por su conducto los aspectos particulares que en el Estado han sido reformados<sup>4</sup>. No obstante, parece inequívoco el que con tal noción se quiere denotar una serie de transformaciones (transiciones, cambios, etcétera) constitucionales, legales, políticas, sociales, económicas, y culturales bien a las funciones que desarrollan los órganos

<sup>2</sup> La crisis de gobernabilidad, por su contrario, la ingobernabilidad es denotada por Claus Offe como: «...la sobrecarga de expectativas a que se ve sometido el poder estatal en condiciones de competencia entre los partidos, pluralismo de asociaciones y medios de comunicación de masas relativamente libres. El resultado es un incremento constante de expectativas, obligaciones y responsabilidades planteadas al gobierno y que no puede soslayar” aunado a lo anterior, el fenómeno de ingobernabilidad presenta las siguientes características: “‘aumento desproporcionado’ de las pretensiones de cogestión del Estado social y de participación democrática y a una politización exagerada de temas y conflictos en la que se manifiesta la ‘codicia incontinida e irreflexiva de los ciudadanos’”, Cfr. Offe, Claus, Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales; tr. por Juan Gutiérrez, Madrid, Sistema, 1988. p. 30.

<sup>3</sup> Hernández, María del Pilar, «Fuerza normativa de la Constitución», Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 187-192.

<sup>4</sup> Resulta interesante la connotación que el maestro Horacio Labastida hace diferenciando «reforma política» de «Reforma del Estado», determinando que: «Por reforma política entendemos la reforma electoral, incluido lo relativo a los partidos políticos y sus derechos, y por reforma del Estado connotamos del mismo modo las altas funciones soberanas que el área del aparato gubernamental, es decir, los órganos del Estado encargados de la ejecución de sus funciones», Ver: Labastida, Horacio, «De aquí y de allá», La Jornada n° 4098, México, Demos, 2 de septiembre de 1996. p. 7. Por su parte Francisco Paoli Bolio ha asentado, entre otras acepciones y caracterización de la Reforma del Estado, las siguientes: «...la modificación de un tipo de Estado, por ejemplo del Estado capitalista al Estado socialista ... cambios en la forma de Estado, modificación de las relaciones entre sus elementos constitutivos, ampliación o reducción de atribuciones

constitucionales del Estado ya, en ocasiones, a la dinámica misma del sistema político y de participación de los diversos actores, dándose prioridad a los de carácter económico<sup>5</sup>.

Así, se puede decir que son tres los elementos básicos mediante los cuales se puede apreciar el esquema ideológico y de *indirizzo político* en la reforma tanto a las funciones del estado<sup>6</sup> como a la autoridad del mismo:

1. En lo político, y virtud la crisis de representación que se da en los colectivos tradicionales a partir de los años 60 (*id. est.* partidos políticos, sindicatos, asociaciones gremiales, entre otras), es evidente la inserción de mecanismos de democratización de las instituciones a fin de «avanzar a la idea occidental de democracia política y de legitimidad estatal». Se han instrumentado procesos electorales abiertos a observadores extranjeros, control del poder militar, constitucionalización de la apertura al pluripartidismo, instauración de una nueva forma de hacer política «la concertación, el diálogo y el pacto» entre actores políticos y económicos.

La expectativa de la transformación a los elementos del Estado implica un nuevo esquema de dominación política que encuentra sus enclaves en la productividad neoliberal, la democracia y la democracia concertada entre las cúpulas.

Sin embargo, las expectativas de esta reforma tiene serias repercusiones en la identidad nacional. Desmoronado el Estado—nación que se consolidó en el S. XIX, se pasa a la erección de un Estado fundado en la intervención política y económica, benéfica sólo para una minoría. La polarización de las relaciones bajo este esquema son apreciables, por un lado, el diseño de la política por las élites dirigentes y, por el otro, partidos políticos y grandes masas que participan pero no deciden.

Al hilo discursivo, vale señalar que en la estrechez de los sistemas políticos y los valores de la nacionalidad, particularmente latinoamericanos, y el nuevo esquema de reforma emerge un viejo problema con nuevas dimensiones, el relativo a las exigencias de la autonomía étnica y regional ignorado históricamente por el esquema formal del Estado nación. La resistencia de los grupos étnicos a las nuevas políticas se traduce en la lucha por mantener su propia identidad local, con la aspiración de transformar las políticas autoritarias y centralistas en políticas democráticas. Pero las reivindicaciones nacionalistas que se dan en el contexto del nuevo rostro del Estado van más allá, inciden en la vida misma de las localidades territoriales, de los municipios, tan preciados en el discurso político y la panacea de la argumentación jurídica, tan vituperados y degradados en la realidad<sup>7</sup>.

---

de cada uno de ellos; límites, contrapesos y balanzas; cauces y maneras de relación con los distintos grupos de la sociedad. Entre estas relaciones pueden mencionarse como muy significativas la regulación de actividades económicas, sociales y culturales, por ejemplo: relación entre el poder central y los poderes locales; establecimiento y desarrollo de servicios públicos; reorganización del sistema fiscal; aplicación de los subsidios y de programas asistenciales; cambios en la regulación de los sistemas financieros, bancarios y crediticios; controles sobre el territorio; definición de los bienes públicos, sociales y de comercio; manejo de las relaciones económicas y políticas en el exterior (ya que se parte hasta ahora de los Estados nacional); definición y protección de los derechos humanos; orden constitucional en un país o en alguna de sus regiones ... Se suma a lo anterior, el replanteamiento ético y axiológico: pluralidad en sus diversas expresiones (racial, religiosa, de género, etcétera), la tolerancia para lo diverso, la búsqueda de nuevas formas de cooperación e integración de los conjuntos humanos, relativización de las ideologías y el rechazo al fundamentalismo. Cfr. Paoli Bolio, Francisco, «Enfoques sobre la Reforma del Estado», La reforma pactada, México, Cámara de Diputados LVI Legislatura/Centro de Estudios sobre la Reforma del Estado, 1995, pp. 42-43.

<sup>5</sup> Desde mi particular punto de vista, el esquema manejado para la «reforma del estado» se encuentra ligado indisolublemente al del «neoliberalismo», o quizá como en su momento señalara García Pelayo respecto de las adjetivaciones al Estado de bienestar, sólo sean cuestiones meramente terminológicas que dependen del área del conocimiento especializado desde donde se vea, así mientras la Reforma a las funciones de los órganos del Estado» está enfocada desde la óptica politológica, la connotación como neoliberal ve más a la cuestión de libre juego de las fuerzas económicas.

<sup>6</sup> Cf. sobre la esencia y caracterización de la Reforma del Estado consultar: Oliver Costilla, Lucio, «La reforma del Estado en América Latina», *Estudios Latinoamericanos n° 2*, México, Facultad de Ciencias Políticas/División de Estudios de Posgrado/Coordinación de Estudios Latinoamericanos, 1994.

<sup>7</sup> Resulta por demás lacerante recordar las laudatorias lanzadas en 1983 a propósito de la reforma constitucional al artículo 115, en contraste con la depauperización de la vida municipal. Aquella reforma sirvió, en su momento, como objeto de estudio del trabajo



Finalmente, desde la óptica personal, y sin riesgo a ubicarme en la postura esencialista, vale repetir que la esencia de la reforma a los elementos del Estado, particularmente en el caso de nuestro país y en tratándose del gobierno, se ha aplicado más para incrementar la gobernabilidad que para lograr una verdadera democracia política. Pero esto no excluye mi inefable deseo de que no sea sólo una reforma en y de papel, sobre las funciones e instituciones políticas y sociales del Estado, sino que esas reformas sean operativizadas y se efficienten las instituciones.

2. En lo económico, las acciones de la reforma han tendido, de manera general, a una modificación de las relaciones de propiedad y la organización de las actividades económicas, con una orientación, cada vez más marcada, a suprimir el papel rector del Estado en la vida económica, para abrir paso a la influencia e iniciativa del gran capital financiero de carácter privado, tanto nacional como extranjero, que se compromete en reactivar la economía en aras del interés público y social; el Estado cede así, la administración de áreas consideradas en su momento como estratégicas o de interés social, característica típica del Estado *manager* hiperburocrático (caso mexicano), a guisa de ejemplo telefonía, caminos, electricidad, hospitales, seguridad social, escuelas, vivienda, entre otros. Estas medidas se han visto acompañadas, en algunos casos, con pago de deuda externa, control de la inflación y la patética baja de salarios de la clase trabajadora. El resultado de tal toma de medidas es la generación de un esquema económico dual en donde contrastan, por un lado, la nueva economía de las finanzas, las industrias y los servicios de vanguardia y transnacionalizada y, por la otra, la denominada economía informal de una especie ya casi extinta, al menos en nuestro país, de comerciantes pequeños y de servicios menores, útiles pero ni suficientes ni bien remunerados.

3. En lo social se evidente, como correlativo de la crisis del sistema representativo, la falta de

credibilidad de la sociedad civil en esquemas y propuestas políticas por demás rebasadas; un aumento ostensible de ideologías y actitudes participativas que han propiciado el que la ciudadanía se sirva del catálogo de derechos democráticos existentes (en el caso de nuestro país recuérdense las declaraciones de Jorge Carpizo en torno a los derechos electorales como derechos humanos y) a últimas fechas la inclusión, dentro de las conclusiones de la mesa central para la Reforma del Estado, de una acción jurisdiccional que se enderece a la tutela de derechos de naturaleza política, particularmente los consagrados en las tres primeras fracciones del artículo 35 constitucional.

Corolario de la mixtura de los factores antes indicados es lo que se ha dado en llamar como **crisis de ingobernabilidad** y que nosotros hemos conceptualizado, *in genere*, como el fenómeno que se produce al interior del Estado, en virtud de la sobrecarga de expectativas a que se ve sometido tanto por el aumento desproporcionado de las pretensiones de cogestión y de participación democrática, como por una politización exagerada de temas y de conflictos en que se manifiesta la codicia incontenida e irreflexivo de los ciudadanos, la polarización en la competencia dentro de y entre los sistemas de partidos y la propia incapacidad respuesta del poder del Estado para intervenir y dirigir eficazmente las expectativas y exigencias, situaciones que se evidencian en las fallas estructurales del propio sistema político, económico y social<sup>8</sup>.

#### 4. Algunas cuestiones en torno al poder constituyente.

La pregunta básica en torno a esta cuestión es la siguiente ¿cuál es el origen y cómo nace la primera constitución?

La cadena lógica de vigencia de una nueva constitución parte del documento fundamental que inmediatamente antes estuvo en vigor y así retrospectivamente hasta llegar a la constitución

receptorial de licenciatura intitulado: El municipio. ¿Un nuevo municipio mexicano? Se puede imaginar el lector que en forma alguna las interrogantes son casuales, desde entonces ya se avisoraba la retórica que rodeaba a la labor del constituyente permanente.

<sup>8</sup> Ver Offe, Claus, Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Madrid, Sistema, 1988, pp. 27-53.

fundante que encuentra su fuente de creación y legitimidad en la soberanía del pueblo, única y originaria de la cual emana todo poder y de un poder en particular, del poder constituyente.

Hablamos de la soberanía concebida tanto en el pensamiento de Jean Bodin como en el de Juan Jacobo Rousseau ejerciéndose, en consecuencia, bien de manera directa, ya a través de mecanismos de representación, típicos de los sistemas político—constitucionales actuales.

La otra forma en que tiene origen una constitución es a través de la revolución, esto es, del rompimiento violento de los fundamentos constitucionales de un estado a través de las armas y de la fuerza; quedan excluidos del concepto las rebeliones, los motines y los cuartelazos<sup>9</sup>. Sobre el particular se ha debatido en torno a si el artículo 136 de nuestra Constitución da fundamento a este tipo de cuestiones, hago el planteamiento no obstante no estar de acuerdo con esta postura, sobre todo porque el artículo 136 determina a la letra:

Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieran expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

Quizá la duda en torno a la eficacia del precepto antes indicado, no ha sido apreciada desde la posición de saber cuántos son los que rompen el orden constitucional y el porqué, esto con completa independencia de que no se cumpla el principio de legitimación por procedimiento; si el consenso es dado por el pueblo al nuevo orden instaurado, quizá en este momento sin adjetivarlo como Constitucional ¿qué tipo de fuerza normativa podríamos atribuirle al imperativo contenido en el precepto de referencia?

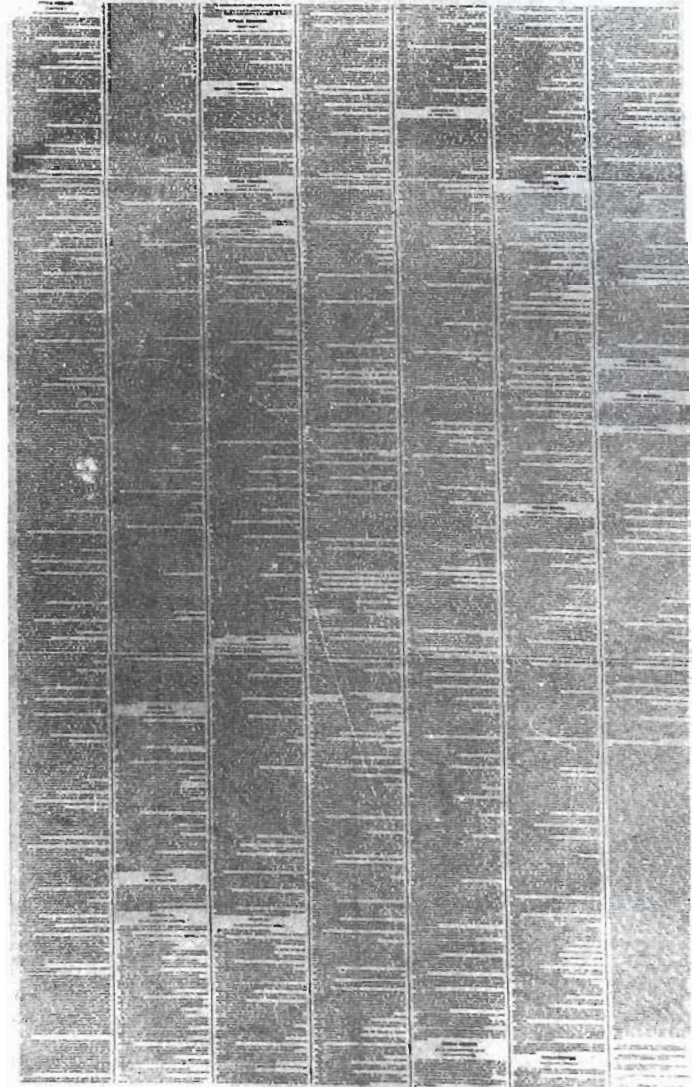
<sup>9</sup> Ver por todos, Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*; México, Porrúa, 1994. pp.

<sup>10</sup> El constitucionalista ha olvidado aquellas palabras plasmadas en el artículo 4º de la Constitución de Apatzingan de 1814: «La sociedad tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera».

# FEDERICO MONTES,

Gobernador Provisional y Comandante Militar del Estado de Querétaro Arzobispado, a sus habitantes hace saber que:  
 Por la Secretaría de Gobernación, el Sr. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:  
**VENUSTIANO CARRANZA**, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hace saber:  
 Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 19 de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 18 de septiembre del mismo año, expedido por el Primer Jefe del Ejército, se constituyó con la promulgación en el artículo 4º de las Constituciones que el 14 del mismo mes, se hicieron el decreto de 12 de diciembre de 1916, según en la H. Secretaría, en cumplimiento al Plan de Guadalupe, de 18 de marzo de 1916, se leido a más expedir la siguiente:

## CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1917.



Por tanto, desde se imprimen, ordeno y publico por donde correspondiere y proveo, que en debida cumplimiento. Dado en el Palacio de Gobierno del Estado de Querétaro Arzobispado, a los cinco días del mes de febrero de mil novecientos diecisiete años.  
 EN CUMPLIMIENTO  
**FEDERICO MONTES.**  
 EL SECRETARIO DE GOBIERNO  
**LUIS F. PEREZ.**

Publicación de la Constitución de 1917 en cartel

Al efecto de aclararnos cabe hacer el siguiente planteamiento: ¿Quién detenta el poder soberano del pueblo?<sup>10</sup>





Diputados firmando el acta constitutiva

Traigo en este momento a colación las palabras de Juan Jacobo Rousseau, a saber:

...es contrario a la naturaleza del cuerpo político imponerse leyes que no puede revocar; pero que no es ni contra la naturaleza ni contra la razón que no puede revocar esas leyes sino con la misma solemnidad con que la estableció<sup>11</sup>.

Dicho lo anterior resulta más fácil abordar el tema.

El poder constituyente del pueblo como uno de los atributos de la soberanía, se torna en la base misma del constitucionalismo, en general, y del mexicano, en particular. Podríamos traducir el concepto de soberanía, como la primera y fundamental decisión de nuestro ser constitucional, concepto que puede ser resumido en su devenir como la lucha del hombre y de los pueblos para constituirse en dueños de su propio destino.

Básicamente en el marco del Estado de derecho la cuestión que se debate es la titularidad de ese poder soberano, por mejor decir, dentro del sistema representativo se cuestiona quién detenta el poder de representación, la respuesta que ha sido más socorrida es en el sentido de que en un sistema de tal

naturaleza las voluntades se confunden, así, la voluntad del pueblo reside en su representación.

Es sabido que el pueblo deposita o transfiere parte de su soberanía en sus representantes al efecto de organizarse y de que se constituya todo un sistema orgánico, a tal efecto el momento de creación prístino de todo el sistema constitucional recae en llamado Poder Constituyente que deviene en un Con-

greso Constituyente originario integrado, como ya se ha apuntado, por representantes del propio pueblo; de este congreso constituyente originario deriva, a su vez, una asamblea proyectista, integrada por miembros escogidos del propio Congreso y encargado de elaborar un proyecto de Constitución que, debatido, dará origen a la nueva carta fundamental.

La conformación y en sí mismo el poder constituyente originario se caracteriza por dos notas esenciales, a saber: en cuanto órgano especialmente creado y, segundo, en cuanto a su función, expedir una nueva Constitución.

Aunado a lo anterior, el poder constituyente se denota por el tipo de limitaciones reales, esto es, el constituyente originario en su función primigenio se encuentra con elementos fundantes a respetar, particularmente me refiero a los factores reales de poder, en tanto que el poder constituyente permanente o revisor de la Constitución tiene como límites la propia normativa constitucional. Con la constitución todo, sobre la constitución nada.

<sup>11</sup> Citado por Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p. 125.

Cabe pues dejar aquí planteado, ¿qué es la constitución?

La respuesta que inmediatamente daría, al menos quien aquí les habla es, la Constitución de un estado es aquella en que se entrecruza norma y realidad, ser y deber ser.

Disculpando lo extenso de la cita, no quiero terminar el presente acápite sin recordar la palabras del Karl Loewenstein en torno a las constituciones escritas, a saber:

La convicción de que un Estado soberano debe poseer una constitución escrita está tan profundamente enraizada que hasta las autocracias actuales se ven obligadas a pagar su tributo a la legitimidad democrática inherente a la constitución escrita... En nuestros días, la constitución escrita se ha convertido frecuentemente en la tapadera para el ejercicio de un nudo poder. Una constitución formal no hace en absoluto a un Estado, salvo en la más estricta significación literal, un auténtico Estado constitucional.

## 5. La reforma constitucional.

En su función conformadora y reguladora del orden estatal, el constituyente originario, manifestación prístina de la soberanía popular, determina a través de normas, las bases institucionales de creación, organización y determinación de las competencias que les corresponden a los órganos constitucionales, los contenidos mínimos de protección tanto de la seguridad jurídica como económica de los individuos que conforman el elemento humano del Estado. Precisamente a esos órganos constitucionales a que se da origen es a lo que nosotros llamamos poderes constituidos. En particular es a uno de éstos operadores jurídicos, el legislativo instituido como poder revisor, también llamado constituyente derivado o permanente de la Constitución, al que competen las reformas conducentes al propio texto constitucional.

El poder constituyente permanente se encuentra en un grado jerárquico intermedio entre el constituyente originario y los poderes constituidos. Es el poder constituyente originario el que se enfrenta al acto creador de órganos y competencias, y son los poderes constituidos a los que les corres-

ponde concretar no sólo los actos de gobierno sino, además, aquella parte de la voluntad popular que legitima al propio Estado en su devenir histórico.

Dentro de los estados nacionales consolidados durante el siglo pasado, de los cuales el nuestro forma parte, se determina en sus respectivas constituciones un procedimiento especial (obviamos el adjetivarlo como dificultado en razón de que en nuestro país no muestra tal característica) de reforma respecto del contenido de una norma de rango constitucional, procedimiento que, en aras de su trascendencia respecto del orden jurídico total, ha de ser realizado también por un órgano de carácter especial que, como hemos apuntado líneas arriba, es el poder revisor de la constitución.

En el devenir de la historia patria, el procedimiento y el órgano operativizador han estado previstos en diferentes artículos de las también diferentes constituciones, la vigente Constitución, como sabemos los consagra en el artículo 135, que a la letra determina:

Artículo 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 voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas 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.

El precepto y la constitución es omisa respecto de ciertos aspectos que dan completitud al precepto transcrito, en razón de que en ningún artículo se hace alusión a quiénes están facultados para iniciar un reformas constitucional, no obstante y en razón de la aceptada traspolación que en materia de reforma constitucional se ha realizado respecto del procedimiento de formación de las leyes y decretos, tanto en lo relativo a fase de iniciativa como de promulgación, asimilándose así a la Constitución en su carácter de ley lato sensu.

Al hilo discursivo, tendrán la facultad de iniciar una reforma constitucional, haciendo la traspolación comentada, conforme al art. 71 constitucional:



Artículo 71. El derecho de iniciar leyes y decretos:

I. El Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las legislaturas de los Estados.

El trámite de discusión, en virtud de que es una de las facultades que tiene el Congreso y que se denotan como exclusivas y que se ejercen de manera separada pero sucesiva, será el establecido en el 72 constitucional, que además consagra en favor del titular del ejecutivo federal (inciso c) el derecho de veto.

Salvo, y en esto quiero ser enfática, ese derecho de veto que puede hacer valer el Presidente de la República es aplicable el 72, dicho de otra manera en el caso de reforma constitucional jamás ejercerá su veto el Presidente. Esto resulta lógico pues el órgano que está conociendo, Constituyente permanente, tal como lo hemos asentado, se encuentra por encima de los poderes constituidos y sin lugar a dudas el Ejecutivo es uno de ellos, en consecuencia, jamás podrá hacer uso de su veto.

Por otro lado en el procedimiento de reforma se sigue la prescripción del 72, inciso h) que a la letra determina:

h). La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

El que inicie la discusión en la Cámara de Diputados en tratándose de los temas aludidos, consideramos que resulta conveniente toda vez que son aspectos de la vida social e institucional que inciden más en la vida del pueblo y en razón de que es la Cámara de Diputados la que tradicionalmente se ha considerado la representante del pueblo que mejor que las discusiones tengan inicio en tal sede.

Por lo que hace a la aprobación por las legislaturas locales, el 135 constitucional determina una mayoría simple por parte de aquellas para que se considere aprobada la reforma sometida al Constituyente permanente.

Finalmente, por lo que se refiere a la promulgación, se sigue lo establecido por el art.

89, I, siendo el titular del Ejecutivo Federal a quien corresponde tal facultad de promulgación.

Como podemos apreciar el artículo 135, no en exclusiva el que prevé el procedimiento de reforma constitucional, se encuentra involucrado otro procedimiento que es el de formación de la leyes, de ahí que en ocasiones se tenga tan poco cuidado en las apreciaciones que respecto de la norma Constitucional podamos tener.

No resulta ocioso aludir a que en su labor constante, el órgano revisor de la constitución vía ese procedimiento dificultado ha llegado a un número de reformas al texto fundamental por demás incontables o que quizá en este momento lleguen a contarse en número de 700, aproximadamente.

Creo que cabe plantear la siguiente cuestión ¿la constitución de 1917 sigue siendo la misma constitución después de las innumerables reformas (adiciones y supresiones) que ha sufrido, entre las cuales podemos indicar un principio y una decisión políticas fundamentales?

¿Sigue siendo útil aprender y enseñar la clasificación que Bryce heredó a la doctrina constitucional, respecto de las diferencias que guardan las constituciones rígidas y flexibles, clasificación que a servido tristemente para adjetivar a la nuestra como rígida?

La Constitución válida sólo es aquella que no sólo guarda el contenido determinado para aquellas que Karl Loewenstein considera como normativa, sino que, además debe necesariamente que estar acorde con la realidad, y en este aspecto coincidimos con el constitucionalista Gomes Canotilho al decir que una constitución no sólo debe de haber satisfecho el aspecto de la legalidad (conformidad con los procesos constitucionalmente establecidos sino, además:

... también el de la «legitimidad constitucional» como «validación social» correspondencia con los «criterios de justicia, con los valores, ideas sociales e imperativos enraizados en el mundo social».

## 6. Breve excursus sobre la reforma del Estado en México.

Por lo que hace a nuestro país, es de apreciar que si bien el discurso se ha desarrollado en torno a dos conceptos, a saber: «transición a la de-

mocracia» y el tan en boga «reforma del Estado», en estricto sentido la discusión entre los partidos se ha encaminado a una «reforma política».

Tal fenómeno no me parece extraño toda vez que antes de pasar a una verdadera discusión sobre un esquema de transición que permita, sin obviar los avatares de las indefectibles regresiones que la transición implica, ha menester en nuestro país un mínimo de condiciones de gobernabilidad un plano de diálogo político entre los propios partidos para arribar a un plano de concertación plena, sin eufemismos ni subterfugios.

La sociedad, en general, y el cuerpo electoral, en particular, hoy más que nunca se pronuncian para lograr una verdadera participación, no debemos de olvidar que las transiciones implican una situación coyuntural, que es la que precisamente permite que la «ruptura», el «cambio» se de en un momento y espacio determinado y no en otro.

Creo que a nadie escapa la apreciación de que vivimos bajo la égida de una Constitución octogenaria, que requiere de una reforma sustancial, o en su caso y previos los mecanismos jurídicos conducentes (esquema de reforma—ruptura), de una nueva Constitución que aprecie en prospectiva el entramado y situación actual del tejido social, que

comprenda los nuevos actores que entran en juego, cuestionando la realidad de un sistema político ya erosionado y las excesivas facultades no sólo constitucionales sino también extraconstitucionales, que han hecho que se caracterice a nuestro sistema de gobierno como presidencialista.

Si es bien entendido este primero paso de reforma política a la que ha convocado el actual titular del Ejecutivo Federal, y se abre ese diálo-



Publicación del Decreto de Promulgación de la Constitución de 1917

go y concertación entre actores viejos y nuevos, entonces sí, podremos entrar a un verdadero replanteamiento de estado que guardan los órganos constitucionales y, más aún, a una verdadera reforma a los elementos del Estado, ir hacia la democratización y a la plena consolidación de la democracia, y no sólo a un grado —quizá no con los resultados deseados— de gobernabilidad.





*Teatro Iturbide, donde se llevaron a cabo varias de las sesiones del Congreso Constituyente*

## 7. Valoración final: México: ¿Reforma constitucional o nueva Constitución? las propuestas concretas.

Antes de pasar a las propuestas puntuales, cabe hacer mención a un hecho contundente, el día de hoy no estaríamos aquí congregados dilucidando en torno a las cuestiones de reforma constitucional u obsolescencia de la actual y, consecuentemente, necesidad de una nueva ante el desgaste lacerante del poder político dentro de este régimen presidencialista, sino fuera por la conciencia que se ha ido generando en el sustrato sociopolítico mexicano a raíz de los hechos acaecidos en enero de 1994, así como la negociación de los actores políticos para la consolidación de una verdadera Reforma a los elementos del Estado y, como ya se apuntó, a la autoridad del Estado.

Creo que para dar una respuesta coherente ha menester determinar:

1. quién o quiénes son los legitimados para expedir una nueva constitución,
2. a través de qué mecanismos.

Por lo que hace a la cuestión de la reforma, es necesario aludir que para quien esto escribe no vale la cuestión de la llamada reforma constitucional integral, particularmente porque se incurri-

ría en una actividad de esta naturaleza en omisiones y errores sistemática constitucional, ya por demás evidente en nuestra Constitución.

Por otra parte y echa la anterior salvedad, considero que no hay punto de debate alguno en razón de que, hasta ahora y tal como lo hemos visto, sirve la traspelación del esquema de procedimiento de formación de las leyes al ámbito de la reforma constitucional.

Por lo que hace a la cuestión de una nueva Constitución, desde mi muy particular punto de vista la cuestión se resuelve:

Primero.— A través del concepto de soberanía, con independencia de que nos encontremos dentro de una democracia representativa, ya que aquella reside esencial y originariamente en el pueblo y el pueblo puede pedir que se convoque a un nuevo Congreso Constituyente Originario para que de una nueva Constitución.

¿Quién estaría facultado para realizar la convocatoria?

Toda vez que no nos encontramos ante una situación de ruptura constitucional sino de la canalización a través de los representantes legítimos, el único legitimado para hacer la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente sería el Poder Legislativo.

Segundo.— Si se opta por la reforma constitucional ésta sólo es posible, si y sólo si, se insertan mecanismos de democracia directa como lo son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular. Desde luego este procedimiento es tardado pero, sin lugar a dudas, se determina dentro del marco de legalidad y legitimidad que se consagra en nuestro ordenamiento jurídico.

Estoy cierta de que este siglo, al igual que sucedió con su antecesor, se ve plasmado de acontecimientos que rompen con todos los

paradigmas, que rompe con estructuras y se ve convulsionado en sus cimientos, de tal esquema no escapa nuestro país, pero aquí y en el ahora, más que nunca, lo que se requiere es el respeto a la dignidad de los que conformamos y damos vida a esta sociedad mexicana, la revolución como la resistencia civil sólo conducen al irracional del poder.

