

**Universidad Autónoma de Nuevo León**  
**Facultad de Derecho y Criminología**



**La Constitución Mexicana:**  
**Normativismo en construcción**

**Por:**

**Sergio Elías Gutiérrez Salazar**

***Asesor:***

**Dr. José Luis Prado Maillard**

**Como requisito para obtener el grado de**

**Doctor en Derecho**

**Julio de 2006**

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>I. LA DOGMÁTICA CONSTITUCIONAL Y SU INSUFICIENCIA METODOLÓGICA ...</b>	<b>20</b>
<b>I.I Dogmática constitucional .....</b>	<b>26</b>
I.I.I La Visión de los Doctrinarios .....	28
I.I.II La Normatividad como Elemento Definitorio de la Constitución .....	30
I.I.III Extensión y Precisión .....	33
I.I.IV Periodo en Vigor .....	33
I.I.V Claridad u Oscuridad .....	34
I.I.VI Criterios a Retener .....	34
<b>I.II Los Elementos del Estado Constitucional .....</b>	<b>40</b>
I.II.I Karl Loewenstein .....	40
I.II.II Peter Häberle .....	42
I.II.III Francisco Balaguer Callejón .....	44
I.II.IV Eliseo Aja .....	46
I.II.V Philippe Ardant .....	47

<b>II. NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>49</b>
<b>    II.I Normatividad Constitucional .....</b>	<b>49</b>
<b>    II.II Clasificación de las Constituciones .....</b>	<b>52</b>
II.II.I Nominales .....	54
II.II.II Semánticas .....	54
II.II.III Normativas .....	54
II.II.IV La Normatividad de las Constituciones .....	56
<b>    II.III El Origen de las Constituciones: A la Búsqueda de la Normatividad Perdida .....</b>	<b>58</b>
II.III.I Historia Constitucional Universal .....	58
II.III.II Evolución del Constitucionalismo .....	66
<i>II.III.II.I La Carta Magna de Juan sin Tierra .....</i>	<i>68</i>
<i>II.III.II.II La Constitución de los Estados Unidos de América .....</i>	<i>72</i>
<i>II.III.II.III La Revolución Francesa y el Nuevo Régimen .....</i>	<i>76</i>
II.III.III El Surgimiento del Constitucionalismo en México: La Génesis Constitucional Mexicana .....	82

<i>II.III.III.I El Siglo XIX: La Búsqueda de un Modelo Constitucional para un Estado en Construcción.....</i>	82
II.III.III.I.I La Constitución de Cádiz y su Influencia en Nuestra Historia Constitucional .....	91
II.III.III.I.II Los Elementos Constitucionales de López Rayón . .....	93
II.III.III.I.III El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana: La Constitución de Apatzingán .....	95
II.III.III.I.IV La Constitución de Cádiz de 1812 .....	97
II.III.III.I.V El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana: El Federalismo en Busca de Unidad Nacional .....	101
II.III.III.I.VI La Constitución Política de 1824: La Fundación Constitucional .....	102
II.III.III.I.VII Las Siete Leyes Constitucionales de 1836: La Reacción Centralista .....	106
II.III.III.I.VIII El Acta de Reformas de 1847: La Refundación Federal .....	114
II.III.III.I.IX La Constitución de 1857: El Liberalismo al Rescate de un País en Crisis .....	120
<i>II.III.III.II La Constitución de la Revolución Mexicana .....</i>	129
II.III.III.II.I La Defensa de la Constitución como Principio, la Derogación como Resultado .....	129
II.III.III.II.II Las Notas Distintivas de la Carta de Querétaro.....	133

II.III.III.II.III La Revolución como Pretexto para la Expedición de una Nueva Constitución .....	138
II.III.III.II.IV La Eficacia de la Constitución Mexicana .....	141
II.III.III.II.IV.I La Constitución Mexicana en la Doctrina .....	141
II.III.III.II.IV.II La Constitución como Dogma .....	142
II.III.III.II.V Las Visiones Críticas sobre Nuestra Constitución .....	143
II.III.III.II.VI La Necesaria Reforma Constitucional .....	152

### **III. REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES: LA RECONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL HACIA EL NORMATIVISMO CONSTITUCIONAL .....158**

<b>III.I Marco Teórico .....</b>	<b>163</b>
III.I.I Régimen Jurídico vs. Sistema Político .....	163
III.I.II Teorías Sobre los Sistemas de Gobierno, Electorales y de Partidos .....	167
III.I.II.I Teorías Relativas a los Sistemas de Gobierno .....	168
III.I.II.II Teorías Relativas a los Sistemas Electorales .....	170
III.I.II.III Teorías Relativas a los Sistemas de Partidos .....	175

<b>III.II La Constitución y el Sistema Político Revolucionario .....</b>	<b>180</b>
III.II.I La Constitución de 1917 y su Incapacidad para Construir una Democracia Moderna .....	180
III.II.II La Primera Elección Bajo las Reglas de la Constitución de Querétaro: La Violencia Política y el Fraude Electoral .....	183
III.II.III La Sucesión de Venustiano Carranza y el Regreso de la Violencia .....	187
III.II.IV El General Plutarco Elías Calles y la Creación del PNR .....	190
III.II.V La Contrarreforma Reeleccionista y la Creación del PNR .....	192
III.II.VI La Consagración Definitiva del Principio de la No Reelección Presidencial . .....	195
<b>III.III La Progresiva Liberalización del Sistema Político Mexicano .....</b>	<b>203</b>
III.III.I La Ausencia de Competencia Política .....	203
III.III.II Introducción de los Diputados de Partido .....	205
III.III.III Inicio de la Reforma Política .....	206
<b>III.IV Evolución de las Principales Reformas Político-Electorales .....</b>	<b>209</b>
III.IV.I Ley Electoral del 19 de Diciembre de 1911 .....	209
III.IV.II Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de Septiembre de 1916 .....	210

III.IV.III Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario del 6 de Febrero de 1917 .....	210
III.IV.IV Ley para la Elección de Poderes Federales, del 2 de Julio de 1918. ....	210
III.IV.V La Ley Electoral Federal de 1946 .....	212
III.IV.VI Ley Electoral Federal de 1951 .....	215
III.IV.VII Ley Electoral Federal de 1953 .....	217
III.IV.VIII Ley Electoral Federal de 1963 .....	217
III.IV.IX Ley Electoral de 1969 .....	219
III.IV.X Ley Electoral de 1973 .....	220
<b>III.V Transición a la Normatividad Constitucional .....</b>	<b>221</b>
III.V.I Antecedentes .....	221
III.V.II La Constitucionalización de los Partidos Políticos y el Sistema Electoral .....	223
III.V.III La Reforma Política de 1977: El Desmantelamiento Paulatino del Sistema Hegemónico Mexicano .....	231
III.V.IV Reformas Electorales de 1986 .....	241
III.V.V La Reforma de 1990 .....	244
III.V.VI La Reforma de 1993 .....	245
III.V.VII Reforma Electoral de 1994 .....	249
III.V.VIII Reforma Electoral de 1996 .....	250

<b>III.VI Los Efectos de la Liberalización Electoral en el Sistema Político .....</b>	<b>257</b>
III.VI.I El Cambio Político en México .....	257
III.VI.II. Las Repercusiones del Sistema Político Constitucional ..	260
III.VI.III. Las elecciones de 1997 y la Continuación del Gobierno Dividido.....	268
<b>III.VII El Debate en México: Propuestas de Reforma al Sistema de Gobierno, Electoral y de Partidos .....</b>	<b>273</b>
III.VII.I A Manera de Recapitulación.....	273
III.VII.II Propuestas de Reforma al Sistema de Gobierno ..	278
III.VII.III Propuestas de Reforma al Sistema Electoral .....	291
III.VII.IV Propuestas de Reforma al Sistema de Partidos ..	296
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>310</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>314</b>

## **Introducción**

### **De la Dogmática a la Normatividad Constitucional**

La investigación que se presenta busca contribuir a un debate abierto en México desde hace algunos años: la discusión inagotada sobre la manera de abordar el Derecho Constitucional y sobre cuan efectiva resulta la Constitución Mexicana de 1917, vigente hasta la fecha en el desarrollo del país en general y del sistema político en su conjunto.

Las ideas tratadas en este trabajo se han venido gestando desde hace varios años. Durante la etapa universitaria, disfruté de las magníficas exposiciones en la cátedra de esa materia, de la pasión y de la entrega que a las mismas ponía el maestro Mario Cantú Leal,<sup>1</sup> pero a la vez me sentía insatisfecho de las explicaciones sobre la realidad política y constitucional de nuestro entorno. Tal vez por una excesiva formación dogmática, que era propia de la mayoría de las profesores de la materia en esas épocas, por no desencantar a los abogados en formación que éramos entonces, o por una combinación de ambas cosas, el maestro Cantú Leal, se explayaba sobre el texto constitucional y poco o nada decía de la realidad política que vivíamos.

Posteriormente, lecturas ajenas a las materias jurídicas, antes y después del curso formal de derecho constitucional, sembraron la inquietud de ver más allá del texto

---

<sup>1</sup> Cursos impartidos en la Universidad Autónoma de Nuevo León en el año de 1965.

constitucional, de tratar de entender el funcionamiento real de las instituciones jurídicas y dejar de contemplar a la Constitución como una “hoja de papel”<sup>2</sup> que si se destruyera dejaría al edificio social sin un marco normativo constitucional, que, como indica Loewenstein, es: “el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder”<sup>3</sup>.

Con lo expuesto queda claro, al menos a nuestro juicio, que lo que pretendemos en el presente estudio es:

*Demostrar la insuficiencia del enfoque dogmático para entender la realidad política y, por tanto, la realidad constitucional del país.*

Sin duda lo anterior se relaciona con el tan tratado tema sobre la eficacia de la Constitución. Desde hace tiempo ya que se ha reconocido la importancia la realidad constitucional como un elemento esencial en la medición de efectividad de los textos constitucionales. Tal como lo señala Loewenstein, hay ocasiones en que los textos fundamentales no son plenamente normativos, entendiéndose que esto se presenta cuando efectivamente “sus normas dominan el proceso político o, a la inversa el proceso del poder se adapta a las normas de la Constitución y se somete a ellas”<sup>4</sup>.

Consideramos que este estudio, además del análisis teórico, debe relacionarse a un contexto histórico concreto, o de lo contrario la comprensión de los problemas particulares de un orden constitucional será muy limitada.<sup>5</sup> Esto lo ha afirmado ya

---

<sup>2</sup> Así la definió Lasalle en su célebre obra, ver: LASALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Ariel. Barcelona: 1987, 116

<sup>3</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel. Barcelona: 1964, 149.

<sup>4</sup> *Idem.*, 217.

<sup>5</sup> CABALLERO, Angel. *Constitución y Realidad Constitucional*. Porrúa-Tecnológico de Monterrey. México: 2005, XIV.

Hesse al mencionar que “la Constitución no puede ignorar las circunstancias concretas de una época, de modo que su pretensión de vigencia sólo puede realizarse cuando toma en cuenta dichas circunstancias”<sup>6</sup>.

De igual forma, Zagrebelsky ha afirmado “La historia constitucional no es un pasado inerte sino la continua reelaboración de las raíces constitucionales del ordenamiento que nos es impuesta en el presente por las exigencias constitucionales del futuro”<sup>7</sup>. Es así como después del marco teórico, nos ocuparemos de las causas que historiadores, politólogos y juristas han encontrado para explicar la inestabilidad política que vivimos en esos primeros años aciagos<sup>8</sup>. Esta breve revisión histórica nos permitirá analizar si el enfoque formalista es suficiente y si, como se ha afirmado, nuestra evolución en esa materia, nunca tuvo una normatividad constitucional.<sup>9</sup> Ésta será pues la tesis central de este trabajo:

*La Constitución mexicana no ha tenido un carácter plenamente normativo<sup>10</sup> y sólo hasta los últimos años, derivado de reformas político-electorales trascendentes, hemos entrado en una fase de reconstrucción institucional hacia el normativismo.*

---

<sup>6</sup> HESSE, Konrad. *Escritos de derecho Constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1992, 66-69.

<sup>7</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *Historia y Constitución (trad. Miguel Carbonell)* Mínima Trotta. Madrid. 2005. p. 91

<sup>8</sup> Para revisar un enfoque que estudia el constitucionalismo liberal democrático como herramienta para la legitimación en los procesos de descolonización en distintas naciones, ver: MEZZETTI, Luca. *Transiciones Constitucionales y Consolidación de la Democracia a Albores del Siglo XXI*. Ius et Praxis. [online]. 2002, vol.8, no.2 [citado 19 Diciembre 2005], p.589-603. Disponible en: <http://www.scielo.cl/ISSN 0718-0012>.

<sup>9</sup> En el sentido de que la doctrina reciente da a este concepto.

<sup>10</sup> Entendemos normativo en el sentido que al término da el jurista Karl Loewenstein, en lo que denominó la clasificación ontológica de las constituciones. En esta clasificación, el autor incluye a las denominadas constituciones normativas, a las nominales y a las semánticas. De las características de cada una de estas clasificaciones nos ocuparemos más adelante.

Para determinar el grado de normativismo, resulta necesario referirnos a Loewenstein, quien señala que para que “la clasificación de un sistema político sea considerado como democrático constitucional, depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores del poder, y por medio de las cuales los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos en detentadores supremos del poder”<sup>11</sup>.

Así es como se demostrará, a través de nuestra historia, cómo la consolidación de un sistema de partido “virtualmente único” impedía de muchas formas que el proceso del poder político se desarrollara no siempre sometido a los dictados de la Constitución, que formalmente fue expedida por los Constituyentes de Querétaro en 1917<sup>12</sup>.

La conjunción entre un partido y un gobierno que reclamaba para sí la exclusividad de la paternidad de la Constitución, contribuyó a la consolidación de un particular régimen político, que se ha caracterizado como autoritario por la doctrina reciente.

Tal como afirmamos anteriormente, en el caso Mexicano nos encontramos en camino hacia la normatividad. Son precisamente las reformas político-electoralas las que han ido gestando y evolucionando el proceso de normativización del poder político. Así es como consideramos que cada vez es más posible afirmar que vivimos en una situación de normativismo constitucional. No se trata de afirmar que en nuestro país la Constitución rige en todo momento y en todos los casos el proceso político, como exige

---

<sup>11</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.* 149.

<sup>12</sup> Esta circunstancia ha sido destacada por notables intelectuales y pensadores mexicanos del siglo pasado, sin que ésta se limite a la Constitución vigente, sino desde antes, desde los primeros esfuerzos constituyentes en los albores de la independencia, a inicios del siglo XIX, carecimos de la raigambre y cultura políticas que nos permitieran que el proceso político se ciñera los dictados de los textos adoptados.

la teoría de Loewenstein antes expuesta, pero es evidente que la vigencia de la norma se convierte cada vez más en lo normal<sup>13</sup>.

## **Metodología**

Sin duda, la mayor dificultad de un análisis como el propuesto consiste en cómo definir el método más adecuado para abordarlo. En principio, nos parece que debemos seguir el método histórico, y analizar el texto en su evolución histórica, sobre todo considerando que la Constitución Mexicana y su evolución ha estado presente en todos los acontecimientos políticos desde la independencia hasta nuestros días.

Dice Rabasa. “En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron como obra un Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencia dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular muchos planes revolucionarios multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden e incendiar los ánimos”<sup>14</sup>. De alguna manera, las primeras líneas de la obra citada, sirvieron al autor de este trabajo para emprender la presente investigación desde un enfoque histórico, jurídico y político.

Así pues, al tratarse de un estudio socio-político-jurídico se abordarán distintos métodos lógicos. Es así como además del método citado, se utilizaron las siguientes metodologías:

---

<sup>13</sup> Utilizamos el término como sinónimo de “común” y no de normativo.

<sup>14</sup> En el Capítulo I, “El Desprestigio de los Sistemas, en RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. Porrúa. México, 4ta. Edición: 1968, 3.

## **Analítico**

Además de analizarse el alcance de los elementos desarrollados en la tesis, se descomponen los distintos elementos clave de las distintas teorías, para posteriormente estudiar si resultan aplicables o no a nuestro entorno. Con el término “analítico” queremos hacer referencia a la escuela analítica, sobre todo sajona, que se preocupa por el alcance de los términos en un contexto determinado y no por esencias o realidades predeterminadas. Esto resulta importante en cuanto al estudio que se presenta, ya que, como veremos, hay términos como “Estado Constitucional”, en los que se requiere establecer los alcances y no dejarnos ir por discursos dogmáticos, cuya descripción resulta tan plausible, como su alejamiento de la realidad.

## **Histórico**

Esta perspectiva se encontrará sobre todo en los apartados en los que se realizó un esfuerzo por enumerar los principales acontecimientos de nuestra historia constitucional que forjaron nuestra realidad actual. En este sentido, es pertinente aclarar que se filtraron todas aquellas circunstancias que afectarían, directa o tangencialmente, el grado de normatividad de nuestra Carta Magna.

El enfoque que se utilizará en esta tesis es el institucionalista, siguiendo las ideas de Marsh y Stocker, puesto que aquí se analizarán “las reglas, los procedimientos y las organizaciones formales del sistema político, así como su impacto en la práctica política...”<sup>15</sup>. Así, los autores referidos establecen que este método es descriptivo-inductivo, de tipo formal-legal e histórico comparativo.

---

<sup>15</sup> MARSH, David y STOKER, Gerry (editores). *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Alianza Universidad Textos. Madrid: 1997, 20.

El primero de éstos, también conocido como 'historia contemporánea', investiga acontecimientos, épocas, personas e instituciones específicas; considerándose inductivo en virtud de que las diferencias se extraen de una repetida observación<sup>16</sup>.

El método formal-legal, definido por Eckstein se refiere a:

La investigación formal-legal hace hincapié en dos aspectos. El primero es el estudio del derecho público, de ahí el calificativo de legal. El segundo es el estudio de las organizaciones formales de la administración pública. Este doble énfasis confluye... en el estudio del derecho público que afecta a las organizaciones formales de dicha administración, en el estudio de la estructura constitucional<sup>17</sup>.

Por último, el método histórico-comparativo, analizado por Herman Finer, analiza las principales instituciones políticas, ya no sólo desde la perspectiva jurídico-formal, sino en lo que se refiere al funcionamiento y evolución por etapas, considerando al Estado esencialmente como una agrupación humana en donde hay relaciones de poder entre el gobierno, detentador legítimo del monopolio de la violencia, y los gobernados.

El análisis de este enfoque, de acuerdo Marsh y Stocker, se refiere a la organización del Estado, incluyendo la democracia, la separación de poderes, las constituciones, las relaciones entre el centro y la periferia y el federalismo, así como de "las partes principales de la maquinaria política moderna, como son el electorado, los

---

<sup>16</sup> *Ibidem.*, 54 y 55.

<sup>17</sup> MARSH, David y STOKER, Gerry (editores). *Op. Cit.*, 55.

partidos, el parlamento, el gobierno, el jefe de Estado, la función pública y la judicatura”<sup>18</sup>.

## **Estructura**

El trabajo se dividirá en tres partes notablemente diferentes, pero relacionadas entre sí. La primera de ellas presentará una breve revisión de las principales teorías de la Constitución a la luz de la doctrina reciente. Para lograr esto, nos alejamos de la división tradicional de la Constitución, que consideraba que ésta se compone de dos partes: la llamada parte dogmática y la parte orgánica. Creemos que esa división no basta para dar cuenta de la estructura actual de nuestra carta fundamental, sobre todo porque su texto original ha sufrido importantes modificaciones, las que han llegado a adicionar partes que no existían, como toda la regulación del sistema electoral y de los partidos políticos, o el capítulo económico por citar sólo los más visibles.

En este apartado resulta necesario definir y analizar el concepto de Normatividad Constitucional, con el que diversos autores nacionales y extranjeros emprenden el análisis de los fenómenos constitucionales, alejados de los tradicionales enfoques dogmáticos que prevalecieron en nuestro país hasta fechas recientes.

Además, se hará notar cómo en la doctrina mexicana no se realizó el estudio de las diversas constituciones que nos han regido, considerando los fenómenos sociales y políticos propios de la época, sino únicamente se han limitado al ya superado enfoque formalista, herencia directa del positivismo kelseniano<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> *Idem* 56 y 57.

<sup>19</sup> Esta postura del jurista austriaco se encuentra a lo largo de sus obras. Se recomienda revisar su más famosa obra donde su propuesta de un método puro para el estudio del Derecho y el reconociendo de la norma suprema como eje conductor del sistema normativo. Al respecto, ver: KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Editorial Porrúa. México: 1995.

La segunda parte de la tesis se orientará al fondo de la misma, que consiste en el análisis de los principales subsistemas que abarca nuestro texto fundamental. Como ya se mencionó anteriormente, se realizará un estudio histórico-jurídico-político.

Uno de los más destacados estudiosos del fenómeno constitucional relacionado con la ciencia de la política, Jesús Silva-Herzog Márquez respecto de la cita anterior de Rabasa dice:

“La Constitución de 1857 era un ídolo, no una norma. Hoy podríamos decir lo mismo: la Constitución, esa desconocida. A la Constitución de 1917 se le adora, pero se ignora su contenido. La Constitución auténtica, es decir, la norma que funda y limita el poder político del estado, permanece prácticamente desconocida. Si releemos a Felipe Tena Ramírez, el mejor comentarista de la Constitución de 1917, descubriremos el retrato de una Constitución expectante. El discípulo de Rabasa advierte que en la maquinaria constitucional hay muchas piezas que no se han echado a andar... La imagen de la Constitución que aparece en su tratado es la de un texto yacente, una norma tendida en el piso a la espera de que la política logre despabilarla<sup>20</sup>”.

Comparto esa visión de nuestro proceso constitucional y, en general, político. Asumo como propias esas ideas que, por otra parte, vengo sosteniendo como profesor de Derecho Constitucional desde hace años. Dicho en términos de Karl Loewenstein: la Constitución era semántica, nominal o una combinación de ambas figuras, pero no podía ser clasificada como normativa.

---

<sup>20</sup> SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Planeta. México: 1999, 37.

Como trataremos de demostrar en este trabajo, nuestra historia constitucional no permite concluir que los sucesivos textos fundamentales hayan servido para cumplir esa tarea<sup>21</sup>. También se buscará mostrar que durante siglos, desde el inicio de nuestra vida como nación independiente hasta la fecha, o al menos hasta fechas muy recientes, hemos sido regidos en lo fundamental por el sistema político que prevaleció en las diversas etapas de ese devenir histórico, y no por los textos jurídicos que en cada una de ellas se adoptaron<sup>22</sup>.

Queda claro entonces lo siguiente:

*Por encima de nuestros sistemas constitucionales, han prevalecido, desde siempre, los acuerdos y arreglos entre los actores políticos. Estos fueron los que resolvieron sus disputas y diferencias y ejercieron el poder más guiados por el pragmatismo, o por la fuerza, que por un apego a la Constitución, o mediante el apego a lo que ahora se designa como “Estado de derecho”.*

Esto es, prevaleció en mucha mayor medida la vigencia de un sistema político determinado que un cuerpo normativo formal. Si bien es cierto que siempre contamos formalmente con un documento constitucional, regían las reglas no escritas del sistema político, por encima y no pocas veces en contra de sus postulados.

---

<sup>21</sup> Este fenómeno no es privativo de México, para analizar el fenómeno de renovación continua desde un enfoque comparativo, vale la pena estudiar el texto de VALADÉS, Diego. *Constitución y Democracia*. UNAM. México: 2000.

<sup>22</sup> Al respecto, ver MEDINA PEÑA, Luis. *Invencción del Sistema Político Mexicano*. FCE. México: 2004, 11-26, donde el autor parte de una distinción entre régimen político y sistema político en base a la juridificación normativa del primero.

Son de destacarse en particular dos trabajos que, al menos en mi caso, acentuaron la necesidad de adentrarse en el estudio del fenómeno político, yendo más allá del texto escrito, de la ley aprobada por los Constituyentes<sup>23</sup>. Me refiero a los libros pioneros en este enfoque, ambos aparecidos con sincronía temporal, en la década que va de 1960 a 1970.

Primero fue el libro de Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, que apareció en 1965, cuando estaba en plena efervescencia el llamado “milagro mexicano”, así designado por observadores extranjeros para explicarse la larga permanencia de estabilidad política y de crecimiento económico, conseguido desde la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, como primer antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional. En este libro, González Casanova<sup>24</sup> con una visión sociológica basada en datos empíricos, lograba desmitificar, por ejemplo, la división de poderes, que si bien es cierto estaba bien conceptualizada en nuestro texto Constitucional, en realidad el Presidente de la República era el legislador originario y último.

Lo anterior se mostró con el número de leyes aprobadas en el periodo de 1931 a 1965 en que las iniciativas en un porcentaje cercano al 100 por ciento provinieron del Poder Ejecutivo y casi en el mismo porcentaje se aprobaron sin discusión alguna. Igual suerte sufrió el Poder Judicial que gozaba de escasa autonomía por su sumisión ante el Ejecutivo. De hecho cabe el mérito al trabajo citado de ser pionero, al menos en el ámbito nacional, en analizar el papel que los factores reales de poder jugaron al lado y por el contrario de los textos formales. A esos dos aspectos, el funcionamiento de los

---

<sup>23</sup> Sobre la importancia de un análisis histórico en Derecho Comparado, ver: HOWARD, Dick. *Hacia la Democracia Constitucional en el Mundo Entero: una Perspectiva Estadounidense*. Disponible en: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0304/ijds/howard.htm>

<sup>24</sup> González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. 23ª reimpresión. Era. México: 2000, 31. Estas ideas serán desarrolladas en la tercera parte de este trabajo.

poderes y de las instituciones y al estudio de lo que el autor considera los factores reales de poder se dedican los dos capítulos iniciales.

El otro trabajo importante, publicado en su primera edición en 1972, es el de Don Daniel Cossío Villegas, llamado “El sistema político mexicano”. En éste destaca desde las primeras páginas que “es obvio que (México) no ha sido gobernado dictatorialmente durante los últimos treinta años, y menos obvio, pero comprobable que si bien la Constitución de 1917 le dio una organización política democrática, muy a la occidental (o si se quiere muy a la norteamericana) el poder para decidir no reside en los órganos formales de gobierno prescritos por la Constitución, digamos los cuerpos legislativo y municipal. Es también comprobable que la independencia de los poderes legislativo y judicial respecto del Ejecutivo es mucho menor que en una verdadera democracia”<sup>25</sup>.

Los autores citados, que en cierta manera se puede decir que son clásicos en el estudio de nuestro sistema político coinciden en concluir que nuestro país más que ser regulado por una norma constitucional, se rigió durante largos años por el sistema político que se creyó y se consolidó en los años posteriores a la creación del Partido Nacional Revolucionario, antecedente primero del actual Partido Revolucionario Institucional.

Otros autores han concluido que esta deficiencia es original, o sea se presenta desde los orígenes como nación independiente. A la consumación de la independencia, carecíamos de una cultura político-jurídica que sustentara las tareas de los primeros constituyentes<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> COSÍO VILLEGAS, Daniel. *El Sistema Político Mexicano*. Joaquín Mortiz. México: 1972, 38.

<sup>26</sup> Es de hacer notar que México no estaba en la circunstancia de los Estados Unidos de Norteamérica, en cuyo Constituyente participaron un buen número de personas con formación de Abogados que además habían participado en los procesos que condujeron a la adopción de las constituciones de las trece colonias que formaron la confederación que antecedió a la formación del federalismo americano.

Para muestra de la ingenuidad que en esta materia tenían nuestros primeros libertadores, basta citar el discurso del primer Presidente de la Nación Don Guadalupe Victoria, quien en el acto de juramento de la Constitución de 1824 señaló:

Esta obra, Señor, que se confiará a vuestras luces y a vuestra provisión, forma desde este día la época venturosa de las glorias de la patria. Emancipados ya de nuestros impotentes opresores, hemos salido del rango de la ignominia y de la esclavitud para elevarnos al rango de las naciones libres, independientes y soberanas....la experiencia dolorosa de los males que pasaron y la grata perspectiva de los bienes que se esperan bajo las garantías constitucionales, todo, Señor nos promete que vuestras intenciones serán cumplidas, y la República, feliz, respetada y poderosa<sup>27</sup>.

Esa posición refleja que los mexicanos de entonces, tenían una exagerada convicción de que la sola expedición de un texto fundamental aliviaría los desajustes políticos que se vivieron al momento de acceder a la independencia, atribuyéndole a ese documento las virtudes que se expresaron, sin duda de la mejor buena fe, por quien la historia consagra como el primer Presidente del México Independiente.

El optimismo inicial con el que se vio el influjo constituyente no evitó que el país viviera años aciagos en el inicio de su vida independiente, al grado de que se produjera una inestabilidad que provocó que una década después, la Constitución que había sido expedida con tantas expectativas, fuera sustituida por una de corte centralista, las llamadas 7 Leyes Constitucionales o Constitución centralista.

---

<sup>27</sup> COSTELOE, Michael P. *La Primera República Federal de México. (1824-1835)*. FCE. México. 1996,17.

La historia que sigue al primer experimento constitucional no es mucho mejor que la de la primera ley fundamental. A ésta siguieron las de 1836, conocida como las 7 Leyes Constitucionales o Constitución centralista; las Bases Orgánicas de 1842, el Acta de Reformas de 1847, y la Constitución de 1857. Además de los mencionados instrumentos constitucionales, rigió durante los años de la invasión francesa el llamado Estatuto Provisional del Imperio Mexicano expedido por Maximiliano de Habsburgo el 10 de abril de 1865<sup>28</sup>, el que sólo duró hasta que triunfó el movimiento Juarista y se restauró la vigencia de la Constitución de 1857.

A esa historia se debe adicionar la que muestra que aún antes de la primera Constitución formalmente adoptada ya en el México independiente (1824), en el lapso de 1810 a 1856, el país registró nueve constituciones, una cada cinco años en promedio<sup>29</sup>.

Estos procesos de divorcio entre la norma y lo normado, no son ni fueron exclusivos de los años iniciales de nuestro constitucionalismo. El mismo proceso se

---

<sup>28</sup> Recordemos que Maximiliano de Habsburgo fue fusilado en el Cerro de las Campanas el 14 de junio de 1867

<sup>29</sup> Ha habido un total de once textos en nuestra tradición constitucional, a saber:

1. La Constitución Española de Cádiz, con vigencia esporádica entre 1812 y 1820
2. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (dado en Apatzingán el 22-X-1814) *sin vigencia*
3. El Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano (dado por Iturbide el 18-XII-1822), *con una vigencia de 4 meses*
4. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (del 24 de enero de 1824), *con vigencia de casi 9 meses*
5. La Constitución Federal (de octubre de 1824), *con una vigencia de 11 años*
6. Las Siete Leyes Constitucionales centralistas (del 30 de diciembre de 1836), *con vigencia de poco más de 6 años*
7. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana (del 14 de junio de 1843), *con vigencia de 4 años*
8. El Acta de Reformas (del 21 de mayo de 1847), *con vigencia de 6 años*
9. El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (del 15 de mayo de 1856), *con una vigencia de 8 meses*
10. La Constitución Política del 5 de febrero de 1857, *con una vigencia de 60 años, si se considera el periodo que va de 1857 a 1917*
11. La Constitución Política del 5 de febrero de 1917, *con una vigencia al día de hoy de 89 años.*

vivió entre los años que siguieron a la expedición y puesta en vigor de la Constitución de 1857, que naciera bajo tan alentadores signos bajo la inspiración de las ideas liberales de la época.

Al respecto, el eminente jurista e historiador Don Emilio Rabasa al analizar las peripecias a que se vio expuesto el país con las resistencias de parte de las fuerzas conservadoras que se oponían a esa Constitución siendo que “la lucha reformista no concluyó sino con el triunfo de la República en 1867.....Juárez fue durante todo ese periodo el Presidente emanado de la Constitución y la Constitución había sido la causa de la lucha y la bandera del Partido Liberal”<sup>30</sup>.

Concluye ese apartado histórico con una frase que ha tenido amplia influencia entre los estudiosos recientes al remarcar la inoperatividad de nuestras Constituciones. Dice Emilio Rabasa: “La Constitución estaba salvada y no correría la suerte de las anteriores. Su prestigio era inmenso; pero no se había aplicado todavía. Se le amaba como un símbolo, pero como ley era desconocida por todos”<sup>31</sup>.

En el apartado respectivo, analizaremos cómo esta circunstancia provocó que prevalecieran en el país dos visiones o representaciones de la Constitución, como lo señala José Ramón Cossío: “Si frente a los dos modos de ver la Constitución teóricamente posibles a lo largo de este siglo nos preguntamos por aquél que mayoritariamente siguen los juristas mexicanos, definitivamente tenemos que pronunciarnos por el político....la mayor parte de los escritos de la mayor parte de los autores nacionales (lo cual quiere decir que hay posiciones diversas en un número

---

<sup>30</sup> RABASA, Emilio. *Op. Cit.*, 29.

<sup>31</sup> *Ibidem.*, el jurista antes citado, fue sin duda el primero que puso el dedo en la llaga respecto a esta peculiaridad de los sistemas políticos, incluso la obra citada que fue publicada en 1912, se dice sirvió de guía a algunos constituyentes para los trabajos del Constituyente de Querétaro de 1916-1917.

relativamente reducido de autores) tenemos que el punto de vista político prevaleció sobre el normativo”<sup>32</sup>.

Compartimos plenamente la posición del Profesor y actual Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Cossío Díaz. Estas ideas de nuestros tratadistas se repetían por los profesores de los cursos de derecho, sin cuestionamiento aceptaban la legitimidad y no pocas veces exaltaban las glorias del texto escrito sin hacer consideración alguna sobre la realidad política, casi siempre discordante de lo normado<sup>33</sup>.

Se justificaba el incumplimiento de los postulados constitucionales, con base en la supuesta incuestionable legitimidad del Constituyente Revolucionario, y en que la composición del mismo reflejaba a los grupos que encabezaron, o al menos salieron triunfantes en la Revolución de 1910-1917. Además siempre se ponderaba que al ser la primera Constitución en consagrar los derechos sociales, poco importaba su vigencia.

Por el lado contrario, el de que quienes cuestionaron la misma legitimidad revolucionaria, está la posición enarbolada por Jorge Vera Estañol quién publicó su libro cuestionando la legitimidad del Constituyente y de su obra: la Constitución de Querétaro. Dice Vera Estañol,

“Si la Constitución de 1857 establece la forma en que puede ser reformada; si ella también determina los procedimientos por cuyo medio

---

<sup>32</sup>COSSÍO, José Ramón. *Cambio social y cambio jurídico*. ITAM. México. 2001., 100

<sup>33</sup> Un ejemplo de este tipo de literatura se encuentra en: VALLADO BERRON, Fausto. *Sistemática Constitucional*. Guerrero. México. 1965.

han de erigirse los poderes públicos, ¿por qué razón Carranza, en lugar de crear una asamblea constituyente bastarda, no convocó desde luego a elecciones de Congreso Federal y Presidente de la República, ni hizo que los Gobernadores Militares de los Estados expidieran convocatorias semejantes para el restablecimiento de los poderes locales? ¿Por qué no esperó a que estuvieran instalados el Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados, a fin de someterles las reformas a la Constitución que la revolución había ofrecido?”<sup>34</sup>

Concluye Vera Estañol que si se hubieran seguido los procedimientos de esa Constitución, no “hubiera sido posible excluir de la prerrogativa electoral, ni a la fracción villista, disidente del carrancismo, ni a la fracción agrarista, representada por el zapatismo, ni a los elementos dispersos del antiguo régimen”<sup>35</sup>.

Cita Vera Estañol un fragmento del Diario del los Debates en el que Bojórquez, uno de los más destacados constituyentes, en un discurso señaló: “Yo puedo decir, y conmigo muchos señores diputados, que no solamente no tenemos esa preparación, sino que ni en Derecho Constitucional ni en ninguno de los otros derechos la tenemos; por tanto y en vista de que nosotros resolveremos estas cuestiones de trascendencia después de oír el pro y el contra, porque para votar, más que nuestros conocimientos nos lleva nuestro instinto revolucionario”<sup>36</sup>.

Veremos en el transcurso de la investigación que esta visión de que el Constituyente de Querétaro fue, cuando menos excluyente, sino es que hasta ilegítimo,

---

<sup>34</sup> VERA ESTAÑOL, Jorge. *Al Margen de la Constitución de 1917*. Wayside Press, Los Ángeles Cal. 1920., 13.

<sup>35</sup> *Ídem* 13 y 14.

<sup>36</sup> *Ídem.*, 15 y 16.

forma parte del debate actual en torno a la necesidad de la formulación de una nueva Constitución.<sup>37</sup>

Por último, en un tercer apartado analizaremos las reformas constitucionales que se han realizado, sobre todo en materia político-electoral, las que según estudios recientes muestran que estas modificaciones, si bien permitieron cambios profundos en el sistema político, han abierto las puertas a un proceso de democratización y pluralidad política que no se había vivido antes en el país, el cual por esa misma razón, debe ser salvaguardado política, social y constitucionalmente.

Ahora es frecuente reconocer que pasamos de ser un sistema político autoritario, o al menos de pluralismo limitado, a un sistema pluralista de partidos, o francamente dicho a una democracia pluralista y con tendencia a ser cada vez más una democracia constitucional, en el sentido del término que se da en la moderna teoría de la constitución de la que nos ocuparemos en el apartado respectivo.