Finalmente sólo nos resta hacer dos reflexiones:

Primera.— Que la labor de los constitucionalistas no se mueve al impulso de los vientos fácticos de la sociedad, obviándose la consideración de que los principios constitucionales y la Constitución son vivas y dinámicos, que las normas que conforman a esa Constitución son lo suficientemente elásticas para no unidimensionalizar el tejido social y esclerotizarlo, que la norma, particularmente la Constitucional, y de esto tengo firme convicción, no ha perdido sus caracteres de general y abstracta, siempre y cuando se reconozca que es necesario que dicha norma sea congruente con la realidad que se vive, que ser y deber ser son elementos indisolubles, que principios y decisiones políticas fundamentales permanezcan, bajo condición de dar el cauce necesario a la actuación del Estado. Que tenga legitimidad en tanto validación social.

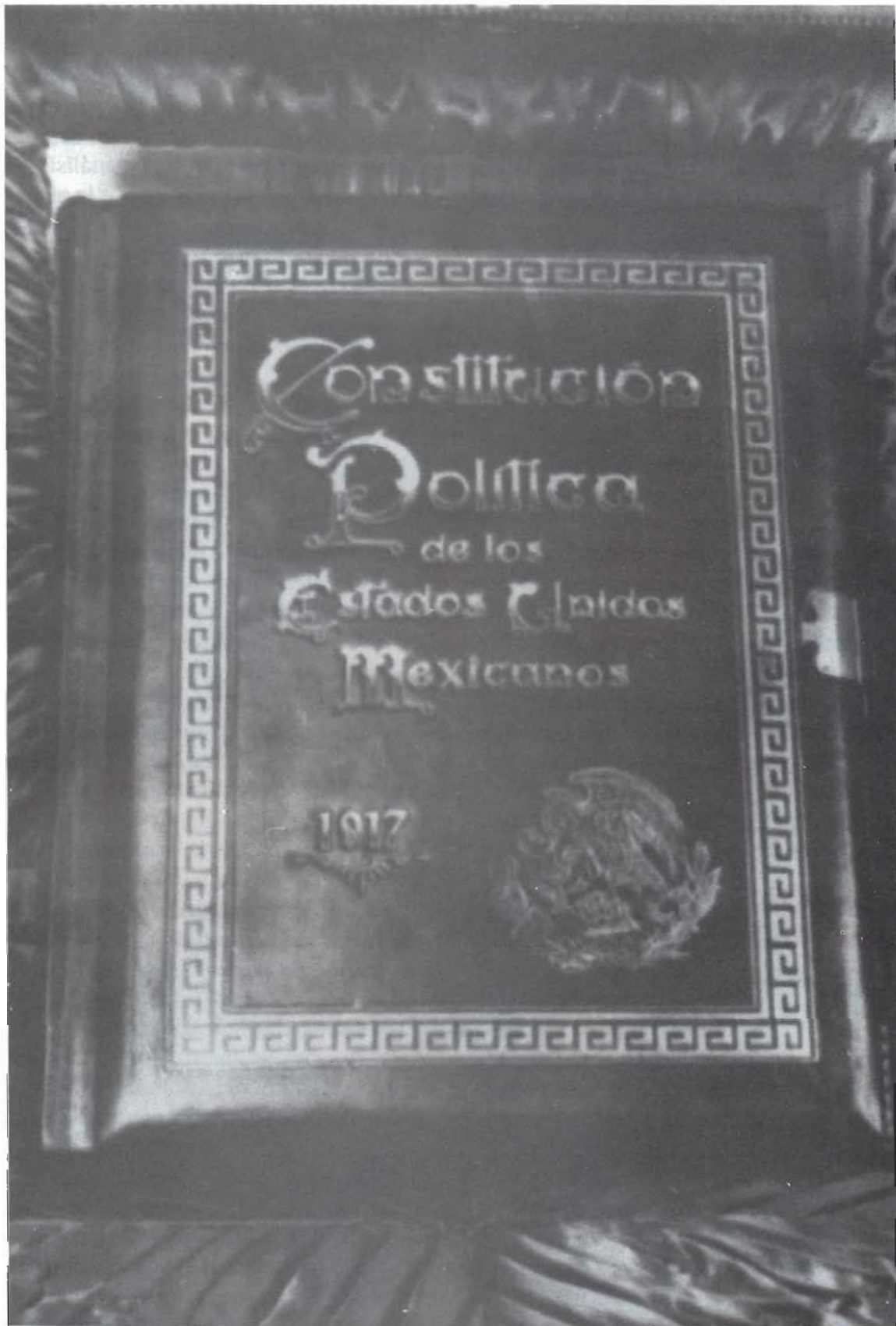
Desde mi personal perspectiva, no vale para el caso mexicano la extrapolación irracional y desproporcionado de la aplicación de lo que yo llamo «recetas de cocina», esto es, de esquemas fuera de toda lógica, que parecieran, en aras de la «novedad» poner en la mesa soluciones mesiánicas que lo único que propician es el exacerbar los sentidos de la ignorancia y la ignominia. Los esquemas de ingeniería constitucional, de llamado neoinstitucionalismo, no son sino esquemas teóricos a tomar en consideración con la relatividad que merecen, de no ser así, corremos el riesgo inminente de disparar la vida nacional.

Segunda.— sólo bajo el análisis sociojurídico e interdisciplinario de los fenómenos identificados puede darse una explicación a la crisis política que se da no sólo en el seno los colectivos tradicionales y la puesta en emergencia de lo que Claus Offe llama nuevos movimientos sociales, sino en insti-

tuciones que dan coherencia al actuar social, entendiéndose partidos políticos, gobernabilidad, legitimidad, legalidad, llegándose, incluso a determinar los parámetros de unidad y orden político que debe subyacer al interior de un Estado. En la medida se puesto en marcha tal análisis podrá entenderse, también, la crisis de por la que pasa la fuerza y validez de la Constitución, tanto en su vertiente interna, en donde juegan factores domésticos y particulares de cada sistema, así como en su vertiente externa, estos es, de orden jurídico supranacional, en donde, qué duda cabe, se da un replanteamiento integral de sobre la relativización de la función de la Constitución, específicamente, de la función de coherente unidad operativizada a través de los órganos constitucionalmente legitimados.

Finalmente me gustaría decir que lo asentado hasta aquí, requiere de la consideración de factores adicionales que le de una dimensión más exacta a las preocupaciones que subyacen en la publicística por dar un nuevo cauce a la realidad del país, con esto quiero decir que tanto la propuesta de reforma constitucional como de nueva constitución dentro del marco de la reforma del Estado, marcan como imperativo el gran trastocamiento de una tradición parroquial de añejo apego a la Constitución de 1917, circunstancia ésta que marca como imperativa una cuidadosa labor de los jóvenes y viejos constitucionalistas en el primer momento del cambio, y de los juristas en general, en lo que hace a la implementación de las nuevas normas constitucionales a nivel legal, y digo cuidadosa labor, en tanto que puede producirse a nivel de norma ordinaria la pérdida de los objetivos plasmados bien en la nueva Constitución, ya en las nuevas normas constitucionales producto de la negociación dentro de la mesa central de la llamada Reforma del Estado, en su primera fase de reforma político—electoral, más aún, debemos estar atentos a las voces de la realidad, de la impredecibilidad del sustrato social, de los límites históricos y jurídicos de nuestro propio sistema, de no ser así, corremos el riesgo inminente de contar con una «bella pieza de ingeniería constitucional» pero ajena a la realidad nacional.





Portada de la Constitución de 1917

## ¿Requiere México de una Nueva Constitución?

JAIME MORENO GARAVILLA

**C**uando se plantea la relevante cuestión del proyecto que pueda tener la nación mexicana para su desarrollo frente a los desafíos que trae consigo un nuevo siglo, por ningún motivo puede hacerse abstracción del instrumento máximo en que la Nación, formaliza a manera de norma suprema, dicho proyecto. Ese instrumento es precisamente el de su Constitución jurídico política.

Resulta natural que ante la vertiginosa dinámica de una sociedad compleja y heterogéneo, plural en lo ideológico e inquieta en lo político como la nuestra, surja con frecuencia recurrente, al escenario de la polémica nacional como ha ocurrido en las últimas fechas, la interrogante de sí debe procederse a la redacción de una nueva Constitución a partir de la renovación de un pacto social, o si debe procederse simplemente a adecuar, a través de las reformas necesarias el texto de la ley suprema en vigor.

Huelga mencionar que estamos frente a un cuestionamiento, cuya certera respuesta exige el análisis sereno y detallado de un sin número de aspectos jurídicos, políticos, históricos, sociales, económicos y culturales cuyo desarrollo rebasaría con mucho todo un curso que «ex profeso» pudiera prepararse, y con mayor razón, la de una simple charla a substanciarse en unos cuantos minutos como la que ahora inicio ante ustedes.

En tal virtud conviene llegar juntos a una conclusión sobre la interrogante que plantea el tema de esta exposición, para lo cual, en primer término, conviene recordar qué debe entenderse por una Constitución, cuál es su misión y cómo puede advertirse su vigencia, para así arribar al punto que nos permita advertir si la nuestra de 1917 sigue siendo, si requiere que se le formulen aún más modificaciones, o bien, si sería recomenda-

**Jaime Moreno Garavilla**

*Es Doctor en Derecho. Presidente del Consejo Nacional de Egresados del Posgrado en Derecho y del Consejo Nacional de Egresados de la Facultad de Derecho de la UNAM. Imparte las cátedras de Derecho Constitucional, Garantía Individuales y Amparo en la misma Facultad.*



ble sustituirla, como en 1856 y en 1916 se determinó, por una nueva.

Como sabemos, la Constitución es un conjunto de normas de derecho público, bilaterales, imperativas, coercitivas y heterónomas, cuya redacción, encarga el pueblo en ejercicio de su poder soberano, a una asamblea constituyente conformada por representantes electos por él y cuya misión consiste en plasmar en el documento constituyente encomendado, el querer y el deber ser de un pueblo en congruencia plena a su modo de ser.

Es decir, ha de convertirse ese documento en la síntesis armónica de la ontología, deontología y teleología del pueblo al que representa. Podrá entonces sí fungir, tan importante documento, como el máximo instrumento ordenador de esa nación. Habrá de establecer las bases para la integración de una personal moral suprema y omnicompreensiva encargada de organizar en lo jurídico y en lo político al pueblo, es decir, para la integración del estado, así como la de sus órganos de gobierno con su respectiva cuota de poder público que haga factible dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, el alcance de sus objetivos, que en conjunto, hagan posible la cristalización de los más caros anhelos del pueblo que, consignados en la Constitución, el pueblo encomienda al estado que en ella misma constituye.

Asimismo el referido instrumento ordenador ha de establecer los lineamientos básicos para regular las relaciones de los gobernados entre sí y las que necesariamente deben establecer estos frente a los órganos de gobierno del estado, propendiendo en todo momento a la aproximación constante de los dos grandes valores que han atizado la voluntad histórica de los pueblos en sus cruentas luchas por acceder a mejores estadios de convivencia: la igualdad y la justicia.

En efecto, imaginemos, en el marco de los orígenes de cualquier sociedad a, un número indeterminado de individuos, a un conglomerado humano asentado sobre un territorio, sobre una extensión geográfica determinada, bajo la conciencia de que deben darse una organización que les permita la evolución deseada en todos los órdenes; dispuesto éste conglomerado a utilizar las

útiles herramientas con que han obsequiado a la humanidad los pensadores eternos.

Esto es, con la disposición de alejarse de la fórmula de que "el hombre es el lobo del hombre" al decir de Hobbes; de erradicar el "ojo por ojo y diente por diente", eje del imperio del derecho de la fuerza entre los primeros pobladores de la península ibérica; de desconocer el principio "omni potestas a deo", sostenedor hasta las postrimerías del siglo XVIII de todos los excesos de las monarquías absolutistas; todo esto, para dar paso a la teoría del contrato social y de la voluntad general que de él se deriva, a propuesta de Juan Jacobo Rosseau; para extraer de la obra inmortal de el espíritu de las leyes de Montesquieu el principio de la distribución de poderes o de funciones, y, para con los enciclopedistas D'Aiambert y Diderot, con John Locke recoger, las bondades de la libertad y de la democracia. Con todos estos elementos reunidos, convenientemente interpretados, proclamados y ejecutados, ese conglomerado humano, esa sociedad, cuenta ya con las bases para constituir formalmente una nación sólida y próspera por justa e igualitaria. Condensando todos estos principios en normas supremas y fundamentales que en conjunto articulan a la Constitución, cuya misión es alcanzar los fines de felicidad del pueblo.

Así se lo propuso también el pueblo mexicano desde antes incluso de la consumación de su movimiento independentista, aquel glorioso 27 de septiembre de 1821, diversos documentos constitucionales nos confirman este aserto. Ciertamente también que nuestro pueblo hubo de superar reyertas y convulsiones atizadas las más de las veces por intereses personales y facciosos para poder llegar a expedir su primera Constitución federal, el 4 de octubre de 1824, Constitución en la que, a nuestro juicio, nace formal y materialmente el estado mexicano. Independencia y libertad, igualdad y justicia, así como federación hubieran de ser sus ejes torales. El ejercicio de la soberanía del pueblo, de tal manera había cristalizado.

Una soberanía concebida como la facultad inalienable, indivisible e imprescriptible de todo pueblo, que como el nuestro, al autodeterminarse y

autolimitarse, reservaba para sí el atributo exclusivo de alterar o modificar en todo tiempo la forma de su gobierno, tal como hasta hoy lo preciza nuestro artículo 39 constitucional.

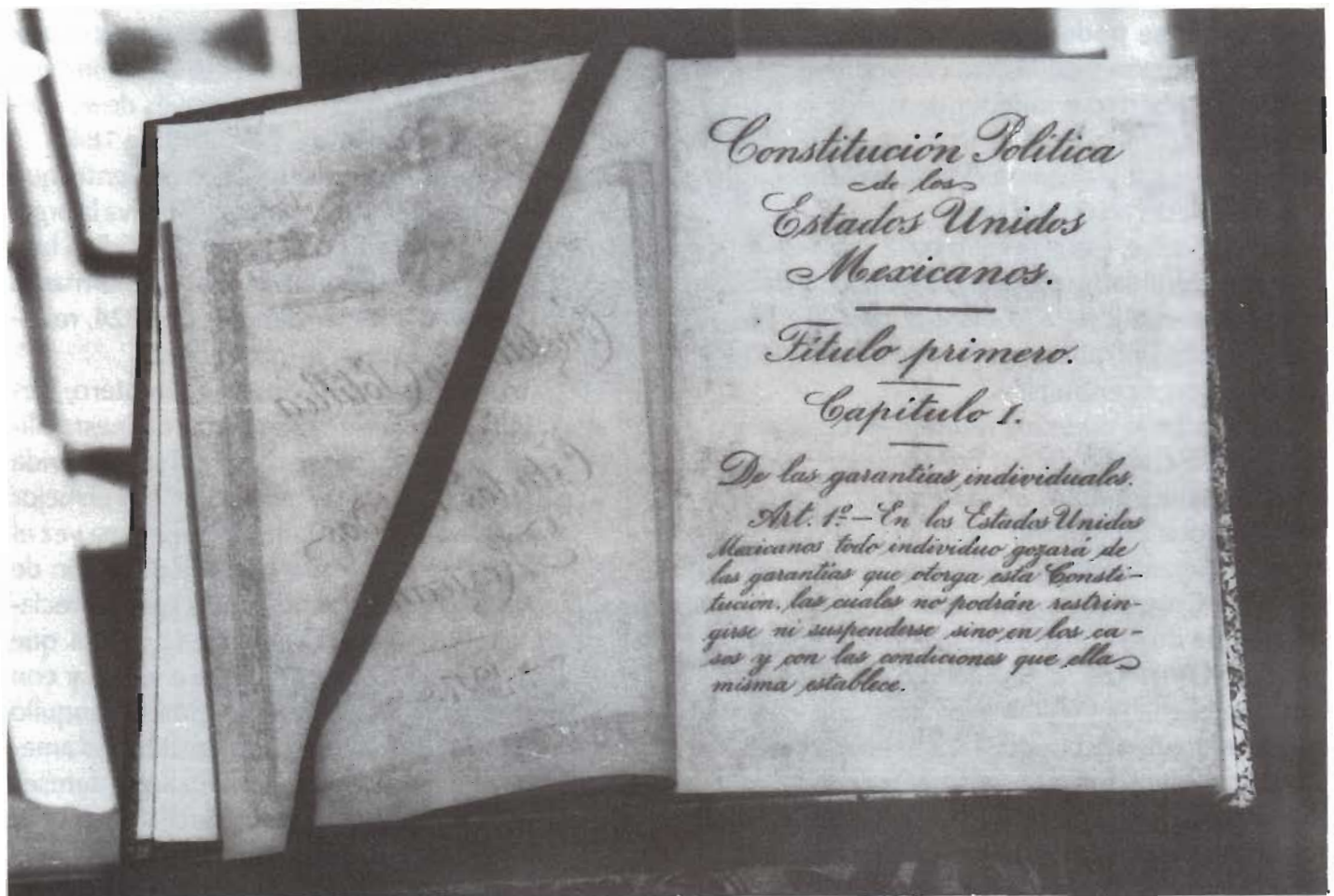
No cabe duda que los diputados constituyentes de 1823—1824 supieron interpretar el modo de ser, que a la sazón registraba el pueblo de México recién emancipado, modo que articularon en el deber ser para cifrar la viabilidad de su querer ser.

Se procuraba un gobierno firme y liberal sobre las bases de un estado sólido y estable, en el que imperara la igualdad de los gobernados ante la ley, en el que hubiera libertad sin excesos y por ende sin desorden, en el que se alcanzara la paz anhelada sin opresión; la justicia sin rigor; clemencia sin debilidad; colocándole límites a la actuación de la autoridad; poniendo la función legislativa al abrigo de la precipitación y el extravío; instaurando un ejecutivo fuerte capaz de gober-

nar y dirigir en el interior y de hacerse respetar en el exterior, y configurando un poder judicial independiente, garante de la libertad, de la igualdad y de la justicia. Todo esto envuelto en el esquema victorioso de una federación de estados.

La Constitución federal de 1824 se significa como la adecuación plena de la Constitución real de nuestro pueblo a su Constitución jurídico positiva, tal y como lo proponía Fernando La Salle. Carta Fundamental que se tradujo desde entonces en basamento y vértice supremo, según la concepción piramidal kelseniana, de la estructura jurídica de una sociedad que aspiraba a una vida en armonía como condición "sine qua non", para el despegue hacia su evolución.

Estas fueron las razones por las que nuestra primera Constitución Federal fuese observada, respetada y por tanto legitimada, factores éstos, cuya presencia en mayor o menor grado, refleja en idén-



Interior de la Constitución de 1917



tica proporción, la urgencia de cualquier Constitución, cuando se reconoce por el pueblo que ésta cumple efectivamente con su misión.

Pudiera parecer hasta aquí, romántica y superflua esta referencia histórica, más no lo es. Se trata nada menos que del insumo axiológico que configuró el alma de nuestro primer documento constitucional que ha marcado las directrices en el devenir histórico de nuestro pueblo hasta nuestros días.

A tal grado se logró interpretar el modo de ser y el querer ser del pueblo en esta primera Constitución federal, que, pese al reconocimiento de que su articulado pudiera ser objeto de adecuaciones conforme a los cambios registrados en la realidad social, lo cual se consignó en su artículo 170, se quiso dejar a salvo, expresa y enfáticamente, a los que se consideraron como principios fundamentales de dicha carta magna.

Tan es así que en su artículo 171 se declaraba que: "jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los estados".

Como se sabe, estos principios dirigidos a constituir la estabilidad y progreso de nuestra nación, se vieron sometidos a la disputa facciosa por el poder, protagonizada por liberales federalistas y conservadores centralistas.

Con el triunfo de estos últimos se da origen al documento constitucional denominado "Bases y Leyes Constitucionales de la República", de 1836 expedido por un espurio, autodeclarado congreso constituyente omiso del mandato del artículo 171 de la Constitución de 1824.

La forma de estado central que este último documento entronizó, fue ratificado por "Las Bases Orgánicas de la República Mexicana" que en 1843 expide el siguiente congreso constituyente.

Aquí conviene formularnos la siguiente pregunta: ¿la sustitución de la forma de estado federal por una central, fue realmente el producto de la expresión genuina del querer ser del pueblo mexicano, o fue simplemente la victoria efímera de los

intereses de poder representados por la mayoría en los respectivos congresos?

¿Quiso realmente el pueblo mexicano darse dos nuevas constituciones en 1836 y 1843 para regular eficazmente las circunstancias imperantes entonces, o se extralimitó en su mandato cada una de las asambleas legislativas integradas supuestamente por los representantes de la nación entera? Nosotros estamos por esta última afirmación.

Evidentemente las dos constituciones centralistas fueron incapaces de conciliar en su seno la diversidad de intereses que se arrebataban los honores frente a la historia por darle estabilidad política y social a un pueblo lacerado por constantes guerras intestinas.

No se cumplían ya las expectativas que un pueblo deposita en su Constitución. Las dos centralistas, materialmente, ya no eran vigentes.

Un nuevo Congreso Constituyente y a la vez ordinario abrió sus sesiones el 6 de diciembre de 1846 y llegó a estremecerse ante los embates que como firmes argumentos proyectó aquel insigne jalisciense, Don Mariano Otero a través de su memorable voto particular de 5 de abril de 1847.

En él exponía "en extremo conveniente que cuanto antes se fije de una manera definitiva la organización política del país por medio del código fundamental" proponiendo para tal efecto reformas, a través de una acta a la Constitución de 1824, restableciendo así la forma de estado federal.

Este era el mejor camino que, según Otero, serviría para dominar las circunstancias de inestabilidad política que venían ensombreciendo la vida nacional, sentido en el cual afirmaba: "que el mejor de todos los remedios sería resolver de una vez el problema, tomar con mano firme la dirección de los negocios, adoptar las reformas que se reclaman, dotar a las instituciones de la fuerza que necesitan, y hacer entrar de luego a luego y con toda prontitud a la nación en el sendero tranquilo de un orden constitucional, que no estando amenazado de un cambio, diera a todos los intereses sociales, orden, quietud y seguridad".

Se prefirió pues en este congreso actualizar a través de la reforma una Constitución considerada como vigente antes que expedir, dentro del te-

rreno de la aventura y la experimentación, un nuevo Código Fundamental. Mas esto no fue producto de que una alternativa fuese simplemente mejor o menos riesgosa que otra; sino porque subyacía el reconocimiento que la Constitución respetada seguía siendo la de 24.

Invocando, entre otros argumentos, que la permanencia en el poder de su Alteza Serenísima Don Antonio López de Santa Anna, constituía un constante amago para la independencia y la libertad de la nación ya que bajo su gobierno se había vendido sin necesidad una parte del territorio de la república; que los mexicanos celosos de su soberanía habían quedado despojados de ella, a más de mirarse oprimidos y vejados por el recargo de contribuciones onerosas, propiciando con ello la improvisación de escandalosas fortunas de sus favoritos, el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco el 11 de marzo de 1854, propuso en su punto quinto, la convocatoria a un congreso extraordinario que habría de ocuparse "...exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular...".

En plena congruencia con este mandato, y a pesar de los intentos de moderados y conservadores, apoyados por el gobierno de entonces, se expide una nueva Constitución, tal y como lo había propuesto la comisión respectiva, encabezada por Don Ponciano Arriaga. Surge a la vida constitucional de México una nueva Carta Magna jurada el 5 de febrero y promulgada el 11 de marzo de 1857.

Cuarenta años hubieron de transcurrir para convocar a un nuevo congreso constituyente con la finalidad de reformar, para su actualización y reafirmación de su vigencia, la Constitución de corte liberal individualista de 1824; debíase incluir en ella, los grandes reclamos sociales que el pueblo había abanderado en su última revolución de 1910—1913.

El primer jefe del ejercito constitucionalista, el celebre barón de Cuatro Ciénegas, don Venustiano Carranza, en acatamiento a lo establecido en el Plan de Guadalupe de 26 de mayo de 1913, adicionado en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, convocó y sometió a la consideración de un nuevo congreso constituyente una iniciativa de refor-

mas a la Constitución de 1857, para recoger el ideario de la revolución social.

No obstante que la convocatoria al congreso constituyente de 1916—1917 se realizó con el propósito de actualizar a través de la reforma la Constitución de 1857, este congreso concluyó, como se sabe, con la expedición de una nueva Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 bajo el nombre de: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857". Nombre que en la forma de cumplimiento al mandato del Plan de Guadalupe y al deseo declarado de don Venustiano Carranza, pero que materialmente y en los hechos, identifica a una nueva Constitución, la que vendría a ser nuestra quinta nueva Constitución.

Este marco de referencia histórico no puede dejar de tomarse en cuenta, so riesgo de volver a incurrir en la repetición de severos errores, cuando se intenta realizar un análisis tendiente a elucidar la cuestión de sí en las circunstancias políticas, jurídicas, económicas y sociales que decoran actualmente la vida de la nación, conviene o no proceder a expedir una nueva Constitución.

Hasta aquí podemos advertir un hecho incuestionable, tanto los constituyentes del 56—57 como los del 16—17 pasaron por alto los temores que las circunstancias políticas y sociales pudieron generar, para tomar la decisión histórica de dotar a la nación de una nueva Constitución que precisamente incorporara a su ámbito regulador tales efervescencias. Cumplieron ambas pues, con la prístina misión que a toda Constitución se le encomienda.

Como se ha dicho esa misión es la de regular fundamentalmente la vida de una sociedad que procura su armonía y su desarrollo, propendiendo a la vez, a garantizar la libertad de los individuos en un plano de igualdad frente a la ley en aras de alcanzar el valor supremo de la justicia.

Tan caros propósitos los convierte la Constitución en postulados ideológicos inamovibles, por ser expresión genuina de la voluntad histórica del pueblo, adecuándolos de tal manera que mantengan su eficacia normativa y reguiadora respecto de hechos surgidos de una realidad social en constante muta-



ción que llegan incluso a obligar la modificación normativa de las relaciones entre los individuos, entre estos y los órganos primarios de gobierno del estado, así como entre los estados mismos.

Sobre estos antecedentes procede plantear la pregunta: ¿es la Constitución con la que contamos hasta hoy los mexicanos, capaz de semejante empresa?

La realidad, en los últimos tiempos, nos sugiere una respuesta negativa frente a este cuestionamiento.

Baste simplemente recordar que en los últimos veintiséis años nuestra ley suprema ha sufrido 176 de las más de 400 reformas, contabilizadas por artículo, que desde su promulgación hasta la fecha se le han aplicado: 38 en la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez; 32 en la del licenciado José López Portillo; 54 en la del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado; 24 en la del licenciado Carlos Salinas de Gortari y; 28 en los diecisiete meses de la actual administración del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León.

Estos datos corresponden como se ha dicho, a la reforma por artículo modificado, pero si consideramos el número de modificaciones efectivas que ha sufrido el texto original de la Constitución, rebasa ampliamente el número de 600 reformas.

Esto, sin contar las que se han anunciado ya, para hacer factible la reforma política recientemente consensada, entre la Secretaría de Gobernación y los principales partidos políticos nacionales. En este sentido el PRD en principio propuso 44 cambios a la Constitución, en tanto que el PRI sugiere la necesidad de realizar modificación a 19 preceptos constitucionales.

Se ha insistido una y otra vez en que esta cascada de reformas que han modificado a 98 de los 136 artículos constitucionales, es decir al 72% de ellos, no han hecho perder la vigencia y capacidad reguladora de la Constitución de 1917, toda vez que, se dice, el espíritu original del constituyente del 16 se mantiene inalterado.

Se sostiene así que los principios torales, que los elementos esenciales de nuestra Constitución permanecen aún intocados, aseveración que a nuestro juicio, es inexacta, si analizamos que por

la vía de la reforma sistemática, a veces inconsulta, poco reflexiva y otras claramente innecesaria, se ha podido incluso, indirectamente si se quiere, trastocar los principios fundamentales con los que nació nuestra ley suprema.

Ella, como cualquier otra en el mundo, cuenta con una estructura conformada tanto por elementos esenciales como por elementos accidentales o contingentes, distribuyéndose todos ellos en diversos preceptos que se localizan a lo largo de todo su articulado constitucional.

De alterarse los primeros se lograría no una reforma, sino una transformación a la Constitución, toda vez que se estarían alterando las notas esenciales de ella, entendiendo por éstas, todas aquellas sin cuya presencia algo deja de ser lo que es. De ahí que se concluya que en tratándose de modificar la esencia de la Constitución de un pueblo, es decir, al perseguir el propósito de cambiar una Constitución por otra, solamente el pueblo estaría facultado para ello, ejerciendo su inalienable soberanía tal y como en nuestro caso lo estatuye el artículo 39 constitucional.

En cambio, cuando se desea alterar los elementos accesorios o contingentes de la Constitución para actualizar la capacidad reguladora de ésta a hechos supervivientes de la dinámica social, basta con poner en marcha el mecanismo "revisor" y "reformador" que como en nuestro caso se prevé en el artículo 135.

Se localiza pues en nuestro caso en el artículo 135 un mero procedimiento revisor y en su caso reformador, de donde se deduce que resulta absolutamente improcedente la socorrida identificación de un poder "constituyente permanente", tal y como con frecuencia recurrente indeseable se invoca ante la opinión pública para justificar la procedencia de reformas que incluso han llegado a alterar preceptos continentales de declaraciones histórico—fundamentales del pueblo mexicano, como fue el caso de los artículos 27 y 130.

Por naturaleza y por definición, el poder constituyente es expresión fiel, directa e inmediata de la soberanía del pueblo, y por tanto, participa de las características esenciales de dicha soberanía, cuales son la inalienabilidad, la indivisibilidad y la

imprescriptibilidad. Por tanto, el pueblo no puede ni dividir ni enajenar su soberanía en favor de un "constituyente permanente".

Un congreso que recibe el mandato del pueblo de erigirse en constituyente, en el momento mismo de expedir la Constitución, es decir, de cumplir con su mandato, debe desaparecer "ipso facto", es decir, sin necesidad de declaración alguna para ceder su sitio a los órganos constituidos por la Constitución expedida, entre los que por supuesto, se encuentra el órgano revisor y reformador de la propia Constitución, mismo que jamás puede arrogarse facultades de transformación constitucional, so riesgo de incurrir en un despropósito como lo sería el de llegar a suprimir a la propia norma fundamental que le da vida y sustento, para sustituirla por otra.