En este tercer apartado, pretendemos estudiar las reformas político-electorales recientes a nuestra carta fundamental y en el impacto que han tenido en el sistema jurídico constitucional y, por ende, en el sistema político.

La pretensión de este trabajo académico es contribuir al análisis del texto aprobado en Querétaro en el siglo pasado, de sus antecedentes, de sus modificaciones y de las debilidades que se le encuentran para que pueda servir en los nuevos tiempos, ante una realidad política y social muy diferente a la que existía cuando fue creada.

---

<sup>37</sup> Esta tesis la sostiene entre otros, el investigador de la UNAM, Jaime F Cárdenas Gracia. Al respecto, Ver: CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. UNAM. México: 1994.

Dicho de otra forma, pretendemos sumar nuestra visión al debate en torno a la necesidad de reformar de fondo el sistema constitucional para ponerlo a tono con el sistema político que hemos señalado y que muestra un agotamiento considerable.

Este es pues el sentido que queremos dar en este trabajo en su parte tercera en la que analizaremos las reformas político-electorales de los últimos treinta años y mostrar cómo éstas han provocado una creciente tendencia a que la misma se convierta en una Constitución normativa, que es la que prevalece en el mundo de las democracias modernas que son llamadas democracias constitucionales, precisamente por que se rigen por las normas aprobadas por los poderes constituyentes en beneficio de las sociedades en las que actúan.

## I. La Dogmática Constitucional y su Insuficiencia Metodológica

*La Constitución estaba salvada y no correría la suerte de las anteriores. Su prestigio era inmenso; pero no se había aplicado todavía. Se la amaba como símbolo, pero como ley era desconocida por todos<sup>38</sup>.*

Como hipótesis fundamental de este trabajo señalamos que nuestra Constitución no ha sido plenamente normativa. También mencionamos que en el análisis de ese texto fundamental ha prevalecido una visión casi siempre alejada de la realidad conformando una imagen glorificadora de la Carta de Querétaro de 1917. Es así como en el presente apartado, abordaremos la evolución del estudio del Derecho Constitucional.

Los estudios en exceso formalistas<sup>39</sup> de la Constitución, privilegiaron una visión dogmática de la misma. En algunos casos se realizaron análisis históricos de ese documento fundamental, pero de igual manera se exageraban las virtudes del mismo y su contribución al desarrollo político del país.

---

<sup>38</sup> RABASA, Emilio. *Op. Cit.* 29.

<sup>39</sup> En este sentido la obra de Norberto Bobbio resultó crucial en la reconfiguración del interior de la ciencia jurídica. El autor italiano no sólo hizo un replanteamiento al introducir la metodología analítica, sino que elucidó la distinción entre teoría general del Derecho y disciplinas jurídicas particulares, donde la primera se distingue por su carácter eminentemente formal sin atender a la realidad jurídica positiva, mientras que las segundas se identificaron con las realidades legislativas, esto es, cuerpos normativos particulares. Para revisar estas ideas sobre las aportaciones de Bobbio a la Ciencia Jurídica, ver: CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (Coords.). *(Re)pensar a Bobbio*. Siglo XXI-UNAM. México: 2005.

Esto coincidía con el enfoque de estudio conocido como dogmática jurídica, y, en particular, con la dogmática constitucional. En el presente apartado trataremos de esclarecer el sentido de estos términos.

El Diccionario Jurídico Mexicano<sup>40</sup> en el apartado destinado al vocablo “dogmática jurídica” remite al de “doctrina”. Por doctrina el diccionario señalado dice: “La palabra doctrina proviene del latín *doctrina*, locución que deriva de *docere*, (enseñar) dar a conocer, instruir”. Señala enseguida que el matiz que se advierte es el peso o fuerza que se otorga a esta instrucción. “Doctrina” alude a la idea de que lo que se enseña son dogmas o verdades sabidas o impuestas por una escuela determinada. En este sentido se habla de la “doctrina cristiana”. Se aplica por extensión al conjunto de opiniones suscritas por uno o varios autores de reconocida autoridad sobre cualquier materia.

Por su parte, el maestro Rolando Tamayo y Salmorán señala que puede “caracterizar a la jurisprudencia como la disciplina conocida comúnmente como ‘doctrina’ que describe y explica el material tenido por derecho, sin cuestión ni validez”<sup>41</sup>.

Sin duda alguna, el Maestro Tamayo toca uno de los puntos clave en el estudio de la Ciencia Jurídica: su validez. Al no ser el tema central de este trabajo, baste con mencionar que es a nuestro parecer cuestionando la validez y aplicabilidad del Derecho como se determina el contenido de una ciencia que guarda contacto con la realidad. Este debate pertenece más a la Teoría del Derecho, sin embargo, ha sido precisamente

---

<sup>40</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa-UNAM. México. 1989, 1213.

<sup>41</sup> TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. *Introducción al Estudio de la Constitución*. UNAM. México: 1989, 225 y 226.

el enfoque realista de ésta la que ha empapado al Derecho Constitucional de la necesidad de relacionarse con los acontecimientos históricos de que forma parte.

Añade el propio autor que “un claro entendimiento de la dogmática constitucional presupone un adecuado conocimiento de la dogmática jurídica. Aun más, una descripción completa del derecho contiene, necesariamente, la descripción constitucional”<sup>42</sup>. Pues bien, los conceptos, nociones, dogmas o presupuestos que conforman una institución jurídica son suministrados por la dogmática jurídica y su historia es decir, por la doctrina.

Así vista, la dogmática jurídica es una manera de visualizar el derecho, es una forma de entender el sentido de los textos jurídicos. De igual forma se pronuncia Karl Larenz, quien señala que el reconocido sociólogo Luhmann comparte la definición de Esser de que la dogmática jurídica es “labor conceptual neutral a la valoración”<sup>43</sup>.

En este sentido, la valoración de la Ciencia Jurídica ha sido un debate abierto en la comunidad académica. Esto se debió a que cuando parecía haber un triunfo de la postura positivista las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial, hicieron a los doctrinarios virar su vista hacia el problema de una valoración moral de los cuerpos normativos. A nuestro parecer, serán justamente los factores reales del poder los que permitirán modelar la justicia o injusticia de los ordenamientos.

La Dogmática Jurídica define, en el marco de esta función suya, “las condiciones de lo jurídicamente posible, lo que no puede significar otra cosa que aquella restringe

---

<sup>42</sup> *Ibidem*

<sup>43</sup> LARENZ, Karl. *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Ariel. España: 1980. 221.

“la capacidad de variación de lo tanto de las normas como de los casos...al señalar límites dentro de los cuales una resolución puede todavía considerarse conforme a derecho”<sup>44</sup>..

Si la dogmática debe establecer las condiciones, resulta entonces lógica la relación entre ésta y la labor interpretativa. Tal como lo ha mencionado Troper: “si hay una Constitución, ésta es necesariamente obligatoria, y si es correctamente aplicada, el poder se encontrará repartido y será ejercido en conformidad con las intenciones de los autores del texto”<sup>45</sup>.

Así pues, encontramos la relación entre dogmática jurídica e interpretación de las normas jurídicas. Al valorar la importancia de la realidad constitucional, el maestro Carpizo ha dicho: “La realidad, la vida social, las necesidades y las aspiraciones de los hombres se encuentran presentes en el derecho constitucional, ya que esta disciplina tiene por su propia naturaleza un fuerte contenido político, histórico y económico...la interpretación constitucional tiene que tomar en cuenta los factores políticos, históricos, sociales y económicos que se incrustan en la vida de un país”<sup>46</sup>.

En este sentido, Zagrebelsky ha considerado que la interpretación debe hacerse de la mano de la contextualización histórica al afirmar que “la interpretación de la constitución... no es un acto puntual, ahistórico, que se agota en la búsqueda de la norma que subjetivamente parece, *hic et nunc*, la más conforme a nuestras expectativas... la interpretación es el acto que relaciona un pasado constitucional

---

<sup>44</sup> *Idem* 224

<sup>45</sup> TROPER, Michel. *Ensayos de teoría constitucional*. Ed. Fontamara. México. 2004, 105. En esta obra el autor pugna por una reivindicación de las aportaciones kelsenianas al desarrollo de la teoría Constitucional desde una perspectiva eminentemente realista. De igual forma, resulta interesante estudiar la comparación que el autor hace entre el modelo mecanicista y normativo como modelos interpretativos.

<sup>46</sup> CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Porrúa-UNAM. México: 1999, 293.

asumido como valor y un futuro que se nos ofrece como problema para resolver la continuidad <sup>47</sup>

Maria Luisa Balaguer Callejón señala que “en la dogmática jurídica se engloban un conjunto de teorías que intentan eliminar la posición del intérprete y reproducir sólo las leyes escritas, de manera que la interpretación constituye una actividad encaminada a averiguar la racionalidad de la norma”<sup>48</sup>. Señala la autora que el origen de la dogmática jurídica está relacionado con la aparición de las escuelas de la interpretación<sup>49</sup> como actividad intelectual y científica a finales del siglo XIX. Por un lado la Escuela de la Exégesis del derecho surge en la Francia napoleónica como respuesta a la exigencia de “interpretar el Código Civil como una total fidelidad al texto escrito, y por extensión se configura como una teoría interpretativa basada exclusivamente en la ley, capaz de lograr la sistematización del Derecho y la certeza Jurídica”<sup>50</sup>.

La escuela histórica surge también con la pretensión de sistematizar el Derecho en Alemania. Su idea central es que la interpretación del derecho es una actividad dirigida a averiguar el sentido de la norma en el tiempo. Destaca la autora que ambos métodos de interpretación se han visto superados por conceptos de la teoría política que hoy ya están completamente desfasados.

El argumento de la autora es que las escuelas de la interpretación se modifican a medida que evolucionan las instituciones políticas. Pone como ejemplo que:

---

<sup>47</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *Op. Cit.* 90

<sup>48</sup> BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*. Tecnos. Madrid: 1997, 86.

<sup>49</sup> Para un mayor análisis sobre los métodos de interpretación en general se recomienda revisar la obra de GUASTINI, Riccardo. *Estudios sobre la Interpretación Jurídica*. UNAM. México. 2001

<sup>50</sup> BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. *Op. Cit.* 86 y subsiguientes.

La creencia por una ficción jurídica de que el concepto de la “voluntad general” puede ser una realidad, no responde hoy al concepto de democracia representativa conectado al pluralismo político, que por definición impide considerar una verdad absoluta susceptible de descubrir por el Parlamento<sup>51</sup>.

En este punto vale la pena una observación, en el sentido de que hay que recordar que la voluntad general de Rousseau se manifiesta por los representantes y se traduce en la ley, y de acuerdo al artículo 6º de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, la ley es la expresión de la voluntad general.

El proceso interpretativo debe, según Balaguer, “incluir no sólo los razonamientos silogísticos, sino también los criterios de valor que lleva ínsitos el ordenamiento, así como los factores sociales que presionan, a veces de forma poco consciente al operador, pero que de alguna forma determinan la lectura del texto”<sup>52</sup>.

En este mismo sentido, creemos por nuestra parte que la dogmática jurídica<sup>53</sup>, tal y como la hemos expresado, no responde a la necesidad que tenemos de entender el fenómeno constitucional, tampoco nos permite este método abordar el estudio del texto constitucional, aún y cuando se parta de una particular dogmática constitucional<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> *Ídem* 93

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Para un análisis sobre la insuficiencia del enfoque formalista vs. el institucionalista, ver: BISCARETTI, Paolo. *Derecho Constitucional*. Tecnos. España. 1987.

<sup>54</sup> Esta consideración de la realidad social como elemento de estudio en el análisis de los fenómenos constitucionales, ha sido ampliamente debatida en las obras de Lucas Verdú y García Pelayo. El texto de Caballero citado en este trabajo (CABALLERO, Ángel. *Constitución y Realidad Constitucional*. Porrúa e ITESM. México: 2005.) refleja un buen esfuerzo sintético de esta postura, donde el autor además hace un análisis propositivo de nuestra Carta Magna.

## I.I Dogmática constitucional

La Dogmática Constitucional es la que se enfoca al estudio concreto de las Constituciones. Retomando a Tamayo y Salmorán:

... la dogmática constitucional no es sino parte de la jurisprudencia (general), de la dogmática jurídica, la cual describe una parte del orden jurídico: la Constitución, el derecho constitucional. Dice Salmorán: "...La dogmática constitucional es, así, una disciplina jurídica dogmática que se distingue claramente de las prédicas social humanitarias del constitucionalismo y de la crónica de los eventos políticos<sup>55</sup>.

Según el estudioso de la UNAM, las constituciones escritas –en sentido moderno- hicieron su aparición, con la independencia de las colonias británicas de Norteamérica. Hasta entonces la constitución había sido únicamente tema de ensayistas y filósofos políticos.

Concluye este autor: "de acuerdo con lo anterior, puedo caracterizar a la dogmática constitucional como la parte de la jurisprudencia dogmática que explica o interpreta un conjunto de disposiciones prácticas o costumbres aceptadas como la

---

<sup>55</sup> TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. *Op. Cit.*, 231

“Constitución”; sin cuestionar su validez y manejadas bajo los cánones reconocidos de la interpretación jurídica”<sup>56</sup>.

Con estas notas distintivas de la dogmática constitucional, podemos decir que este método de interpretación o análisis de los textos constitucionales es el que ha prevalecido hasta la fecha, dado que la mayoría de los estudiosos mexicanos han analizado a nuestra Carta Magna únicamente bajo la óptica jurídica sin cuestionar su validez.

Así pues, en el estudio de nuestra Constitución, o mejor dicho de nuestro sistema constitucional, ha prevalecido el enfoque dogmático, que privilegia el estudio de las normas con abstracción de sus aplicaciones reales y de las consecuencias en el sistema político en su conjunto.

Creemos que el enfoque dogmático del estudio del Derecho Constitucional<sup>57</sup>, que comprende básicamente el estudio de las normas con abstracción de sus aplicaciones reales y de las consecuencias en el sistema político resulta insuficiente. Esto lo ha venido afirmando de manera constante Carbonell, quien hace un llamado a la comunidad académica, al decir que: “la teoría debe ponerse al servicio de realidades concretas. Hacer ciencia jurídica en México como si viviéramos en un mundo de perfecta armonía, en donde los poderes públicos hubieran respetado desde siempre las reglas del juego democrático y las garantías de los ciudadanos, es un ejercicio de acrobacia académica o de desvergüenza cívica, como se prefiera llamarlo”<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> *Ibidem*

<sup>57</sup> Para un abordamiento al tema de la dogmática constitucional desde la definición del Derecho Constitucional como objeto de estudio ver: MARSHALL, Geoffrey. *Teoría Constitucional*. Espasa Calpe. España. 1982.

<sup>58</sup> CARBONELL, Miguel. *La Constitución Pendiente*. UNAM. México. 2002, 45.

La consideración de estos factores retoma aún mayor importancia cuando se trata de analizar la realidad constitucional de un país, en la que, podemos afirmar, los textos jurídicos con frecuencia se ajustan a la realidad política y social y no a la inversa; es decir, cuando se busca determinar si la Constitución es normativa o no.

### **I.I.I La Visión de los Doctrinarios**

En las discusiones académicas, al menos hasta hace pocos años, se privilegiaba la visión de analizar el texto y sobre todo las reformas al original, con el enfoque de si se apartaban o cumplían los postulados “revolucionarios” originales. Como veremos en la segunda parte de este trabajo la mayoría de las reformas, se efectuaron para “actualizar” esos principios revolucionarios, ante la imposibilidad política de reconocer que el texto debería reformarse para poder ser o encaminarse a ser más normativo que nominal o semántico<sup>59</sup>.

Las visiones doctrinales que prevalecían hasta el ciclo o proceso reciente de reformas a la Constitución, se alejaban y en gran medida afectaban la cabal

---

<sup>59</sup> Eso sucedió, por ejemplo, en el caso de las reformas a los artículos 3, 27 y 130, que establecían entre otros principios como la “laicidad” de la educación aún de la que prestaban los particulares. Esa disposición, al ser letra muerta, se optó por la reforma y la derogación del principio, en lugar de optar por hacerlo efectivo.

En el caso del artículo 27, esta conclusión es mucho más evidente. Este artículo es a nuestro juicio el más definitorio de las diferencias entre los textos de 1857 y 1917. El establecimiento de la propiedad originaria y la creación de la figura del ejido, como forma de distribuir el territorio nacional, fueron principios que se consideraban inmutables. No obstante esa caracterización de “decisiones políticas fundamentales” en 1993 se reformó radicalmente ese artículo 27 para cambiar el sentido de la propiedad ejidal, e incluso promover su desaparición.

Las reformas apenas serían perceptibles para un extranjero o un lector poco acucioso del texto si buscara en el texto vigente esas peculiaridades de nuestra Constitución. La reforma o contra reforma constitucional agraria de 1992 suprimió el texto de las fracciones X a la XIV para cambiar con ello, una de las “decisiones políticas fundamentales” más frecuentemente argumentadas por nuestros tratadistas.

En el caso del artículo 130, las reformas de 1993 cayeron en grave contradicción con la tradición en esta materia del mismo artículo. El reconocimiento de personalidad jurídica a las iglesias, se aleja definitivamente del texto de 1917, en el que se negaba completamente personalidad jurídica alguna a las iglesias, y con esa peculiaridad de negarles personaría jurídica, se les restringía en sus derechos frente al Estado.

comprensión del alcance de nuestra Constitución<sup>60</sup>. Así pues, la doctrina mexicana, y por ende la práctica pedagógica, se limitaba a analizar formalmente el contenido del texto, sin ahondar en las repercusiones que en la vida real del país pudo haber tenido. Así es como fue casi una constante decir en el discurso oficial, del que no se desprendió mucho la doctrina, que la Constitución era la suma de las aspiraciones del pueblo y que sus postulados eran la esencia misma de los ideales revolucionarios.

La incorporación, por primera vez en un texto constitucional, de los principios de reparto de los excedentes de la tierra; o la educación laica, gratuita y obligatoria, o las “conquistas obreras” contenidas en el artículo 123, le daban a la Carta de Querétaro una especificidad que la distinguía, no sólo de sus antecesoras, sino que la ponía a la vanguardia entre las de otros países (aún antes que la resolución Bolchevique de octubre de 1917).

El propio Loewenstein cayó en este espejismo, en la obra que hemos citado prolijamente, en el apartado dedicado a analizar las Constituciones ideológico-programáticas y utilitarias señala: “Un conocido ejemplo de Constitución condicionada ideológicamente, es la mexicana de 1917, con una expresa orientación hacia un orden social de tipo socialista- Otros Estados conmemoran el nacimiento de su Ley Fundamental bautizando una calle o una plaza con dicha fecha; México es, sin embargo, aparentemente el único país que honra de esa manera un artículo de la Constitución, el 123 que proclama el principio del Estado social de bienestar”<sup>61</sup>.

No obstante la “orientación ideológica de nuestra Constitución”, es evidente que los logros alcanzados desde que se inició su vigencia, hace casi 90 años, distan mucho

---

<sup>60</sup> Ese mismo defecto se percibe en el análisis de las reformas que en los tres últimos lustros se emprendieron y que serán el objeto de la última parte de nuestro trabajo.

<sup>61</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.*, 212.

de ser los que se consiguieron en países en los que sus constituciones pudieron tener menos carga ideológica. Sin embargo, sus resultados fueron más efectivos en conseguir los objetivos sociales propios de los Estados que Loewenstein refiere como el estado social de bienestar. Esto nos ayuda para ratificar la idea de la gran distancia que existe entre las constituciones, semánticas o nominales, con las que el propio autor denomina como normativas.

En el siguiente apartado analizaremos la definición de Constitución, los elementos de una buena Constitución, para así poder adentrarnos con mayor amplitud al concepto de Normatividad Constitucional y en particular la necesidad de que las constituciones sean normativas, a riesgo de que al no serlo, tampoco puedan ser aceptadas como verdaderas constituciones, pues a nuestro parecer: *Sólo la Constitución Normativa es Constitución.*

## **I.I.II La Normatividad como Elemento Definitivo de la Constitución**

Las constituciones son el instrumento fundamental en lo que genéricamente se conoce como Estado de Derecho.<sup>62</sup> Particularmente en Europa se expidieron nuevos textos fundamentales, después de la conflagración bélica que azotó a ese continente entre 1939 y 1945, de las que emergieron las constituciones denominadas como democráticas o que regulaban los que se clasificaron como Estados Democráticos y

---

<sup>62</sup> Al ser la finalidad de este trabajo valorar el nivel de normatividad en nuestro texto constitucional, nos apartamos del debate teórico sobre el “verdadero” concepto de Constitución. Además del compromiso metodológico, nos apegamos a las ideas esbozadas por Pedro de Vega al considerar que “Resumir en unas breves páginas el contenido de los múltiples y diversos testimonios de grandeza conceptual indiscutible de esa pléyade de gigantes de la cultura no pasaría de ser una banalidad intelectual intolerable. Seleccionar arbitrariamente sólo una serie de nombres equivaldría a tener que silenciar a otros, y mutilar injustamente una producción cultural cuyas repercusiones... no estamos... en condiciones de valorar debidamente”. VEGA, Pedro de. *Apuntes para una Historia de las Doctrinas Constitucionales del Siglo XX*, en CARBONELL, Miguel. (Compilador). *Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos*. Editorial Porrúa. México. 2000, 8.

sociales de derecho, como fue el caso de la Alemania en 1949, Francia en 1958 y por último España en 1978.

Al respecto, Carbonell analiza la postura de García Pelayo y Tomás y Valiente sobre las razones por las que se ha desarrollado la diversidad de significados del vocablo “Constitución”. Así pues, García Pelayo considera que esto obedece a “la sustancia de la existencia política de un pueblo.” En virtud de eso comprende un sinnúmero de significados es “una escurridiza realidad nombrada con un término ambiguo siempre, pero nunca neutro, sino cargado de significación política interesada”<sup>63</sup>.

También destaca que la “Constitución no se agota en su significación jurídica, sino que comprende diversas esferas de la vida humana objetivada, vinculando sectores de la realidad política, jurídica, sociológica, etcétera”<sup>64</sup>. En el mismo sentido de establecer que la Constitución en la actualidad no se limita a la regulación de los poderes públicos o de la fijación de los límites al poder estatal, se pronuncian otros destacados juristas.

Podemos citar como ejemplo el que adopta la doctrina francesa, en el trabajo de Philippe Ardant. Para responder a la cuestión de qué es una buena Constitución, señala que este interrogante no tiene sentido “sino en las democracias liberales, en los Estados de derecho, en los que la Constitución no es elaborada para la comodidad del poder, sino que organiza la vida política y social en interés de la comunidad y de sus miembros. Cuales son los principios a respetar, tanto de arquitectura como de fondo,

---

<sup>63</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel., *Derecho constitucional comparado* / Manuel García-Pelayo, Madrid : Alianza Editorial, 2000., 33 citado por CARBONELL, Miguel. *La Normatividad de la Constitución Mexicana en el Significado Actual de la Constitución*. UNAM. México: 1998. 70

<sup>64</sup> *Idem* 71

los equilibrios que se buscan, las salvaguardas a poner en práctica, los procedimientos a privilegiar”<sup>65</sup>.

Como se ve, existe coincidencia en señalar que las constituciones modernas, con esto nos referimos a las que rigen en los Estados liberales, no se limitan a regular el ejercicio del poder público, sino que su ámbito de regulación se extiende a la reglamentación de los intereses de la comunidad y de todos sus miembros. En este aspecto, Bidart Campos ha dicho “Cuando un estado es realmente democrático, su constitución como norma jurídica fundamental o de base es el ápice axial e imperativo... y vincula tanto a la totalidad de los órganos como a los particulares... todo ello para que la constitución se cumpla, se acate, funcione”<sup>66</sup>.

Señala Ardant que hay dos tipos de criterios en esta materia: a) los que son insuficientes y b) los que es necesario retener. Para el autor los primeros son: la forma de adopción de la carta fundamental; su extensión y precisión; su duración o periodo en el cual ha estado en vigor; y por último su claridad u oscuridad. En lo relativo al primer punto señala que poco importa si la Constitución ha sido otorgada o adoptada. En la primera, el pueblo no ha sido invitado a participar en su elaboración; en el o si ha sido invitado a refrendarla. Se refiere con esto a los ejemplos de las constituciones de Francia de 1958 y a la española de 1978 en que ambas fueron aprobadas por referéndum de la población antes de ser adoptadas<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> ARDANT, Philippe, “*Qu’est ce qu’une bonne Constitution*”. en *el Significado Actual de la Constitución*. UNAM. México: 1998. 33 y 34

<sup>66</sup> BIDART CAMPOS, Germán. *El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*. UNAM-EDIAR. México: 2003, 20.

<sup>67</sup> ARDANT, Philippe, *Op. Cit.* 34-46

Los otros casos son aquellas en las que en su configuración no hubo participación del pueblo, al menos en forma directa, y se crearon por un Constituyente, como ha sido Vg. El caso de las Constituciones de nuestro país. Señala que en las actuales democracias liberales aún en el caso de que se hubiera formado por un cuerpo ex profeso designado para ello, solo sería válida si además de sometiera a la ratificación popular por la vía del referéndum. Esto es combinando los dos procedimientos.

### **I.I.III Extensión y Precisión**

En lo referente a la exhaustividad de los textos, Ardant señala que tiene poca relevancia en tanto que sus postulados son producto de una negociación de las diversas fuerzas políticas que participan en su creación, así que la extensión es poco relevante. Cita como ejemplos la Constitución China de 1972 que sólo tiene 30 artículos, en cambio la Brasileña de 1988 tiene 245, o la Portuguesa de 1976, con la que se inauguró el ciclo de las Constituciones de las transiciones a la democracia tiene 298 artículos, ciclo que Samuel Huntington llama la tercer ola<sup>68</sup>.

### **I.I.IV Periodo en Vigor**

En el punto referente a la duración que debe o puede tener un texto fundamental, Ardant aclara, que “la tentación de considerar a una Constitución duradera como una buena Constitución es grande. La prueba podría ser la Constitución Americana de 1787, a más de 225 años de duración es la más longeva en el mundo. La duración de ellas depende más de circunstancias políticas que del texto mismo. Cita

---

<sup>68</sup> *Ibidem.* 35

como ejemplo la mexicana que con más de 80 años, dice ha sufrido una serie de “retoques”, el artículo 73 sobre los poderes del Congreso, ha sido retocado 41 ocasiones, y el artículo 123 que protege a los trabajadores, 20 veces<sup>69</sup>.

#### **I.I.V Claridad u Oscuridad**

En lo relativo a la claridad u oscuridad de la Constitución, señala que Napoleón decía que debería ser “oscura”. De esa característica podían sacar ventaja sobre todo los regímenes autoritarios o dictatoriales. La claridad, resulta pues una de las virtudes de las constituciones. La ausencia de claridad obliga en ocasiones a que la labor de los intérpretes sea cada vez más importante, con el agravante de que pueda variarse con frecuencia, dependiendo de los ciclos históricos y políticos, el significado de las disposiciones constitucionales<sup>70</sup>.

#### **I.I.VI Criterios a Retener**

En el apartado de criterios a retener, el autor señala “En las sociedades liberales, la Constitución debe, antes que todo -porque ese es el objeto de las Constituciones-, organizar el poder. Pero donde el poder pertenece al pueblo, debe permitir que se exprese, que decida, que controle, los poderes deben funcionar armónicamente y sin fallas por el bien de la comunidad de ciudadanos. El aparato del Estado debe ser eficaz, las reglas constitucionales deben combinar estabilidad y flexibilidad, la garantía de los valores, en particular de la libertad en el que se funda la sociedad, debe estar asegurado”<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> *Idem.*, 37-38

<sup>70</sup> *Idem* 35-36

<sup>71</sup> *Idem*39

Para concluir este apartado, queremos por último señalar que si bien las condiciones históricas y del desarrollo político y social de cada sociedad estatal son las que marcan el destino de sus constituciones, se ha extendido en la doctrina la consideración de que hay un mínimo irreductible para considerar a un Estado como Estado Constitucional.

Es innegable que la extensión en el mundo de la defensa de los derechos humanos, la división de poderes, la existencia de partidos políticos y sistemas electorales que permitan que la disputa por el poder se dé en términos de equidad y legalidad entre las partes, así como la existencia de medios procesales efectivos para asegurar la defensa de las libertades y derechos, son indispensables para poder dar por sentado que un país determinado cuenta con una Constitución aceptable o una buena Constitución.

No se trata de afirmar que una Constitución puede ser tomada de modelo universal y con base en sus postulados diseñar los estatutos de los demás países. Evidentemente un ejercicio así sería, además de ocioso, imposible. No hay trajes constitucionales listos para llevarse. Además, una Constitución divorciada de su realidad particular, conllevaría a un futuro desconocimiento de la misma<sup>72</sup>, a la dicotomía del derecho que se “observa” del que se “escribe”. Tal como ha afirmado Mora-Donatto, “El derecho como ordenamiento jurídico... no puede descansar en la

---

<sup>72</sup> La concepción heredada de Austin del Derecho como conjunto de mandatos que deben ser obedecidos por los súbditos ha sido ampliamente superada y rechazada por la comunidad jurídica. Para un acercamiento al tema ver: HART, H.L.A. *El Concepto del Derecho*. Abeledo Perrot. Argentina. 1998. Dentro de esta misma temática, Carlos Santiago Nino ha demostrado de forma exitosa la influencia del fenómeno nazi en esta evolución conceptual del derecho como sistema de mandatos en SANTIAGO NINO, Carlos. *Introducción al análisis del derecho*. Ariel. 1999.

Para un acercamiento sintetizado sobre las distintas posturas en el debate sobre la obediencia del derecho, la Universidad de Stanford ha realizado un esfuerzo interesante centralizando a los especialistas en cada tema. Disponible en: <http://plato.stanford.edu/>

coacción, tiene que descansar en la aceptación social...la Constitución tiene que ser el derecho adecuado a la sociedad en el momento de desarrollo histórico en que ésta se encuentra. Cuando lo anterior no ocurre la realidad se revela contra la norma y se acaba imponiendo la fuerza de lo fáctico”<sup>73</sup>. Así pues, cada país, como antes dijimos, con base en su historia y en su particular desarrollo político debe darse su texto fundamental.

Se propone, solamente que existen, y eso sí es posible de demostrar, elementos mínimos para considerar que un determinado país tiene Constitución. Por ejemplo volviendo a Loewenstein, este señala, en su clasificación ontológica como semánticas, a las Constituciones que se hacen para asegurar el poder a un grupo dominante, y cita varios ejemplos de países en los que la Constitución sólo sirvió para instaurar el poder dominante<sup>74</sup>.

En el caso de la URSS de Stalin, señala, “la Constitución registró meramente la conformación del poder existente, sin pretender ser el marco para un cambio futuro en la localización del poder”. Igual sucedió, dice este autor con todos los países islámicos, con excepción del Líbano, donde las camarillas gobernantes apenas se preocupaban por la letra de sus Constituciones y menos todavía del espíritu”<sup>75</sup>.

Igualmente sucedió en el continente Latinoamericano con las Constituciones que los diversos sistemas militares pusieron en práctica después de los golpes de Estado que se dieron en la década que va de 1970 a 1980.

---

<sup>73</sup> MORA-DONATTO, Cecilia. *El Valor de la Constitución Normativa*. UNAM. México: 2002, 11.

<sup>74</sup> El autor cita, entre otros: Cuba, algunos estados islámicos LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.* 221

<sup>75</sup> *Ibidem* 221-222

Por un prurito de búsqueda de legitimidad, los regímenes militares se abocaron al diseño de documentos constitucionales que dieran algún sustento y viso de legalidad a los gobiernos golpistas. No es ocioso señalar que esas constituciones en todos los casos se expidieron como estatutos provisionales, en tanto, al menos eso decían los golpistas, existían condiciones para la repuesta del orden constitucional suspendido.

El propio Loewenstein, en lo que consideró la parte central de su argumentación a favor de lo que se denomina el Estado-Constitucional, señala que:

Con el tiempo se ha ido reconociendo que la mejor manera de alcanzar ese objetivo –limitar el poder a los detentadores- será haciendo constar los frenos que la sociedad desea imponer a los detentadores del poder en forma de un sistema de reglas fijas -la Constitución- destinadas a limitar el ejercicio del poder político. La Constitución se convirtió así en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder<sup>76</sup>.

Definida así la teleología de las Constituciones por este autor, la doctrina reciente se ha volcado a poner en cuestión, ya no sólo la existencia de una texto escrito y la mayor o menor comprensión que abarque de los procesos del poder, sino que por el contrario se ha extendido a analizar si estos textos, cuya existencia se ha extendido virtualmente por todo el mundo, se corresponden con la realidad normada.

La moderna doctrina de derecho constitucional, privilegia sus métodos de estudio centrándose en los aspectos de la normatividad o no de los textos fundamentales en relación con las condiciones políticas prevalecientes en una sociedad determinada.

---

<sup>76</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.*, 149.

También se ha orientado la doctrina a la exploración de los métodos de control del poder previstos en las constituciones modernas. Esta preocupación en la doctrina Española llega al extremo de considerar que las constituciones son fundamentalmente instrumentos de control del poder.<sup>77</sup>

El reconocido constitucionalista Español, Manuel Aragón señala que “el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución si se quiere dotar de operatividad al mismo, es decir, si se pretende que la Constitución se “realice” en expresión bien conocida de Hesse; o, dicho en otras palabras, si la Constitución es norma y no mero programa puramente retórico”<sup>78</sup>.

Sólo si existe el control en la Constitución, ésta puede desplegar su fuerza normativa y al mismo tiempo, sólo si el control forma parte de la Constitución, puede ser entendida como norma. Esta concepción de las constituciones, concluye que “sólo es Constitución normativa la Constitución democrática y sólo a partir de ella puede configurarse el Estado Constitucional como forma política, o el Estado de derecho como Estado Constitucional”<sup>79</sup>. Así pues, sólo en el Estado Constitucional, es posible establecer que el poder se encuentra sujeto al control, y éste es inseparable de la teoría de la Constitución.

Es notorio como este concepto ha empezado a penetrar en la doctrina constitucional reciente en México. En los últimos años encontramos que los doctrinarios estudian nuestro proceso constitucional con ese enfoque: el de la Constitución como

---

<sup>77</sup> En este sentido, Valadés ha afirmado que los controles de poder “no son una panacea”. Además, el autor contrasta el constitucionalismo fuerte vs. constitucionalismo débil, siguiendo a Pedro de Vega, considerando la eficacia normativa de la Constitución como el punto de contraste. VALADES, Diego. *El control del poder*. UNAM. México. 1998.

<sup>78</sup> ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución y Control de Poder*. Universidad Externado de Colombia. Colombia: 1999, 15.

<sup>79</sup> *Ibidem*

instrumento de o para el control del poder<sup>80</sup>. Será precisamente este enfoque el que permitirá comprender la relación del control con la fuerza normativa de la Carta Suprema, ya que tal como ha afirmado Aragón Reyes: "... hablar de Constitución tiene sentido cuando se la concibe como un instrumento de limitación y control de poder... si la Constitución es norma y no mero programa puramente retórico... de tal manera que sólo si existe control de la actividad estatal puede la Constitución desplegar su fuerza normativa y sólo si el control forma parte del Concepto de Constitución puede ser entendida ésta como norma"<sup>81</sup>.

Además de los criterios expresados en las páginas anteriores, sobre el sentido y alcance de las Constituciones en los últimos años, se ha producido una abundante literatura que termina por abandonar la manera tradicional de estudiar el fenómeno constitucional<sup>82</sup>.

Estos estudios se apartan del enfoque que parte de considerar un solo proceso jurídico-político y se lanzan a la definición o exploración de la Teoría de la Constitución, esto es de la Constitución en general como objeto de estudio, sin que se refiera necesariamente a un sistema constitucional de un país determinado.

Estos trabajos, en su mayor parte, se refieren a la idea de que no basta tener un texto constitucional aprobado por una Asamblea Constituyente<sup>83</sup>. Se requiere, además,

---

<sup>80</sup> Al respecto, ver: HUERTA OCHOA, Carla. *Mecanismos constitucionales del control del poder político*. UNAM. 2001. y VALADES RIOS, Diego. *El control del poder*. UNAM. México. 1998.

<sup>81</sup> ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución y Control de Poder*. Universidad Externado de Colombia. Colombia. 1999, 15. Resulta interesante la propuesta del autor, en la que deja del lado la propuesta de Schmitt del control constitucional como parte de un concepto político de la Carta Magna.

<sup>82</sup> Sobre la insuficiencia del formalismo como método de estudio del Derecho Constitucional, aparecen a lo largo de este trabajo distintas referencias, según el enfoque desde el que se desee analizar. Bien desde el aspecto positivismo vs. iusnaturalismo, ser vs. deber ser, formalismo vs. realismo, entre otros.

<sup>83</sup> En este aspecto resulta interesante el problema de la supremacía de la constitución y su obligatoriedad para "todos" si "alguno" la ha formulado. De igual forma, la sujeción del poder al poder creador de la misma. En este punto resulta interesante el trabajo de Zagrebelsky quien afirma "Éste es el problema al que debe plantear cara el constitucionalismo, por cuanto exige que el poder político se sujete a una norma y, al mismo tiempo, se admite que sea el mismo poder político el que fija la regla... cuando se

que ese texto, la Constitución, adquiriera una compenetración con el cuerpo social al que aspira regir.