Independientemente de que a través de las centenas de reformas que se le han inferido a nuestra ley suprema, se hayan o no alterado sus elementos esenciales, lo que en mi opinión sí ha llegado a ocurrir, lo cierto es que se han modificado preceptos que contienen indiscutiblemente declaraciones fundamentales, que son expresión de la voluntad histórica del pueblo mexicano y que por ese simple hecho, debieran ser intocables por un mero poder revisor y reformador como el que advertimos, insisto, en el artículo 135.

Deben ser intocables incluso ante el supuesto de que se invoque la pretensión de modificar alguna parte adjetiva o secundaria del precepto continente de la declaración fundamental. En consecuencia, cualquier precepto que resguarde un elemento esencial de la Constitución debe estar absolutamente fuera del alcance del poder reformador y su modificación o alteración debe incumbir exclusivamente a un órgano constituyente facultado en tal carácter y para ello por la expresión directa y soberana del pueblo.

Debido a la errónea interpretación que dentro de nuestra tradición legislativa se le ha dado al invocado artículo 135, se le han llegado a practicar reformas al artículo 3 constitucional en 5 ocasiones; al artículo 27 en 16 ocasiones; al 28 en 5; al 41 en 4; al 73 en 39 ocasiones; al 82 en 5 ocasiones; al 89 en 11; al 94 en 8; al 103 en 1; al

105 en 3; el 107 ha sido reformado 12 veces; el 115 en 9; el 123 en 20; y en una ocasión el artículo 130.

No es nuestra pretensión en esta ocasión, ponderar el contenido ideológico, la pertinencia o la real utilidad que han acarreado cada una de las reformas a los preceptos enunciados, los que indiscutiblemente resguardan declaraciones fundamentales surgidas del devenir histórico de nuestro pueblo, y que en efecto, bien pueden ser objeto de una readecuación, siempre y cuando sea un órgano constituyente el que, recibiendo el mandato expreso del pueblo, reorienta a través de una nueva norma la conducta social hacia mayores espacios de libertad, de igualdad y de justicia.

Sin adjetivar pues estas reformas, y sin reparar por ahora en el hecho de si fueron producto de la ponderación, reflexión, consulta, capacidad de interpretación sistemática al articulado constitucional y mesura que exige toda pretensión reformatorio a una carta magna, simplemente nos constreñimos a aseverar que una Constitución a la que se le han practicado más de 600 reformas habiendo modificado varios de sus preceptos continentales de elementos esenciales, necesariamente luce, cuando menos, una apariencia sustancialmente distinta a la que sus precursores intentaron darle, amen de que con ello se haya logrado ya alterar su espíritu original como ocurre con nuestra actual Constitución.

Coincidimos en que hay que adecuar nuestro régimen de derecho a las nuevas exigencias que formula el mundo de nuestros días, desde la inserción a los marcos de competencia que plantea la globalización de las economías del orbe, hasta el fortalecimiento de los mecanismos internos que propicien una mayor seguridad entre los gobernados, pasando por el perfeccionamiento de una forma de gobierno orgánica y funcional propia de las sociedades maduras como lo es la democracia.

Coincidimos también en que para ello habrá que seguir actualizando nuestro texto constitucional, pero coincidimos también en que ha llegado el momento de mostrar al interior y al exterior, nuestra madurez jurídica, política y social, traducida en la capacidad de redactar un nuevo código fundamental, una nueva Constitución que esté a la



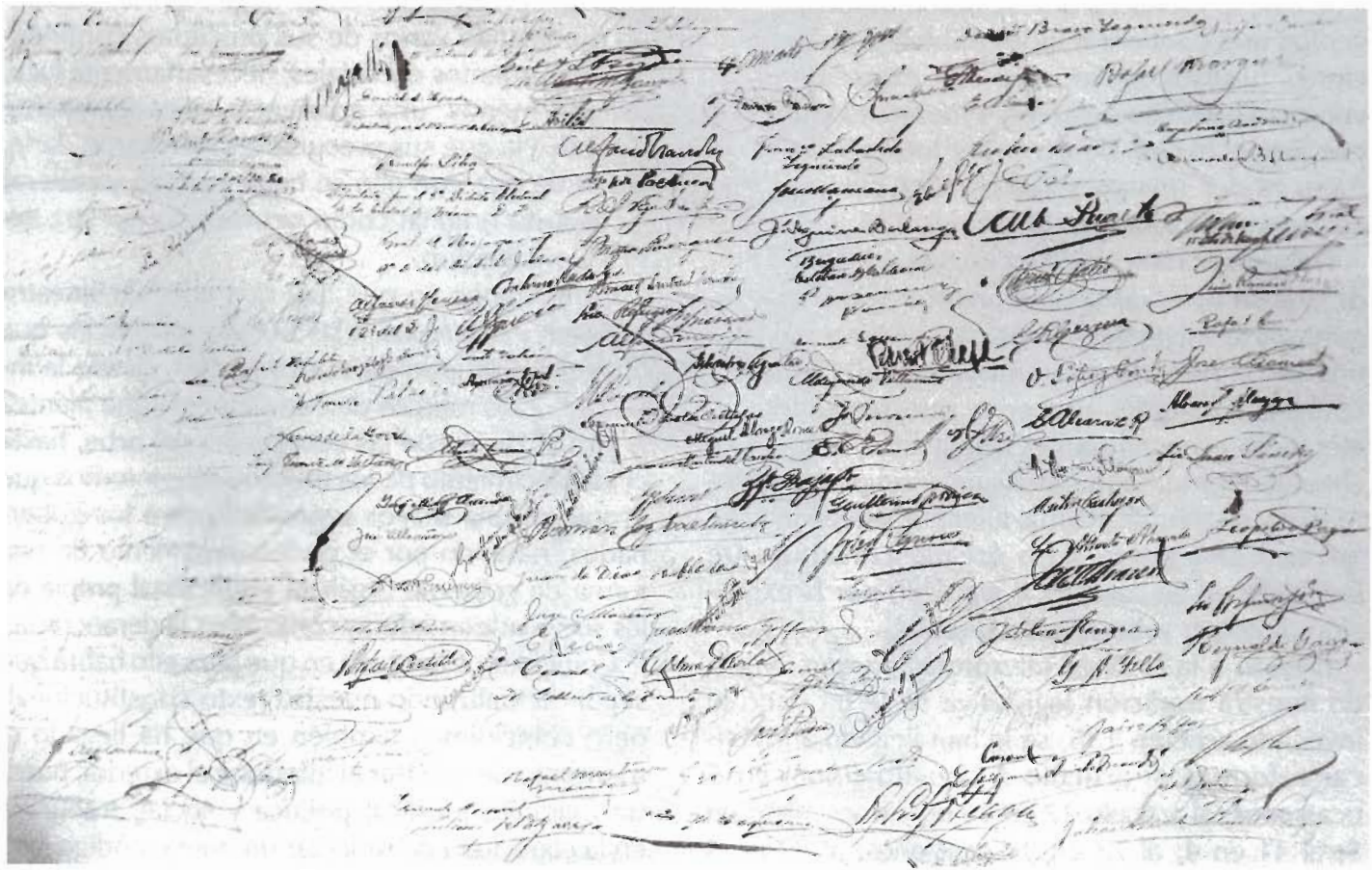
altura de las más modernas y avanzadas constituciones del mundo, antes que seguir recurriendo a la ya debilitada, a fuerza de su exageración, vía de la reforma sistemática a un documento magno que luce, más de 4 veces el número de modificaciones que los mismos artículos que en él se contienen.

Es necesario que respetando las declaraciones políticas, jurídicas, sociales y económicas fundamentales, de incuestionable arraigo histórico en nuestro pueblo y por consecuencia inalterables como el de un gobierno republicano, una forma de estado federal, una forma de vida y de gobierno funcional democrática, la distribución de funciones o distribución de poderes; un mecanismo eficaz de defensa de los particulares frente a los actos de exceso de las autoridades estatales; el papel del estado y los particulares en la actividad económica nacional; el catálogo de los derechos de campesinos y de obreros entre otros, los mexicanos nos dispongamos a reordenar, con una moderna y más adecuada sistematización las nor-

mas fundamentales que deben regular tanto a los precisados aspectos, como a los que han de regir la vida cotidiana de una sociedad que como la nuestra ha mostrado ya su transformación.

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

Los mexicanos necesitamos demostrar nuestra capacidad existente para elegir a quienes con sus luces, patriotismo y vocación de servicio a México, estén en aptitud de redactar una nueva ley suprema que refleje la nueva estructura normativa por la que haya de transitar hacia la evolución esta nuestra sociedad moderna con su equipaje



Firmas de los Diputados en el Acta Constitutiva

de intereses diversos, de posturas ideológicas distintas, con pretensiones disímiles, pero que encuentra, en su deseo de proyectar a la nación a niveles superiores de bienestar su punto substancial de convergencia.

Una nueva Constitución que aliente y proteja las actitudes dignas y decorosas de defensa a la independencia, a la soberanía y al nacionalismo que se arraiga en el fervor profundo de los mexicanos mediante fórmulas inteligentes, creativas que sepan armonizar con estos postulados, los intereses que campean en los escenarios de colaboración y de competencia a que los mexicanos estamos obligados a concurrir en lo internacional.

Es menester pues, demostrarnos a nosotros mismos en principio y demostrar al resto de las naciones después, que los mexicanos también somos capaces, como recientemente lo han sido otras naciones del mundo (España en 1978; Francia en 1958; Brasil en 1988; Argentina en 1994) de darnos una nueva Constitución que simbolice el grado de madurez política y cívica que hemos alcanzado, nuestra capacidad histórica de mirar al futuro.

Porque conocemos nuestra historia comprendemos nuestra realidad y somos capaces de prevenir el futuro convocando desde ahora a un gran y nuevo acuerdo nacional, al que según se ha mostrado ya en repetidas ocasiones, podemos arribar desde la diversidad, para enderezar el esfuerzo de todos los mexicanos por la senda de la estabilidad política, de la seguridad jurídica y de la certeza económica, hacia el históricamente anhelado desarrollo definitivo del país.

Ésta que para algunos pudiera parecer una declaración quimérica, es una tarea perfectamente realizable para los mexicanos, si despojándonos de temores, apelando a la fuerza incólume de la experiencia con que nos legaron nuestros antepasados, y confiando en nuestras mostradas luces y capacidades, nos decidimos de una vez por todas a dar, ahí sí, el paso fundamental que nos inserte en la modernidad.

Sustituyamos ya la pobre estrategia de la reforma casuística y presionada por las circunstancias que en cada ocasión parecieran sorprendernos, por una decisión histórica de estudiar, preparar,

redactar y promulgar con orgullo una nueva Constitución que signifique la diferencia entre colocarnos cuando menos a la altura de los próceres que con su sangre y sus luces construyeron instituciones para el bienestar de sus hijos, y la dolorosa actitud de seguir siendo víctimas de una dinámica social a la que, no saben afuera si por fatiga, incapacidad o temor seguimos enfrentando con el rudimentario instrumento de la modificación en vez del de una visionaria creación.

Debemos pugnar por tener una nueva ley suprema en la que además se consigne auténtica y eficazmente un mecanismo que responda al principio de rigidez constitucional; un mecanismo en el que se contemple que para reformar preceptos expresamente señalados por ser continentes de elementos esenciales o declaraciones políticas fundamentales, además del procedimiento que deba seguirse para reformar cualesquiera de los restantes artículos constitucionales, se deba consultar por la vía del referéndum al único soberano capaz de alterar o modificar su forma de gobierno: al pueblo.

Sin incurrir en imitaciones extralógicas conviene para tal efecto, repasar las fórmulas con que para este fin cuentan no sólo otros países sino algunos de nuestros propios estados de la República. Son los casos entre los primeros de Uruguay cuya Constitución en su artículo 331 señala que: "la presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos; a) por iniciativa del 10% de los ciudadanos inscritos en el registro cívico nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al presidente de la asamblea general, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata.

En el caso de Francia el artículo 89 de su Constitución al referirse a las iniciativas de revisión al propio ordenamiento máximo, señala que éstas las podrán realizar conjuntamente el presidente de la república a propuesta del primer ministro, y los miembros del parlamento.

En su párrafo segundo señala que el proyecto o la propuesta de revisión debe ser votada por las dos asambleas en términos idénticos pero que la



revisión será definitiva hasta después de haber sido aprobada por referéndum.

Concluye señalando que ningún procedimiento de revisión puede ser iniciado o llevado adelante cuando se refiera a la integridad del territorio y que la forma republicana de gobierno simplemente no puede ser objeto de revisión; declaración ésta última que también adopta la Constitución italiana en su artículo 139.

La Constitución del estado de Durango ofrece un ejemplo de mayor grado de rigidez para aceptar reformas a su articulado, según lo previene el artículo 122 al ordenar que durante el período ordinario de sesiones en que la legislatura hubiere recibido la iniciativa de reforma, no se hará más que mandarla **publicar en la prensa** y comunicarla directamente al **ejecutivo, tribunal de justicia** y a cada uno de **los ayuntamientos** del estado a fin de que emitan su juicio por escrito, dirigiéndolo al congreso o diputación permanente, **quienes** formarán **un expediente** con todas las **constancias** que **recibieron**, con las cuales **deberá** armarse un expediente que se turnará a la comisión de puntos **constitucionales** en el sexto día de haberse abierto las sesiones del período ordinario siguiente **al del que recibiera** el proyecto de reforma (fracción I, **art. 122** Constitución de Durango).

**Resulta a todas** luces conveniente desde cualquier **aspecto que se** le quiera mirar, robustecer el **principio de rigidez** en nuestra ley fundamental, a fin de **salvaguardar** de exigencias naturales o artificiales que sexenio a sexenio se esgrimen como justificaciones **dogmáticas** para alterar la redacción de nuestro texto supremo, comprometiendo a generaciones futuras respecto de acciones presentes, que en **no pocas** ocasiones acusan inutilidad **absoluta** cuando no perjuicios irreparables.

La **opinión que sustento** y que apunta hacia la **conveniencia de contar** con una nueva Constitución, exige por **supuesto**, la **mediación** de un estudio sereno, **ponderado**, que **quede** a cargo de **quienes estén** **probablemente** facultados para ello, así como del concurso de la ciudadanía, previa y suficientemente **informada** sobre el contenido, alcances y trascendencia de la empresa propuesta, para que de esta forma se encuentre en apti-

tud plena de decidir sobre la procedencia o no de tan importante substitución.

Se requiere de igual forma un alto grado de compromiso y voluntad política tanto de los órganos de gobierno competentes como de los principales organismos de representación ciudadana, por trabajar con el único afán de servir a México mediante el fortalecimiento de sus instituciones a partir de la creación de una moderna, homogénea y mejor sistematizada ley suprema, fundada en un nuevo convenio social del que emane la voluntad general reconocible por todos y que desde luego deje en el olvido las centenas de alteraciones que lamentablemente hasta hoy acusa nuestra carta magna.

En conclusión, no me cabe duda de la necesidad y conveniencia de que nuestro país cuente con una nueva Constitución que, configurada en los términos expuestos, sirva, como instrumento formalizador y orientador supremo de los esfuerzos nacionales, para enfrentar con mejores augurios los desafíos que **nos depara** el nuevo siglo, en cuyo umbral **nos encontramos**.

No ha de ser ésta **una** empresa realizable de un día para otro, requiere del ireemplazable concurso del tiempo, más no en demasía, sino en su justa proporción. En este sentido bien puede procederse a la adición de un artículo transitorio en el que se estipule que el **electorado** nacional habrá de sufragar para elegir en una próxima legislatura federal un congreso general ordinario y extraordinario a la vez, encargado de redactar el **proyecto de una nueva Constitución**. Proyecto que **debería ser** sometido a la aprobación final del cuerpo social elector por la vía del referéndum.

**Institución** esta última que por su alto contenido democrático debe también incluirse en nuestro texto constitucional, presente o futuro, en los términos, plausibles por cierto, en que lo ha sugerido recientemente el **secretario de gobernación**, para inyectarle la incuestionable dosis de legitimación y fortaleza a las grandes decisiones, que propuestas desde el ámbito institucional, pretenden modificar en cualquier forma la vida política, jurídica, económica o social de la nación.

## ¿Y la voluntad popular? Polémica sobre el Artículo 115 Constitucional\*

IGNACIO GONZÁLEZ REBOLLEDO Y JULIO PATIÑO RODRÍGUEZ

**D**on Horacio Mota —por quien nuestra generación siente, al lado de otros reconocidos maestros, especial afecto, estimación y respeto— nos enseñaba en la década de los cincuentas que los cargos de elección popular eran irrenunciables y a mí me parecía, como me sigue pareciendo, que eran tan evidentes los principios que lo sustentaban que estaba fuera de contexto el pretender presentar objeción alguna; pero existiendo signos claros de que lo que me parece no le parece a muchos, considero necesario hacer un comentario acerca de la misma.

Si a Don Manuel González Salvador no le interesaba ser Alcalde de Coatzacoalcos, me pregunto: ¿Para qué aceptó ser postulado Presidente suplente?, ¿Para qué le tomó el pelo a los ciudadanos?, ¿No habría sido mejor declinar la postulación que prestarse a burlar el voto popular?

Ahora tenemos en Coatzacoalcos, como ya lo tuvimos en esta ciudad Capital, que su Presidente Municipal no es por quien el pueblo votó, sino aquél en cuyo favor operaron las coyunturales condiciones políticas y esto, al margen de cualquier consideración en favor de mis muy queridos amigos Manuel Fernández Ávila y Carlos Brito Gómez, es violentar la letra y el espíritu de la Constitución Política de este país, que en su artículo 115 fracción I ordena que «Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa...» El texto no puede ser más claro: de elección directa.

Si existe voluntad política para vivir en los cauces de una auténtica democracia y, de paso, acabar con la viciosa costumbre de tomar los cargos de elección popular como trampolines políticos

### **Ignacio González Rebolledo**

*Actualmente es Diputado Federal a la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados por el VI Distrito del Estado de Veracruz (Jalapa). Es Licenciado en Derecho por la Facultad Jurídica de la Universidad Veracruzana. Ha sido Diputado Federal en dos ocasiones y Diputado Local por su estado natal. Se desempeñó como Presidente Municipal Constitucional por Jalapa, Veracruz. Como servidor público se ha desempeñado como Juez de Primera Instancia en Coatepec y Jalapa; Secretario Particular del Jefe del Departamento del Distrito Federal, Lic. Octavio Senties; Coordinador de Divulgación y Relaciones Públicas del IMSS en la Delegación Norte de Veracruz y Delegado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el Estado de Veracruz.*

### **Julio Patiño Rodríguez**

*Licenciado en Derecho. Egresado de la UNAM, ha desempeñado entre otros cargos: Subdirector General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación; Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación; Director General de Asuntos Jurídicos y Legislación de la Presidencia de la República; Oficial Mayor de la Secretaría de la Presidencia; Presidente de la Asociación Nacional de Abogados al Servicio del Edo., en el Edo. de Veracruz; Senador de la República; Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República; Actualmente es Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz; Vocal, Vicepresidente y desde 1994 Presidente de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos.*

\* En el periodo que va del 6 de junio al 10 de agosto de 1989, en el Semanario "Punto y Aparte" tuvo lugar UN DEBATE entre el autor y el entonces Senador de la República, Lic. Julio Patiño Rodríguez, al que dio origen el artículo anterior "¿Y la Voluntad Popular?".



—previa reiteración de que se viene a gobernar por seis años— es necesario, entre otras cosas, establecer en texto expreso su irrenunciabilidad y, para evitar subterfugios, decretar la inhabilitación para cualquier otro cargo de elección popular a todo aquel que de cualquier manera se separe del que está investido o no rinda su protesta de ley. Licencia sólo para contender en otro proceso electoral o para servir a su partido y entonces ¿ver si seguimos burlando la voluntad popular!

### **Mi amigo González Rebolledo, no leyó el 115 Constitucional completo.**

Senador Julio Patiño Rodríguez.

“Absolutamente legal la designación de Brito”.

La ley que expidió la Legislatura del Estado en las postrimerías de 1986, bajo la cual fue designado Presidente Municipal de Coatzacoalcos el licenciado Carlos Brito Gómez (como antes lo fue de Jalapa el licenciado Manuel Fernández Ávila), está apegada estrictamente al contenido del artículo 115 Constitucional y la propia Constitución del Estado, afirmó el Senador Licenciado Julio Patiño Rodríguez, prácticamente el autor del ordenamiento en cuestión.

Entrevistado a propósito de la polémica que desató un comentario del Licenciado Ignacio González Rebolledo, publicado en el número 522 de “Punto y Aparte”, donde afirma que se burló la voluntad popular y se “violentó” la letra y el espíritu de la Constitución Política en su artículo 115 fracción I, agregó:

“Esa reforma obedeció principalmente a una laguna que tenía la Ley Orgánica Municipal”. Recordó que un principio general del derecho dice que una autoridad sólo puede hacer lo que le permita la ley. “Así que ante esa laguna que existía la Legislatura la llenó con una disposición que es perfectamente constitucional”.

Explicó:

La Ley Orgánica Municipal expedida en la época del Gobernador Adolfo Ruiz Cortines (años 40) establecía que se llamaría al suplente respectivo y que si éste faltara, entonces se llamaría al suplente que le siguiera en el orden establecido.

Posteriormente, durante el gobierno del Licenciado Agustín Acosta Lagunes se expidió otra, que

abrogó la anterior “y esa es la que tiene la laguna en su artículo 23, que no contempla ninguna hipótesis. Entonces, cuando llegara este caso, habría absolutamente un vacío de poder en un Ayuntamiento y eso no es posible”.

“Es muy clara la ley cuando dispone que cuando falte algún miembro de los ayuntamientos —y es así, en términos genéricos cuando falte, por cualquier razón— se estará a llamar a los suplentes o se estará a lo que disponga la ley”.

Patiño Rodríguez, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, además secretario de las Comisiones de Hacienda y de Gobernación, así como miembro del Departamento Central, de la Jurisdiccional, de la de Asuntos Legislativos del propio Senado y, en la Comisión Permanente del Congreso, Secretario de la Primera Comisión, ejemplificó cómo esa situación está contemplada en otras leyes locales como las de Aguascalientes, Morelos, Campeche y Coahuila.

Explicó que con el ordenamiento de tiempos del gobernador Ruiz Cortines podría darse el caso de que el suplente del Primer Regidor fuera el que ocupara el cargo de Presidente Municipal “y era perfectamente válido y constitucional, lo que podría considerarse como no muy político o hasta cierta manera incongruente, pero correctamente ajustado a la Constitución, porque ésta le da facultad a todas las Legislaturas que contemplen los aspectos que mejor convengan a los intereses de cada Estado”.

En concreto —se le preguntó— ¿es constitucional o anticonstitucional?

“Es absolutamente constitucional, y eso casi podríamos decir que está fuera de toda discusión, porque para que una disposición pueda ser considerada como tal necesita contrariar abiertamente un artículo de la Constitución y, en este caso, la propia Carta Magna le da facultades a cada Legislatura para que resuelva lo que considera más conveniente. Y eso está establecido en el propio artículo 115”.

“Es norma que ha regido mi vida, ajustar siempre mis actos a lo que dispone siempre la Constitución y esta es congruente con la protesta que uno rinde como funcionario”.



El Diputado Félix F. Palavichini en Tribuna

Manifestó: "Leído un artículo parcialmente podría interpretarse de manera equivocada. Yo siento que mi amigo González Rebolledo no leyó el artículo 115 constitucional completo. Sugiero que lo lea para que encuentre que la propia Constitución recoge este principio, que también es consagrado en la propia Constitución de nuestro Estado, en su artículo 113"

Leyó la parte conducente de dicho artículo: "Si alguno de los miembros de los ayuntamientos no se presenta o dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente o se procederá según lo disponga la ley".

Concluyó: "Por último quisiera agregar que estas son especulaciones de carácter estrictamente

jurídico, porque de acuerdo con nuestro sistema constitucional la única facultad para decir que un artículo o una ley es anticonstitucional es de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las nuestras son simples consideraciones que juzgamos están apegadas a derecho".

Julio 6 de 1989

**No, mi querido Julio.**

Ignacio González Rebolledo

No confundamos el Ayuntamiento con el Concejo Municipal o Junta de Administración Civil, como los denomina el proyecto de reformas al 115 constitucional presentado por el Comité Ejecutivo Nacional del PNR en el año de 1932 (el Constituyente de 1917 había aprobado la fracción I con un sólo párrafo por lo que el proyecto fue de adición). Ayuntamiento y Concejo Municipal son entes jurídicos totalmente distintos que, si actúan dentro de una misma demarcación territorial y tienen las mismas atribuciones, por esencia, se excluyen.

El Concejo Municipal surge generalmente cuando declarado desaparecido un Ayuntamiento y no procediendo que lo integren los suplentes, la Legislatura designa entre los vecinos a los ciudadanos que deben concluir el periodo.

¿Cómo conciliar el que por dos veces el Constituyente Permanente haya ordenado que el Municipio sea administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa (fracción I del 115) y que los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos sean electos de esa manera (primera parte del párrafo segundo de la fracción I del citado 115) con la referencia a una elección indirecta o a un nombramiento o designación para quienes desempeñan las funciones que le son de esos cargos?

Mediante una correcta interpretación. Tengamos muy en cuenta que no hacerlo es tanto como afirmar que el Constituyente Permanente no sabía lo que estaba haciendo o que incurrió en una evidente contradicción. Ninguna de estas hipótesis es admisible.



En efecto, en el segundo párrafo de la fracción I del 115 el Constituyente prohibió la reelección de los integrantes de un Ayuntamiento (Presidente, Regidores y Síndicos) y para que la prohibición comprendiera a los integrantes de cualquier otro organismo que desempeñen las funciones que le son propias a ellos (no dice suplan), dijo textualmente: "...Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrá ser electa para el periodo inmediato".

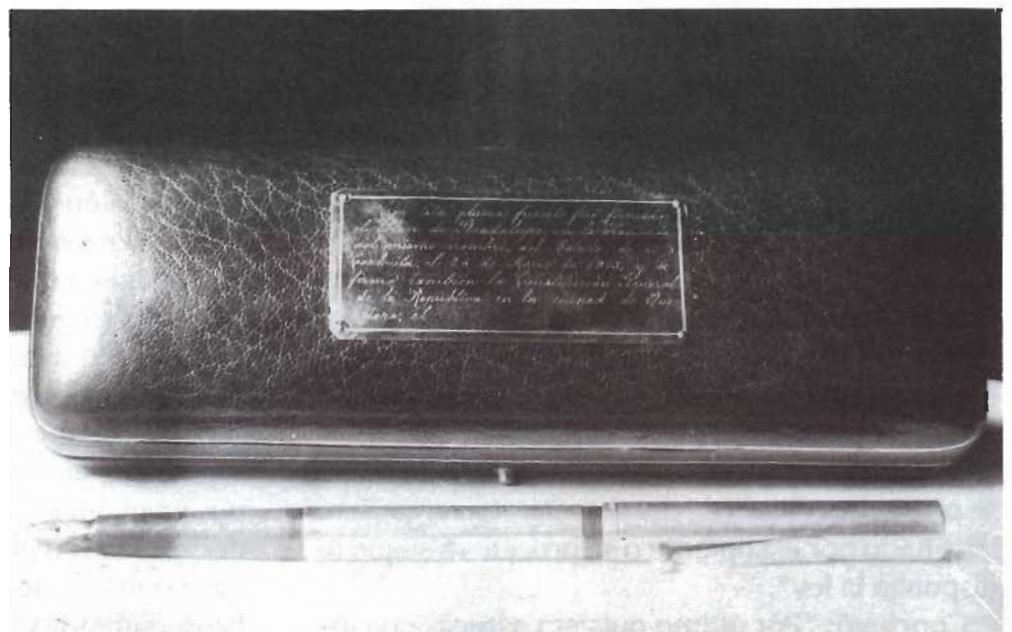
Y este texto lo tenemos que relacionar con aquella Iniciativa del PNR, que le dio origen y que textualmente dice:

«Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, elegidos popularmente, no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato. Los miembros de los concejos municipales o de las juntas de administración civil no podrán ser elegidos para el periodo inmediato.

¿Por qué se suprimió la referencia a los Concejos Municipales o Juntas de Administración Civil? Porque el Constituyente Permanente se percató de que si limitaba la prohibición a estos organismos, los Estados burlarían la no elección mediante el sistema de un nombre distinto; por ejemplo, Directorio Municipal, y como la prohibición no los contemplaba sus integrantes podrían sin obstáculo legal alguno elegirse para el periodo inmediato; por eso se suprimió la referencia a Concejos Municipales o Juntas de Administración civil por la de "...Cualquiera que sea la denominación que se les dé..." La Constitución autoriza a integrar estos organismos mediante. «elección indirecta o por nombramiento o por designación" más no a los ayuntamientos (a quienes separa en su redacción de estos otros organismos con

un punto y seguido) amén de ordenar por dos veces "elección popular directa". (De consultarse el Diario de los Debates, ruego detenerse en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación y en la intervención del diputado Pérez Gasca en la sesión del viernes 16 de diciembre de 1932).

Nada más claro, nada más evidente que el Constituyente está hablando no de manera o formas para suplir Ediles, sino de dos organismos totalmente distintos: uno, el Ayuntamiento, que integran el Presidente, los Síndicos y los Regidores y que por expreso y reiterado mandato serán de elección popular directa; y otro, que por elección indirecta, designación o nombramiento de alguna autoridad, cualquiera que sean sus denominaciones, desempeñe las funciones que le son propias a Presidentes, Regidores y Síndicos. ¿Y cuál es ese otro organismo? aquel que prevé la Ley Orgánica del Municipio Libre para la Entidad en la figura del Concejo Municipal y en el que efectivamente el que lo preside no se llama Presidente Municipal sino Presidente del Concejo y los Síndicos y Regidores tampoco se llaman así, sino Vocales del Concejo Municipal. Decir que el Constituyente Permanente establece reglas de suplencia es olvidar la historia de nuestros preceptos constitucionales.