Volviendo a Loewenstein, podemos decir que sólo cuando existe un cuerpo normativo constitucional y un sentimiento constitucional en el conjunto social, es cuando se puede formar un Estado Constitucional. Así pues, en el siguiente apartado analizaremos los elementos que conforman el Estado Constitucional.

## **I.II Los Elementos del Estado Constitucional**

Karl Loewenstein señala los elementos materiales que deben considerarse como el mínimo indispensable para que podamos hablar de una Constitución. Es precisamente a partir de su enunciación de los elementos mínimos de una “buena Constitución” que otros autores de Teoría de la Constitución también han expresado sus puntos de vista sobre este aspecto. En el apartado siguiente analizaremos los elementos que la moderna Teoría de la Constitución ha señalado como el contenido mínimo de una Carta Fundamental.

### **I.II.I Karl Loewenstein**

Para el multicitado autor, los elementos mínimos que debe cubrir una Constitución son:

- 1.- “La diferenciación de las tareas estatales y su asignación a los diferentes órganos estatales o detentadores del poder para evitar la

---

dice que *lex facit regem* y no, según la concepción del absolutismo, que *rex facit legem*, y cuando se pretende que la Constitución sea el antecedente del gobierno, y éste su consecuencia”. ZAGREBELSKY, Gustavo. *La Constitución y sus normas*. CARBONELL, Miguel (Comp.). *Op. Cit.* 67-92.

concentración del poder en las manos de un único y autocrático detentador del poder.

- 2.- Un mecanismo planeado para que establezca la cooperación de los diversos detentadores del poder. Los dispositivos y las instituciones en forma de frenos y contrapesos- los checks and balances- familiares a la teoría constitucional americana y francesa- significan por tanto, una distribución y por tanto, una limitación del ejercicio del poder político.
- 3.- Un mecanismo, planeado igualmente con anterioridad para evitar los bloqueos respectivos entre los diferentes detentadores del poder autónomos con la finalidad de evitar que cada uno de ellos, caso de no producirse la cooperación exigida por la Constitución, resuelva el impasse por sus propios medios, esto es, sometiendo el proceso del poder a una dirección autocrática...
- 4.- Un método, también establecido de antemano para la adaptación pacífica del orden establecido a las cambiantes condiciones sociales y políticas -el método racional de la reforma constitucional- para evitar el recurso a la ilegalidad, a la fuerza o a la revolución.
- 5.- Finalmente, la ley fundamental debería contener un reconocimiento expreso de ciertas esferas de autodeterminación individual- los derechos individuales y las libertades fundamentales- y su protección frente a la intervención de uno o todos los detentadores del poder.”<sup>84</sup>

El jurista alemán agrega además que los principios funcionales de las Constituciones no nacieron “como Minerva, de la cabeza de Júpiter, sino que se

---

<sup>84</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.*, 153.

desarrollaron lentamente, tras muchos intentos y reveses. Tras los ensayos profundos de las revoluciones inglesa, americana y francesa, la experiencia en el campo constitucional había alcanzado un punto en el que se pudo llegar a un acuerdo sobre los requisitos mínimos de la formación de cualquier orden constitucional”<sup>85</sup>.

### **I.II.II Peter Häberle**

Peter Häberle, uno de los más destacados autores modernos, establece que “la teoría de la Constitución tiene por objeto el tipo de las Constituciones democráticas, tal como se ha implantado en el mundo libre, y no solo en el occidental; sus contenidos y procedimientos esenciales”<sup>86</sup>. Añade que “el Estado Constitucional, de cuño europeo y atlántico se caracteriza por la dignidad humana como premisa antropológico-cultural, por la soberanía popular y la división de poderes, por los derechos fundamentales y la tolerancia, por la pluralidad de partidos y la independencia de los tribunales; hay buenas razones entonces para caracterizarla elogiosamente como democracia pluralista”<sup>87</sup>. Según este prestigiado autor, la Constitución, entendida como el orden jurídico fundamental (no como una simple hoja de papel) del Estado y de la sociedad posee una validez formal de naturaleza superior. La Constitución es creadora del momento de la estabilidad y de la permanencia.

Citando a otros autores, señala que la Constitución es norma y tarea (U. Scheuner). Limitación y racionalización del poder del Estado (H. Ehmke) pero también del poder de la sociedad... No sólo el Estado es constituido, (La Constitución no es solo Constitución del Estado). Este concepto amplio de Constitución comprende las

---

<sup>85</sup> *Ibidem*

<sup>86</sup> HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*. Ed. UNAM. México 2001.,1

<sup>87</sup> *Idem* ., 3

estructuras fundamentales de la sociedad plural, como por ejemplo la relación de los grupos sociales entre sí y de estos con el ciudadano (tolerancia).<sup>88</sup>

Éste es sin duda uno de los aportes centrales de la teoría de la Constitución reciente. Dice, “siguiendo a la filosofía del espíritu abierto de Popper: la Constitución permite la apertura hacia delante, hacia el futuro; institucionaliza las experiencias (apertura hacia atrás) y abre el espacio para el espíritu para el desarrollo del espíritu humano y su historia”<sup>89</sup>. Agrega además que: “La Constitución debe concebirse como un estadio cultural. Toda Constitución de un Estado Constitucional viven la última instancia de la dimensión de lo cultural”<sup>90</sup>.

Una idea interesante de este autor, la constituye precisamente la de que en el Estado democrático de derecho, se puede considerar que existe un cuarto elemento en el Estado: la cultura constitucional.

La idea de cultura constitucional coincide con la que expresa Loewenstein en el sentido de que para que las constituciones sean plenamente normativas, es menester que en la sociedad particular en la que se den exista un “sentimiento constitucional”. Una aceptación de que el texto constitucional debe ser el que efectivamente rija el proceso político y no sea sólo “la hoja de papel” a que se refería Lasalle, que carece de validez alguna y vive subordinada a los factores reales de poder. Esto coincide con la tesis de Arend Lijphart, que manifiesta en su obra “Las democracias consociativas”, en el sentido de que toda constitución debe adaptarse en su sociedad. De ahí clasifican las democracias en mayoritarias (EUA, Francia, GB, etc.) y consociativas (Israel, Países Bajos, India, etc.).

---

<sup>88</sup> *Ibidem*

<sup>89</sup> *Ídem 4*

<sup>90</sup> *Ídem 5*

### I.II.III Francisco Balaguer Callejón

Una visión interesante en torno al Estado Constitucional, es la que se desarrolla en la doctrina Española, sobre todo a partir de la caída del régimen franquista en 1975 y la entrada en vigor de la Constitución de la Monarquía Española de 1978. Por su parte Balaguer Callejón, al estudiar la relación entre Constitución y el ordenamiento jurídico, señala que: “Toda Constitución, si realmente corresponde con el proceso del poder de la sociedad que rige, contiene normas jurídicas y es, es ese sentido, fuente del derecho. En cuanto fuente del derecho, la Constitución incorpora al ordenamiento las normas fundamentales que estructuran el sistema jurídico y que actuarán como parámetro de validez del resto de las normas. Ese es el núcleo del concepto de Constitución como fuente del derecho....la Constitución en sentido material que disciplina los procesos de producción del resto de las normas, y por tanto, la producción misma del orden jurídico”<sup>91</sup>.

Balaguer Callejón, citando a Häberle, dice que “la Constitución se entiende en la actualidad como el orden jurídico fundamental del Estado y de la sociedad. La Constitución es la resultante de un proceso de confluencia entre las diferentes fuerzas políticas del Estado que se “constituyen” que forman un orden “constitutivo”, alcanzando un consenso acerca de las cuestiones básicas que afectan la convivencia social, forma de Estado, sistema político, división del poder y protección de los Derechos Fundamentales. Este acuerdo textualizado, se protege mediante el mecanismos e instituciones que garantizan su supremacía”<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. *Constitución y ordenamiento jurídico*. En el libro colectivo *Teoría de la Constitución*. Ed UNAM. México 2000. 177

<sup>92</sup> BALAGUER CALLEJÓN, Maria Luisa. *Op. Cit.*,17

Encontramos, como será una constante en casi todas las definiciones, elementos comunes: división de poderes, supremacía constitucional; derechos fundamentales; sistema político, etc. Este podría ser considerado el concepto tradicional que coloca a la carta fundamental como fuente primaria del todo el ordenamiento jurídico. A esta característica se suma la Supremacía que hace que todo el sistema jurídico se subordine a sus postulados.

Además de este papel atribuido a las Constituciones, el autor citado señala que la ciencia jurídica de “nuestra época es, sin embargo, un concepto limitado de Constitución, incluso en su condición de fuente de fuente del derecho. La historia nos ha mostrado que la propia normatividad de la Constitución se debilita cuando las reglas que ésta incorpora al ordenamiento se reducen a una mera regulación de los poderes públicos”<sup>93</sup>.

El autor sostiene que debe darse al concepto de Constitución en el sentido actual, la idea de que la Constitución ha pasado de ser “el instrumento de superación de una organización social agonizante y, por tanto, de imposición de la sociedad burguesa, a ser el marco consensuado de convivencia entre los diversos grupos sociales, a expresar el consenso fundamental de la sociedad... La Constitución liberal no desplegó su condición normativa en plenitud...La Constitución normativa, por el contrario, cimienta su relación con la sociedad sobre la base misma de su normatividad. El pluralismo social, la necesidad de articular la diversidad de intereses, la necesidad de formalizar el consenso social, de someter las divergencias a órganos imparciales dentro de un marco establecido”<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> BALAGUER, Callejón, Francisco. *Op. Cit* 177-178

<sup>94</sup> *Ibidem*

Así es como la Constitución normativa no se reduce a cumplir las funciones clásicas de las primeras constituciones que, como hemos visto, se limitaban fundamentalmente a dividir el ejercicio del poder político, para asegurar el imperio de la ley.

#### **I.II.IV Eliseo Aja**

Es necesario reconocer que el proceso constitucional no ha sido igual en todas las épocas ni en todos los Estados. Eliseo Aja en el estudio introductorio a la obra de Ferdinand Lasalle *¿Qué es una Constitución?*<sup>95</sup>, divide en cinco etapas el proceso constitucionalista seguido en el mundo desde la consagración de la primera Constitución tomada como tal que fue la Carta Magna promulgada en Gran Bretaña en 1215.

Este autor señala que en el mundo moderno las constituciones deben llenar algunas características para ser consideradas como constituciones en el sentido cabal del mismo.

Entre éstas se encuentra que las mismas establezcan las llamadas garantías individuales o derechos humanos como se les denomina moderadamente.

Otra nota distintiva de las constituciones es que sus normas tengan el carácter de normas superiores en la escala jurídica nacional. La Constitución es la norma

---

<sup>95</sup> LASALLE, Ferdinand. *Op. Cit.* 13-26.

fundamental, fundante del orden jurídico en su conjunto, al que subordina todo el orden jurídico.

### **I.II.V Philippe Ardant**

El autor francés establece que una “buena Constitución es primeramente una Constitución eficaz”<sup>96</sup>. Poco importa que el régimen sea parlamentario, presidencial o híbrido, no existe en abstracto un tipo de régimen superior a los demás. Así pues, la Constitución debe proteger ciertos principios, vgr. En un Estado federal las competencias deben estar claramente definidas entre el Estado federal y los federados.

La existencia de facultades concurrentes en el Estado federal, según este autor, es no sólo una debilidad, sino una grave falta. Los casos frontera son causa de conflictos y tensiones que provocan molestias en el clima político y a la autoridad en el caso de la toma de decisiones.<sup>97</sup>

Otro principio es que se debe permitir la rápida toma de decisiones. Los procedimientos muy complejos que hacen intervenir a muchas instituciones, ponen en riesgo de parálisis de la acción pública.

Otra coincidencia con los postulados de Loewenstein sobre una buena Constitución es el que se refiere a la previsión en el texto de la Constitución de un mecanismo que tenga competencia para “desbloquear” las decisiones en los casos en que se presenten conflictos entre los poderes, o entre ordenes de gobierno en el

---

<sup>96</sup> ARDANT, Philippe, *Op. Cit* 34.

<sup>97</sup> *Idem* 46

Estado federal. Lo que no sucede en la constitución mexicana de 1917. Debe también tener establecidos procedimientos de urgencia para los casos en los que se requiera la rápida toma de decisiones para afrontar riesgos que pongan en grave peligro la estabilidad institucional. De igual manera, señala como una característica importante el que la Constitución tenga establecidos mecanismos e instrumentos que permitan la fácil adaptación del texto a las necesidades de la evolución social.<sup>98</sup>

Sin duda resulta difícil concretar los criterios para definir con validez universal cuales serían los elementos que hacen que una Constitución sea aceptablemente buena. La lista podría ser infinita según los autores que se estudien. No obstante lo anterior es posible, como se ha visto, con ayuda de la doctrina nacional y extranjera, señalar algunos de los elementos mínimos que pueden servir para que un texto fundamental sea considerado como bueno.<sup>99</sup>

En este apartado podemos concluir que la nota más relevante del constitucionalismo moderno es la exigencia de que sus postulados sean normativos, en distinción a las declarativas o semánticas y a las programáticas que distinguieron a las constituciones de épocas pasadas. Es así como corresponde estudiar la normatividad en el siguiente capítulo.

---

<sup>98</sup> *Ibidem*

<sup>99</sup> *Ibidem*

## II. Normatividad Constitucional

### II.I Normatividad Constitucional

En el pasado, como mencionamos en este estudio, prevalecieron en México unas visiones doctrinales sobre nuestra carta fundamental, que en la mayoría de las veces fueron glorificadoras de sus postulados y principios y por lo tanto acríticas.

Se aceptó históricamente como un dogma que la Constitución, al tener su fuente en un movimiento revolucionario, el de 1910-1917, tenía una legitimidad incuestionable. Su texto era, según los autores, la suma de las aspiraciones y deseos de la lucha del pueblo mexicano<sup>100</sup>.

Esta modalidad de estudio de los textos fundamentales fue cuestionada en las célebres conferencias pronunciadas por Ferdinand Lasalle en Berlín en 1862, cuando se puso por primera vez en el tapete de las discusiones el sentido real de las constituciones, 75 años después de promulgada la primer Constitución, la norteamericana de 1787.

---

<sup>100</sup> Esa concepción influyó en la mayoría de los estudiosos de la Constitución, y en consecuencia los textos dedicados al estudio de la misma eran en su caso, en exceso formalistas. Se estudiaban sus postulados, sin analizar la concordancia de estos con la realidad política y social que pretendían regir. Prevaleció en la doctrina mexicana sólo una visión dogmática en el análisis del texto constitucional.

En la conferencia que después se intituló “Qué es una Constitución” Lasalle, analizando la realidad imperante en Alemania en esa época, señala: “ Los problemas constitucionales no son, primeramente, problemas de *derecho*, sino de *poder*; la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social”.<sup>101</sup>

La tesis de Lasalle, de amplia difusión provocó que las constituciones fueren vistas como una expresión de la lucha política y no como un documento formal en el que se contuvieren la realidad en la que se desenvuelven los sistemas políticos en un país y en un momento histórico determinado.

Eliseo Aja establece que la pregunta de Lasalle ¿Qué es una Constitución?, carece de una respuesta general “es preciso concretar en que país y en que periodo histórico; e incluso la posición política y social de quién contesta”<sup>102</sup>

Así el trabajo de crear una Constitución y que efectivamente rijan el proceso político de una sociedad determinada, no se agota en los trabajos de una Asamblea Constituyente, por muy legítima y amplia que pueda ser su integración, y, por ende, su representatividad. La expedición del texto pues no es sinónimo de creación de un Estado Constitucional.

---

<sup>101</sup> LASALLE, Ferdinand. *Op. Cit.* . 119 Estas ideas son tratadas a lo largo de todo el primer capítulo de la obra.

<sup>102</sup> Eliseo Aja en la *Introducción a ¿Qué es una Constitución? Idem.*, 8

A eso se refería Ferdinand Lasalle en sus conferencias sobre la Constitución dictadas a mediados del siglo XIX en las que hizo la afirmación de que “no es una Ley como otra cualquier, sino la ley fundamental del país”. Sobre eso alertaba que una Constitución, que no incorpore a los “factores reales de poder, que son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas”<sup>103</sup>.

Concluye Lasalle que si una Constitución no incorpora a esos factores reales de poder (monarquía, aristocracia, burguesía, banqueros, clase obrera) se queda en ser una mera “hoja de papel”, pero no puede ser considerada válidamente una Constitución.

En ese sentido Loewenstein, señala que la Constitución presenta “la situación de equilibrio temporal entre las fuerzas sociales que participan en su nacimiento tal como están ‘representadas’ a través de los partidos políticos. Los grupos que participan en el acto de creación constitucional se esfuerzan a través de una mutua acomodación de sus intereses por conseguir un equilibrio aceptable para todos ellos, y que se presente el máximo acercamiento entre la Constitución real y la legal, tal como fue formulado por Lasalle en su famosa conferencia de 1862 sobre la esencia de la Constitución”<sup>104</sup>.

Atendiendo a las consideraciones transcritas, Loewenstein elabora la clasificación ontológica de las constituciones a que hacíamos referencia antes. Según este criterio las constituciones podrán ser diferenciadas según su carácter en tres tipos diferentes a saber: normativo, nominal y semántico<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> *Idem* 81-84

<sup>104</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.* 163.

<sup>105</sup> Esta clasificación representó el inicio de un nuevo paradigma en el Derecho Constitucional. Respecto a la misma, el propio Loewenstein señaló “Hay que conceder que la clasificación (que propone) no es más que un primer intento, que necesitará ser posteriormente, matizado y precisado. Pero, por lo menos, tendrá el mérito de haber roto con unas categorías tradicionales absolutamente carentes de sentido realista y de estar más de acuerdo con las experiencias de nuestro tiempo”. *Idem.* 222

En el siguiente apartado analizaremos la clasificación tradicional de las constituciones, para posteriormente ahondar en la propuesta por el multicitado autor alemán.

## **II.II Clasificación de las Constituciones**

La doctrina tradicional de las constituciones que las divide en rígidas y flexibles y escritas y consuetudinarias<sup>106</sup>. Esta clasificación señala que son rígidas aquellas que para su reforma se requiere un procedimiento y en ocasiones un órgano especial. En este orden de ideas serían flexibles, las que se pueden reformar por el mismo legislador ordinario sin que para ello se requiera un procedimiento especial.

La otra clasificación que distingue entre las escritas y las consuetudinarias, ha perdido interés dado que en el mundo contemporáneo, se ha extendido el fenómeno del constitucionalismo que hace que una característica de los Estados modernos, sea precisamente el contar con una Constitución y que esta conste en un documento elaborado por un procedimiento especial recayendo esta tarea en un órgano constituyente.