Pluma con la que se firmaron el Plan de Guadalupe y la Constitución de 1917

Mientras el Presidente Municipal sea substituido por el suplente o por el Síndico nada se habrá alterado, estaremos frente a un Ayuntamiento y lo estaremos porque sus integrantes lo son por voluntad directa, el Presidente seguirá siendo eso, Presidente Municipal; pero desde el momento en que interviene una elección indirecta o existe designación o nombramiento para desempeñar las funciones de los Ediles, cualquiera que sea su denominación para substituirlos, el Ayuntamiento desaparece, no existe, existe lo que usted quiera (en Veracruz, Concejo Municipal) pero no Ayuntamiento.

Por ello afirmo, una vez más, que tanto el artículo 23 de la Ley Orgánica del Municipio Libre para nuestra entidad veracruzana como las designaciones de Fernández Avila y Brito Gómez son inconstitucionales, y que el hecho de que otras Entidades Federativas incurran en igual o semejante aberración no nos quita ni la afrenta jurídica ni la deshonra política, pues no me hace santo la maldad de los demás.

Si hay elección, hay Ayuntamiento; si hay designación, hay Concejo Municipal; introducir designaciones en la integración de Ayuntamientos es trastocar el orden jurídico, es despreciar la voluntad popular, es, en síntesis, acercarse peligrosamente a una dictadura."

Julio 13 de 1989

**Sí, sí mi querido Ignacio**

Senador Julio Patiño

Sí podemos afirmar categóricamente la plena constitucionalidad del artículo 23 de la Ley Orgánica del Municipio Libre y de los decretos de la H. Legislatura del Estado de Veracruz, que designaron a los C.C. Manuel Fernández Ávila y Carlos Brito Gómez, para suplir las ausencias definitivas de los Presidentes Municipales, propietarios y suplentes, de Jalapa y Coatzacoalcos, respectivamente.

Señalaremos, en primer término, que la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal contiene cinco párrafos.

El autor de las notas periodísticas sólo se ha referido a los dos primeros; además, los ha aplicado e interpretado erróneamente.

De la simple lectura de dichos comentarios se desprende que su autor, al parecer, se quedó en

sus "profundos estudios", en aquel viernes de diciembre de 1932, desconociendo que posteriormente éste artículo ha sido reformado y adicionado precisamente en el asunto a que se refieren las citadas publicaciones; en tal virtud, haremos una mención de todos los párrafos de esta fracción y, sobre todo, del último, que es el exactamente aplicable al caso que ocupa nuestra atención.

El primer párrafo consagra que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Se trata de una disposición de carácter general que es atemperada por los casos de excepción que contiene la propia norma constitucional.

El segundo párrafo se refiera a disposiciones que prohíben la reelección de los miembros de los Ayuntamientos y de las personas que con cualquier denominación desempeñen las funciones propias de esos cargos.

Aquí vale la pena aclarar que estos párrafos son los que fueron analizados con una interpretación retorcida y a la conveniencia de un punto de vista, totalmente equivocado y no aplicable al caso en cuestión. ¿Qué tiene que ver la no reelección con la sustitución de un miembro del Ayuntamiento?

Se dijo que éste párrafo no dice nada acerca de la suplencia de un miembro del Ayuntamiento. Claro que no, porque ésto se encuentra previsto en el último párrafo de la fracción I, del cual yo no sé por qué motivo se ignora su existencia, dado que es el meollo de toda esta cuestión.

Los párrafos Tercero, Cuarto y Quinto datan del día 4 de febrero de 1983, fecha en que entraron en vigor en toda la República. Es decir, estas reformas son muy recientes, quizá está sea una razón u otra es que a veces las ediciones de la Constitución no se encuentran al día, textualmente expresan:

"Las legislaturas locales por acuerdo de la dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan".





*Aspecto de los Debates realizados en el Salón de Sesiones de Querétaro*

“En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento, o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designaran entre o los vecinos a los Concejos Municipales, que concluirán los periodos respectivos.”

“Si alguno de los miembros dejase de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley”.

Podemos apreciar que la Constitución Federal a partir de 1983 sí prevé la existencia de los Concejos Municipales, y estas disposiciones mencionadas, por sí solas debaten todas y cada una de las aberrantes especulaciones y confusiones que sobre el particular se virtieron, y digo aberrante para usar los mismos calificativos.

Como decimos los abogados, a mayor abundamiento, la parte final de la fracción I del artículo 115 Constitucional, que repito no ha sido mencionada ni analizada por los impugnadores de

los actos jurídicos expedidos por la Legislatura del Estado, dispone claramente que si alguno de los miembros de los Ayuntamientos dejara de desempeñar su cargo será substituido por sus suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Este precepto constitucional tuvo su origen en una iniciativa del presidente Miguel de la Madrid que proponía textualmente que: “Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será substituido por su suplente o se convocará a elecciones, según lo disponga la ley”.

Sin embargo, esta idea no fue aceptada por el Constituyente Permanente y en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Planeación del Desarrollo Económico y Social, del Senado de la República, que fue Cámara de Origen, se dijo:

“Tal como lo expresa el preámbulo de la iniciativa, el texto propuesto en esta fracción recoge principios electorales de la norma constitucional federal y generaliza sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los estados. Sin

embargo, respetando íntegramente el espíritu y propósito del texto de esta multicitada fracción I, las comisiones han considerado conveniente modificar el último de sus párrafos, en el que se prevé por la Iniciativa que la falta de alguno de los miembros en el desempeño de su cargo resolverá sustituyéndolo por su suplente, lo que es indefectible, o bien convocando a elecciones en los términos de la Ley. Es esta última parte la que estas comisiones han considerado conveniente suprimir, pues la falta de uno o varios que no constituyan mayoría de los miembros del ayuntamiento, no debe forzar desde el orden constitucional federal, a la elección; basta que se haga una remisión a las disposiciones de las leyes locales como lo propone el proyecto de estas comisiones”.

Esta modificación a la iniciativa Presidencial, hecha por la Cámara de Senadores fue aprobada por la Cámara de Diputados y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, incluyendo desde luego a la de Veracruz. Reforma que también fue aceptada por el ciudadano presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, y por esta razón se encuentra formando parte de la Constitución desde el 4 de febrero de 1983.

La norma fundamental del país dispone que toda resolución de la autoridad debe estar fundada en derecho, es decir, señalar expresamente las disposiciones legales en que se apoye, y que éstas sean aplicables al caso concreto que se trate.

En los casos de Jalapa y Coatzacoalcos que estamos comentando, los preceptos aplicables son claros, no suscitan ninguna duda, y no dan lugar a otra interpretación, pues ésta se da cuando los artículos son oscuros o contradictorios, pero en estos casos se trata de normas expresas que rigen los supuestos previstos por la ley.

En efecto, el último párrafo de la fracción I del 115, ya analizado, permite a la ley local regular la substitución de uno de los miembros de los ayuntamientos.

Por su parte y en igual sentido el artículo 113 de la Constitución de Veracruz que en su primera párrafo dispone:

“Los miembros de los Ayuntamientos, durarán en su cargo tres años, debiendo tomar posesión

el día primero de diciembre inmediato a la elección; si alguno de ellos no se presentare o dejare de desempeñar su cargo será sustituido por el suplente, o se procederá según lo disponga la ley.”

La Ley de la materia, la Orgánica del Municipio Libre de nuestro Estado, que fue expedida con base en los preceptos Constitucionales Generales y Locales, el 3 de febrero de 1984 y adicionada por decreto del 10 de noviembre de 1985, en la parte final del artículo 23 dispone:

“Si faltase también el suplente, por licencia o ausencia definitiva, para cubrir la vacante que corresponda, la legislatura o la Diputación permanente en su caso, designará el substituto para concluir el período”.

Estas disposiciones son las que rigen para la ausencia definitiva de un miembro, propietario y suplente del ayuntamiento, que son los supuestos que se han dado en Jalapa y Coatzacoalcos.

La propuesta para que en este caso se convocara a nuevas elecciones, no fue aprobada por el Constituyente Permanente.

El espíritu del legislador constitucional es el manifestado y concretado en el dictamen del Senado de República del 28 de diciembre de 1982, y ni un milagro de los que ejercen la santidad sin título, lo puede cambiar.

Ahora podemos afirmar que sí está analizado, aunque sea en forma somera, todo el contenido de la citada fracción I del artículo 115.

Afrenta jurídica podría ser; perder una discusión de carácter legal. Deshonra política sería que esa polémica verse sobre un tema que se supone se es especialista en la materia, puesto que el sistema lo designó y el voto popular lo refrendó, para desempeñar ese mismo cargo.

De ninguna manera la ignorancia de la ley es acercarse peligrosamente a una dictadura.

Olvidar o desconocer la historia de nuestros preceptos constitucionales es acercarse peligrosamente a la ignorancia.

La ignorancia de la ley no excluye su cumplimiento.

Lo dicho. No leyó mi querido amigo y condiscípulo Ignacio el 115 constitucional antes de formular política y jurídicamente los desafortunados comentarios.”



Julio 20 de 1989.

### ¿Municipio libre, Julio?

Ignacio González Rebolledo

No está a discusión que el suplente substituya las ausencias de un miembro propietario, como tampoco lo está que a falta de suplente se esté a lo que disponga la ley reglamentaria; la discusión se da a otro nivel.

Que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados tengan la atribución de legislar es algo tan evidente que nadie, absolutamente nadie, ha cuestionado.

La cuestión es otra muy distinta, la cuestión es si la Federación o los Estados, al legislar, tienen límites irrebasables y la respuesta es sólo una: Sí; la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

Decir que el párrafo quinto de la fracción I del 115 constitucional autoriza a la ley reglamentaria a disponer a su antojo, como bien le plazca, a su regalada gana, la substitución de suplentes, resulta inadmisibles en boca de un abogado; pero políticamente peligroso en la pluma de un Senador.

A la Constitución la debemos entender como el gran marco jurídico conforme a la cual todos los actos de la autoridad deben ajustarse (la ley es también un acto jurídico). Podemos entenderla como la norma insuperable que ordena tanto al Congreso de la Unión como a las Legislaturas: reglámenme; y así, por ejemplo, al ordenar que el patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad (fracción XV del apartado A del 123 constitucional) la Ley Federal del Trabajo hace lo que debería hacer la Ley Orgánica del Municipio Libre para Veracruz: reglamentar adecuadamente. Si usted acude a la Ley Federal constatará que ningún precepto, fracción o inciso autoriza a que en algún centro de trabajo impere la inseguridad o la falta de higiene.

Si la Constitución dijera reglámenme los cuadrados, las legislaturas tendrían que reglamentar los cuadrados, no los círculos; decir que se reglamenta el círculo porque también es una figura geométrica es eludir todo debate serio; sí la Constitución dice reglámenme los cuadrados, a reglamentar cuadrados.

Pues bien, de la misma manera debe ser entendido el artículo 115 constitucional; aquí la orden a las Legislaturas es reglamentar no un Ayuntamiento cualquiera, no, sino un Ayuntamiento electo popular y directamente y esta orden, que constituye la esencia del Municipio Libre, es intocable. La Constitución dice «cada municipio será administrador por un ayuntamiento de elección popular directa», dice será, no que podrá ser. Dice será, no que a veces sea; el ser de elección popular directa es pues intocable; no hacerlo, es pisar terrenos tan peligrosos que no faltará quien proponga diputados por designación basado en el supuesto argumento de que como la Constitución General no prevé la substitución del suplente en funciones corresponde a los Estados llenar ese vacío, que como se ve es el que le sirve a don Julio para afirmar que el artículo 23 de la Ley Orgánica del Municipio Libre para Veracruz es perfectamente constitucional.



Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, y el licenciado y diputado Luis Manuel Rojas

Reitero mi posición: substituir ediles, sí, pero para no violentar la Constitución, de entre aquellos que la ciudadanía eligió de manera directa: Síndicos o Regidores, sean estos propietarios o suplentes.

Julio 27 de 1989

**“Crónica de los nacidos para perder”.**

**Don Ignacio no pudo encontrar la cuadratura al círculo.**

Senador Julio Patiño Rodríguez

Realmente a mí me parece extraña la actitud de mi querido amigo don Ignacio, si él tenía las ideas que expresa en sus comentarios, ¿Por qué siendo Presidente Municipal de Jalapa, no las propuso para que fueran incluidas en La Ley Orgánica del Municipio Libre de nuestro Estado, cuando el ordenamiento se discutió y aprobó en el año de 1984, máxime que gozaba de la confianza de Titular del Poder Ejecutivo?; pero más aún, en la iniciativa de la H. Legislatura que reformó dicha ley, en el año de 1986, que por cierto no sólo fue

adicionada en el tan comentado artículo 23, sino reformada en catorce artículos más y adicionada también en su Título Octavo, con un Capítulo Segundo, que trata de la contribución de los particulares para obras públicas, ¿Por qué, en esa época cuando él era asesor jurídico del C. Gobernador del Estado, no incluyó las ideas que ahora manifiesta?. A mí me tocó explicarle a don Ignacio de viva voz, el contenido de toda la reforma; el propio don Ignacio pasó a firma del señor Gobernador Agustín Acosta Lagunes, el decreto promulgatorio de los quince artículos que conformaron la reforma, entre los cuales está el artículo 23 que ahora según dice es anticonstitucional. De esto yo fui testigo, pues estaba en su oficina que, por cierto, pasé a ocupar posteriormente, pienso que estos comentarios, además de equivocados, están fuera de tiempo.

Pero olvidemos lo anterior que no tiene tanta importancia y pasemos al análisis estrictamente jurídico, al fondo legal de esta cuestión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene dos clases de disposiciones.



Luis Manuel Rojas, Presidente del Consejo Constituyente de Querétaro, firmando el Acta Constitutiva



En las primeras ordena, dicta, manda, establece obligaciones, prohibiciones y derechos; son disposiciones per se, es decir, por sí mismas.

En las segundas delega en el Congreso de la Unión o en las Legislaturas de los Estados, o en ambos, algunos aspectos de la normatividad política, económica y social de las personas a través del proceso legislativo.

A esta clase de disposiciones pertenecen el párrafo quinto de la fracción I y la fracción VIII del artículo 115 constitucional.

Sofisma es una razón o argumento aparente, con que se quiere defender lo que es falso.

Errónea es la proposición de don Ignacio; "substituir ediles sí, pero para no violentar la Constitución, de entre aquellos que la ciudadanía eligió de manera directa; síndicos y regidores, sean propietarios o suplentes".

La única elección directa es la que la ciudadanía hizo en favor de Presidentes Municipales y Síndicos, las regidurías, con una sola excepción, que no se da en Veracruz, son asignadas en forma indirecta mediante un mecanismo de representación proporcional de acuerdo con el código electoral del Estado de Veracruz, que fue expedido en base a la delegación de facultades que el constituyente permanente hizo en favor de las legislaturas de los estados en la fracción VIII del artículo 115 constitucional, cuando dispuso que "VIII las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

La reglamentación que tiene Veracruz difiere de los preceptos que regulan esta materia en otras entidades del país. Esto es válido y constitucional dado que la Carta Magna delegó en las Legislaturas de los Estados la facultad para que éstas, de acuerdo con su idiosincrasia, antecedentes, costumbres, normas que ya tenían establecidas y precedentes, buscaran la mejor solución jurídica y política, tomando muy en cuenta los factores históricos sociales y económicos de la entidad de que se trate.

Como hemos visto por disposición constitucional y legal, la integración de los Ayuntamientos en todo el país es mixta, ya que operan el sistema de

mayoría relativa y el de representación proporcional, para no ir más lejos veamos la conformación del que tenemos frente a la casa, el municipio de Jalapa, que cuenta con un presidente municipal y cuatro síndicos (todos ellos miembros del PRI) elegidos directamente por la ciudadanía bajo principio de mayoría relativa, con diez regidores asignados en forma directa por el principio de representación proporcional. De estos diez regidores seis pertenecen al PRI; dos al PMS, ya desaparecido, uno al Frente Cardenista y el último al PPS, en otras palabras, está compuesto en un 33.33% con miembros de elección directa por mayoría relativa y un 66.66% con miembros asignados por el sistema de representación proporcional ¿Dónde quedó que todos deben ser de elección directa?.

De acuerdo con los artículos 230, 231, 232 y 233 del Código Electoral de Veracruz, las regidurías son asignadas, en orden decreciente, por un complicado procedimiento, a las fórmulas de regidores registradas, de tal manera que los últimos candidatos de la planilla no tienen posibilidades de ganar, a pesar de que su planilla sea la que obtenga mayoría relativa, puesto que son reemplazados por los candidatos que perdieron la elección en el caso de Jalapa, de la planilla que obtuvo la mayoría relativa las últimas cuatro regidurías fueron asignadas a la oposición, a éstos candidatos a regidores los estudiosos del derecho político electoral los conocen como "los nacidos para perder", esta situación se da también en las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, en donde los mencionados al final de las listas no tienen posibilidad de resultar vencedores y en cambio el primero, el segundo quizá hasta el tercero de la lista, tienen de antemano asegurada la victoria.

Esto es legal y políticamente válido porque así lo dispuso la Constitución General del país en los tres niveles de gobierno, para abrir un espacio a las minorías y propiciar el perfeccionamiento de nuestra democracia.

La forma indiscriminada que propone don Ignacio permitiría la contrademocracia, pues existiría la posibilidad de que un regidor proporcional que formó parte de una planilla que perdió la elección pudiera ser designado para ocupar la Presi-



*Firma del Acta Constituyente por los Diputados del Distrito Federal*

dencia Municipal o una Sindicatura, contrariando abiertamente la voluntad popular.

Don Ignacio, sin darse cuenta, esta proponiendo para la substitución de los ediles una elección indirecta y se contradice al señalar por una parte que la Constitución "solo permite la elección directa", punto de vista en el que está equivocado, pues también hay la representación proporcional, de tal manera que si ocurriera su hipótesis y la designación del Presidente Municipal recayera en un miembro de representación proporcional se estaría violando flagrantemente la Constitución, puesto que este fue elegido indirectamente y no como lo sugiere en el sentido de que debe ser forzosa y necesariamente por elección directa, lo que llevado a la exageración supondría también que todos los miembros del Ayuntamiento que fueron asignados en forma proporcional serían ilegítimos. Don Ignacio pasa por alto los párrafos del segundo al quinto de la fracción I y la fracción VIII del 115 Constitucional y por otra parte dice mi condiscípulo que la substitución de ediles debe ser por Síndicos o Regidores propietarios o suplentes y ya hemos visto que todos los regidores son asignados indirectamente, no son electos.

La substitución de ediles que proponía el Presidente De la Madrid en su iniciativa de reformas a la Constitución si era, por cuanto a Presidentes municipales y Síndicos, una elección directa dado

que se debía convocar a nuevas elecciones, pero como señalé en mi ocursio anterior esto no fue aprobado por el Constituyente Permanente que estudió el asunto en 1983.

Ahora resulta que inocentemente don Ignacio, propone normas que el mismo repudia, estas lucubraciones se deben a una interpretación muy personal, respetable pero equivocada lo que pasa es que lleva a cabo una interpretación literal del párrafo primero y no ha realizado una interpretación hermeneútica, es decir analizando todos los preceptos aplicables, para llegar a una conclusión válida por-

que el no hacerlos así supondría que unos artículos constitucionales chocan con otros preceptos del mismo rango, lo procedente es buscar la armonía y la adecuación de estos dispositivos constitucionales que he mencionado en este y en mis anteriores comentarios. Por estos motivos podemos afirmar categóricamente la plena constitucionalidad del artículo 23 de la ley de la materia y de los integrantes de representación proporcional de los ayuntamientos, así como también la nominación de los distinguidos ciudadanos que, por causas de fuerza mayor, han desempeñado el cargo de Presidente Municipal, me refiero a mis dilectos amigos Manuel Fernández Avila y Carlos Brito Gómez.

Pasando a otra parte del sofisma cuando el integrante de un Ayuntamiento ocupa la vacante de otro de sus miembros, indudablemente que nos encontramos ante un procedimiento directo, desde luego que se está modificando la voluntad popular, pero esto no es ilegal, porque se da en casos de fuerza mayor, como podría ser la muerte renuncia o inhabilitación, del propietario y del suplente, el pueblo votó una planilla y votó por personas concretas para cargos concretos, la ciudadanía eligió a una persona como síndico cuarto, y si pasa a ocupar la presidencia municipal, está modificando la voluntad de los electores, la naturaleza y funciones de los distintos cargos municipales, son



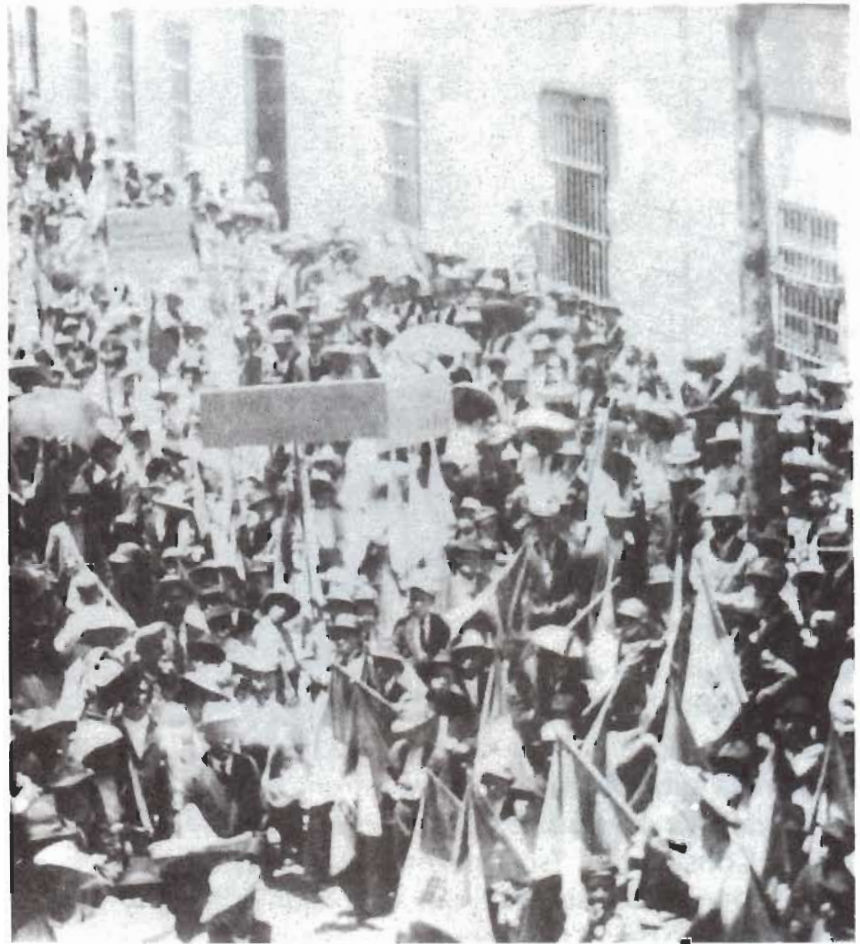
específicas para cada uno ellos, y en un momento dado el Síndico del ejemplo, pudiera no tener la capacidad suficiente para desempeñar el nuevo cargo.

El legislador constituyente no estableció que forzosamente el sustituto deba formar parte del cabildo y dejó a las legislaturas que resuelvan cada caso en concreto de acuerdo a sus antecedentes legales y precedentes históricos, costumbres y situación política y social, esto no obsta desde luego para que si dentro de los mismos integrantes del cabildo, se encuentre la persona idónea para desempeñar, dicho cargo, sea designada como tal.

En ninguno de mis escritos anteriores sostuve como dice don Ignacio, que la Constitución en su artículo 115 fracción I párrafo quinto, autoriza a la ley reglamentaria "a disponer a su antojo como bien le plazca, a su regalada gana la sustitución de suplentes". Esto se puede comprobar fácilmente leyendo los artículos publicados y la entrevista que me hizo un reportero de este prestigiado semanario.

En mi comentario anterior, me concreté a citar preceptos constitucionales y la parte conducente del dictamen de la Cámara de Senadores, es decir solo hice una interpretación que la doctrina llama legislativa, que es la que se hace atendiendo a los factores tenidos en cuenta en la elaboración de las leyes, esto ni como ciudadano ni como abogado, ni mucho menos como Senadores de la República, lo considero "políticamente peligroso" y aquí vale la pena recordar, la libertad de expresión la libertad de prensa y lo que dispone la Constitución General de la República en su artículos 61: los Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Me estoy expresando como legislador y abogado, no como inspector de higiene de los centros de trabajo que no tiene que ver nada con este asunto.

El proponer como regla general en todo el país que forzosa y necesariamente el sustituto sea integrante del cabildo es violar la soberanía de los



*Festejos populares por las calles de Querétaro*

Estados, es violentar el orden legal y la forma y manera de ser de los mexicanos que conforman nuestro país, sería tanto como intentar expedir una Ley Orgánica Municipal Federal, todas las normas locales que tratan este asunto son diferentes, pretender federalizarles de ninguna manera es procedente.

Durante la carrera de un político, a mucha honra lo soy, recibimos muchos golpes, que a algunos hacen ver estrellitas y hasta círculos y cuadrados.

Como decimos en el Congreso de la Unión, se declara suficientemente discutido este asunto.

En el futuro, si alguien desea saber más sobre este asunto me aplicaría el principio de que toda consulta causa honorarios.

Por otra parte como Senador de la República, quedo a las órdenes de mis conciudadanos como su gestor en los asuntos que deseen plantearme.

Quiero aprovechar esta ocasión para dejar constancia de mi eterno agradecimiento al director de este importante medio de comunicación social don-

de se originó esta discusión, Froylán Flores Cancela, dilecto amigo y condiscípulo de la primaria, que me brindó para debatir a través de Punto y Aparte.”

Agosto 3 de 1989

### Don Julio y su lógica.

Ignacio González Rebolledo

¡Qué natural, qué encendida y convencida, qué reveladora defensa hace don Julio de las más puras esencias antidemocráticas!

Que ¿por qué no expuse en 1984, con motivo de reformas a la Ley Orgánica del Municipio Libre, los argumentos sostenidos para objetar la forma en que se sustituyen suplentes en Ayuntamientos? Por la sencilla razón de que el impugnado texto del artículo 23 no fue aprobado en 1984 sino en 1986 ¿Cómo impugnar lo inexistente?.

En cuanto a la intervención del suscrito en la firma del decreto promulgatorio, sugiero a mi querido amigo no agitar el agua .

Fracasa a pesar de su amplia y bien redactada exposición acerca de los Regidores electos por el principio de representación proporcional, en su intento de probar la constitucionalidad del artículo 23, por las siguientes razones:

Primera.- No es verdad como lo asienta en el párrafo octavo, que “la única elección directa es la que la ciudadanía hizo en favor de presidentes municipales y síndicos”. En México todas las elecciones son directas. En efecto, los ciudadanos acudimos a las urnas a sufragar “directamente” (perdón por la repetición pero no todos los lectores son abogados) en favor de X o Y, para Senadores, Diputados, Gobernadores, Ediles o Presidentes de la República; en contraposición, la elección indirecta se da cuando se vota no por X o por Y, para éste o aquél cargo, sino en favor de los llamados “electores”, quienes posteriormente, en nombre y representación numérica del electorado primario, sufragan en favor de éste o aquél candidato; como bien sabemos, este sistema no es el empleado en nuestro país, y puesto que el texto inicialmente transcrito —que le sirve para toda su ulterior argumentación— es falso; lo único que hacemos es aplicar el principio rector de la lógica : de premisas falsas, conclusiones falsas. Así de sencillo.

Suponiendo que Juan es Presidente y Pedro es síndico primero veamos retrospectivamente la lógica de Don Julio:

Al faltar Juan y al faltar su suplente, es legítimo designarle sustituto ¿Por qué? ¿por qué Pedro no puede sustituirlo? porque Pedro siendo Síndico Primero no puede ser presidente ya que el pueblo votó para que asumiera ese cargo y no otro ¿pero, por qué? ¡Ah! porque en eso consiste la elección directa. Falso, en eso no consiste la elección directa.

Segunda.- Puesto que lo que esta a discusión es la constitucionalidad de las leyes secundarias, comete Don. Julio la falacia denominada petición de principio; en efecto, de entrada pretende hacernos creer que las disposiciones acerca de la integración de los Ayuntamientos contenidas en el código local electoral son perfectamente constitucionales, cuando no lo son.

Que la Carta Magna delegue en los Estados la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional en la integración de todos los municipios es cierto, pero no de manera irrestricta ; aquí, como en todo cuerpo reglamentador, se tienen que respetar la letra y el espíritu constitucionales y ¿Cuál es esa letra y ese espíritu?: la elección popular directa y los principios de toda democracia .

Que el Código Electoral para Veracruz disponga indebidamente en su artículo 180 que las regidurías de representación proporcional se asignen a los partidos políticos contendientes sin fijarles la obligación de que la hagan de entre los candidatos registrados en las planillas —con lo que solapa que resulte regidor quien nunca se sometió a la voluntad popular—, ni es argumento, ni es culpa de los ciudadanos. Si alguien considera que esto es democracia, bueno, qué le vamos hacer.

De todos modos, como a continuación se prueba, la existencia de regidurías de representación proporcional en nada beneficia a la lógica de Don Julio. Para que a un partido político se le asigne una o más regidurías es necesario que obtenga sufragios proporcionales al factor que arroje cada elección y, o la hace a favor a quien no contendió y la asignación es inconstitucional, ó la hace en favor de quien sí contendió. Si estamos en el pri-



mer caso, la inconstitucionalidad ni es argumento ni es fundamento de nada. Si estamos en el segundo, el pueblo sufragó en favor del regidor y, consecuentemente, es perfectamente constitucional que quien ha sido elegido popularmente forme parte de un Ayuntamiento. Si hay sufragio, hay elección y puesto que la elección es la antítesis de la designación, es imposible que sirva de fundamento.