La doctrina, admitió por años esta clasificación sin mayores cuestionamientos, sin importar que sólo atiende a aspectos de forma de expresión o de procedimientos para su reforma, sin considerar a los aspectos valorativos que los documentos fundamentales puedan encerrar en sí mismos, esto es esas clasificaciones no hacían un análisis de los contenidos normativos de las cartas fundamentales.

---

<sup>106</sup> La doctrina nacional se adhirió a esta clasificación

A las clasificaciones expuestas, que Loewenstein considera superadas u obsoletas, añade las de Constituciones originarias o derivadas. Son del primer tipo las que contengan “algún principio funcional nuevo verdaderamente creador y por tanto original para el proceso del poder político y para la formación de la voluntad estatal”. Las derivadas designan el tipo de Constitución que siguen los modelos constitucionales o extranjeros, adaptándola a las necesidades nacionales<sup>107</sup>.

Este autor considera que esas clasificaciones, siendo útiles, no atienden a los cambios que ha sufrido el papel de la Constitución escrita en la realidad sociopolítica, que es lo que vuelve necesario una nueva clasificación. Esta es atendiendo al criterio ontológico.

La tesis que, como punto de partida, establece el autor para esta clasificación es que “una Constitución escrita no funciona por sí misma una vez que haya sido adoptada por el pueblo, sino que una Constitución es lo que los detentadores y destinatarios del poder hacen de ella”<sup>108</sup>.

Este celebre jurista alemán añadió a la clasificación tradicional de las constituciones, la llamada Clasificación Ontológica, distinguiendo así tres tipos: nominales, semánticas y normativas.

---

<sup>107</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit* 209

<sup>108</sup> *Ibidem.*, 217.

### **II.II.I Nominales**

Respecto a las nominales, Loewenstein establece que “una Constitución podrá ser jurídicamente válida, pero si la dinámica del proceso político no se adapta a sus normas, la Constitución carece de realidad existencial”<sup>109</sup>.

### **II.II.II Semánticas**

Las semánticas son aquellas en que el proceso del poder se realiza sin sujeción alguna a un texto constitucional, tanto como dice el autor que si no hubiera una Constitución sería lo mismo.

### **II.II.III Normativas**

Para este autor las constituciones normativas, no son la regla en el mundo, son frecuentes los casos en que las constituciones o son semánticas o son nominales, y el proceso de acomodación entre uno y otro caso no siempre es fácil ni frecuente. Al respecto, señala que las constituciones normativas son aquellas cuyas “normas dominan el proceso político o a la inversa el proceso del poder se adapta a las normas de la Constitución y se somete a ellas”<sup>110</sup>. Esto es, la Constitución escrita pasa a ser una mera hoja de papel para usar la definición que hizo Lasalle y no refleja a los factores reales del poder.

---

<sup>109</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.*, 218.

<sup>110</sup> *Idem.*, 217.

De acuerdo a Loewenstein, cuando se vive en un sistema político-jurídico en que la Constitución no rige el proceso del poder, no se puede catalogar en consecuencia a ese Estado como un Estado de derecho. Entonces, la Constitución es normativa, cuando se pueda válidamente concluir que su texto rige efectivamente el proceso del poder político, y:

... para que una Constitución sea viva, es necesario que sea efectivamente 'vívida' por destinatarios y detentadores del poder, necesitando un ambiente nacional favorable para su realización... Para que una Constitución sea viva no es suficiente que sea válida en sentido jurídico. Para que una Constitución sea real y efectiva, la Constitución tendrá que ser observada lealmente por todos los interesados y tendrá que ser integrada en la sociedad estatal y ésta en ella. La Constitución y la comunidad habrán tenido que pasar por una simbiosis<sup>111</sup>.

A nuestro parecer, Cárdenas Gracia resume de manera elocuente la postura de Loewenstein al señalar: "La Constitución nominal es aquella donde las condiciones socioeconómicas existentes impiden una concordancia absoluta entre las normas constitucionales y las exigencias del proceso del poder, en lugar de someterse a él. Finalmente, las Constitución semántica formaliza una situación de poder político en beneficio exclusivo de los que disponen del aparato coactivo del Estado... un instrumento para estabilizar y, en la medida de lo posible, eternizar la intervención de los dominadores fácticos de la localización del poder político"<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Hacia una constitución normativa en el Significado Actual de la Constitución. UNAM. México: 1998. 93

El propio Loewenstein nos alerta que dicha clasificación no puede ser realizada a partir del texto, sino de la realidad, tal como se ha afirmado a lo largo de este trabajo. Es así como el autor alemán afirma: “La clasificación de una Constitución como normativa, nominal o semántica no podrá ser hecha a partir del texto, y esto con más razón dado que las Constituciones suelen guardar silencio sobre algunos de los aspectos más importantes del proceso del poder, como, por ejemplo, el sistema electoral, los partidos políticos y los grupos pluralistas. Los tipos de Constitución nominal y semántico presumen siempre de ser normativas, y por ello se hace necesario en cada caso adentrarse en la realidad del proceso del poder”. Esto es pues lo que se realizará en este trabajo, adentrarnos en la realidad socio-política del proceso del poder en México, para posteriormente concluir el grado de normativismo en que nos encontramos.

Nuestra Constitución original carecía precisamente de los elementos a que se refiere el autor citado, al no establecer las reglas sobre el sistema electoral y de partidos. En los siguientes apartados, se estudiará cómo las reformas político-electorales han venido supliendo esas deficiencias.

#### **II.II.IV La Normatividad de las Constituciones**

Es poco frecuente que un sistema político avance en la construcción de un sistema normativo. Por lo general las cosas se mantienen en una nominal. Sin embargo reconoce, desde la fecha de publicación del libro que en algunos países, hay “progresos innegables hacia un proceso normativo”<sup>113</sup>, y entre los países que estima están en ese proceso se encuentran Argentina, Chile, Brasil, Colombia, Uruguay, México y Costa Rica.

---

<sup>113</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.*, 220.

Es digno de observarse que de la fecha de la cita anterior, casi todos los países que el autor estimaba se hallaban en un proceso de normativización, tuvieron interrupciones violentas en su proceso político, llegando incluso a tener dictaduras prolongadas. Solo México y Costa Rica escaparon a esa situación, aunque por razones distintas.

La nota anterior nos permite concluir que los procesos constitucionales no son hechos de una vez y para siempre, que aún los países con una larga tradición de vida institucional corren el riesgo de vivir lo que se ha llamado “la quiebra de las democracias”<sup>114</sup>. Vg. Chile, particularmente vivió este proceso, cuando parecía tener una Constitución con arraigo político y social.

Señalamos al principio que este trabajo estaba de muchas maneras influenciado por las diferentes posiciones teóricas en torno a lo que se denomina la normatividad de las Constituciones modernas.

También señalamos que esta posición se desprende de la clasificación de las Constituciones que Karl Loewenstein analizó en su obra ya citada, a la que llamó clasificación ontológica de las constituciones.

Este autor ha ejercido influencia en los posteriores estudios de teoría de la Constitución, precisamente por haber demostrado que los textos constitucionales, las constituciones escritas, con todo y la importancia que han adquirido en el mundo moderno, especialmente a partir de la segunda posguerra mundial en que se acentuó en el mundo el fenómeno de la “constitucionalización” de los Estados modernos, las Constituciones no necesariamente han jugado el papel central en la vida política de los

---

<sup>114</sup> Al respecto, ver: LINZ, Juan J. *La quiebra de las democracias*. Alianza Universidad. Madrid. 1987.

países que la teoría jurídica y la de la ciencia política constitucionales les atribuye. Este será pues el recorrido que realizaremos en las siguientes páginas.

## **II.III El Origen de las Constituciones: A la Búsqueda de la Normatividad Perdida**

### **II.III.I Historia Constitucional Universal**

Es sabido que desde la antigüedad se inició el proceso destinado a dotar a los Estados con un instrumento jurídico que normara las relaciones entre el poder y los ciudadanos. No obstante, esta afirmación debe ser matizada. La realidad histórica muestra que no siempre, o mejor expresado, casi nunca, las constituciones han tenido la importancia y validez que adquirieron recientemente, sobre todo en las llamadas democracias constitucionales.

La importancia de una revisión histórica ha sido brillantemente defendida Zagrebelsky. Así pues, el jurista italiano sostiene: “La dimensión histórica del derecho constitucional no es ya un es pues un ‘accidente anecdótico’, algo que satisfaga únicamente nuestro gusto por las antigüedades o la curiosidad por las realizaciones del espíritu humano. Podría ser un elemento constitutivo del derecho constitucional actual, lo que le permitiría dar un sentido a su obra cuando la ciencia del derecho constitucional se decidiera a comprender que no existe un amo al que requiera ser servido”<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *Op. Cit.*, 91

También ha sido una constante en los países que sus documentos constitucionales, en los estados en que se expidieron, hayan carecido de vigencia y validez reales. En la mayoría de los casos, incluso en los países en los que se dieron las llamadas Constituciones fundadoras u originarias, como son la Constitución americana de 1787 y la francesa de 1789, carecieron de vigencia real, al menos en las primeras décadas después de su implantación.

El estudio de la historia de las constituciones y en particular del fenómeno llamado Constitucionalismo, ha enriquecido mucho la comprensión de estos procesos, y ha permitido al mismo tiempo que en los procesos constitucionales recientes, se eviten los errores que provocaron desviaciones históricas que retrasaron en la historia de la humanidad que esta viviera bajo el imperio de la Constitución.

Matteucci señala que “con el término constitucionalismo, se hace referencia a ciertos momentos de reflexión sobre la experiencia político-jurídica relativa a la organización del poder, momentos propios de la historia europea desde el mundo antiguo (griego pero sobre todo romano)...Por eso constitucionalismo, indica no tanto un periodo histórico en el que tendrían su explicación, ni una corriente de ideas políticas y sociales en la que encuentran su propia unidad, sino un tipo ideal para reflexionar sobre la realidad histórica o una categoría analítica para sacar a la luz y mostrar aspectos particulares de la experiencia política”<sup>116</sup>. Hay escritores que “se limitan a describir la constitución, entendida aristotélicamente como norma o principio o conjunto de normas o conjunto de principios que presiden la vida de cualquier comunidad organizada”<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> MATTEUCCI, Nicola. *Organización del poder y libertad*. Trotta. España. 1998., 23

<sup>117</sup> *Ibidem*

El autor selecciona a otro tipo de escritores que “en sede descriptiva, buscan instaurar un orden político mejor y un gobierno ‘recto’, ‘político’, o ‘legal’. Ellos se interesan no tanto por ‘quién’ sino por ‘cómo’ se debe decidir en política y en el procedimiento jurídico que hace legítima una decisión para los súbditos y se preocupa de los fines que la sociedad política debe asegurar, es decir los valores constitucionales. En suma es una técnica de la libertad contra el poder arbitrario”<sup>118</sup>.

El autor señala que por constitucionalismo moderno, se debe entender el que se forma “en un periodo bien definido (del siglo XVI al XVIII) y que tiene sus expresiones en el plano de las ideas y de las soluciones prácticas con la Revolución americana y con la francesa, después en los siglos XIX y XX tendremos solamente una imitación de los grandes modelos (inglés, francés, americano simples variaciones en temas que tienen ya su gramática bien consolidada”<sup>119</sup>.

Trataremos en apretada síntesis de mostrar en que consisten, a juicio de este autor italiano, las características de este constitucionalismo moderno. Éstas son. “La aspiración a una constitución escrita que contenga una serie de normas jurídicas orgánicamente relacionadas entre ellas, en oposición a la tradición medieval, que se expresaba en leyes fundamentales consuetudinarias....A la codificación del derecho privado, se une la del derecho público, que obedece a la misma exigencia de certeza (y de eficiencia) y de publicidad de manera que todos estén en condiciones de igualdad”. Otros dos características que se suman a la de la constitución escrita son: el de su legitimidad y el de su función.”La legitimidad se basa en dos elementos ya sea en el contenido mismo de las normas que se imponen por su racionalidad intrínseca y por su justicia; ya sea en su fuente formal, por emanar de la voluntad soberana del pueblo a través de su asamblea constituyente y a. veces en un referéndum por el contrario en la

---

<sup>118</sup> *Ibidem*

<sup>119</sup> *Ídem* 24

edad media, en que la legitimidad de las constituciones se hacía derivar de la voluntad de dios”.

La segunda de las definiciones de las constituciones modernas es el que se refiere a “su función”. Se requiere una constitución escrita no sólo para “impedir un gobierno arbitrario e instaurar un gobierno limitado, sino para garantizar los derechos de los ciudadanos y para impedir que el Estado los viole”. El Estado no sólo regula el funcionamiento del Estado, sino que además consagra “los derechos de los ciudadanos puestos como límites a los poderes del Estado, Para esa finalidad las constituciones deben ser rígidas e inflexible....Para hacer eficaz esa supremacía, de la constitución, corresponde al poder judicial controlar la justicia de la ley, es decir su conformidad a la constitución ya que de otra manera no habría ningún remedio legal contra su posible violación”<sup>120</sup>. Concluye el autor que la historia del constitucionalismo moderno “podría escribirse tomando la difusión de los principios legales de Francia a Inglaterra, de Inglaterra a América, de Inglaterra y América a Francia”<sup>121</sup>.

Sin embargo, sólo a partir de la segunda posguerra mundial este fenómeno se extendió por todo el mundo, al grado que se puede afirmar que hoy en día todos los países cuentan con un documento escrito en el que de alguna forma regulan las relaciones entre los detentadores y los destinatarios de dicho poder, tal como lo señala el artículo 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano, del 26 de agosto de 1789: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución.”<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> *Ibidem*

<sup>121</sup> *Ibidem*

<sup>122</sup> JELLINEK, Georg. (trad. Adolfo Posada). *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. UNAM. México. 2003.

Aún en las sociedades que no son consideradas como totalmente democráticas, se encuentran Constituciones escritas y por lo general rígidas, sin que eso signifique necesariamente que sus sistemas políticos puedan considerarse democracias en el sentido moderno del término. Para terminar este apartado, conviene señalar que tampoco en los países que se consideran fundacionales en la expedición de las constituciones, como en el caso de Francia, este proceso ha sido consistente o ininterrumpido.

Maurice Duverger, considerado uno de los autores más respetados en ese país y que ha impulsado el estudio del fenómeno constitucional, en amplia relación con los procesos políticos y sociales, en un estudio publicado en 1982, señala que: “Desde Philippe August hasta Luis XVI, Francia ha desarrollado un sistema político del que las demás naciones envidiaban la pujanza y la continuidad. Después de 1789, ella ha sufrido crisis violentas y repetidas. Hasta 1875, ningún régimen ha durado más de 18 años”<sup>123</sup>.

En ese periodo posterior a la Revolución Francesa, que se considera un momento estelar en la evolución de las constituciones en el mundo moderno, no ha escapado a la inestabilidad de sus procesos constitucionales. Dice Duverger: “Una docena de constituciones se sucedieron a través de cuatro revoluciones, dos golpes de Estado, dos intervenciones extranjeras, un terror rojo y tres terrores blancos. En seguida las repúblicas parlamentarias restauran la paz de los ciudadanos y la estabilidad de las instituciones, pero eso entraña la debilidad y la precariedad de los gobiernos”<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> DUVERGER MAURICE, *La République des citoyens*. Ramsay. Paris 1982. 9

<sup>124</sup> *Ibidem*

Esta situación de inestabilidad se corrigió sólo hasta la expedición de la Constitución Francesa de 1958, en la que se ha podido hacer que los gobiernos permanezcan tiempo suficiente para poder actuar. Señala que primero se creía que esa Constitución, había podido sobrevivir por la fuerza personal de su principal impulsor y conductor, el General Charles De Gaulle, elegido Presidente de Francia ante la crisis de la IV República que se instauró después del fin de la Segunda Guerra Mundial.

La renuncia del General De Gaulle en 1969, puso a prueba ese documento fundamental. El lapso transcurrido desde entonces ha probado que la Constitución de 1958, ha podido permanecer rigiendo el proceso político de ese país. La democracia establecida en ese país, prueba que la eficacia de las Constituciones y su normativismo en los términos de Loewenstein, permiten que las constituciones rijan efectivamente los procesos políticos.

Por último citaremos en caso español que tanta influencia tiene entre los estudiosos de nuestro país en la discusión de la eficacia de las constituciones en particular el fenómeno de consolidación de los procesos de transición democrática que se ha vivido recientemente en el mundo, permitiendo la consolidación de las democracias a la caída de los gobiernos autoritarios.

El prestigioso profesor español de derecho administrativo Eduardo García de Enterría incursionando en el derecho constitucional después de la expedición de la Constitución Española de 1978, ha señalado: Que el concepto de Constitución de la Revolución Francesa, que se contiene en el artículo 16 de la declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789, que señala que “Toda sociedad en la cual no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de

poderes no tiene Constitución” sufrió embates desde la izquierda y desde la derecha en el continente europeo<sup>125</sup>.

Por la derecha “es obra de las Monarquías restauradas que suceden a la ruptura impuestas en todo el Continente por los Ejércitos de Napoleón. Estas Monarquías van a recoger de la idea constitucional lo que contiene la codificación formal del sistema político superior, así como, sí acaso, alguno de sus contenidos menos peligrosos, de los que pasan a hacer simple retórica. Es así como los Monarcas “otorgan” Cartas Constitucionales, que tienen poco que ver con la primigenia idea de Constitución”.<sup>126</sup>

“El ataque por la izquierda al concepto originario de la Constitución procede de la idea hegeliana, y finalmente del marxismo en que ésta desemboca. Con resolución se intenta hacer la “reducción” de la norma constitucional formal a la estructura del poder real que la subyace y la soporta y de que aquella no sería más que un enmascaramiento convencional. La vía se inicia precozmente con el famoso discurso de Ferdinand Lasalle<sup>127</sup> en el que Lasalle califica a la Constitución como una hoja de papel, que no es nada si no contiene a los factores reales del poder”<sup>128</sup> en el que este socialista alemán se refiere a la Constitución como una hoja de papel y que concluye diciendo que la verdadera Constitución reside en los factores reales del poder que actúan en una sociedad dada.

“Estos dos embates son decisivos, hasta el punto de que va a perderse, con alguna excepción, el sentido genuino de Constitución durante el siglo XIX (y en Alemania y Centroeuropa hasta 1919 y prácticamente hasta la segunda postguerra,

---

<sup>125</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional. 3era. Edición. Civitas. 2001. 42

<sup>126</sup> *Ibidem*

<sup>127</sup> Se refiere al discurso intitulado “¿Que es una Constitución?” citado anteriormente.

<sup>128</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Op. Cit.*42

como también entre nosotros tras el constitucionalismo originario presente en Cádiz, prácticamente hasta la nueva Constitución”<sup>129</sup>.