Es verdad, Don Julio no ha dicho textualmente que la Constitución en su artículo 115 en su fracción primera, párrafo quinto, autorice a la Ley reglamentaria a disponer a su antojo, como a bien le plazca, a su regalada gana, la sustitución de suplentes. Esto resulta de la defensa que hace del artículo 23. En efecto, dicho precepto dice: "si faltase también el suplente por licencia o ausencia definitiva, para cubrir la vacante que corresponda, la Legislatura o la Diputación Permanente en su caso, designará al sustituto para concluir el período." Veamos, ¿exige que sea entre los mismo ediles, propietarios o suplentes? No; ¿exige que sea ciudadano veracruzano? No; ¿exige que sea originario del municipio? No; ¿exige que sea vecino del lugar? No; luego entonces ¿no es verdad que dado los términos de esta autofacultad, la designación será siempre a su antojo, como bien le plazca, a su regalada gana? Donde no hay freno, hay arbitrariedad.

No tema Don Julio que de aceptarse mi punto de vista, regidores de representación proporcional lleguen a ser Presidentes o Síndicos, ya que de faltar éstos ( propietarios y suplentes ) se actualizaría la hipótesis prevista en los artículos 116, 117 fracción III y 162 de la Ley Orgánica del Municipio Libre para Veracruz, en cuyo caso, dada la renuncia o separación de la mayoría de los miembros del ayuntamiento, procede declararlo desaparecido y la consecuentemente designación del Concejo Municipal.

Grave pecado —el de la soberbia— comete Don Julio al invocar la inviolabilidad por sus opiniones. No, si nadie piensa acusarlo penalmente señor Senador; si dije que es peligrosa su posición es porque ha desnudado ante el electorado sus más profundos sentimientos ; porque dado el futuro inmediato, su posición pondrá a prueba la política moderna; sabremos si por ella ha de en-

tenderse salir, no en defensa del pueblo, sino en la del responsable político de estas aberraciones.

No digamos "esto es legal y políticamente válido porque así lo dispuso la Constitución General del país en los tres niveles de gobierno para abrir un espacio a las minorías y propiciar el perfeccionamiento de nuestra democracia"; esto no lo dispuso la Constitución.

Esto —en muy mala hora— ha sido dispuesto en Veracruz, de hace dos años y medio para acá.

Quien defiende el artículo 23, aborrece la democracia.

El pueblo votó por los ediles, no por el designado; aquéllos son el resultado de la voluntad expresada en comicios libres; son, constitucionalmente hablando, los únicos representantes del Municipio Libre; luego, entre ellos, y nada más que entre ellos, dese la sustitución.

Las posiciones de Julio Patiño y un servidor son irreductibles —irreductibilidad que para nada vulnera nuestro viejo y fraternal afecto de amigos y condiscípulos— y considero que las son en virtud de una abismal concepción de lo que es, o de lo que debería ser el Ayuntamiento. Para quien esto escribe, la nota esencial y diferenciadora del gobierno que bajo la denominación de Ayuntamiento administra la demarcación territorial de un Municipio, es la elección; de tal manera que si no hay elección no hay Ayuntamiento, lo que permite distinguirlo perfectamente del Concejo Municipal, que surge por designación.

Como para Don. Julio esto no es así, puede afirmar, sin incurrir en contradicción consigo mismo, que la designación en favor de un ciudadano no electo popular y directamente para sustituir a un suplente, es perfectamente constitucional.

No puedo aceptar estos puntos de vista.

A la Constitución General del país debemos verla no como suma inarticulada de preceptos, sino como sintetizadora de esperanzas y, de entre ellas, la que nos debe ser más cara: la democracia a que nos convoca una y otra vez.

De acuerdo Julio. Suficientemente discutido. A votación.

Agosto 10 de 1989  
(Fin del debate).

SEGUNDA PARTE: Documentos Internos

LXXX Aniversario de la Promulgación  
de la Constitución Política de los  
Estados Unidos Mexicanos  
Querétaro, Qro., 5 de febrero de 1997

INTRODUCCIÓN

COORDINACIÓN EDITORIAL

**A** 80 años de la promulgación de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hoy el jefe del Ejecutivo federal, doctor Ernesto Zedillo, encabezó la ceremonia conmemorativa en el Teatro de la República, en la capital del Estado de Querétaro, a donde asistieron munícipes, gobernadores, representantes de los poderes Legislativo y Judicial Federal y de las entidades federativas, así como secretarios de Estado.

Durante la ceremonia conmemorativa del Constituyente de 1917, el Procurador General de la República, Jorge Madrazo Cuéllar, reflexionó sobre la justicia formal, donde reconoció que por lo menos en los últimos 20 años se vinieron acumulando rezagos o insuficiencias a los que se han sumado nuevos elementos.

"Los desaciertos ministeriales y aún los delitos cometidos por servidores públicos con motivo de investigaciones relevantes —reconoció el procurador— han contribuido grandemente a profundizar esa crisis que se externa en una notable pérdida de credibilidad social respecto de la tarea de procuración de justicia".

Por ello, instó a que la procuración de justicia debe ejercerse con prudencia pero con energía; con criterios jurídicos y no partidarios; sin importar la condición económica, la influencia social o el posicionamiento político de los presuntos responsables. "Lucharemos contra la





*Ceremonia Conmemorativa del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, honores al lábaro patrio.*

delincuencia —aseveró Madrazo— con toda la fuerza que la ley permite y con respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales".

Asimismo, dijo que "la superación de la crisis y el inicio de la recuperación económica que con firmeza y patriotismo ha conducido el presidente Ernesto Zedillo, que indudablemente ha significado esfuerzo y sacrificio, sea la única alternativa viable para alcanzar el desarrollo que la sociedad demanda".

Continuó: "Es el único camino para poder garantizar el derecho al trabajo y los derechos del trabajador, la modernización del campo y las condiciones de vida digna del campesino, el derecho a la educación, a la vivienda, a la protección de la salud. Por dolorosa y difícil que haya resultado la fórmula, es la única manera honrada y estable de alcanzar en el futuro una justicia social para todos".

Por su parte, el gobernador de Querétaro, Enrique Burgos García, señaló que la Constitución "continúa guiando nuestros pasos, que tiene diferentes ritmos, pero un sólo destino: México,

ahora bajo la conducción de un hombre congruente y honesto, que reivindica el régimen presidencial como una institución reordenadora, que impulsa en palabras y en obras los nuevos equilibrios exigidos por el pluralismo, y que están inscritos en un amplio ejercicio federalista y en la consolidación de los procesos democráticos del país".

Añadió: "Sobre estos dos pilares de la República: federalismo y democracia, la Constitución de 1917 se robustece como una

habitación segura para los mexicanos, para todos, en condiciones de igualdad, sin tutelas ni encubiertos segregacionismos".

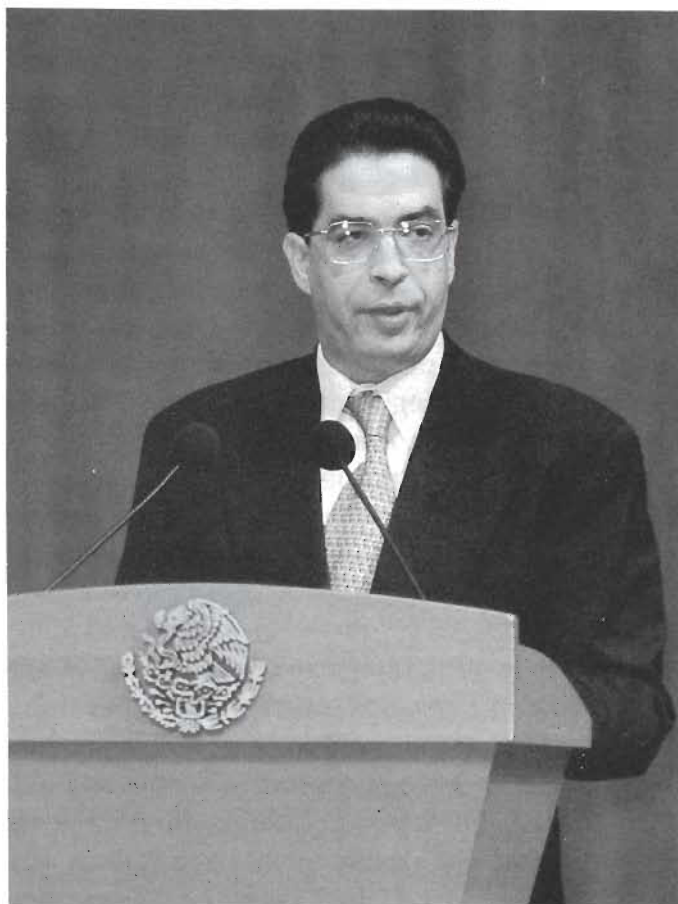
También se señaló durante la ceremonia de este LXXX aniversario, que la Constitución es producto de un proceso histórico que no se agota en el mismo y que, enriquecido, se proyecta al devenir.

De esta manera, la Carta Magna es obra antigua y obra nueva, pues su texto se ha enmendado, ampliado y modificado para preservar que su esencia siga vigente y sus decisiones jurídico—políticas fundamentales actualicen el presente o impulsen nuestro futuro como comunidad organizadora.

Por ello, es un anhelo que la Ley Fundamental del Estado Mexicano siga expresando la historia de la Independencia, de la Reforma, de la Revolución, pero que también cuente la historia de las reivindicaciones indígenas.

Para profundizar en el tema, *Quórum* reproduce los discursos pronunciados por los oradores oficiales en este evento conmemorativo.

## Discurso del Dr. Jorge Madrazo Cuéllar, Procurador General de la República.



**H**oy se cumplen ochenta años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es esta una fecha trascendente que mueve a toda la República, aquí representada, no sólo a la conmemoración, sino también a la reflexión serena, a la ponderación madura y el optimismo de una esperanza cierta, acerca de lo que han sido ocho décadas de experiencia constitucional y de cómo este segmento de nuestro tiempo mexicano se proyecta hacia el futuro.

Aquí, en este hermoso recinto de la Patria, a partir del 1º de diciembre de 1916, y a virtud de la convocatoria del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, se reunieron, formalmente, 219 diputados electos en todas las entidades federativas, sobre la base de un representante por cada sesenta mil habitantes o fracción que excediera de veinte mil, y de acuerdo con el censo de 1910, que arrojaba entonces una cantidad de quince millones ciento sesenta mil trescientos sesenta y nueve habitantes en todo el país.

Convocados para debatir un conjunto de reformas a la Constitución Federal de 1857, lejos estaban nuestros constituyentes de visualizar la enorme trascendencia de la obra para la que habían sido llamados: Discutir, aprobar y poner en vigor la nueva Ley Fundamental del Estado Mexicano que habría de regir la vida nacional por el resto del siglo XX, y seguramente para mucho tiempo más.

La Asamblea Constituyente de Querétaro fue un tributo a la pluralidad y a la democracia. Aquí se encontraron políticos y militares; obreros y agricultores, mineros y ferrocarrileros, abogados, médicos, ingenieros, maestros, periodistas, contadores y farmacéuticos.

Esa pléyade de hombres ilustres, lo mismo liberales que renovadores, radicales o jacobinos,



no sólo alumbrarían la nueva Norma Suprema del Estado Mexicano, sino para todo el mundo abrirían las puertas del constitucionalismo social. Su inédita idea de la Constitución rompería el modo que consideraba a ésta como el instrumento mecanicista para crear, distribuir y organizar el poder público y, sublimando esa concepción, vieron a la Constitución como la mejor garantía para asegurar la dignidad individual y colectiva de los mexicanos.

No fueron los conocimientos avanzados de la ciencia jurídica de nuestros constituyentes de 1917 los que permitieron que su obra se adelantara a los progresos jurídicos de los países de Europa, todavía para entonces trezados en la Primera Gran Conflagración, y que a la postre tantas reformas traería aparejadas.

Sin decirlo, los diputados de Querétaro crearon el primer Estado Social y Democrático de Derecho, expresión que para entonces aún no reconocía, con propia identidad, la literatura jurídica de occidente.

La lógica de los constituyentes mexicanos fue mucho más simple y por ello más digna de admiración; se trataba de que las reivindicaciones primarias de la lucha armada se convirtieran en norma garantista fundamental. Así, heredaron una idea de México y una esperanza basada en la libertad, la dignidad, la justicia, la democracia y la paz.

Fuente inmediata de la Constitución, el Congreso de Querétaro se ancló en la historia Nacional para ofrecernos, a todos, un mejor futuro. Los bandos de Hidalgo, los Sentimientos de la Nación de Morelos, el federalismo de Ramos Arizpe, los libertades fundamentales de Ignacio Ramírez, la independencia judicial de Vallarta, el Juicio de Amparo de Otero, la separación del Estado y las iglesias de Juárez y todas las demás decisiones fundamentales, pueden rastrearse con claridad meridiana en el texto de Querétaro. Así, la Constitución Mexicana de 1917 es producto de un proceso histórico que no se agota en sí mismo, y que, enriquecido, se proyecta al devenir.

A lo largo de ochenta años, los mexicanos hemos venido construyendo, alimentado, realizando e impulsando la esperanza y la realidad constitucional de 1917. Vale decir, que nuestro Código Supremo lleva ochenta años haciéndose.

Es así que nuestra Constitución es obra antigua y es obra nueva, es lo que cada generación de mexicanos, con aciertos y desatinos, con éxitos y con fracasos, hemos hecho de ella.

La Constitución de 1917, a partir del año de 1928, se ha reformado varias centenas de veces; se ha enmendado, ampliado y modificado y lo ha hecho para preservarse, para que su esencia siga vigente, para que sus decisiones jurídico políticas fundamentales, que son aquellos que precisamente cuentan la historia de nuestro pueblo, actualicen el presente e impulsen nuestro futuro como comunidad organizada.

Gran talento requiere el órgano revisor de la Constitución para que, sin olvidar nuestra historia y los decisiones centrales de la organización política y social con las que todos los mexicanos nos identificamos, al propio tiempo satisfaga deudas centenarias cuya legitimidad es incuestionable y aún dolorosa. Una enmienda constitucional no podría diligenciarse partiendo de la idea de que la historia no existe, y que las decisiones fundamentales del Estado Nacional fueron un capricho que no encuentra sustento.

No hay duda de la existencia de voluntad política para alcanzar la reforma constitucional en materia indígena que los mexicanos esperamos. Como quiera, debiera ser una enmienda que enriquezca la nación, para que así siga vigente esta Constitución que hoy celebramos. Se trata de reformar y adicionar una Constitución que es símbolo de la unidad de los mexicanos. Queremos que nuestra Constitución siga expresando la historia de la independencia, de la reforma y de la revolución y que cuente también la historia de las reivindicaciones indígenas.

Ciertamente, la creación constitucional es un proceso dinámico y siempre inacabado donde los normas fuerzan la existencia de realidades y las nuevas realidades fuerzan la creación de nuevas normas. Es así como la Constitución se presenta como un continuo diálogo armónico entre el ser y el deber ser.

Dentro de la creación constitucional, sin embargo, existen también momentos cimeros. El Congreso Constituyente de Querétaro fue uno de ellos, y en su más íntima naturaleza representó

un acto de conciliación, de unidad y de alianza en torno de un propósito común.

La Constitución, de esta forma, transmite un mensaje de unidad. En la unidad del proyecto de nación que expresa, debemos seguir encontrando los mexicanos las fórmulas de solución de nuestros problemas, los consensos que nos permitan resolver las diferencias, los caminos que nos lleven a avanzar en la conquista de lo que como nación nos es común.

En una sociedad plural y democrática como la que nos fue perfilada por el Constituyente de Querétaro, las diferencias, las divergencias y la crítica resultan ser consubstanciales a la naturaleza de nuestro ser social. Todo ello no sólo cabe naturalmente dentro de la Constitución sino que como ejercicio democrático es impulsado y auspiciado por la propia Ley Fundamental.

Una mirada retrospectiva sobre el camino de ochenta años de experiencia constitucional nos revela inequívocamente los avances alcanzados en nuestro sistema de democracia representativa, procedimientos electorales y en general de racionalización en el ejercicio del poder político.

Sistemáticamente los mexicanos hemos venido conquistando nuevas normas fundamentales para impulsar una democracia de mayor plenitud, en la realización del principio de las elecciones libres, un sistema competitivo de partidos políticos y una jurisdicción electoral autónoma que resuelva las controversias bajo criterios esencialmente jurídicos.

La renovación periódica de los poderes políticos mediante elecciones libres, justas y democráticas que con mucho esfuerzo ha conquistado el pueblo mexicano, entraña un valor superior que no puede dejarse escapar. Es responsabilidad de



*El Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, y el Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Dip. Juan José Osorio Palacios.*





*Venustiano Carranza admirando el mitin de testejos en las calles de Querétaro*

gobernantes y electores, de partidos y asociaciones políticas, de candidatos y funcionarios electorales, el preservarlo, asegurarlo y fortalecerle. En cada ejercicio comicial este principio se pone a prueba, y en julio próximo, sin duda, así sucederá.

Más allá de las explicables y naturales diferencias de los partidos y de los resultados electorales, lo que importa verdaderamente es la victoria democrática de México, que significa la prevalencia y el respeto por la Constitución y las leyes que se le subordinan. Nuevamente la Constitución ha de ser nuestro vértice donde las diferencias se agotan, los intereses particulares se pliegan a los generales y se fortalece la unidad de la nación.

La justicia es uno de los grandes valores que todo sistema jurídico busca realizar. Cuando en general pensamos en la justicia es con la Constitución que la asociamos. Para los mexicanos, como para muchos otros pueblos, la Constitución es un instrumento para alcanzar la justicia en su doble vertiente: formal y social.

Respecto de esta última, no cabe duda que para muchos mexicanos los derechos sociales cuya incorporación dieron singularidad al Texto de Querétaro, siguen siendo normas ideales. Sin

embargo, el lograr su ejercicio real; debe continuar siendo el afán primordial y el esfuerzo cotidiano del Estado y de la sociedad mexicana.

La superación de la crisis y el inicio de la recuperación económica que con firmeza y patriotismo ha conducido el Presidente Ernesto Zedillo, que indudablemente ha significado esfuerzo y sacrificio, es la única alternativa viable para alcanzar el desarrollo que la sociedad demanda. Es el único camino para poder garantizar el derecho al trabajo y los derechos del trabajador, la modernización del campo y las condiciones de vida digna del campesino, el derecho a la educación, a la vivienda, a la protección de la salud. Por dolorosa y difícil que haya resultado la fórmula, es la única manera honrada y estable de alcanzar en el futuro una justicia social para todos.

La promesa constitucional de 1917 tiene que hacerse realidad para todos los mexicanos. Para ello, el Estado deberá seguir operando bajo la premisa de que la falta de exigibilidad inmediata de los derechos sociales consagrados en la Constitución, no autoriza al gobierno a la posposición indefinida en el cumplimiento de tales normas fundamentales, sino que cada día debemos seguir luchando, como hasta ahora por conseguir una justa distribución del ingreso y de la riqueza, para que así todas las disposiciones constitucionales dominen por completo la realidad nacional.

En materia de justicia formal no puede sino reconocerse que a lo largo de las últimas dos décadas, por lo menos, se vinieron acumulando rezagos o insuficiencias a las que se han sumado nuevos elementos que la han exacerbado. Los desaciertos ministeriales y aún los delitos cometidos por servidores públicos con motivo de investigaciones relevantes, han contribuido grandemente a profundizar esa crisis que se externa en una notable pérdida de credibilidad social respecto de la tarea de procuración de justicia.

Con sobrada razón, la opinión pública se muestra reticente y escéptica a creer en las explicaciones de los órganos de procuración de justicia. La única forma de revertir el actual estado de cosas es con pruebas y resultados, susceptibles de una

verdadera valoración objetiva. En ello debe empeñarse el mayor de los esfuerzos.

Creo firmemente en la procuración de justicia como una función técnica y no como una tarea política, aunque por las delicadas investigaciones que se manejan no puede sustraerse totalmente de su entorno. La Procuración de Justicia debe ejercerse con prudencia pero con energía; con criterios jurídicos y no partidarios; sin importar la condición económica, la influencia social o el posicionamiento político de los presuntos responsables. Lucharemos contra la delincuencia con toda la fuerza que la ley permite y con respeto a los Derechos Humanos y a las garantías individuales.

El Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al tomar posesión de su cargo el 1º de diciembre de 1994 dijo:

“No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la Ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento. Los mexicanos necesitamos, queremos y demandamos un sistema de justicia eficaz; queremos que la ley sea la norma real de la convivencia”.

Con base en esta certera convicción, el Presidente Zedillo ha promovido y realizado un importante conjunto de reformas constitucionales y legales para que constitución y justicia se identifiquen plenamente.

Una Suprema Corte de Justicia renovada y ubicada como auténtico tribunal constitucional, absolutamente independiente y autónoma ha surgido; como acción de inconstitucionalidad y de controversia constitucional fueron creadas y fortalecidas; se establecieron las bases constitucionales para dar fundamento y soporte al Sistema de Coordinación de Seguridad Pública, y a nivel de la Ley Suprema se especificaron los principios que deben normar la actuación de los elementos de las corporaciones policiacas.

Este gran esfuerzo constitucional y legislativo sólo podrá cumplirse en la realidad cotidiana con el compromiso, la voluntad, la capacidad y la lealtad de todos aquellos a quienes se nos ha encomendado la tarea de procurar y administrar justicia, así como velar por la seguridad pública, legítima demanda de la sociedad que con toda justicia reclame.

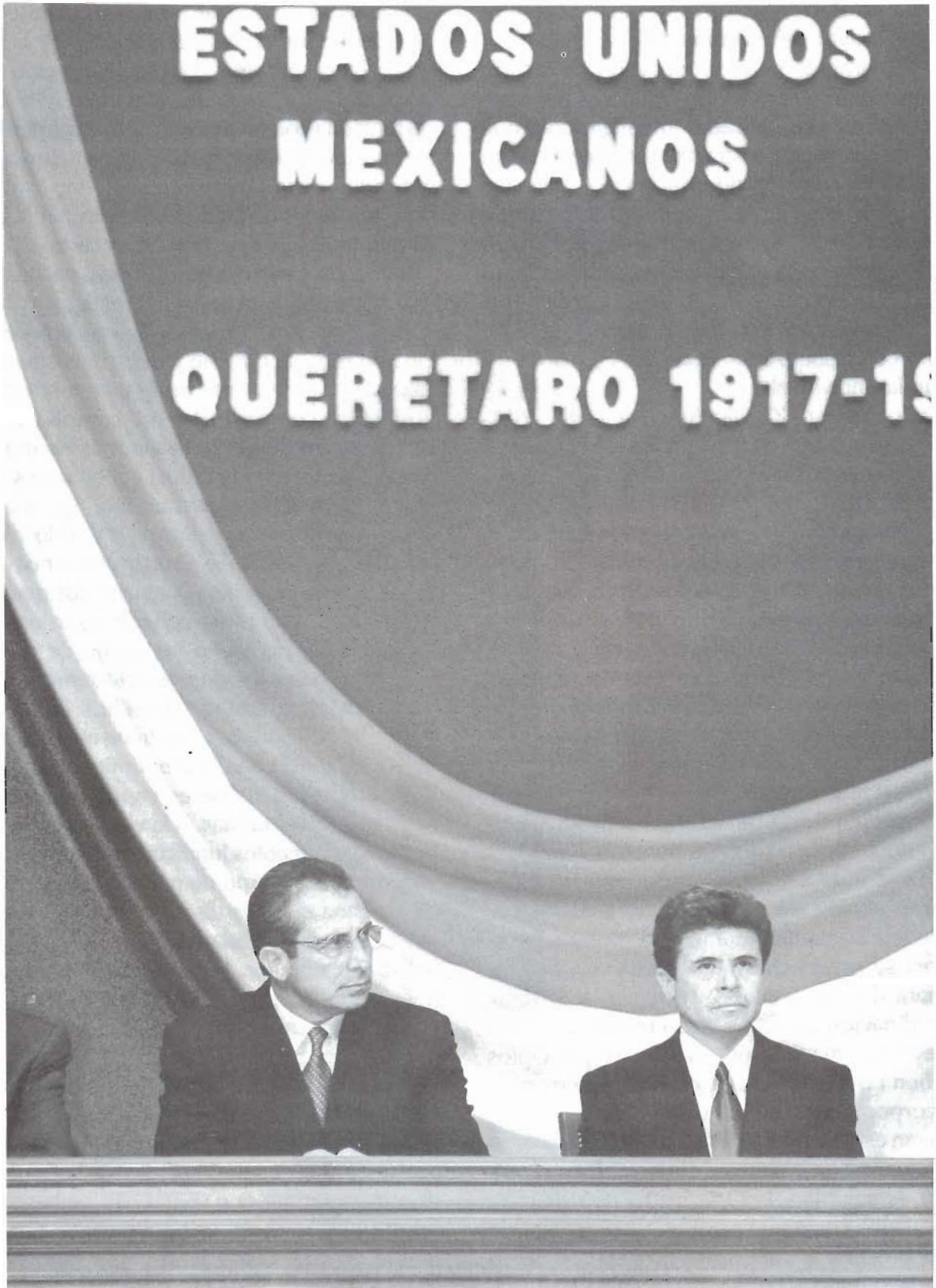
Está probado que las reformas constitucionales no puedan por sí mismas transformar la realidad que pretenden cambiar. La enmienda a la Ley Fundamental es un paso crucial para modificar lo que no funciona correctamente, pero ese impulso debe ser retomado y aterrizado por los actores que, en el terreno de los hechos, tienen en sus manos la delicadísima función de hacer cumplir la Ley. Esta es el roto al que estemos convocados.

Sin duda hay muchas formas de honrar a la Constitución y hoy, especialmente, de conmemorar el octogésimo aniversario de su promulgación. Una de ellas, la que me parece más adecuada, se llama a la conciencia de todos para renovar el compromiso de cumplirla y hacerla cumplir. A mi modo de ver, es ahí donde radica lo más hermoso de la Ley Suprema, en que todos, gobernantes y gobernados, la vivamos efectivamente, que obedezcamos a diario sus mandatos y en todo momento pasamos por ellos. La Constitución nos obliga a todos, y todos estemos constreñidos por ella. Los primeros en cumplirla debemos ser los servidores públicos, pero ello no exime de su cumplimiento a todos los demás. Ciertamente nuestra Constitución establece derechos pero también prescribe obligaciones. No tiene ninguna legitimidad la exigencia en el cumplimiento de los derechos propios si no se es capaz de respetar los derechos de los demás. A la vez de ser un conjunto de mandamientos jurídicos obligatorios, la Constitución es un cuerpo de normas éticas y de moral republicana que nos distingue de otras naciones y nos identifica y singulariza como mexicanos.

A la Constitución, como signo de identidad, hay que quererla, y para quererla hay que conocerla y entenderla. Ahí se sintetiza lo que como nación hemos sido, se visualizan los horizontes que nos hemos dado y se acaricia el porvenir que comunitariamente anhelamos.

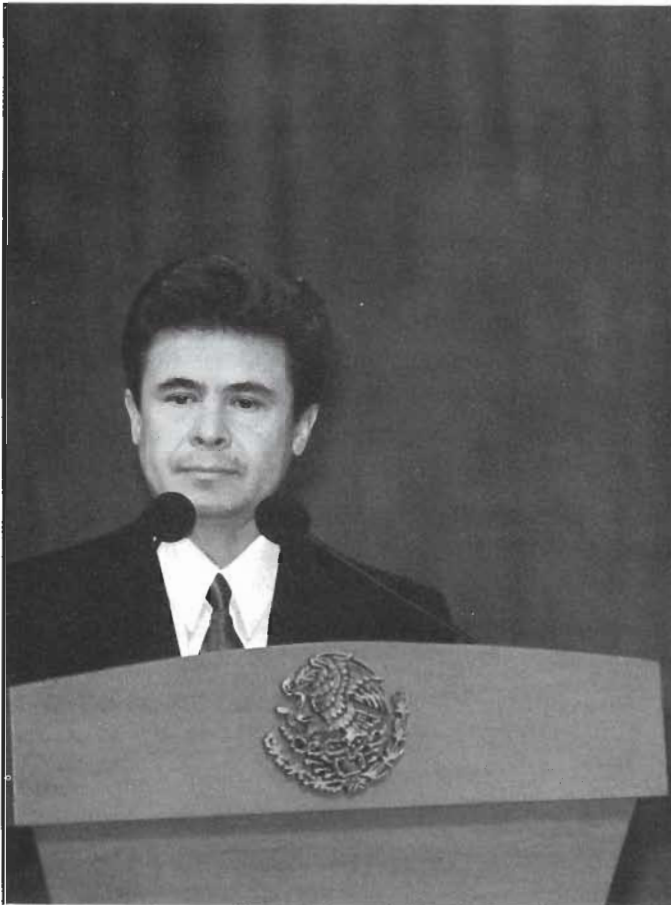
Parafraseando a un ilustre pensador italiano, podemos decir que apostar a vivir la Constitución es muy diferente que vivirla, sin embargo, quien acepta esta apuesta lo hace porque tiene fe en que lo logrará. Con esa fe y con renovado optimismo vivamos a plenitud nuestra Constitución.





*El Presidente Ernesto Zedillo y el Gobernador de Querétaro Enrique Burgos*

## Discurso del Lic. Enrique Burgos García, Gobernador del Estado de Querétaro.



Cuántas penalidades sufrió nuestro pueblo en los años previos, antes de llegar a este recinto de la patria y realizar la hazaña que hoy evocamos. Sin duda, una larga noche fratricida, noche de miedo y sangre, noche sacudida por la insurgencia y por la mordedura de los odios.

Después de varios meses de apasionados debates y también de serenas reflexiones, el 31 de enero de 1917 se clausuraban los trabajos del Congreso Constituyente de Querétaro. Aquí se habían amortajado a la tiranía, al viejo régimen y al rencor. Nacía un México nuevo.

En el recinto se respiraba la tranquilidad que acompaña siempre a los innovadores, los que habían tallado la noble imagen de un México más libre y más justo.

Cuando llega el primer jefe del Ejército Constitucionalista, los aplausos y el silencio, irrumpen entonces las palabras de Luis Manuel Rojas, Presidente del Congreso. Tímidamente, como si los constituyentes hubiesen contrariado la voluntad de don Venustiano Carranza, le advierte: "Si en algunos puntos se ha ido un poco más allá de lo que vuestra sabiduría ha indicado como un término medio, justo y prudente de las encontradas tendencias nacionales, el calor de la juventud, su entusiasmo revolucionario después de la lucha y su natural afán de romper los viejos moldes sociales, reaccionando así contra inveterados vicios del pasado, explican suficientemente los verdaderos motivos habidos en el seno de esta Asamblea, para apartarse en algo de la senda serena y perfectamente justificada que usted nos había trazado".

En ese ir un poco más allá de nuestros padres constituyentes, en ese apartarse en algo, descansa ni más ni menos el sentido de la Revolución.

En esa diferencia marginal, levemente reconocida, consiste uno de los más luminosos instantes



de nuestra historia; lo es, porque los contenidos de esa carta transformaron el rostro de la nación y lo es también por la modestia con que aquellos hombres asumieron la luz y la verdad que irradiaban sobre México, no se jactaban de grandeza alguna, como si les asistiera la máxima de Jeremías.

Habían cumplido su deber, su deber republicano, con ese sentimiento diurno, pletórico de claridad que les dictaba el sentido común y el amor a su patria, amor éste de hombres sencillos: soldados, carpinteros, profesores, empleados, pequeños agricultores, ingenieros sin clientela.

Hubo en ello, para decirlo con palabras del propio Luis Manuel Rojas: El sentimiento de su comunidad de ideas y aspiraciones en favor del pueblo de México. En bien de las clases populares, que formaban la mayoría de la población mexicana que habían sido tradicionalmente desheredadas.

Aquellos mexicanos no se envanecían con su obra, pero estaban seguros de ella, de su sinceridad y de su fuerza.

Carranza expresó bien este sentir colectivo en aquella sesión inolvidable: "Sean los que fueren los defectos que por deficiencia o exceso pueda tener la obra en esos momentos, hay en ella una prenda que asegurará para el futuro la estabilidad".

Sin ínfulas, pues, aquellos hombres habían fundado un nuevo Estado, fuerte y conciliador a un tiempo, en el que tienen cabida reivindicaciones extremas, pero dentro de las fronteras éticas y políticas de la nación, cobijadas todas por la voluntad de vivir juntos; de sujetarse a un orden que no admite quebrantos a su soberanía, en ese sentido de unidad que ampara lo diverso, reside justamente el tono de una modulación constitucional nueva.

Por la actitud humana, por los frutos magníficos, ese momento sigue siendo inspiración para el cambio, para hoy, para mañana, para la decisión que a todos nos aguarda, porque su más grande legado es el habernos mostrado que podemos ir un poco más allá de nuestra rutina, de nuestro conformismo, de intereses que nos paralizan; el habernos mostrado y demostrado que podemos apartarnos en algo de nuestras inercias, de nuestros prejuicios; para ambicionar, para ser mejores, para que esas palabras: democracia, libertad,

justicia, aunque se desgastan en tantas bocas, sean hoy y por siempre un vivero de fuerzas.

Estoy seguro que de este lado del siglo, en sus postrimerías, ochenta años después del fasto que hoy evocamos, este recinto es todavía, en los símbolos de la patria, el lugar de la cita donde el tiempo convulso abre paso al tiempo civilizador, el lugar donde los mexicanos encontramos horizonte y morada, y que la Constitución que de él emanó continúa guiando nuestros pasos, que tiene diferentes ritmos, pero un sólo destino: México, ahora bajo la conducción de un hombre congruente y honesto, que reivindica el régimen presidencial como una institución reordenadora, que impulsa en palabras y en obras los nuevos equilibrios exigidos por el pluralismo, y que están inscritos en un amplio ejercicio federalista y en la consolidación de los procesos democráticos del país.

Sobre estos dos pilares de la República: Federalismo y Democracia, la Constitución de 1917 se robustece como una habitación segura para los mexicanos, para todos, en condiciones de igualdad, sin tutelas ni encubiertos segregacionismos.

Cuando alguien me dice que la Constitución ha envejecido, suelo recordar las palabras de Jesús Romero Flores, el último de los constituyentes, decía: "Estamos ayunos de muchas cosas, mas ante el presente mundo confuso, en nuestra Constitución encontramos una síntesis ideológica que nos permite pasar indemnes ante quienes a nombre de la justicia pretenden ahogar la libertad, y ante a quienes a nombre de la libertad intentan perpetuar la injusticia.

"Sí, llegamos tarde al siglo XX; pero por llegar transformando para mejor construir, por haber determinado popularmente objetivos, normas y métodos para edificar; por haber obtenido síntesis de ideas, nos acercamos antes al siglo XXI".

Las palabras lúcidas de Romero Flores nos alienan en estas horas a ir más allá de nuestras diferencias para buscar los puntos de convergencia: lo que nos une como historia y como porvenir; y nos conminan a apartarnos en algo, en mucho, diría, de lo que nos separa, para encontrar la reconciliación como fuente viva de esperanza.

LXXX Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Palacio Legislativo de San Lázaro*, 5 de febrero de 1917. Ceremonia de Develación de la Placa Conmemorativa a los Diputados Constituyentes de Querétaro (1916—1917) y Encendido del Pebetero Constitucional.

INTRODUCCIÓN

COORDINACIÓN EDITORIAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sigue vigente ocho décadas después, al igual que la memoria de los 218 constituyentes que consolidaron el movimiento revolucionario y con él, la esperanza de quienes ofrendaron su vida en favor de la libertad, la justicia y la democracia. Para conmemorar la promulgación de la Carta Magna, este 5 de febrero la Cámara de Diputados se vistió de gala. El Dip. Juan José Osorio Palacios, presidente de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión y de la Gran Comisión de este órgano cameral develó una placa conmemorativa a los legisladores que en 1917, aprobaron en Querétaro esta Ley Fundamental y encendió un pebetero, cuya llama arderá permanentemente, como símbolo de vigencia de la norma constitucional.

Las notas de la Banda de Música de la Secretaría de Marina, enmarcaron el reconocimiento de los diputados de las cuatro fracciones parlamentarias, a sus antecesores, por la oportunidad de vivir en libertad y con plena soberanía nacional.

En la “Plaza de la República” del Palacio Legislativo de San Lázaro, ante representantes de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como del Senado, el Dip. Juan José Osorio Palacios afirmó que gracias a su Constitución, México enfrentará con madurez este año electoral.

Ahora, los mexicanos debemos probar que somos dignos de esta nueva legalidad democrática que asegura elecciones limpias, ya que las normas, organismos y procedimientos que las rigen, son imparciales y equitativos, dijo al reconocer que éste también es un logro de la voluntad política del Presidente Ernesto Zedillo.

En presencia de un sinnúmero de asistentes, entre quienes se contaban algunos integrantes de la Asociación de Hijos de Diputados Constituyentes de 1917, que encabeza el Sr. Urso Rojano Rodríguez, el líder de la fracción priísta sostuvo enfático que el arribo a la democracia plena, transita por el camino de la legalidad, sin necesidad de recurrir a enfrentamientos estériles y mucho menos a la violencia.

En este evento significativo hicieron uso de la palabra, el Dip. Eugenio Ortiz Walls, el Sr. Urso Rojano, el Dip. Saúl González Herrera y el Dip. Juan José Osorio Palacios. *Quórum* reproduce sus palabras para ahondar en el tema.





El Dip. Juan José Osorio Palacios, Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados develando la placa conmemorativa a los diputados constituyentes de Querétaro 1916-1917



Honores a la bandera por los asistentes a la ceremonia conmemorativa del LXX Aniversario de la Constitución en el Palacio de San Lázaro

## Presentación del evento: Dip. Eugenio Ortiz Walls

(MIEMBRO DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA CONMEMORACIÓN  
DEL LXXX ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)

**E**sta ceremonia en la que se develará la Placa donde están grabados los nombres de los Diputados Constituyentes de Querétaro, se inscribe dentro del programa de actividades establecido por la Comisión Especial de Diputados, designada en los términos del Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, aprobado por el Pleno de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, para conmemorar el Octogésimo Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Es propicia la oportunidad para reiterar el considerando que fundamentó dicho acuerdo.

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el resultado del esfuerzo y la lucha de grandes hombres que vislumbraron un México libre, democrático y republicano. Evolución de las corrientes ideológicas más sobresalientes desde 1821 hasta el Congreso Constituyente de 1917.

Que es el fruto de la primera Revolución Social del siglo XX y rescata la mejor de nuestra tradición nacional, combinando el individualismo con las ideas sociales. La Constitución de 1917 no es una reforma a la de 1857, sino una nueva Ley que recoge los ideales revolucionarios del pueblo y enmarca la consolidación de un México que mira hacia el futuro. Nuestra Carta Magna es la primera en el mundo en declarar y proteger las garantías sociales.

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el marco jurídico que garantiza la independencia de los ejercicios y atribuciones de nuestra nación, en donde se estampa la soberanía popular, división de poderes y derechos individuales, adecuándose a las circunstancias y los retos que la sociedad moderna reclama.

Que el próximo 5 de febrero de 1997 se conmemora el LXXX aniversario de nuestra Carta Magna, fecha de gran trascendencia para la vida política y económica del País.

Esta Comisión, en uso de las facultades que le confiere la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 45 fracciones I, II, VI y VII resuelve el siguiente acuerdo:



Se crea la Comisión Especial para la Conmemoración del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual será responsable de elaborar y dar seguimiento al Programa de Actividades para celebrar el LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestra Carta Magna cumple hoy 5 de febrero de 1997, ochenta años de haber sido promulgada.

Los Constituyentes de Querétaro aceptaron en su hora el desafío y respondieron a éste, confirmando lo substancial de nuestra tradición republicana y consignando los derechos sociales en el texto de nuestra Ley fundamental.

Los Constituyentes de Querétaro merecen el bien de la Patria y el reconocimiento de sus compatriotas de hoy y de mañana.

Los Constituyentes de Querétaro son parte de México. Del que construyeron nuestros padres. De la tierra en que nacimos y en la que seguramente habremos de morir. Donde vivirán nuestros hijos para conservar la propia identidad y para renovar la búsqueda del mañana mejor. Los Constituyentes de Querétaro son parte de México y su pueblo, que en dilatada geografía, ahora como ayer, reasume aliento para enfrentar también retos y desafíos. Los Constituyentes de Querétaro son parte de México. Cuna y hogar ideal de mexicanos sin distingos. Diario quehacer de mujeres y hombres comprometidos con la Patria. Los Constituyentes de Querétaro, son parte de la República, que siendo una también tiene mil perfiles distintos. Realidad viva, dilatada y plural, de la que símbolos como esta Placa y este Pebetero, son expresión, resumen, testimonio y presencia de México.



*El Delegado Raúl Torres Barrón, el Dip. Juan José Osorio Palacio, Presidente de la Gran Comisión, el Sen. Mario Vargas Aguiar y el Dip. Jorge Moreno Collado, Presidente de la Comisión Especial para la Conmemoración del LXXX Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

## Comentario: Sr. Urso Rojano Rodríguez

(PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE HIJOS DE DIPUTADOS CONSTITUYENTES DE 1917, A. C.)

**E**n el Teatro de la República (antes de Iturbide) de la ciudad de Querétaro de Arteaga, el 1º de diciembre de 1916, se inician las sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro, con la asistencia de 151 de los 218 diputados. Integrado por militares, ex—ministros, jurisconsultos, periodistas, literatos, historiadores, poetas, obreros, mineros, agricultores, maestros de escuela y un artista de teatro. Todas las profesiones estaban representadas: ingenieros, arquitectos, agrónomos, abogados, médicos y profesores normalistas. Llegados de casi todas las ciudades y poblaciones rurales, su propósito inicial era

discutir y aprobar el proyecto de Constitución reformada que les fue entregado por Don Venustiano Carranza.

El texto propuesto por Carranza reformaba la Constitución de 1857, en materia de organización política para hacer realidad la división de poderes, el pacto federal y los derechos del hombre.

Los Constituyentes de 1916—1917 no se conformaron con el proyecto que se les presentaba y decidieron elaborar una nueva Constitución, transformando el modelo liberal de 1857 por el estado liberal social mexicano; recogen las instituciones y los principios transmitidos en un siglo de vida independiente, aceptando el federalismo de la Constitución de 1824 y las libertades humanas de la de 1857.

Tras prolongados y apasionados debates, surgen los artículos 3º sobre educación, 27 de la propiedad agraria, 28 acerca de los monopolios, 123 del trabajo y previsión social y 130 en torno a las relaciones Estado—Iglesia.

El 31 de enero de 1917 firman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 209 de los asistentes al Congreso. Los 9 restantes habían sido comisionados a otras actividades, electos en puestos de representación popular y uno de ellos muere el 26 de ese mismo mes, antes de realizarse la firma.

Sin más interés que el de la Nación, estos 218 patriotas, constituyen uno de los documentos más valiosos de nuestro siglo, al conjugar las garantías individuales y las tesis sociales, “contribución auténticamente revolucionaria, de un constituyente revolucionario”.

Nuestra Carta Magna es promulgada el 5 de febrero de 1917, convirtiéndose desde entonces, no sólo en instrumento para la convivencia civilizada de los mexicanos y funda-







*LXXX Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Legislativo de San Lázaro, honores a la bandera*

mento de las instituciones actuales, sino en pensamiento y sentir del pueblo.

Del espíritu del Constituyente se desprende una patria generosa para todos, cualquiera que sea nuestro origen, credo religioso o convicción política.

Diversas personalidades y algunos sectores se han pronunciado por la derogación de la Constitución, aduciendo las reformas y adiciones al original aprobado en 1917; reformas hechas por el constituyente permanente, previsto en el artículo 135 de la propia Constitución; en un devenir entre su carácter liberal y su dimensión social.

Nosotros consideramos que a 80 años de su promulgación, nuestra Ley de Leyes comprueba su plena vigencia, la universalidad de sus principios y que su actual contenido permite, dentro de su cauce, la evolución de la vida del país.

La apertura democrática promovida por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Cons-

titucional de los Estados Unidos Mexicanos, las reformas a la Ley Electoral realizadas por esta honorable Legislatura, la participación de más partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, permitirán a la ciudadanía, a través de su voto razonado, la ratificación o rectificación de la composición ideológica de los órganos legislativos, haciéndolos más plurales y representativos para fortalecer el equilibrio de los Poderes de la Unión.

Al rendir hoy este merecido homenaje a los Constituyentes de Querétaro, no estamos ignorando nuestras carencias y necesidades, ni negamos las vicisitudes que la población en general hemos vivido; pero a nuestra fe republicana, reafirmación del pacto federal y profunda convicción constitucionalista, unimos una fundada esperanza por el bienestar de un México mejor.

## Comentario: Dip. Saúl González Herrera

(PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES)

La Cámara de Diputados de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión ha querido contribuir, en este aniversario, a conmemorar la promulgación de la Constitución de Querétaro acordando inscribir, en un muro de su edificio sede, los nombres de los destacados mexicanos que en 1916 y 1917 se erigieron en voz de la conciencia nacional y vehículo de expresión de la voluntad de las mayorías del pueblo mexicano, al dotar al país del ordenamiento jurídico fundamental para organizar su convivencia, garantizar los derechos esenciales de sus habitantes y promover el bienestar colectivo con base en princi-

pios indeclinables de justicia social. Porque la constitución de 1917 al preceptuar promovía, promueve.

Por éso, y en buena hora, nuestra ley fundamental figura, —con los honores correspondientes a quienes en una **marcha progresista** ocupan la vanguardia— entre las Constituciones originarias e ideológico—programáticas; digámoslo en estos términos, para **acoger modernos** conceptos de la doctrina del **derecho constitucional** (Lowenstein, "Teoría de la Constitución").

Es originaria porque contiene principios fundamentales nuevos, más allá o por encima de los tradicionales ordenamientos cuya estructura se agotaba en la **protección** de los derechos individuales, en el **establecimiento** de los órganos de gobierno y en la atribución de competencias; esto último, con una obvia, tácita **aceptación** de la doctrina del "dejar hacer", "dejar pasar" **para** que la libre concurrencia de las **fuerzas sociales** —de las cuáles son dominantes las fuerzas económicas— determinen el rumbo del vivir colectivo.

Y es ideológico—programática porque regula un orden social **justo**, consagra y protege derechos de clases en condiciones sociales de inferioridad y afirma el dominio de la nación o su propiedad originaria, sobre bienes y recursos **esenciales** para la vida nacional. Así, insistimos, estos "elementos nuevos", consistentes **en una firme convicción** ideológica, que había de ser determinante para configurar en lo futuro instituciones nacionales básicas, más la **incorporación** de clases o grupos **sociales** como sujetos con **derechos específicos** cualifican a nuestra **Constitución** como **originaria**; y, pues aspira a que los principios ideológicos se realicen en la vida colectiva dándoles un "sentido normativo",





como dice Lowenstein, la Constitución de 1917 adquiere este carácter programático que es, tal vez, su valor supremo.

La doctrina constitucional mexicana coincide con esta percepción, como lo evidencian los siguientes conceptos de Antonio Martínez Báez: "La Constitución es indudablemente una norma jurídica, pero tiene características propias y singulares: su esencia histórica y su contenido doctrinario"; es expresión de la soberanía interna, que define positivamente en preceptos *y en fórmulas programáticas* y garantiza un conjunto de libertades fundamentales..."

Subrayamos la nota de "esencia histórica y contenido doctrinario", que el maestro Martínez Báez señala como característica de la obra de los constituyentes a quienes hoy queremos honrar.

Otro autor del constitucionalismo mexicano (Jorge Sayeg) ha escrito con acierto a este propósito, que dicha obra no fue "producto aislado ni circunstancial; obedece, muy por el contrario, a muchos años de lucha por imponer ideas y conquistar principios. La historia de México no es, en ese sentido, sino un encadenamiento de logros constitucionales que, en progresiva continuidad, habrá de cristalizar en el Código de 1917".

¿Cuáles fueron, —cabe inquirir— manifestaciones o ejemplos de esas luchas por hacer triunfar ideas y realizar principios? Es conveniente recordar algunos, porque todos son antecedentes, valiosos en mayor o menor medida, del pensamiento y de la acción de los hombres que dignificaron la vida nacional en las jornadas de Querétaro, en 1916—1917.

Pensamiento y Obra. *El pensamiento* se encuentra animado, en buena parte, por las tesis magonistas de la primera decena del siglo, y por los terminantes pronunciamientos de Venustiano Carranza en el célebre discurso de Hermosillo en septiembre de 1913; o quizá reconozca también en su génesis los más lejanos antecedentes de las ideas de Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez, a cuyo lado pueden figurar con méritos suficientes los nombres de Pastor Rouaix, Mújica y Heriberto Jara.

*La obra* concreta, sistematiza y depura señeros esfuerzos que se dieron a todo lo largo del país.

Sin pretender una relación exhaustiva de ellos, baste con recordar —y los menciono por orden cronológico— en Chihuahua, el Plan de Santa Rosa y el Pacto de la Empacadora, a principios de 1912; las medidas en materia agraria y de relaciones obrero—patronales del primer gobierno estatal revolucionario —el que presidió Abraham González—; en Veracruz, los pronunciamientos sobre terrenos petrolíferos de Heriberto Jara y Cándido Aguilar; en Jalisco, las disposiciones en materia de trabajo, de Diéguez y Aguirre Berlanga; en Chihuahua, la ley agraria de Villa, en mayo de 1915; en Morelos, el Programa de Reformas Político—Sociales, en 1916; pero, por sobre todos estos significativos acontecimientos, el Plan de Ayala de Zapata y la Ley del 6 de enero de 1915, que en Veracruz expidió Venustiano Carranza.

En la copiosa sucesión de hechos, que se expresaron como declaraciones, programas, planes y aún como normas jurídicas de precarios espacios, tiempos y condiciones circunstanciales de aplicación, se revela con claridad, como un denominador común, que la conciencia colectiva se agitaba en demanda de la instauración de nuevas estructuras sociales y políticas para hacer más justa y digna la convivencia nacional.

Los constituyentes de Querétaro, algunos de ellos actores o autores, pero todos epígonos en estos episodios magníficos de las luchas históricas merecen el más cabal y rendido reconocimiento, por su lealtad a los principios, por el ardor con que los propugnaron, por su patriotismo y entereza.

Son ejemplo de todo ello los encendidos debates en torno a los artículos 30, 27 y 123, preceptos que expresan señaladamente la esencia doctrinal y programática de la Constitución, las metas de la Revolución y en suma, las aspiraciones de las mayorías populares en ese momento cimero de la vida mexicana.

Así, como resultado de la Asamblea de Querétaro, se objetivaron las aspiraciones del pueblo de México y nació la Carta que ha regido nuestra evolución como sociedad.

Pero evolución significa cambio, y, precisamente, vivimos la época en que los cambios se producen con máxima frecuencia y velocidad; a esas



*Entonación del himno nacional mexicano*

condiciones mudables se ha adecuado la Constitución, sin perder nunca sus caracteres ideológico y programático.

Hoy sentimos como si los constituyentes de 16—17 estuvieran presentes, presidiendo y orientando las reformas constitucionales que en definitiva, siempre han tenido como finalidad mejorar nuestra vida institucional, realizar la justicia social. Al fin y al cabo, la Constitución no se nos dió como algo inconvencible. Mas lo que sí resulta obligación del más alto sentido ético, permanentemente exigible por el pueblo de México y por el pensamiento revolucionario, es mantener la fidelidad a los principios esenciales, a los valores ético—políticos presentes en el actuar de los mexicanos que en Querétaro, en 1916 y 1917, escribieron una página ilustre de la historia nacional.

En el Salón de Sesiones de esta Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se han inscrito

los nombres de hombres y mujeres que, en las distintas etapas de la vida de México, y en campos diversos del quehacer humano, han aportado su esfuerzo, su talento, su devoción patriótica, y en ocasiones sacrificado su vida para construir a México, para dignificarlo, para enaltecerlo. Es un acto de justicia adicionar esa nómina de honor con los nombres de los Constituyentes de Querétaro.

Los nombres quedarán aquí, como homenaje, pero también como recordación admonitoria para quienes hoy en el futuro, tengan la grave responsabilidad de legislar, de adecuar a nuevas condiciones sociales el código fundamental, o de ejecutarlo mediante las leyes reglamentarias.

Tal es el sentido profundo del acto de justicia que en este octogésimo aniversario cumple la LVI Legislatura del Congreso de la Unión.





Encendido del Pebetero Constitucional por el Dip. Juan José Osorio Palacios, Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados



El Dip. Juan José Osorio Palacios, Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados y el Gobernador de Querétaro, Lic. Enrique Burgos García en la salutación al Presidente, Dr. Ernesto Zedillo

## Comentario: Dip. Juan José Osorio Palacios

(PRESIDENTE DE LA GRAN COMISIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS)

**L**a LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, bajo el impulso de la lealtad histórica de los mexicanos a sus más grandes logros y a sus obras institucionales más acabadas, ha determinado rendir el día de hoy un homenaje de sincero republicanismo y de ferviente reconocimiento, a la pléyade de ilustres compatriotas que integraron el **Constituyente de 1916—1917**, hombres revolucionarios que ampliaron en el Teatro de la República, de la ciudad de Querétaro, la voz soberana de la Nación, la voluntad inquebrantable del pueblo de vivir en la libertad y la decisión de

las masas trabajadoras de reivindicar sus causas mediante la justicia social.

Los diputados constituyentes de 1917, fueron hace ochenta años, los punteros de una nueva generación que abrió el surco y sembró la simiente de un México nuevo. En ellos reposó la esperanza de quienes habían luchado a brazo partido en las batallas más cruentas de nuestro movimiento social y de los que ofrendaron la vida de sus hijos y hermanos en favor de libertad, justicia y democracia.

Nuestros constituyentes fueron en verdad creadores; no se conformaron con recuperar el brillo y el propósito de las ideas liberales; no transigieron con la prudente solemnidad de los formalismos legalistas; no asumieron actitudes vergonzantes de quienes se apenan en llamarse revolucionarios; y tampoco dudaron en desenmascarar a todos aquellos que usaban la efigie de progresistas, para ocultar su verdadera faz de reaccionarios.

Tampoco fueron sumisos ante consigna alguna: Fueron capaces de avizorar su misión histórica, para ir más allá del simple maquillaje constitucional y esculpir así el nuevo rostro de la Nación. Por ello, su aporte está en los cimientos de lo que sería la nueva sociedad mexicana: La de la justicia campesina y la Reforma Agraria, institucionalizada en el artículo 27; la de la Justicia Obrera, sustentada en el artículo 123; la de la autonomía y fortalecimiento regionales, creadora del Municipio Libre, para erradicar y fustigar caciques, en el artículo 115; la de la educación pública laica, racional y gratuita, perfilada en el artículo 3º, verdadero motor de la movilidad social; la del federalismo, la democracia representativa, la división de poderes y la sepa-







*Dip. Jorge Moreno Collado, Dip. Juan José Osorio Palacios y el Sen. Mario Vargas Aguilar, dirigiéndose al presidium de la ceremonia conmemorativa del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

ración de la Iglesia y el Estado, como fundamento de una colectividad respetuosa de los credos, pero sacudida de dogmas, fanatismos y encarcelamiento de conciencias.

En fin, los constituyentes son la punta de lanza que gestó un nacionalismo no exclusivista ni hostil, una vida institucional con gobiernos fuertes, cuyo fin último deben ser siempre el hombre y la mujer, así como una convivencia social fundada en las libertades de las personas, el respeto a las garantías individuales y el enaltecimiento constante a los derechos humanos.

Lo anterior quiere decir, que los constituyentes de Querétaro legislaron y decidieron para el futuro, sin darle la espalda a la historia. Crearon, por ello, una Ley de Leyes que recogió lo fundamental de las decisiones políticas del pretérito, aquellas que partieron de los Sentimientos de la Nación y de la Carta de Apatzingán, y culminaron en el federalismo liberal del 57 y con la adición de las leyes juaristas de la Reforma y la Revolución de Ayutla.

El talento visionario de los Constituyentes de Querétaro, se evidencia en el papel protagónico que lograron para el pueblo mexicano: El de un pueblo dueño de su destino, que pugnó por pasar de la democracia gobernada, a la democracia gobernante, el de una Nación soberana, que no se conformó con ser observadora impasible del acontecer, y que pronto irrumpiría como actora en el quehacer internacional; el de una sociedad reforzada por los pactos civiles que le dieron educación y bienestar, paz y trabajo, tesón y laboriosidad; en fin, el de una

comunidad humana con vocación nacionalista, preparada para los retos de la modernización de un nuevo siglo promisorio, capaz de recuperar, preservar, enriquecer y proyectar al mundo su cultura propia, con orgullo por lo privativo de nuestros pueblos originarios, y capaz de compartir con la humanidad los valores universales de la civilización.

La Constitución de 1917 nos preparó y nos ha dado instrumentos y mecanismos para vivir con intensidad el siglo veinte, con sus retos y exigencias, con sus venturosos avances y con sus infortunadas violencias. Ha servido para crear instituciones, para generar identidad y unidad nacional, para unirnos en la diversidad, para enriquecernos en la pluralidad, como carta cívica de devoción libertaria y nacionalista, que nos provee de tolerancia, de democracia, de independencia, de libertad y de justicia.

Los constituyentes no nos legaron con la Constitución un testamento, porque el México que pro-

gramaron no estaba en agonía, sino en pleno renacimiento, en el punto de ebullición de un mundo moderno. Contribuyeron, desde luego, a liquidar la dictadura, a ajustar cuentas con los traidores a la Revolución y a reunir en un mismo programa de desarrollo y de unidad nacional a la diversidad de fuerzas políticas que constituían el elenco de una Revolución triunfante y vigorosa.

Crearon, por ello, un texto constitucional programático, un Plan de Acción inteligente y visionario, gracias al cual nuestro país ha podido transformarse dentro de un largo periodo de estabilidad y cambio; pero, sobre todo, asumir con plena confianza el reto de un nuevo siglo, en cuyo umbral nos encontramos, y el desafío del inicio de un nuevo milenio que va a exigir nuevas sociedades, hombres y mujeres diferentes, instituciones diversificadas para servir a una realidad más dinámica y creadora, gobiernos eficaces y legitimados por el sustento democrático de elecciones libres, diálogos permanentes, comunicación ciudadana sistemática, órganos de representación fortalecidos y participación popular en las decisiones; así como una distribución más equitativa del ingreso, cuidado ecológico integral, productividad de trabajadores técnicos e intelectuales incrementada, seguridad pública eficiente, justicia imparcial y expedita; equidad en los beneficios sociales; derechos humanos protegidos y garantizados y convivencia civilizada, en un mundo global de apertura, que exigirá preparación y destreza en el marco de la competencia y la racionalidad.

Para todo lo anterior, también está preparada la Carta Magna que nos rige. Viene del siglo diecinueve, siglo de la libertad y la independencia, y es la actora central de nuestro Siglo Veinte, siglo del nacionalismo y la justicia social. Pero no exageramos al decir, que nuestra Constitución de Querétaro, con la que organizamos, legitimamos y limitamos el Poder del Estado, está diseñada para regir en el Siglo XXI, centuria que para los mexicanos habrá de ser el siglo de la igualdad de varones y mujeres, el siglo del bienestar de la nación y sus grupos, el siglo de la democracia representativa, de la democracia participativa y de la democracia social. Para decirlo más llanamente: Nuestra Car-

ta Fundamental nos convoca a que construyamos en el inminente próximo siglo, la verdadera democracia, sin adjetivos, que se expresa y subyace en cada uno de sus preceptos.

Al rendir tributo a los legisladores de Querétaro, honramos su memoria y hacemos profesión de fe en la Constitución, pivote y gozne del Estado de Derecho que nos rige. La evocación de los 218 nombres que pueblan desde hoy, con legítima presencia, estos muros del recinto parlamentario de la Cámara de Diputados, es el anuncio de que su espíritu de creatividad y patriotismo, de lealtad revolucionaria y talento reformador, seguirá presidiendo los trabajos, las tareas y las obras de esta Cámara, de este Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. No serán para nosotros nombres fantasmales, sino vida ejemplar, capacidad concertadora, elocuencia discursiva, talento legislador.