Dice este autor que la Constitución deja de ser una norma con un origen y un contenido determinado. En consecuencia directa, deja de ser una norma invocable ante los Tribunales, y va a pasar a teorizarse, simplemente, como una mera exigencia lógica de la unidad del ordenamiento.

Concluye De Enterría que la Constitución, por una parte configura y ordena los poderes del Estado por ella constituidos; por la otra, establece los límites del poder y el ámbito de las libertades y derechos fundamentales, así como los objetivos positivos y de las prestaciones que el poder debe cumplir en beneficio de la comunidad. Citando a Kaegi, concluye que “lo fundamentalmente nuevo del Estado Constitucional frente a todo el mundo del autoritarismo, es la “fuerza vinculante de la norma, esto es, la vinculación a la vez de las autoridades y ciudadanos, de todas las autoridades y de todos los ciudadanos, en contraposición a toda forma de Estado de privilegios de viejo y nuevo cuño”<sup>130</sup>.

La Constitución jurídica concluye, “trasforma el poder desnudo en legítimo poder jurídico. El gran lema de la lucha por el Estado Constitucional ha sido la exigencia de que el arbitrario *government by men* debe disolverse en un jurídico *government by laws*”<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> *Ibidem*

<sup>130</sup> *Ibidem*

<sup>131</sup> *Ídem* 49

En el trabajo citado De Enterría, concluye que las tendencias modernas del derecho constitucionales y de las constituciones es servir para normar efectivamente todo el proceso del poder y no ser simplemente normas nominales o semánticas en el sentido que a estos términos da Karl Loewenstein y que citamos antes en este trabajo.

Su alegato es a favor de la Constitución normativa, y no de la concepción que él llama Duvergarismo, que prevaleció, sobre todo en Francia a partir de las tesis de Maurice Duverger que concebía a las constituciones como instrumentos del poder y no ordenamientos jurídicos que subordinen al poder a los designios de la Carta Fundamental.

### **II.III.II Evolución del Constitucionalismo**

Algunos autores como Rolando Tamayo y Salmorán<sup>132</sup>, ubican el origen de este proceso en la antigua Grecia. El investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que el término mismo de Constitución sólo es válido cuando se aplica a “la Constitución de una comunidad política o bien con la doctrina o doctrinas que las describen”<sup>133</sup>.

Señala que con el nombre de *politeia*, los antiguos griegos conocían una colección de tratados de Aristóteles “en los que se exponían las instituciones políticas de un gran número de “poleis” griegas o bárbaras....Con el nombre de Constitución de Atenas se conoce un trabajo en que Aristóteles analiza la forma y la estructura de

---

<sup>132</sup> Al respecto, ver TAMAYO y Salmorán, Rolando. *Introducción al estudio de la Constitución*. UNAM. México. 1989 donde el autor hace una amplia exposición del origen de los primeros textos constitucionales.

<sup>133</sup> *Idem* 21

gobierno del gobierno y administración de Atenas”. De ese origen lejano, el término volvió a ser de uso común hasta la edad media. Señala Tamayo que no parece que en la antigüedad haya podido superar el principio estrictamente descriptivo de Constitución como forma de la comunidad. La Constitución de la comunidad es siempre la manera de ser de la organización política, es más una descripción que una norma”. Para que la Constitución sea comprendida como legislación negociada (pactos cartas, etcétera), en que se establezcan prerrogativas y obligaciones de gobernante y súbditos, es necesario esperar a la renovación de las bases de la comunidad política que se realiza justamente en la Edad Media.<sup>134</sup>

En España en el medioevo el término Constitución es usado durante el periodo que comprende la guerra del conquista del territorio español contra los moros... las ciudades cuyos privilegios fueron establecidos por las constituciones (pactos, cartas, o fueros) fueron piedra angular en el desarrollo de Europa durante la Edad Media.<sup>135</sup>

Describe Tamayo que en España durante el siglo XIII en las ciudades medioevales existieron fueros o pactos mediante los cuales se expresaba el deseo de libertad de los individuos contra los intereses de los señores feudales.

Este tipo de documentos existió también en Inglaterra, donde se usaron para consagrar los derechos de las ciudades, ya fuera frente a la iglesia o frente al reino. El término “Constitución” se refiere a franquicias y privilegios de ciertos estamentos como a la Iglesia, en cuanto a su relación con el Estado. También se otorgaban como cartas de derechos a ciertos estamentos o clases sociales.

---

<sup>134</sup> *Ibidem*

<sup>135</sup> *Ibidem*

### II.III.II.I La Carta Magna de Juan sin Tierra

Sin duda la más conocida de estas Cartas, fue la que en 1215 otorgó el Rey Juan Sin tierra, mediante la cual concedía a los condes, barones y otros vasallos ingleses “una libertad a todos los hombre libres del reino y a sus herederos a perpetuidad”.<sup>136</sup>

Señala Tamayo que la Carta Magna debilitaba el poder del Rey y así lo entendió el pueblo inglés porque cada vez que la monarquía quería emprender la vía del absolutismo, el pueblo se esforzaba por obtener una carta de derechos, para que éstos fueran garantizados frente a la corona. De la suma o compilación de esas diversas cartas viene precisamente la denominación de Carta Magna, la que contenía los precedentes que en diversos momentos fueron arrancadas al soberano. Se trata de una colección de paradojas, por retomar la expresión de Georges Vedel.<sup>137</sup>

Por su parte, Loewenstein señala que fue el pueblo judío el primero en darse un documento constitucional. Según este autor, Flavius Josephus acuñó para la forma de su sociedad el término “teocracia”. Desde entonces este concepto ha sido aplicado a aquellos sistemas políticos en los cuales los súbditos viven o pretenden vivir bajo el dominio de una autoridad divina”<sup>138</sup>.

El régimen teocrático se caracterizaba porque la dominación de los detentadores del poder en esta tierra -seglares o sacerdotes- son meramente agentes del poder divino.

---

<sup>136</sup> *Ibidem*

<sup>137</sup> *Ibidem*

<sup>138</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.* 155

El mismo autor establece que entre los griegos en el siglo V antes de nuestra era, la “historia de las formas de gobierno en esta nación excepcionalmente dotada alcanzó el tipo de gobierno constitucional: la democracia constitucional. La democracia directa de las Ciudades- Estado griegas en el siglo V antes de nuestra era, es el único ejemplo conocido de plena identidad entre gobernantes y gobernados en el cual el poder político está igualmente distribuido entre todos los ciudadanos activos, tomando parte en él todos por igual”<sup>139</sup>. Aunque el concepto de ciudadano no era el mismo reservado a los varones, pues las mujeres y los esclavos no eran considerados como tales.

Según Loewenstein las instituciones políticas griegas mostraban una profunda aversión a todo tipo de poder concentrado y arbitrario y una devoción por los principios del Estado de derecho de un orden (eunomía) regulado democráticamente y constitucionalmente, así como por la igualdad y la justicia igualitaria.(isonomía). Como lo veremos después, en esta distribución del poder político sustenta este autor el *telos* de las constituciones modernas. Si la Constitución no logra distribuir y, en consecuencia, limitar y controlar el poder del Estado, no se puede señalar válidamente que existe una Constitución. Dice Loewenstein que de la experiencia griega, se pasa a la época del imperio romano, que extendió su dominación desde los siglos V hasta el siglo II de nuestra era. En el orden Republicano de Roma que duró mucho más tiempo, se presenta el ejemplo clásico de una sociedad estatal que “no cometió el error de una excesiva democratización”.<sup>140</sup>

El mismo autor señala que “los métodos para evitar la concentración del poder que en ese imperio existían, era la limitación de la duración de los cargos de las

---

<sup>139</sup> *Ibidem*

<sup>140</sup> *Ídem* 155-156

magistraturas y su estructura colegiada impedía el abuso del poder; la prohibición de la reelección inmediata. La configuración del Senado que se convirtió en un auténtico centro de poder en el nombramiento de funcionarios”.<sup>141</sup>

Existe una coincidencia histórica entre los estudiosos en que lo más parecido a nuestras experiencias constitucionales tiene que ver con lo que sucedió en Inglaterra, durante el siglo XVII. En esa monarquía se desarrolla lo que se puede considerar la segunda y moderna fase del Constitucionalismo. La Revolución Puritana, que tuvo amplias repercusiones en las colonias americanas después de la independencia de los Estados Unidos, marcó el último y definitivo impulso del constitucionalismo.

En la Inglaterra del siglo XVII, diversos hechos históricos marcaron la necesidad de establecer límites al poder del soberano. Con la llegada al poder de James I se manifestaron los intereses de los barones y demás nobles que veían amenazados sus privilegios.

Correspondió a Sir Edward Coke en 1621, defender contra las pretensiones absolutistas del monarca los indudables derechos y privilegios, esta actitud le costó la reclusión en la Torre de Londres por actos que en el Parlamento se consideraron contrarios al Rey.<sup>142</sup>

De regreso en el Parlamento (1628) intervino en uno de los más grandes parlamentos de Inglaterra, entonces tomó la iniciativa “requiriendo que los abusos

---

<sup>141</sup> *Ibidem.*

<sup>142</sup> *Ibidem* 157-159

gubernamentales tenían que ser corregidos mediante legislación antes de que cualquier cantidad de dinero fuera otorgada al rey”.<sup>143</sup>

Medio siglo después, en la misma Inglaterra, la revuelta de los (boroughs) que soportaban la carga fiscal, había enviado a hombres de prestigio a la Cámara de los Comunes para exigir su participación en la legislación financiera. Los disidentes religiosos clamaron por su derecho a manifestarse espiritualmente frente al férreo clericalismo de la iglesia estatal, siendo la génesis del parlamentarismo.

Loewenstein señala que “La nueva clase media en el Parlamento resucitó sus antiguos e indudables derechos y privilegios que si bien se habían apagado durante los largos años del despotismo de los Tudor no se había sido olvidado completamente”.<sup>144</sup>

Lo que sigue a esta nueva actitud de los parlamentarios ingleses es un proceso de aceleración de la historia del constitucionalismo.

La Cámara de los Comunes no quiso por más tiempo darse por contenta con un simbólico orden constitucional que los Estuardo, ya de por sí, tenían tendencia a ignorar; la Cámara insistió en implantar las limitaciones a la Corona y exigió su participación en el proceso político”. Señala Loewenstein que el conflicto “terminó con la victoria del Parlamento sobre la Corona en la *Glorius Revolution* de 1678, en un momento en el cual la monarquía absoluta, liberada de limitaciones constitucionales, alcanzaba su cenit en toda Europa”.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> TAMAYO Y SALMORÁN, *Op. Cit.*, 201

<sup>144</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.*, 158

<sup>145</sup> *Ibidem* 158-159

De esa revolución de los barones y nobles ingleses, se extendió la idea de la limitación a los poderes públicos a las colonias de América. En los Estados Unidos de América, después de la Independencia de ese país, se establecieron principios limitativos en las constituciones de las colonias americanas.

Concluye Loewenstein que el “Instrument of Government” de 1647 es “la primera Constitución escrita válida del Estado moderno” aunque los ingleses abandonaron la concepción de una Ley fundamental escrita “desde entonces persiste en Inglaterra la orgullosa tradición de un Estado Constitucional sin Constitución escrita. Inglaterra y Nueva Zelanda son hoy los únicos Estados, dignos de ese nombre que pueden prescindir de ella”<sup>146</sup>

Con todo y lo relevante que pueden ser los antecedentes en el viejo continente, fue en América donde nació y se estableció en definitiva la idea de que era necesario contar con un documento escrito para contener el poder.

### **II.III.II.II La Constitución de los Estados Unidos de América**

Previo a la independencia de los Estados Unidos de América se vivió un accidentado proceso político que llevó a la conformación de las llamadas 13 colonias, las que se dieron su propia Ley Fundamental y luego acudieron a la conformación de una confederación entre ellas.

La búsqueda de la superación de los obstáculos que enfrentaba esa confederación, llevó a los americanos a la convocatoria de un Congreso Constituyente

---

<sup>146</sup> *Ibidem.*

que, reunido en Filadelfia, dio forma a la Constitución Americana de 1789 que ejerció amplia influencia en los primeros intentos constituyentes en nuestro país.<sup>147</sup>

Está ampliamente documentada la influencia que tuvo esa Constitución en los procesos de liberación de las naciones de lo que hoy se conoce como la América Latina, denominación incorrecta porque supone alguna manera de discriminación o el intento de reservar el concepto de “americana” sólo para los Estados Unidos de América<sup>148</sup>.

En el caso de la Constitución Americana de 1787, su historia se remonta a las migraciones de los súbditos británicos que emigraron al territorio de lo que hoy son los Estados Unidos de América.

Para Carl B. Swisher “los pobladores ingleses de América trajeron consigo un legado constitucional que modeló las instituciones gubernamentales de las colonias y contribuyó en gran medida a preparar a los Estados Unidos”<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> Una visión particular de esa influencia en el caso de nuestro país, particularmente en la configuración del federalismo mexicano, se puede encontrar en el trabajo pionero en la materia de la historiadora de la Universidad de Texas, Nettie Lee Benson.<sup>147</sup> En este trabajo, la profesora Lee Benson realizó una amplia investigación en la que muestra como las Cortes de Cádiz, y en particular la Constitución que en ese lugar se expidió tuvo amplia influencia en la adopción del sistema federal en nuestro país, en contra de la tesis muy arraigada en el sentido de que la primera experiencia Constitucional estuvo influenciada básicamente por el Constituyente de Filadelfia en Estados Unidos. La tesis de la Maestra Benson tuvo amplia influencia entre doctrinarios e historiadores, como se puede notar en los trabajos de Don Jesús Reyes Heróles, contenidos es su monumental obra *El Liberalismo Mexicano*. REYES HERÓLES, Jesús. *El liberalismo mexicano*. FCE. México. 1982.

<sup>148</sup> Una explicación amplia de la manera en que esta Constitución influyó en los procesos constituyentes del continente, se puede encontrar en el libro de Alejandro Soto Cárdenas. En este trabajo el autor realiza una amplia investigación de cómo ese hecho histórico influyó en el proceso constitucional de los países al sur del Río Bravo. SOTO CÁRDENAS, Alejandro. *Influencia de la independencia de los Estados Unidos en las Constituciones de las Naciones Latinoamericanas*. OEA. Washington. 1979.

<sup>149</sup> SWISHER, Carl. *El Desarrollo Constitucional de los Estados Unidos*. Tomo I Ed. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1958, 12.

Refiere el autor citado que el término se utiliza para referirse a documentos que abarcan las leyes básicas de los Estados Unidos, de cada uno de los Estados de la Unión y de algunos de otros gobiernos. Los antecedentes de esas leyes, se encuentran en las cartas, como la Carta de Virginia de 1606, que se otorgaban a los súbditos “para que en las diversas colonias británicas y plantaciones del Nuevo Mundo, tengan y gocen de todas las libertades, derechos e inmunidades que poseen dentro de cualquier otro de nuestros dominios, para todos los fines y propósitos, como si hubieren permanecido y nacido dentro de éste nuestro reino de Inglaterra, o de cualquier otro de los mencionados dominios”<sup>150</sup>.

A estas cartas siguieron, el Pacto de Mayflower de 1620, las Ordenes Fundamentales de Connecticut de 1630 y diversas constituciones en cada una de las colonias americanas. No obstante las buenas intenciones de esas cartas y pactos, los problemas derivados de los desacuerdos comerciales e impositivos, continuaron hasta provocar la represión y la violencia en algunas regiones de ese país.

La violencia trajo la Revolución que estalló en 1775 y que condujo a la Declaración de Independencia el 4 de Julio de 1776. A la independencia se adoptó una confederación formada por las antiguas trece colonias, las que siguieron conservando esa denominación no obstante haberse separado de la metrópoli imperial.

Precisamente, las insuficiencias que aparecieron en esa Confederación hicieron evidente la necesidad de convocar a una Asamblea que discutiera la mejor manera de corregirlas. Señala el autor que en Julio de 1775, Benjamín Franklin, “sometió a la

---

<sup>150</sup> SWISHER, Carl. *Op. Cit.*, 13.

consideración del Congreso un documento llamado Artículos de la Confederación y Unión Perpetua, que figuró en el texto como una Constitución”<sup>151</sup>.

Buscando mejorar las regulaciones de esa Confederación, se convoca a una convención en Filadelfia, en mayo de 1787, “con el fin único y expreso de revisar los Artículos de la Confederación e informar al Congreso y a las distintas legislaturas sobre las enmiendas y provisiones que se harán a la Constitución Federal adecuadas a las exigencias del gobierno y al mantenimiento de la Unión”<sup>152</sup>.

De los trabajos de esa Convención de Filadelfia surge la Constitución Americana, la que con las enmiendas que se le han hecho sigue vigente hasta la fecha.

Karl Loewenstein en su clasificación de las Constituciones señala que existen las Constituciones originarias y derivadas. “Bajo una Constitución ‘originaria’ se entiende un documento de gobierno que contiene un principio funcional nuevo, verdaderamente creador, y por tanto ‘original’ para el proceso político y para la formación de la voluntad estatal. La expresión de ‘derivada’ designa un tipo de Constitución que sigue fundamentalmente los modelos constitucionales nacionales o extranjeros”.<sup>153</sup>

El autor señala que con los criterios expuestos, son originarias las Constituciones Americana y la Francesa, y ya que se ha descrito el proceso que siguió la primera, trataremos de exponer, así sea brevemente, el que se dio en el caso de la Constitución que siguió a la Revolución Francesa.

---

<sup>151</sup> *Idem.*, 20.

<sup>152</sup> *Idem.*, 29.

<sup>153</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.*, 209 y ss.

### II.III.II.III La Revolución Francesa y el Nuevo Régimen

Francia es, al decir de Jacques Godechot, el país que ha tenido más constituciones. 15 en ciento ochenta años (a 1979), una en promedio cada 12 años. Cada una de ellas fue expedida con el ánimo de permanencia sino es que con el que durarán eternamente<sup>154</sup>.

Señala el Decano de la Facultad de Letras de la Universidad de Toulouse, que cada una de ellas podría formar parte del patrimonio literario de Francia, pero que al tratar de entender su contenido es necesario acudir a las condiciones existentes en la época en que fueron expedidas<sup>155</sup>.