Cada vez que sea necesario, acudiremos al ejemplo de determinación, convicción ideológica, compromiso sociopolítico, capacidad negociadora y actitud tolerante de los constituyentes de Querétaro. Ellos son el venero más rico de la revolución constitucionalista, la que hizo Carranza, inspirador de la Asamblea Constituyente y del Proyecto de Reforma, y la que habremos de proseguir los mexicanos de hoy, el Gobierno de la República y los miembros de las Cámaras del Congreso.

El pueblo de México tiene fe en su Constitución y confianza en el poder transformador y conciliador de la Ley Suprema. La pluralidad ideológica y partidista de la sociedad mexicana, encuentran en la Constitución su punto de equilibrio. No hay conflicto social y político, de magnitud tal, que no pueda resolverse con el espíritu y la letra del texto constitucional. Toda confrontación, cualquier vicio de comportamiento colectivo, público y privado, cualquier acción disolvente, y los actos de corrupción y autoritarismo, encuentran en la norma un muro de contención y una fórmula de arreglo, a la que debemos acudir antes de optar por las vías de hecho y la violencia.

La Constitución es un estorbo a los ambiciosos empedernidos del poder, a quienes ignoran la historia nacional, a quienes están enfermos de impotencia y resentimiento. Nuestra Ley Fundamen-





Sen. Mario Vargas Aguiar, Dip. Jorge Moreno Collado y Dip. Ignacio González Rebolledo

tal, por ello, admite la prueba del cambio y la reforma cada vez que es indispensable. Al crear en su propia entraña el Constituyente Permanente, ha resuelto por vía institucional las modificaciones que cada nueva etapa y cada tiempo nuevo reclaman. Sin embargo, pese a las numerosas reformas que ha experimentado a lo largo de sus ochenta años de vida, sigue siendo la misma y joven Carta Magna revolucionaria del Siglo Veinte; continúa con su vitalidad y su vigencia representando el orden institucional del país, el Programa básico de la Nación, el consenso originario de la sociedad y el aliento de esperanza de quienes viven aún en la injusticia, la opresión y la penuria.

Para el logro de estos objetivos, animados por los valores, principios y postulados históricos de la Constitución, los cuales se mantienen vivos en el desarrollo dialéctico de México, la actual Legislatura ha revisado algunos aspectos de las normas constitucionales y ha puesto al día el orden jurídico y las relaciones entre el Estado, el Gobierno, los grupos sociales más significativos, los partidos políticos, las fuerzas económicas y, en gene-

ral, las formas de actuación de los principales actores e interlocutores de la política, la economía, la sociedad y la cultura en México.

Hemos acompañado en esta trascendental e histórica acción, como legisladores, al Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, quien afrontó resueltamente los proyectos y programas para vencer la crisis económica, resolver los conflictos sociales gestados en Chiapas, recuperar el crecimiento y alcanzar una reforma democrática del Estado por la vía infalible del diálogo y el consenso.

El Constituyente Permanente, en el periodo de la actual Legislatura Federal, dio cauce a la renovación del Poder Judicial, a fin de fortalecer su estructura y funcionamiento y asegurar la impartición de justicia con jueces, magistrados y ministros autónomos e independientes y una Suprema Corte de Justicia investida de la potestad soberana de resolver controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de todo tipo de leyes, incluidas las de carácter electoral.

Para responder al reclamo de más seguridad pública y de eficiencia en el combate a la delin-

cuencia organizada, lacra que pone en riesgo nuestra integridad social, y la ética colectiva, revisamos y reformamos diversos artículos de la parte dogmática de nuestra Constitución, lo cual dió lugar a reformas profundas en los códigos punitivos, en las leyes orgánicas de la Procuraduría General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, así como a la expedición de una nueva Ley contra la delincuencia organizada, cuyo destino favorable habremos de observar en los próximos años.

Destacan, por su importancia, las reformas a diversos artículos constitucionales en materia político—electoral. La reforma electoral definitiva, como la calificó el Jefe del Estado, fue a nivel constitucional un logro histórico, un verdadero hito en el desenvolvimiento del México actual. La modificación a diecisiete artículos de nuestra Ley Suprema, dió prueba de que en nuestro país sí es posible el acuerdo, mediante el diálogo y el consenso. Dió prueba de que podemos superar crisis y diferencias, si somos capaces de anteponer a los intereses particulares y grupales, los intereses superiores de la Nación. Dió prueba de que el cambio que queremos puede lograrse sin el sacrificio de la paz ni la inmolación colectiva de ningún mexicano. **Demostó** que el arribo a la democracia plena puede transitar por el camino anchuroso de la legalidad, sin tener que recurrir a las verdades tortuosas del enfrentamiento y la amenaza.

México, con su Constitución renovada y reafirmada, está preparado para asumir este año electoral con madurez democrática, aunque para ello partidos y ciudadanos, gobernantes y electores, debemos despojarnos de actitudes prepotentes y revanchistas, o de fantasiosas premoniciones electorales que pregonan triunfos, adelantan resultados y festinan alternancias.

Dejemos que el pueblo diga la última palabra con su voto. Probemos que somos dignos de una nueva legalidad democrática que asegure elecciones limpias y transparentes, porque las normas, organismos y procedimientos que las rigen son imparciales y equitativos, y aseguran certidumbre legal de los resultados.

Un nuevo ámbito democrático se configura en nuestro país; ciudadanos, agrupaciones y partidos políticos tenemos el deber de procurar que los tiempos electorales sean tiempos de discusión y examen, de acción y reflexión y no escenarios de violencia. Que las campañas políticas sirvan para configurar el nuevo mandato que deberán cumplir los nuevos diputados y senadores de la próxima Legislatura, y no como pretexto para empañar la obra colectiva que conduce el Gobierno de la República y que impulsan los diputados y senadores del Congreso Federal, de la Asamblea Legislativa y de los congresos estatales.

Recurramos a la Constitución para superar y resolver nuestras diferencias. Con este espíritu conciliatorio, podremos incorporar a la Carta Magna la nueva legalidad que rijan, con reconocimiento y justicia, los derechos y cultura indígenas de México. La Ley Suprema sabe acoger con generosidad el reclamo de los oprimidos, la exigencia de los trabajadores, la aspiración de las comunidades y la voluntad soberana del pueblo. Es ella, y en sus creadores originarios, está puesta la fe de redención de México y la gratitud de la Nación.

En esta Legislatura, los diputados y senadores de la República, así como las legislaturas de los Estados, hemos concurrido a realizar la función de constituyentes, tomando la estafeta de los constituyentes originarios del diecisiete. Hoy también, como en ese entonces, se ha tenido que responder a la exigencia de una sociedad sacudida por turbulencias políticas y avatares socioeconómicos; hoy, como en aquel tiempo, hemos vivido confrontaciones violentas y amenazas de fractura política y social. Hoy como en aquella etapa, los mexicanos de todos los signos, tenemos que hacer acopio de tolerancia y de espíritu conciliador, a fin de renovar el Pacto que nos une en la diversidad; a efecto de ratificar el acuerdo de todos en lo fundamental, lo que no es otra cosa que cumplir con la Constitución que nos rige y acatar las determinaciones que nos mantienen como Nación con pueblo, comunidad con Estado, país con Ley y sociedad con destino.



# LXXX Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de 1917. *Monumento a la Revolución Mexicana, Ciudad de México, 5 de febrero de 1997.*

---

INTRODUCCIÓN

COORDINACIÓN EDITORIAL

Con la representación del Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Lic. Oscar Espinosa, encabezó las ceremonias de izamiento de la Bandera Nacional y la Conmemorativa del LXXX Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A las nueve horas, en la Plaza de la Constitución, el Regente izó el Lábaro Patrio en compañía del General de División D.E.M. Manuel Ávila Pérez; de los Presidentes de la Comisión de Gobierno de la ARDF, Manuel Jiménez Guzmán, del Tribunal Superior de Justicia del D.F., Jorge Rodríguez y Rodríguez, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Pedro Velasco y de la Comisión del D.F. de la Cámara de Diputados, Oscar Levin Coppel, así como de funcionarios del Gobierno de la Ciudad.

Posteriormente, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Oscar Espinosa encabezó, en el Monumento a la Revolución, la Ceremonia Cívica Conmemorativa del LXXX Aniversario de la Promulgación de la Carta Magna. Depositó una ofrenda floral, montó una guardia de honor ante los restos del prócer Constitucionalista Venustiano Carranza y firmó el Libro de Visitantes Distinguidos del recinto patrio.

En el acto, el Diputado Jorge Moreno Collado, a nombre del Gobierno de la República, pronunció el discurso oficial y señaló que la Constitución nos asegura vivir en un país de leyes, en el que no deben tener cabida caprichos autoritarios, ni juegos de presión alentados por el chantaje. La Constitución, dijo, es equilibrio y armonía de las instituciones políticas y se sustenta en la moderación democrática de la formación y ejercicio del poder.

En su discurso, el Diputado Moreno Collado convocó a la renovación del pacto de relación y compromiso con los pueblos indígenas para alentar su cultura y sus derechos, "sin caer en la seducción de las autonomías disolventes que no engrandecen a la Nación y tampoco a las comunidades. La Ley Suprema, añadió, es unidad en la diversidad; pero la diversidad nunca debe violentarnos, y la unidad jamás debe perderse ni arriesgarse".

Finalmente, exhortó a cuidar el legado histórico de nuestra Carta Magna: "que sirva para seguir construyendo una sociedad moderna, apta para afrontar el nuevo siglo y la apertura y globalidad. Que nos comprometa en más realizaciones en el campo de la economía, de la cultura, de la ciencia y de la técnica, así como a la competencia democrática civilizada, sin temor a la lid política".

Por considerarse de interés, se reproduce el texto completo del discurso del Diputado Moreno Collado.

Discurso  
del Dip. Jorge Moreno Collado

Nuestra Constitución, como la Nación misma, es un proyecto de vida compartido, que mira hacia el futuro, pero que está enraizado en un pasado plebiscitario de heroísmos, epopeyas y aún tragedias. El vigor constitucional, la vigencia de sus determinaciones, está en su efectividad cotidiana, en la obediencia que logra, en la organización del poder y del gobierno que provee, en la limitación y control de los gobernantes que alcanza y en la legitimación institucional del régimen político que instaura.

Si la sociedad es capaz de convivir en un régimen político donde el poder público es organiza-

do, legitimado y limitado por las leyes, esa colectividad tiene una constitución, vive un Estado de Derecho, reconoce la soberanía del pueblo, se desenvuelve en el marco de la democracia, garantiza los espacios humanos de la libertad y establece las bases de la igualdad y la justicia.

La Constitución en nuestro país, es ante todo, reivindicación social; expresa, en este sentido, la idea del compromiso a favor del pueblo; como texto de redención, significa pacto político, social y económico en favor de la comunidad nacional y no de una parte de ella..

La Constitución hace realidad el muy viejo principio de que es mejor el gobierno de las leyes que el gobierno de los hombres, expresión signo del constitucionalismo democrático de nuestro tiempo. La bandera de la Constitución, por ello, es infalible para triunfar sobre el autoritarismo, la dictadura, la traición y el engaño.

Con esas convicciones, seguro de que una Constitución no sólo debe declarar, sino igualmente asegurar y garantizar lo que establece, se produjo hace ochenta años el Proyecto que culminaría con el texto constitucional que hoy nos rige: La Carta Magna de Querétaro, promovida por el Varón de Cuatro Ciénegas, Don Venustiano Carranza.

Carranza quiso, con su iniciativa de reformas, según sus propias palabras, "asegurar las libertades públicas por medio del imperio de la ley", "garantizar los derechos de todos los mexicanos por el funcionamiento de una justicia administrada por hombres probos y aptos" y "llamar al pueblo a participar, de cuantas maneras sea posible, en la gestión administrativa".

La simiente de Carranza, su proyecto de una nueva Ley de Leyes, germinó en la tierra fértil del Constituyente de Querétaro.







*Honores al lábaro patrio por los miembros del presidium en la ceremonia del LXXX Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Ellos crearon, a despecho de los puristas que no concebían en un texto constitucional la determinación de los derechos de los trabajadores, o la definición de la justicia agraria, el primer constitucionalismo social que conocía el mundo en el siglo veinte, y enriquecieron la teoría y la práctica de la Constitución con memorables debates aún vigentes y con instituciones vigorosas que perfilaron el rostro moderno de un México en dinámica transformación.

Pronunciamientos de tesis y creación de instituciones, fueron binomio indisoluble en la tarea del Constituyente de Querétaro: Son válidas aún, y podrían usarse con éxito en defensa de las libertades humanas de nuestros días, los pronunciamientos de José Natividad Macías acerca del alcance y efectividad de las garantías individuales; todavía resuenan en la conciencia nacional, las voces de Múgica, Rojas, Cravioto, López Lira y Ramos Praslow, durante el memorable debate que dio lugar al artículo 3º, cuyos principios en materia de educación pública, obligatoria laica y gratuita, pudieron transformar a México en la gran nación que somos, discusión que Luis Manuel Rojas, con acierto, calificó en el propio debate como “la lucha parlamentaria más formidable que se registrará acaso en toda la historia del Congreso Constituyente”.

Enorme trascendencia la de la palabra veraz, sincera, convencida, pragmática y redentora que

salió del espíritu revolucionario de Gracidas, Victoria y Manjarrez, quienes provocaron el giro del ánimo liberal del artículo 5º, al propósito reivindicador del artículo 123 y toda la filosofía de redención social que entrañaba ese nuevo precepto para la clase trabajadora.

¡Ni que decir de la elocuente defensa de la labor periodística, asumida por Rafael Martínez (RIP—RIP) cuando sustentó la legitimidad de consagrar la libertad de imprenta, y compartió el interés del debate con Bojórquez y Truchuelo!

Están presentes, con su resonancia original, con su arrebató inteligente, con su convicción justiciera, los discursos de Jara, Terrones Benítez y Navarro, que dieron sustento al artículo 27, el cual vertebró las reivindicaciones más apremiantes en pro de la entonces clase social mayoritaria y también en favor de la Nación misma.

Los nombres de éstos y en conjunto de los 218 constituyentes que realizaron la obra del edificio constitucional del país, están esculpidos en la conciencia nacional. A todos ellos debemos reconocimiento permanente, gratitud imperecedera, devoción republicana. Siguen siendo, a ocho décadas de haber entregado una Ley de leyes perdurable, ejemplos de civismo, paradigmas de convicción. La República los evoca con agradecimiento y la patria les reconoce su obra. Cumplieron con su deber, sin reparar en entrega y sacrificios; levantaron puen-

tes sólidos para las generaciones futuras y por ellos aún transitamos hacia adelante. Hoy nos toca, bajo la fronda de su legado, continuar la construcción del México grande que ellos programaron.

Nuestra Constitución es la regla básica de la convivencia; es el consenso inicial y primordial que nos reúne, es el catálogo de decisiones que nos provee de unidad en la diversidad. Con ella podemos resolver nuestras diferencias; a partir de ella debemos arribar a las necesarias coincidencias para mantenernos como nación soberana e independiente. Ella es la única garantía de que la pluralidad nos enriquezca, en lugar de que nos enfrente en luchas fratricidas. La Carta Magna nos permite recuperar lo mejor de nuestro pretérito, pero con los pasos encaminados al futuro. En ella están contenidos los hitos históricos del pueblo, los grandes logros en materia de legalidad, libertad, justicia y democracia, que no podríamos desperdiciar o echar por la borda, sin sacrificar así nuestro patrimonio material y espiritual, nuestros recursos, nuestra sociedad y nuestra cultura.

La Ley Fundamental, no es un simple documento de consulta, sino la bitácora de la Nación. En ella pueden encontrar, gobernantes y gobernados, autoridades y ciudadanos, las líneas e indicaciones de la legitimidad del poder y del deber de la obediencia; pero en sus preceptos se hallan, también, los cauces democráticos por donde debe conducirse la autoridad y el marco de libertades que circunda a la ciudadanía. Ni uno ni otro pueden ser eludidos y menoscabados; la Constitución quiere autoridades legitimadas en la democracia y ciudadanos enaltecidos en la libertad. Esto significa que el único título válido para ejercer el poder es que éste se derive de la voluntad popular, y la única causa para condicionar las libertades de las personas, es que éstas se alejen de los marcos de la ley. Pero mientras la democracia siga siendo el motor de impulso de las instituciones políticas, y sea el acatamiento a la legalidad y al Estado de Derecho el escenario de las acciones individuales y grupales, estaremos bajo el imperio de la Constitución y podremos mantener vigentes sus postulados y valores.

En las diferentes y sucesivas etapas de su historia, el pueblo mexicano ha reiterado su adhesión

al constitucionalismo, al liberal y reformador del siglo diecinueve, y al social y reivindicador de la presente centuria. Los mexicanos hemos confiado siempre en la potencialidad creadora y transformadora de la Constitución y en su fuerza para generar consensos y propiciar la concordia y la conciliación nacionales.

Es por ello, que las grandes mutaciones y transformaciones sociales a lo largo de este siglo, particularmente en las ocho décadas de existencia de la Ley Fundamental de 1917, se han acompañado, o han sido la consecuencia de cambios y reformas constitucionales promovidos por el régimen revolucionario.

Reconozcamos que el espíritu originario de la Constitución de 1917 permanece incólume; que las reformas constitucionales han postergado la violencia y el enfrentamiento irreconciliable y que, por el contrario, han sido garantía de estabilidad política, de desarrollo social y de crecimiento económico. Las reformas han contribuido a perfeccionar nuestro sistema de libertades, nuestro régimen político y la vida institucional de México.

Sin embargo, tampoco podemos ocultar los problemas, retos y desafíos de nuestros días; sería irresponsable ver de soslayo los rezagos que agobian a muchos mexicanos, la penuria y desesperación en que se debaten, el desencanto y enojo con que enjuician su cruda realidad. Afrontemos con realismo y valentía los signos ominosos de la inseguridad pública, la violencia delincuencial, la rebelión gavillera, el desempleo agresivo, el levantamiento indígena y la corrupción pública y privada.

Para todas aquellas lacras, no obstante, existen respuestas institucionales y políticas animosas que nos aseguran tiempos de reparación y resarcimiento. Pero la recuperación que debemos acelerar es la de índole moral, la de sentido ético, sin la cual los demás avances serían pasos de inercia, sin entusiasmo. Esto, desde luego, no ocurrirá: el pueblo mexicano se desenvuelve con optimismo. Las visiones catastrofistas son planteamientos retardatarios que se sustentan en la desconfianza a la sociedad y el desprecio a sus instituciones. El mexicano es un pueblo lleno de proyectos; entre más adversidades



lo cercan, más espacios se abre con imaginación y talento, con confianza y certidumbre.

Este es uno de esos momentos que obligan a la entrega y que llaman al esfuerzo conjunto, alrededor de nuestros principios, postulados, programas y proyectos constitucionales. De ello ha dado y continúa dando prueba el Presidente Ernesto Zedillo, quien aprovechó el impulso del enorme desafío de una crisis económica sin precedente y de conflictos sociales y políticos inéditos, a fin de llegar, como lo apreciamos, a estadios de recuperación plenamente reconocidos, a procesos de reconciliación y acuerdo para superar el conflicto de Chiapas y alcanzar la paz justa y digna que merecen los indígenas mexicanos, y al logro de una reforma del Estado por vías plenamente democráticas, en la que se garantice que la ciudadanía sea la protagonista central de la nueva democracia mexicana.

La mayoría de estos propósitos y objetivos, ha requerido de cambios constitucionales de gran envergadura. Se han adicionado a las reformas que a partir de 1994 promovió el Titular del Ejecutivo para renovar y fortalecer el Poder Judicial de la Federación, con él al Estado de Derecho, y, en consecuencia, a la administración de justicia en

beneficio de los gobernados. Para complementar estas significativas modificaciones, así como generar mecanismos eficaces de seguridad y combatir exitosamente a la delincuencia organizada, fueron reformados artículos vinculados con esta materia, lo que debe propiciar que la ciudadanía recupere la tranquilidad que merece, para vivir y disfrutar de todas las oportunidades y beneficios colectivos.

Hay que destacar, finalmente, la reforma política y electoral a nivel constitucional, aprobada en 1996. Comprende avances notables en la regulación de los comicios, los derechos políticos y electorales de los ciudadanos y la democratización integral del Distrito Federal, antiguo y persistente anhelo de esta urbe, de esta entidad capital de la República, que por fin va a experimentar el ejercicio directo de la soberanía electoral para designar a sus gobernantes.

La reforma constitucional correspondiente es un logro sin precedentes y un ejemplo de negociación. Conjuntó la voluntad plural de partidos, gobierno y grupos parlamentarios. Esta rica diversidad, en la que participaron senadores y diputados de todas las fracciones partidistas representadas en las Cámaras del Congreso, así como el Presidente de la República, todos bajo el amparo de su derecho de iniciativa, superó diferencias y discordias, ante-

puso el interés nacional al privativo de cada uno, y alcanzó por la vía del consenso una misma iniciativa acordada por todos, un dictamen favorable apoyado por la totalidad de los miembros de las comisiones en ambas cámaras y la votación unánime de los legisladores de los dos cuerpos representativos del Congreso de la Unión.

Incorporados al texto de la Carta Magna, los dieciocho artículos de la misma reformados por aquella iniciativa compartida, hicieron prueba plena de que la Constitución es, sin duda alguna, el conjunto de



*El Dip. Jorge Moreno Collado en su discurso en el Monumento a la Revolución Mexicana*

acuerdos en lo fundamental de las fuerzas sociales y, sin hipérbole, la unidad en la diversidad, el vértice donde confluyen los intereses, propósitos, determinaciones y aspiraciones de los grupos, sectores, clases y partidos que forman el conglomerado social.

No debemos olvidar esa lección de eficacia política, consecuencia de un orden jurídico supremo que puede conciliar la pluralidad, ideológica de fuerzas sociales y partidos políticos, así como la cooperación entre la Presidencia con vigor Ejecutivo y capacidad de negociación, como la fundaron los constituyentes, y las ramas de un Congreso que puede actuar con decorosa independencia y pluralismo.

El sistema político—electoral de México, merced a dichas reformas, puede exhibir con orgullo su faz renovada ante la Nación y ante el mundo. Calificada como la reforma electoral “definitiva” por el Ejecutivo Federal, esta nueva legalidad democrática está preparada para garantizar certidumbre a los comicios, validez al voto, fuerza resolutive al electorado y efectividad y respeto a la soberanía del pueblo. Nadie podrá escudarse en supuestas y falsas deficiencias o insuficiencias normativas, para tratar de deslegitimar procesos comiciales de orden federal que estamos ya experimentando en este año. Nadie puede llamarse a engaño; las reglas están establecidas, son claras, son conocidas por partidos y ciudadanos, de manera que con ellas tenemos que lograr elecciones válidas y legales, sin conflictos artificiales que sirvan para negociaciones de trastienda, que el pueblo ha ordenado que ya no se repitan.

La Constitución establece las reglas del juego democrático, pero no preordena el resultado electoral. Para nuestro orden jurídico supremo, el voto opina, inclina, pero decide. Sólo el sufragio tiene el poder de investir de representación; sólo los votos determinan la alternancia. Es contrario a la democracia, y al constitucionalismo que se adhiere a ella, pretender que la alternancia sea el presupuesto de la democracia. Tan democrático es retirar por el voto la confianza a un partido, como ratificarle su adhesión. Sólo la soberanía de los votos, cuando cuentan y se cuentan, tiene la po-

testad de decidir la continuidad y el cambio de los partidos en el poder.

Sobresalen, dentro de aquellas modificaciones a la Norma Suprema, las concernientes al Distrito Federal, los cuales amplían las facultades legislativas de la Asamblea, el cambio de *status* de sus miembros al de diputados, el acrecentamiento de los derechos políticos de los ciudadanos de la Capital de la República, la claridad y certeza en la distribución de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales, dando como resultado, entre otros logros de gran calibre, la elección por voto universal, libre y secreto, del Jefe de Gobierno de esta entidad federativa, a partir de este año de 1997.

Se reconoce, así, a los ciudadanos del Distrito Federal, una mayoría de edad cívica que no debe sufrir nunca más menoscabo alguno.

Esta reforma, le ha permitido al pueblo del Distrito Federal el rescate y recuperación de su soberanía originaria.

Hoy se recupera la dignidad republicana del Distrito Federal. Los ciudadanos daremos cuenta de una nueva cultura de participación y responsabilidad política. Debemos escenificar elecciones ejemplares, que formen un gobierno legítimo, pleno de posibilidades para tomar decisiones y superar el reto de tantas demandas y necesidades de la macrouberbe del país por excelencia. Este nuevo gobierno, se enfrentará igualmente, al desafío de mantener el dinamismo y la vida productiva que han propiciado para la ciudad, tanto el pluralismo político de su Asamblea, como la dedicada vocación de servicio de su actual regente, el Lic. Oscar Espinosa Villarreal.

La Constitución nos asegura vivir en un país de leyes, en el que no deben tener cabida caprichos autoritarios, ni juegos de presión alentados por el chantaje. La Constitución es equilibrio y armonía de las instituciones políticas y se sustenta en la moderación democrática de la formación y ejercicio del poder. Nuestra democracia aspira a que grupos e individuos nos vinculemos y relacionemos sin disimetrías de imposición y dominio; la democracia constitucional que construimos, debe proponer que entre nosotros no exista





*Firma del libro de Protocolo a las afueras del Monumento a la Revolución Mexicana*

supraordinación ni **subordinación**, sino coordinación para fijar metas y lograr objetivos comunes.

La Constitución proyecta un **sistema** de autoridad basado en la razón y las **leyes**, en la legitimidad y el consenso. Una de sus virtudes es vincular a gobernantes y gobernados a través de compromisos que se deben cumplir cabalmente; el primero de ellos, derivado del Código de Ética que subyace en todo orden jurídico y por ende en toda Constitución, es el deber de los gobernantes de actuar con honestidad y hablar con la verdad.

Lo más anticonstitucional, lo menos democrático, es que los gobernantes y la sociedad se comuniquen con engaños y suplantaciones, los cuales producen efectos tan perniciosos como la conflagración y la violencia.

Hoy nos toca emular el talento previsor de los creadores de la Constitución de 1917; seguir su ejemplo de autenticidad y patriotismo y acometer con la misma clara inteligencia los cambios y reformas que la sociedad aguarda.

**Respondamos**, por lo tanto, a la demanda de enriquecer nuestro sistema constitucional con las reformas para establecer la democracia participativa, para lograr el equilibrio de los pode-

res y el fortalecimiento del Poder Legislativo y para construir sin más tardanza el nuevo federalismo.

Igualmente, renovemos el pacto de relación y compromiso con los pueblos indígenas, demos aliento a su cultura y sus derechos, pero no caigamos en la seducción de las autonomías disolventes, que no engrandecen a la Nación y tampoco a las comunidades.

La Constitución,

como recipiente de coincidencias, como síntesis de historia y futuro, como fuerza aglutinante, es unidad y cohesión, sin pretensiones de monolitismo, sino, por el contrario, con reconocimientos y valoración del pluralismo. En palabras de sobra aceptadas: La Ley Suprema, es unidad en la diversidad; pero la diversidad nunca debe violentarnos, y la unidad jamás debe perderse ni arriesgarse.

Cuidemos el legado histórico de nuestra Carta Magna: que sirva para seguir construyendo una sociedad moderna, apta para afrontar el nuevo siglo y la apertura y globalidad con que habrá de iniciarse. Que abra nuevos surcos para nuevas siembras; que nos comprometa en más realizaciones en el campo de la economía, de la cultura, de la ciencia y de la técnica; que nos aliente al disfrute racional de nuestras riquezas, a la conformación de un Estado ecológico y a la competencia democrática civilizada, sin temor a la lid política, como expresó el Presidente Zedillo, para que la política y la lucha por el poder, en la arena constitucional, sean garantía de libertad y justicia, de legalidad y cambio, de humanismo y democracia.

## Mensaje de *Quórum* a sus lectores

El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, con el propósito de enriquecer el contenido de esta publicación, invita a diputados, senadores, investigadores y a todos los interesados en la vida parlamentaria y en los aspectos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales de nuestro país, a colaborar con trabajos de análisis en estos temas.

Para tener un adecuado manejo de los trabajos, se deberán tomar en cuenta los lineamientos siguientes:

- 1) El envío de un trabajo a *Quórum* supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. De igual manera, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en diversas publicaciones que el Instituto considere de interés.
- 2) Los trabajos deben referirse a la cuestión parlamentaria, política y económica de nuestro país, así como a todo lo relativo a las ciencias sociales; éstas se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.
- 3) Cada colaboración debe incluir una hoja con la siguiente información: a) Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad. b) Nombre del autor, cargo académico o profesión y un curriculum vitae breve. c) Fotografía tamaño credencial a color. d) Domicilio, teléfono u otros datos que permitan a *Quórum* comunicarse fácilmente con el autor.
- 4) Los trabajos han de ajustarse a las siguientes normas:
  - a) Su extensión será de 10 cuartillas como mínimo y de 15 como máximo.
  - b) Si el material se elaboró en computadora, enviar el disquete del texto, con dos impresiones en papel. Especificar el nombre del archivo y del procesador de palabras, de preferencia WORD versión 6.0 (Windows).
  - c) El formato de las cuartillas es a doble espacio y sin cortes de palabras (alrededor de 27 renglones de 64 caracteres).
  - d) Las referencias bibliográficas se deben disponer en la forma convencionalmente establecida en español. Es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página (o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se agrupa, sin numeración, al final del artículo.
- 5) *Quórum* se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales (no de contenido) que considere convenientes. No se devuelven los originales.
- 6) Los trabajos deberán ser enviados al Instituto de Investigaciones Legislativas:

Av. Congreso de la Unión s/n, Edif. B, P.B., Col. El Parque  
 Deleg. Venustiano Carranza, 15969 México, D.F.  
 Tel. 628-14-21 , 628-13-00 ext. 3127.

NOTA: La Revista *Quórum* ha sido de distribución gratuita; sin embargo, debido a los altos costos de edición y para garantizar su oportuna publicación, ésta se mantiene de las aportaciones voluntarias de sus lectores. Usted podrá seguir apoyando a este medio de información parlamentaria, enviando su donativo (\$100.00 por un año) en forma de cheque certificado, de caja, giro postal o giro telegráfico en favor del Instituto de Investigaciones Legislativas al domicilio arriba citado.





## TERCERA PARTE: Sección Cultural

### El Mes de Febrero en la Historia

ARMANDO ESPINOLA BERNAL Y LETICIA RIBERA CABRIELES

**N**os ha tocado vivir en un tiempo signado por el cambio vertiginoso. Desde hace más de una década a la fecha se ha modificado radicalmente el tradicional equilibrio bipolar y el renacimiento de añejos nacionalismos nos hace pensar en la reciedumbre y perdurabilidad del concepto mismo de nación. Todo ello, mientras la globalización de los procesos tecnológicos, productivos y culturales nos llevan a pesar en un debilitamiento de los proyectos nacionales, al menos, como lo habíamos conocido.

Es temprano para derivar predicciones valederas sobre los innumerables sorpresas que aún nos deparan los últimos años del presente siglo. Lo que no puede eludirse es la urgencia de explorarlo con las herramientas de las ciencias exactas y de la ciencia sociales, a fin de contar con diversos escenarios que nos equipen mejor para enfrentar los retos del mañana.

Toda la incertidumbre internacional que hoy vivimos y nuestro precario conocimiento del futuro no debe, sin embargo, inhibirnos para la acción, pues ello significaría parálisis y estancamiento.

Por lo demás, al tiempo que hurgaremos en las entrañas de los tiempos por venir, tenemos otra obligación de similar importancia: rescatar de nuestro pasado las lecciones que siguen siendo útiles para cohesionar a la Nación y dotarla de identidad y rostro.

La memoria histórica lucha cotidianamente contra el olvido. Reforzar nuestro ejercicios de memoria histórica significa conocer y rescatar los cimientos mismos de nuestra existencia como país dotado de singular energía para perdurar en el tiempo. México tiene profundas y desplegadas raíces. No se entienden los frutos de hoy si se desconocen sus raíces, sus orígenes.

#### **Armando Espinola Bernal**

*Es Ingeniero Geógrafo por la H. Escuela Naval Militar. Miembro de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Ha sido Oficial Subalterno; Segundo Comandante; Comandante de diversos buques de la Armada; Comandante de Flotilla; Jefe de Inteligencia y Operaciones del Estado Mayor Naval; Comandante de diversos sectores navales, entre los que se encuentran: Matamoros, Tuxpan y Coatzacoalcos; Comandante de las zonas navales de Yucatán y Tamaulipas; Agregado Naval Adjunto de la Embajada de México en Estados Unidos.*

#### **Leticia Ribera Cabrieles** *Historiadora.*



El mes de febrero es una oportunidad para recordar y descartar eventos históricos que han dejado imborrable huella por su significación para la vida nacional: Independencia y Revolución. Alrededor de este mes y de estos dos sucesos giran personajes, hechos y fechas importantes. Empecemos por el primero:

### La Independencia de México:

El estallamiento de una revolución armada constituye un método de tensión extrema en una sociedad y resulta incomprensible si no se le relaciona con el origen de aquellas circunstancias que de manera paulatina generaron los motivos de descontento.

El movimiento de independencia mexicana fue un proceso lento y difícil que se conformó y afianzó a través de varios acontecimientos: en junio de 1808 habían llegado a la Nueva España noticias sobre cambios revolucionarios en la madre patria: la caída de Carlos IV, la sucesión de Fernando VII, y el levantamiento popular español contra el ejército francés. Originado un cuestionamiento sobre la Teoría de la Soberanía popular por parte del Ayuntamiento de la Ciudad de México, que sumado a las contradicciones internas de la Nueva España durante tres siglos de dominación dio como resultado la búsqueda de su Independencia a través de las armas.

En la proclamación y consumación de la Independencia de México transcurrían once largos años de fratricida lucha en los cuales la participación y dirección de diversas personalidades fue de vital importancia para el éxito de la misma. Vienen a nuestra memoria los nombres de: Miguel Hidalgo, Ignacio Allende, Juan Aldama, Ignacio López Rayón, José María Morelos y Pavón, Mariano Matamoros, Hermenegildo Galeana y Vicente Guerrero, entre otros.

El grado de participación de cada uno de ellos fue diferente y contribuyó a la victoria final. Algu-

nos Jefes Insurgentes —sólo muy pocos— verían realizados sus sueños de liberación del dominio Español.

Actores principales o secundarios todos forman parte de un rompecabezas que en cada pieza tiene su importancia. El *General Matamoros*, por se sabe fue uno de los hombres de confianza de Morelos y a su muerte ocurrida el 3 de febrero de 1814, el Jefe Insurgente, expresaría que se habían acabado sus brazos (el otro era Hermenegildo Galeana).

De ahí, que la tesis de la relevancia de las personalidades en la historia sea trascendente en el sentido de que el hombre "hace la historia". Por ejemplo, quien podría asegurarnos que de no haber existido Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero hubiera sido posible dar fin a esta guerra encarnizada entre realistas e insurgentes. Ambos personajes, jugaron su papel para dar fin a esta lucha y consumir la Independencia de México. Muestra de ello es el correo que se estableció entre ambos y que refleja la "voluntad política" por acabar con la guerra entre los mexicanos<sup>1</sup>. Sería, sin embargo, en la célebre *Reunión en Acatempan el 10 de febrero de 1821* donde decidieron dar fin a la revolución. Rubricando con este acto, la Independencia Nacional mediante el *Plan de Iguala, proclamado el 24 de febrero* de ese mismo año.

Este día aparte de ser significativo por la proclamación del Plan de Iguala; nos remite igualmente a la celebración del Plan de Iguala; nos remite igualmente a la celebración de otra fecha también importante para los mexicanos: la conmemoración del Día de la Bandera del año de 1940 se festeja de manera oficial. Los antecedentes de Nuestra Bandera se remontan a la bandera de la Tres garantías.

Registra la historia que el 27 de septiembre de 1821 hace su entrada triunfal a la Cd. de México el Ejército de las Tres Garantías portando la bandera en cuestión. Sus colores simbolizaban las tres garantías que consistían en:

<sup>1</sup>Primera Carta de Don Agustín de Iturbide a Don Vicente Guerrero, desde Cuauhtitlán el 10 de enero de 1821, Carlos María de Bustamante. Cuadro Histórico Tomo V, pp. 96-98 México a Través de los Siglos, Tomo III, pp. 671 Respuesta de Don Vicente Guerrero a Don Agustín de Iturbide, desde el Rincón de Santo Domingo el 20 de enero de 1821. Bustamante Cuadro Histórico, Tomo V, pp 98-101. México a través de los Siglos. tomo III, pp 672-673. Segunda Carta de Don Agustín de Iturbide a Don Vicente Guerrero, desde Tepecuacuilco el 4 de febrero de 1821. Bustamante Cuadro Histórico, tomo V pp. 101-103 México a Través de los Siglos, Tomo III, nota 1, p. 674.

1) Conservar la religión católica y romana ;2) la independencia bajo la forma de gobierno monárquico moderado y 3) la unión entre mexicanos y europeos. La bandera en franjas diagonales, ostentaba los colores blanco (que significaba la pureza de la religión), verde (la independencia) y rojo (Unión); cada franja ornada en su centro por una estrella dorada de 5 puntos.

Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide encomendaron a José Magdaleno Ocampo, conocido y hábil sastre de Iguala, la confección de la Bandera Nacional, que por llevar los colores verde, blanco y rojo en franjas diagonales requería, para su correcta elaboración, del trabajo de un experto.

Instaurado el Primer Imperio, se decreto que las franjas quedaran en sentido vertical y en el orden verde, blanco y rojo, que hasta hoy se mantiene. En la franja blanca el águila sola, de frente con las alas abiertas, la cabeza de perfil y con una corona imperial. Más tarde en 1823 el Congreso Constituyente decretaría el 14 de abril, que el escudo nacional estuviera diseñado con símbolos de acuerdo con la traducción indígena: el águila de perfil posada sobre el nopal, devorando la serpiente y, por supuesto, sin ostentar la corona imperial; orlada de figura, además, con ramas de encino y de laurel, emblemas de la fortaleza y de la victoria, que todavía hoy adornan nuestro escudo nacional. El primer diseño entonces utilizado fue hecho por José Mariano Torreblanca .

El escudo nacional es pues la expresión gráfica en que se recoge nuestro pasado indígena, y cuyos valores culturales son primordialmente el basamento de nuestra nacionalidad.

Para los aztecas, el águila y la serpiente eran dos elevados símbolos. *El águila* representa la fuerza cósmica del sol. La erguida actitud del águila revela dignidad y poderío, y su gesto, la voluntad de vencer. Los rasgos son de un Águila que aparece en el código Mendocino. *La serpiente* significa las potencialidades de la tierra. *El lago* representa la otra faceta de la manera de ser del pueblo azte-

ca, esencialmente guerrero, sensible y artista. Un lazo *tricolor*, símbolo de la unión patriota, ata una rama de encino y otra de laurel, emblemas de la fortaleza y la victoria que nos hacen presentes las profundas raíces del mestizaje racial y cultural de nuestra nación. *El nopal*, era para los antiguos mexicanos, una planta hermosa, atractiva y original, propia del paisaje del Anáhuac, que habría de dar nombre a su gran ciudad. Tenochtitlán que en su más sencilla aceptación significa: "Entre Tunas y Nopales"<sup>2</sup>.

Hubo otras banderas que anteceden a la de las Tres Garantías y bajo las cuales los mexicanos cobijaron su lucha. Por ejemplo, la bandera que enarbó el Cura Hidalgo el 16 de septiembre de 1810 fue el estandarte de la sacristía del curato de Atotonilco el Grande del estado de Guanajuato, un óleo que representaba la imagen de la Virgen de Guadalupe, para que sirviera de bandera en la lucha por la Independencia que los insurgentes iban a emprender.

Sin embargo, algunos investigadores<sup>3</sup> sostienen que desde 1808, en la Sierra que rodea al Pico de Orizaba se tenía ya un estandarte para iniciar el levantamiento por la Independencia. Según esto, en el pueblo Zongolica un ave recorría la Sierra y cuyos colores del plumaje eran verde, blanco y rojo.

El cura de Zongolica Juan Moctezuma y Cortés, cansado de la opresión del dominio español, decidió adoptar como bandera las tonalidades de aquella ave, como símbolo del Movimiento de Independencia. Las circunstancias no favorecieron para que la Independencia estallara en Veracruz sino en Dolores Hidalgo, y Zongolica tuvo que permanecer al margen del movimiento de Independencia hasta 1812 en que Morelos le pidió a Moctezuma y Cortés su participación en la toma de Orizaba y le solicitó que buscara un símbolo representativo de los motivos de la lucha. Esta misión no fue difícil para el Padre Juan Moctezuma quien ya tenía su bandera tricolor desde hacia cuatro años atrás.

<sup>2</sup> Véase La Bandera y el Himno Nacional. Secretaría de Gobernación, 1974. Carmen G. Basurto México y sus Símbolos. Editorial Avante, S.A., 1988. Ley sobre el Escudo la Bandera y el Himno Nacional. Diario Oficial de la Federación, 8 de febrero de 1984.

<sup>3</sup> Araceli Martínez (Legado de Zongolica) La Primera Bandera Tricolor. Nuevo Siglo, pp. 12 y 13.



Por otra parte, a partir del 19 de agosto de 1812, en Zitácuaro, Mich., el Generalísimo Don José María Morelos y Pavón utilizó en su campaña contra los realistas una bandera de forma rectangular de fondo azul pálido y en el centro otro rectángulo blanco, destacándose un puente de tres letras "V.V.M." (Viva la Virgen María), descansando sobre el puente y posando sobre éste una águila en posición de semiperfil. Asimismo, los insurgentes usaron otra bandera que lucía en los torrotito de los barcos mercantes que corrían en las costas del Golfo de México y los Estados Unidos de Norteamérica. Esta bandera, anterior a la de Iguala, de tres colores: blanco, azul y encarnado, fue saludada en Norteamérica con salva de 21 cañonazos. En el Museo "Sentimientos de la Nación" existe un cuadro que representa el Navío "Congreso Mexicano" de la Armada, que fue una de las primeras embarcaciones que izó el "torrotito", así como las banderas de mar de José María Morelos y Pavón.

Volviendo al Plan de Iguala, se puede decir que al aceptarlo Vicente Guerrero, aceptaba —valga la redundancia— el debilitamiento de las fuerzas insurgentes ya que en este Plan quedaba establecido el Imperio Mexicano y se invitaba a un "monarca ya hecho" para gobernarlo. Sin embargo, poco después en los tratados de Córdoba, firmados entre Agustín de Iturbide y el Virrey Juan O'Donojú, se modificó este artículo aceptándose que si alguno de aquellos monarcas "ya hechos" no aceptaban, gobernaría quien las Cortes del reino designasen (quedando de esta forma todas las posibilidades abiertas para Iturbide, más no así para los insurgentes<sup>4</sup>).

Con los tratados de Córdoba (firmados el 4 de agosto de 1821) y la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México el 27 de septiembre del mismo año) se logró, después de 11 años de atroz y sangrienta lucha, la independencia de nuestra nación. El 27 de septiembre de 1821, que se considera como la fecha en que se consuma la inde-

pendencia, la guarnición de la independencia, la guarnición de la fortaleza de San Juan de Ulúa, compuesta por aproximadamente 400 hombres, izaba el pendón español, y bloqueaba bombardeando el Puerto de Veracruz, fue hasta el 23 de noviembre de 1825 que gracias al bloqueo naval de la incipiente armada, constituida por las naves: "Goleta Iguala" y "Anáhuac," así como las balandras "campechana", "Chalco", "Orizaba", "Texcoco" y "Zumpango", "Papaloapan", "Tampico" y "Tlaxcalteca" al mando del Cap. de Frag. Pedro Sainz de Baranda, indujo la rendición de la guarnición española y la fortaleza misma, *hecho CONSOLIDÓ la Independencia de México.*

La situación del bloqueo a San Juan de Ulúa y la amenaza de los iberos contra Veracruz prevaleció desde 1821 hasta el 23 de noviembre de 1825, fecha en que se logra su rendición. *Toca a la naciente Marina de Guerra Mexicana la responsabilidad de lograr dicha capitulación y consolidar para siempre la Independencia Nacional*<sup>5</sup>.

De esta forma, casi de manera inmediata a la consumación y consolidación se abrían posibilidades de organización que el país recién constituido y separado de España tenía frente a sí y que provocó que en un período muy corto pasara de Colonia a Imperio y posteriormente a República.

La Constitución formulada en 1824 dejaba formalmente establecida la República Mexicana como Federación. Sancionaba además, la igualdad natural entre los mexicanos y la soberanía como atributo del pueblo.

Posterior a la formulación de la Constitución de 1824. Vicente Guerrero tomó posesión como presidente de México en 1829 hasta diciembre de 1830. El 15 de enero de 1831 fue hecho prisionero por el Capitán Italiano Francisco Picaluga quien lo entregó a Anastasio Bustamante que lo condujo a Oaxaca y sujeto a Consejo de Guerra fue condenado a muerte y fusilado el 14 de febrero de 1831 en el Pueblo de Cuilapám, Oaxaca. Vicente Guerrero fue junto con Agustín de Iturbide, el

<sup>4</sup> Luis Malpica de la Madrid, *La Independencia de México y la Revolución Mexicana a través de sus principales documentos constitucionales, textos políticos y tratados internacionales.* Tomo I y II. Editorial Limusa, 1985.

<sup>5</sup> Consolidación de la Independencia Nacional en Gestas Históricas. Secretaría de Marina—Armada de México.

consumador de la Independencia de México, después de Miguel Hidalgo y José María Morelos y Pavón fue el caudillo insurgente más distinguido.

No obstante la formulación de un documento —la Constitución de 1824— que contenía la firme creencia de que una buena ley daría la felicidad al país, las condiciones agitadas que en lo inmediato había vivido la población tornarían difícil su inicio como nación independiente y, más aún, mucho tiempo habría de transcurrir para que se modificara la estructura económica y social establecida y consolidada en los años precedentes.

### La Revolución Mexicana:

Este episodio de nuestra historia tuvo propósitos y conquistas, principios y programas, metas y objetivos. Surgió como consecuencia de las repetidas reelecciones a la Presidencia de la República del General Porfirio Díaz, al malestar económico del país derivado de las condiciones precarias del campesinado, así como de los conflictos obreros; la Revolución Mexicana se inició el 20 de noviembre de 1910. Su caudillo fue Don Francisco I. Madero autor del Plan de San Luis y del Libro "La sucesión presidencial".

La Revolución cundió como reguero de pólvora por todo el territorio nacional, y se dividió en facciones: Villa y Zapata enarbolaron las banderas de reivindicación popular, y fueron Carranza y los constituyentes de Querétaro que se daría a México una doctrina convertida en Ley: La Constitución de 1917. Las conquistas alcanzadas en materia de educación, trabajo y derecho agrario son logros muy importantes alcanzados por la Revolución y consignados en nuestra Carta Magna que sustituye a la de 1857 y que se caracteriza por su profundo contenido social plasmado particularmente en sus artículos 3º, 27º y 123º.

Asimismo, esta fecha nos recuerda que el miércoles 5 de febrero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que actualiza legalmente la institucionalidad del arma de la Aviación Militar que el 5 de febrero de 1915 el Señor Venustiano Carranza Jefe del Ejército Constitucionalista decretó en el Puerto de Veracruz la constitucionalidad de la Aviación Militar.

Por su nivel y aportación para el desarrollo del país fue protocolizado en el Diario Oficial del 10 de febrero de 1944 como día de la Fuerza Aérea Mexicana. Fue el 15 de marzo de 1926 cuando se protocolizó dentro de la Ley Orgánica del Ejército la Institucionalidad del Cuerpo de Hidroaviación dando pauta al nacimiento de dicho organismo con el oficial paralelismo con la Fuerza Aérea Mexicana.

Regresando a los inicios de la Revolución y muy particularmente, a la gestión del presidente Madero podemos decir que el mes de febrero del año de 1913 es un mes altamente significativo pues es el mes en que se suscitó el pronunciamiento de los Generales Félix Díaz, Manuel Mondragón, Bernardo Reyes, Gregorio Ruiz, Aurelio Blanquet, Juvencio Robles, encabezados por Victoriano Huerta que originó la Decena Trágica en la Toma de la Ciudadela y la marcha de la lealtad. Madero es traicionado por Huerta y aprehendido junto con Pino Suárez y obligados a renunciar. Ambos fueron asesinados a espaldas de la Penitenciaría (Lecumberri) del D.F. a las once de la noche del 22 de febrero. Consumada la traición Victoriano Huerta toma el mando militar y político.

Madero durante su administración revivió el anhelo por la democracia, "pacificó al país con excepción de los zapatistas en el Sur" resolviendo los diferentes problemas que se le presentaron en el marco de la Legalidad. Su artera muerte tuvo una gran significación para la vida nacional y los cauces que tomaría la Revolución. El magnicidio, en sí mismo catastrófico, fue en este caso, particularmente grave pues sacó a relucir las diferencias para resolver " los grandes problemas nacionales" por parte de los diversos grupos que se disputaban el poder. Sin embargo, sirvió para la coalición momentánea de las facciones zapatistas, villistas y constitucionalistas para derrumbar a Victoriano Huerta, cuyo gobierno desconocen.

Derivado de la ocupación de Victoriano Huerta de la Presidencia de la República las distintas facciones se aprestaron a realizar una serie de acciones como la del 19 de febrero de 1913 en Venustiano Carranza, promulgó el decreto número 1421 del XXII Congreso Constitucionalista del



Estado de Coahuila en el que se ordenaba la organización de un Ejército encargado de sostener el orden constitucional de la República. En esta fecha histórica nació el Ejército Constitucionalista denominado posteriormente Ejército Nacional y que actualmente es el Ejército Mexicano. En 1950 fue instituido el 19 de febrero como el día del Ejército por decreto presidencial.

El magnicidio ocurrido el 22 de febrero, no es el único en la Historia de México. Se debe señalar que nuestro país repitió este doloroso suceso en dos ocasiones más, aunque cada una con características propias: el asesinato de Alvaro Obregón el 17 de julio de 1928, presidente electo y de Luis Donaldo Colosio en 1994, candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia.

La gravedad del asesinato en el caso de Alvaro Obregón fue de crisis política que comprometía la estabilidad no sólo del gobierno del General Plutarco Elías Calles, sino de todo el Sistema Político. Ya que la muerte de Obregón —en manos de un fanático religioso José de León Toral— terminó con el único elemento de cohesión en una sociedad política caracterizada por la fragmentación del poder en manos de individuos autónomos y dominantes regionalmente, dada la carencia total en esos años de instituciones políticas, con tradición democrática.

El magnicidio de Alvaro Obregón, significó el agotamiento del sistema basado en el carisma personal de un sólo hombre. La lucha armada de 1910-1917, generadora de hombres de esa naturaleza, había demostrado su capacidad no sólo de crearlos, sino también de destruirlos. Once años después de firmada la Constitución de 1917, el asesinato de Alvaro Obregón cerró la lista de muertes violentas con las que fueron segadas las vidas de los más destacados revolucionarios, dejando a los gobiernos posteriores la necesidad de legitimar la elección de los futuros presidentes de la República.

Obregón había sido reelegido el 1º de julio de 1928, pero 17 días después fue abatido por un fanático religioso, José de León Toral, quien consideraba que la segunda presidencia de su víctima imposibilitaría la solución del conflicto religioso. Era Toral un hombre poco informado de los con-

flictos internos de la política del momento, e ignoraba que Obregón mantenía sobre ese punto una actitud conciliatoria. Desafortunadamente para José De León Toral, le fue impuesta la pena capital y pasado por las armas el 9 de febrero de 1929, en la hortaliza de Lecumberri, escenario en donde también años atrás (el 22 de febrero de 1913) fueron vilmente asesinados Madero y Pino Suárez.

La muerte de Obregón, fue la causa directa de la formación de un partido político a nivel nacional, ya que tal hecho circunstancial sacó a la luz la vulnerabilidad del sistema personalista y en el proceso que culminó con la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

Muchos años más tarde, ocurriría el asesinato de Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994; candidato a la presidencia por parte del Partido Revolucionario Institucional y cuyo deceso pone de manifiesto la crisis política de los partidos en México y muy particularmente del PRI. Se podría especular sobre las causas de la muerte de Colosio, pero aún no se tiene acceso público a la información que seguramente revele las causas profundas de este hecho.

Sólo resta decir a manera de conclusión que la Historia es vital para cualquier Nación o pueblo porque en ella encuentran su identidad; su razón de ser, el origen de sus avances, retrocesos, contradicciones, enfrentamientos internos y externos.

Es frecuente que historia y leyenda se confundan entorno de los hombres y sus obras; sólo la perspectiva que da el tiempo, la serenidad de los ánimos y el análisis permanente y detallado de los testimonios permite separarlas, conocer a fondo motivos y circunstancias, contemplar con ojos de pasado y presente al mismo tiempo, alternativas que existieron y ponderaciones que se realizaron; esta es tarea ineludible para explicarse que hizo un pueblo y sus gobernantes y por qué lo hicieron.

A ampliar y, por ende, a explicarnos mejor a nosotros mismos nuestro pasado, contribuye la revisión sistemática de las fechas más importantes en la agenda nacional. Así, tenemos que febrero esta cubierto con fechas altamente significativas para la vida nacional.

## “Debate: Sufragio Efectivo. No Reelección. Congreso Constituyente, 1917”.

ÁLVARO MARÍN MARÍN

En el marco de los festejos del octogésimo aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, publicó un folleto intitulado *Debate: Sufragio Efectivo, No reelección. Congreso Constituyente, 1917*; donde se hace un recuento del último Periodo del gobierno porfirista y de los principales levantamientos armados que cuestionaban a la dictadura.

El texto fue elaborado por Miguel Ángel Cruz Rodríguez, Carolina Figueroa Torres y Cristina Montemayor; contiene una presentación y cinco capítulos denominados: I. La Gestación del Cambio; II. El Huertismo, Rompimiento de la Legitimidad; III. Llamamiento al Congreso Constituyente; IV. El Sufragio Efectivo y la No Reelección a debate; V. Anexo Documental. Sesión solemne de clausura del Congreso Constituyente. En un total de cuarenta y siete páginas en las que se relata la reforma de 1904 que instituía la figura de “Vicepresidente de la República”, muchos pensaron que se estaba cerrando la posibilidad de un cambio pacífico del régimen político a la muerte del dictador. No obstante Francisco I. Madero publicó su libro *La Sucesión Presidencial en 1910*, en donde exigía a Díaz que cumpliera la promesa de retirarse con dignidad y dejar el campo libre a políticos de la nueva generación.

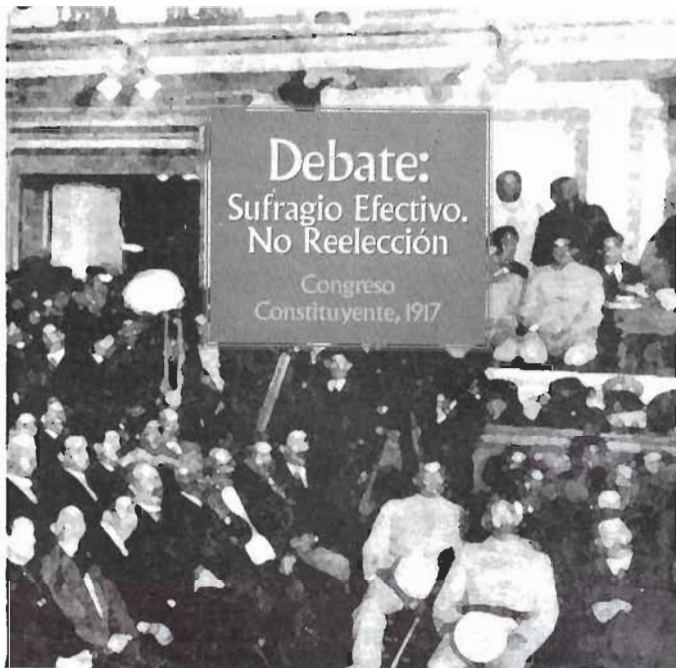
La publicación está ilustrada con fotografías y grabados de la época, además de que contiene reproducciones fotográficas de documentos como el Plan de San Luis, el Plan de Guadalupe y una hoja del discurso del diputado Rafael Martínez de Escobar.

Obra breve pero bien planteada, es de lectura obligatoria para todos aquellos (académicos o no) interesados en aumentar su cultura parlamentaria

### Álvaro Marín Marín

Licenciado en Historia por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán (UNAM) y Maestro en Historia de México por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Ha sido catedrático en diversas instituciones de educación; asimismo, ha redactado varias monografías sobre la Revolución Mexicana. También ha escrito libros sobre temas diversos, así como artículos y colaboraciones en periódicos y revistas. Tiene en su haber investigaciones de carácter histórico.





y conocer algunos detalles interesantes de la génesis del Congreso Constituyente de 1916-1917.

También, puede resultar provechosa para los jóvenes de educación media que deseen complementar sus cursos de civismo con materiales bien elaborados tanto en el aspecto técnico—académico como en su presentación impresa. Las personas interesadas en su lectura, lo pueden solicitar al Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, o pueden consultarlo en la Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

No obstante, Porfirio Díaz presionó a Madero por todos los medios posibles, obstaculizó su campaña presidencial y, finalmente lo metió a la cárcel. Como sabemos, Madero evadió la vigilancia policiaca, publicó su Plan de San Luis en Estados Unidos y encabezó una revuelta que logró la renuncia de Díaz y el nombramiento de un presidente provisional.

El régimen maderista fue breve y estuvo acosado por todas partes: los antiguos maderistas exigían más poder; los porfiristas no querían dejarlo y la gente independiente como Zapata deseaba que se tomaran medidas radicales de inmediato. El 18 de febrero de 1913 Madero y Pino Suárez fueron detenidos por órdenes de Victoriano Huerta, quien los asesinó el 22 de febrero aplicándoles la ignominiosa “ley fuga”.

Victoriano Huerta fue legitimado en una obscura maniobra que apoyó Pedro Lascurain, Presidente por cuarenta y cinco minutos. Sin embargo, el Congreso no tardó en entrar en conflicto con el nuevo dictador: el senador Belisario Domínguez fue asesinado y todos los diputados encarcelados por insistir en el cumplimiento de la Ley.

En Coahuila el gobernador Venustiano Carranza se insubordinó ante el “Presidente” ilegítimo y con ciento cincuenta hombres y plenos poderes concedidos por el Congreso local salió rumbo hacia Sonora con la intención de defender la legitimidad constitucional.

En vista de que existían levantadas en armas diferentes facciones revolucionarias como los carrancistas, los villistas, los zapatistas, los exmaderistas, por solo mencionar a los grupos más grandes, se decidió convocar a un Convención en la Ciudad de Aguascalientes en 1914 y, una vez derrotados los enemigos de Carranza el 14 de septiembre de 1916 se convocó al Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, el cual tenía como divisa los principios de “sufragio efectivo y la no reelección”, antiguo lema de las campañas maderistas, cuya omisión había dado lugar a los treinta y cinco años de dictadura porfirista.

Durante los trabajos del Congreso se manifestaron las diferentes corrientes ideológicas del momento. Por ejemplo Esteban Baca Calderón confiaba en que el mejoramiento de las condiciones culturales y económicas de los mexicanos, traería consigo la formación de ciudadanos aptos para el ejercicio democrático. El diputado Luis G. Monzón exhortó a sus colegas a pronunciarse por la efectividad del sufragio porque a causa de la defensa de este principio habían quedado muertos trescientos mil mexicanos en los campos de batalla.

Los diputados Crisóforo Rivera Cabrera y Rafael Martínez de Escobar expresaron el sentir generalizado de la asamblea al señalar que ningún presidente debería ser reelecto, invitando a sus colegas a no olvidar las lecciones de la historia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue firmada el 31 de enero y jurada el 5 de febrero de 1917.