En las vísperas de la caída del antiguo régimen en Francia en 1789, ese país no tenía una Constitución escrita. El país se regía por “leyes fundamentales y sobre todo de costumbres que a finales del siglo XVIII aparecían en discordancia con las realidades sociales”. Esa fue la razón de la convocatoria a la reunión de los Estados generales en Versalles en 1789. El mes de mayo de ese año, se reúnen en Versalles los llamados Estados Generales para discutir la grave situación que se vivía en ese país a finales del siglo XVIII. A la reunión asistieron los representantes de la nobleza, primer Estado, los del clero, segundo Estado, y los representantes del llamado “Tiers Etat”, tercer Estado. Estos significaban la mayoría de los representantes ahí reunidos. Los diputados del tercer Estado, que constituían la mayoría, representaban a la naciente burguesía agrícola y artesanal querían que a manera de los Estados Unidos, Francia se diera una Constitución e la que se estableciera los derechos de los ciudadanos y las funciones de los poderes del Estado.<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> GODECHOT, Jacques. *Les Constitutions de la France depuis 1789*. Flammarion. Paris. 1979. 5-8

<sup>155</sup> *Ídem* 5

<sup>156</sup> *Ídem* 8

Pero además, la incipiente burguesía en EU traía ideas puritanas, que conllevaron al posterior capitalismo norteamericano, por lo que les interesaba cuidar los derechos de propiedad.

Estaban influenciados por las ideas de pensadores de esa época como Montesquieu en Francia y John Locke en Inglaterra, quienes proponían que en un texto escrito se establecieran los principios racionales del Estado moderno. Esas ideas eran fundamentalmente que la Constitución debería consagrar la separación en tres los poderes del Estado. Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Voltaire proponía que la Constitución estableciera el principio de la igualdad fiscal, la abolición de la servidumbre y de los derechos feudales. Rousseau planteaba que se establecieran en la Constitución los fundamentos del “contrato social”. Los fisiócratas deseaban que la Constitución organizara la explotación racional de la tierra, las manufacturas y los intercambios.<sup>157</sup>

Como se puede observar, las visiones sobre el contenido de la Constitución eran muy variadas y, sobre todo, pretendían que se creara un catálogo de derechos que aseguraran a los grupos sociales del tercer Estado, que no seguirían los privilegios excesivos de la monarquía y del clero.

Estas visiones contrastadas, provocaron la ruptura de los trabajos de Versailles, por lo que el Tercer Estado, optó por establecer lo que denominaron Asamblea Nacional Constituyente, y un comité específico para la redacción de una Constitución.

---

<sup>157</sup> *Idem* 6-8

La resistencia del clero, provoco que el pueblo llano tomara la “Bastille” de Paris, símbolo de la opresión de la monarquía francesa.

Hasta entonces, 14 de julio del 1789, el Tercer Estado no proponía la supresión de la monarquía, sólo el establecimiento de algunas reglas que sujetaran su poder al derecho. Los hechos posteriores condujeron a que se proclamara el 26 de Agosto de 1789 la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”, conjunto de reglas que impulsó en el mundo desde entonces el llamado a la consagración y el respeto a los derechos humanos y a la consecuente limitación

Es de sobra conocida la influencia que ese documento ejerció en las constituciones del continente americano. Las ideas de la Revolución Francesa, fueron divulgadas en diferentes formas y, al menos en México, tuvieron amplio impacto en los primeros documentos constitucionales, fundamentalmente en los textos de los insurgentes.

Los revolucionarios franceses, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, plasmaron los ideales de la igualdad al declarar que Art. 1 “ los hombres nacen libres e iguales en derechos” O el artículo 2, que señala que “el fin de toda asociación política es la conservación del os derechos naturales e imprescriptibles del hombre” En el artículo 3 está el germen de lo que después sería una corriente universal, esto es la declaración de que “El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane de la Nación”.

La clave del Constitucionalismo moderno resulta de la disposición establecida en el artículo 16 que establece que “Toda sociedad en la que la garantía de los no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”.<sup>158</sup>

Esta disposición sienta las bases para la conformación de las constituciones modernas en el mundo. Los textos constitucionales, deberían contener- según esa disposición- al menos un capítulo de derechos subjetivos públicos, y bien establecida la separación de poderes.

Esto es lo que posteriormente la doctrina más extendida ubica como la parte dogmática y la orgánica de las Constituciones. La primera señala los derechos subjetivos públicos y la segunda la estructuración de los poderes del Estado.

Después de ese documento fundamental en la historia política del mundo occidental, el 3 de Septiembre de 1791 se expidió en Francia la primera Constitución formal de ese país. Ésta fue producto de la Asamblea Constituyente formada al calor de los hechos de Julio de 1789.

Este documento constaba de siete Títulos divididos en secciones, las que comprendían 210 artículos. Es notable que tanto la extensión, como el ámbito de regulación que incluía esa primera Constitución Francesa, ejercieran amplia influencia en la redacción de las primeras constituciones mexicanas.

---

<sup>158</sup> JELLINEK, Georg. *Op. Cit.*

Con la somera reseña de los procesos constituyentes que se dieron en Estados Unidos de América y en Francia, quisimos mostrar cuales fueron las influencias, ideológicas y jurídicas que conformaron el bagaje con el que se inició la tarea de dar a nuestro país un documento constitucional.

Ambos procesos constituyentes coincidieron en algunos principios que conviene resaltar dado que subsisten hasta nuestros días.

En ambos casos se trata de constituciones fundadoras, la Americana, que creó un nuevo Estado, producto de la descolonización. En el caso de la Francesa, se creó un nuevo régimen, salido de las cenizas del antiguo régimen caracterizado por la opresión que ejercía la monarquía absoluta.

Otras de las características de ambos procesos, fue la tendencia a la distribución del poder, bajo el principio de que sólo la separación de los poderes estatales, legislativo, ejecutivo y judicial, puede asegurar al individuo la protección contra el abuso del poder concentrado. Esta división del poder se complementa con la consagración en ambos procesos de un capítulo mínimo de derechos del hombre, los que además son oponibles al Estado.

Una de las principales características de ambas constituciones, lo constituye el establecimiento del principio de "igualdad ante la ley", que desde entonces da certidumbre jurídica a las relaciones de los hombres entre sí y frente al Estado.

Por último, conviene resaltar que desde la adopción de esas constituciones, se proclamó en el mundo occidental, el principio de la “soberanía popular” que es la piedra angular sobre la que se edificaron, no sin dificultades, las estructuras del poder estatal que sustituyó al poder absoluto del monarca, del que surge el Estado moderno y con que se inició la construcción del modelo de Estado democrático de derecho que es al que aspiran las sociedades modernas.

En el apartado histórico que sigue presentaremos algunos de los antecedentes de nuestro Constitucionalismo desde sus orígenes en el siglo XIX. Se pretende demostrar que a partir de los primeros intentos después de la independencia se privilegió una visión romántica que atribuía a los textos constitutivos una dimensión, que casi siempre rebasaba las posibilidades que existían en la realidad política y social que pudieran permitir que los textos constitucionales pudieran alcanzar una vigencia normativa.

No se trata de descalificar esos primeros esfuerzos de los mexicanos de esa época, sino sólo de demostrar que en esta materia, la realidad se impuso a los buenos deseos.

Quizá podamos mostrar que la falta de en el estudio y en el tratamiento de las cuestiones constitucionales provocó que la realidad se apartara del texto constitucional sin que pusiésemos remedio a esta anomalía.

Por último es necesario aclarar que consideramos necesario hacer algunas consideraciones iniciales a propósito de teorías y doctrina recientes en materia de derecho Constitucional que nos sirva de instrumental para el análisis de las disposiciones de nuestra Carta Magna.

Con estas notas damos por concluido este apartado de la evolución histórica. En el apartado que sigue analizaremos los diversos documentos constitucionales que han estado en vigor en nuestro país destacando sus rasgos esenciales, sobre todo aquellos que tienen que nos puedan mostrar la escasa normatividad que en su momento tuvieron.

### **II.III.III El Surgimiento del Constitucionalismo en México: La Génesis Constitucional Mexicana<sup>159</sup>**

A la Independencia, México no escapó al influjo del fenómeno social y político que arrancó con la Revolución Francesa y la Independencia de los Estados Unidos de América. En ambos casos, esos procesos terminaron con la expedición de un texto escrito en que se consagraron las reglas para el ejercicio del poder político. Así, como ha afirmado el gran escritor mexicano, Octavio Paz “En un país con profundas raíces como lo es México, la historia es un continuo que arranca desde tiempos inmemorables hasta nuestros días<sup>160</sup>”.

#### **II.III.III.I El Siglo XIX: La Búsqueda de un Modelo Constitucional para un Estado en Construcción**

El siglo XIX mexicano se caracteriza por la larga marcha en busca de la consolidación de un sistema constitucional que diera sustento al naciente Estado

---

<sup>159</sup> Una primera versión de este apartado apareció en. *La Constitución Mexicana a finales del siglo XX*. Gutiérrez Salazar, Sergio Elias y Rives Sánchez Roberto. Líneas del mar. México 1995.

<sup>160</sup> PAZ, Octavio.

Mexicano. La Constitución escrita se desprestigiaba muy rápido porque no coincidía con la Constitución real del país, toda vez que ésta se encontraba en proceso de acomodamiento. Así se acusó a la Constitución, a la que estuviera en vigor, de ser la causa de la infelicidad de la nación.

Sólo en el lapso de 1810 a 1856 el país registró 9 constituciones, una cada cinco años en promedio. Las Constituciones que estuvieron en vigor en ese lapso fueron: La Constitución de la Monarquía Española de Cádiz de 1812. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Apatzingán en 1814, sin vigencia alguna; el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, de 1822, en vigor sólo seis meses; el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 1824 con vigencia de seis meses; la Constitución Federal de 1824 en vigor durante 11 años; las siete leyes Constitucionales de 1836 en vigor durante 6 años; las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 en vigor 4 años; el Acta de Reformas de 1847 con vigencia de 6 años; el Estatuto Orgánico provisional de República Mexicana de 1856 que rigió seis meses; la Constitución Mexicana de 1857 en vigor 50 años y por último la Constitución Mexicana de 1917 en vigor desde el 5 de febrero de 1917.

Igualmente se registran 48 cambios de titular en el Poder Ejecutivo, de los que 11 son a manos de Santa Anna, cuya dictadura llena este periodo. También hay 7 Congresos Constituyentes, la disolución de dos congresos constituidos, la erección en constituyente de tres asambleas ilegítimas, diversos planes revolucionarios en nombre de la soberanía nacional. Todo ello en nuestro intento por crear una nación independiente que, bajo el método del ensayo y del error, partió de un gobierno imperial, pasando por una República federal, en pugna con otra central, para finalmente establecer la forma federal del Estado.

Fue este un periodo histórico en el que nuestro país se debatió entre dos extremos, entre los dos órdenes con que Jesús Reyes Heróles califica la vida del país: “el colonial, que no se liquida con la independencia y el que podríamos llamar secularizante, moderno, laico, democrático, liberal que no nace con ella”.<sup>161</sup>

Son estos extremos, estas facetas, las que explican la evolución jurídico-política de la sociedad mexicana en su pugna por definir los principios fundamentales de su organización. De un lado tenemos, por el aspecto ideológico, un liberalismo beligerante en torno a diversos principios: federalismo, abolición de los privilegios, supremacía de la autoridad civil, separación de la iglesia y el Estado, al menos, ejercicio unilateral del patronato por parte del Estado, secularización de la sociedad, ampliación de las libertades, gobierno mayoritario, reforma económica para mayor circulación de la riqueza etc. Frente a ellos está el conservadurismo en defensa del régimen centralista, de los privilegios, del patronato no arreglado o arreglado previo concordato, nada de Congresos, elecciones ni representación política, restricción de las libertades entre otros.

En cuanto a las fuerzas e intereses están, por un lado, el alto clero y jefes del ejército, la aristocracia territorial, todos ellos con intereses centralizados, defendiendo privilegios consignados o no legalmente, pero heredados del régimen colonial. Por el otro, son las localidades, los Estados<sup>162</sup> y las clases medias dispersas por el país, quienes activan el progreso liberal, tanto en materia federal como en las relaciones Estado-Iglesia y libertades.

En medio de la larga lucha y desprestigio de las constituciones y de las autoridades, surgía poderosa la presencia del clero, institución colonial que se

---

<sup>161</sup> REYES HEROLES, Jesús. *Op. Cit.*

<sup>162</sup> Por ejemplo Zavala en el de México, Rejón en Yucatán, Farias en Zacatecas.

declaraba a favor de los privilegios, y se distinguía por ser la única que conservaba sus cuantiosos bienes y recursos, manteniendo bajo su dogma la adhesión de los habitantes.

Ciertamente el clero se empeñaba en presentar como incompatibles el catolicismo y el liberalismo para impedir la diferenciación del sentimiento religioso de la afiliación política. Mientras, los liberales buscaban separar el gobierno de las cosas civiles del gobierno de las cosas religiosas, a los delitos políticos de los religiosos.

Por ello, Emilio Rabasa calificó a ésta como “una época de transición en que más que una lucha de principios había una evolución dolorosa de conciencias, y en que cada hombre antes de combatir al adversario, comenzaba por luchar consigo mismo... y no hubo de ser excepcional el caso de hombres de ideas liberales que se hicieron conservadores porque no podían dejar de ser católicos, ni el de los que rompieran con el credo católico porque no podían renunciar a los principios liberales”.<sup>163</sup> Así, era posible referirse a liberales conservadores o bien a hombres conservadores de ideas liberales.

Incluso, al interior del propio liberalismo fue notoria su división en puros y moderados; sus diferencias eran más de método y ritmo, más de medios que de fines. Algunos querían actuar con medidas rápidas y profundas en la reforma social, otros preferían hacerlo en forma gradual. Algunos fueron más liberales que demócratas (José María Luis Mora), otros más demócratas que liberales (Luis de la Rosa). Resulta difícil encontrar entre ellos uno que fuese liberal y no fuese a la vez partidario de la democracia, imposible ubicar alguno que siendo demócrata no fuese liberal.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> RABASA, Emilio. *Op. Cit.* 18

<sup>164</sup> *Ibidem* 18 y 19

El estudio del liberalismo mexicano en la obra de Reyes Heróles comprende, dos grandes periodos: 1) Los orígenes, que abarcan de 1808 a 1824. Se trata del proceso de recepción y configuración inicial del ideario de liberalismo mexicano. 2) El periodo de las realizaciones hasta llegar a la plenitud obtenida prácticamente durante la Guerra de Tres Años, cuando, con palabras de Juárez ante el Congreso el 9 de mayo de 1861, el pueblo sintió la necesidad de no limitarse a defender sus legítimas instituciones, sino de conquistar nuevos principios, para que cuando venciera a sus enemigos no se volviese al punto de partida, sino que se hubiese avanzado en las reformas y afianzado las instituciones. Formalmente, sin embargo, este periodo puede ampliarse hasta 1873, en que se adiciona y reforma la Constitución para incluir en ella una serie de principios liberales.<sup>165</sup>

Algunos manifestaron su postura, pura o moderada, en torno a la forma de organización del Estado: Ramos Arizpe, abiertamente federalista, debate con Servando Teresa de Mier que pide una federación “razonable y moderada...un medio entre federación laxa y la concentración peligrosa...que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior y promover su prosperidad no destruya a la unidad”<sup>166</sup>

De esta manera, para los primeros constituyentes mexicanos, el proceso de creación del documento jurídico, tuvo un carácter fundador, fundamental, para la vida social anhelante de autogobernarse. Así, la Constitución funda al Estado y con ello se da inicio a su evolución.

Conforme al minucioso estudio de José Barragán, en su Introducción al federalismo mexicano y la formación de los poderes en 1824, se reconoce al Plan de la Constitución Política de la nación mexicana, como, el primer documento público sujeto

---

<sup>165</sup> REYES HEROLES, Jesús. *Op. Cit.*

<sup>166</sup> LEE BENSON, Nettie. *Op. Cit.* 82, 172, 175, 200-203

a la consideración de un constituyente mexicano, en el que se estableció que la Nación Mexicana es una República que tiene experiencias dolorosas del gobierno monárquico pero no las tiene del Republicano, y son siempre lisonjeras las perspectivas de aquello que no se ha visto o sentido. “Se introduce así a la República en el recinto parlamentario sin merecer discusiones ni asombro y a pesar de que no se hubiere “visto o sentido” hasta entonces. Sin embargo, ya dentro del segundo Constituyente, Mier como tantos otros, objetaron el federalismo porque no se conocía suficientemente. Pero la República no fue motivo de expectación, ni de duda, aunque representaba un organismo complejo y totalmente nuevo para los constituyentes”.<sup>167</sup>

A su vez, Nettie Lee Benson señala que fue por orden del 12 de junio de 1823 en que el soberano Congreso acordó que: “el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de República Federal”. Lo que se reafirmó en 1824, primero en enero, con el Acta Constitutiva y luego con la Constitución de octubre. Así la República y la Federación fueron las dos más grandes aportaciones a nuestra historia política. Mientras la primera “era una idea decantada en siglos, aunque nueva en nuestro medio y que el liberalismo en cierta forma propiciaba, la Federación entrañó incurrir dentro de la ciencia del Estado, labor por completo nueva y que justifica los enconados debates. Con lo de República, los constituyentes cumplieron con la forma avanzada del pensamiento liberal de su tiempo; con la Federación, adelantaron a nuestro país varios años en la historia de las organizaciones políticas modernas”.<sup>168</sup>

El gobierno representativo y popular fue otro de los grandes elementos liberales que consagró el Constituyente de 1824. Cabe señalar que, en nuestro tiempo no deja de atraernos la idea de democracia, la cual seguramente no fue uno de los objetivos del Constituyente de 1824. El desarrollo de la estructura constitucional posterior se hizo

---

<sup>167</sup> BARRAGÁN, José. *Introducción al federalismo mexicano*. SEP 70`s. México. 1976.

<sup>168</sup> LEE BENSON, Nettie. *Op. Cit.*

más basado en instituciones políticas que en conceptos democráticos, que aún no cobraban, no sólo en México, sino en el mundo entero, su auge posterior.

En lo que hace a la práctica del Gobierno Mexicano, nuestros constituyentes veían al Poder Ejecutivo en las personas de Iturbide y Santa Anna, que eran los sinónimos de la vida imperial y el despotismo sin freno. Por ello sustentaron que la soberanía residía en el Congreso y los otros dos poderes eran derivados del Legislativo. En este lapso fue patente la rivalidad, tanto histórica como estructural, de los poderes ejecutivo y legislativo para establecer la forma de gobierno, que se debatió entre ser congresional (mas no parlamentario) o presidencial. Aunado a ello, el conflicto por establecer la forma (federal versus central) de la organización estatal con sus múltiples consecuencias, que van desde el cambio de denominación en las instituciones político-administrativas (Estados por departamentos y prefecturas; comisarías por intendencias, sistemas contables, etc.) tenemos por resultado la ausencia de un gobierno cuya acción, energía y eficacia permitiera el desarrollo de su objeto social para el que se creaba. Esta situación la comentó en su momento Alamán, sin duda un distinguido mexicano.

Por un lado, Lucas Alamán señaló: “Se ha atribuido a defectos e inconvenientes de los sistemas políticos, lo que no era más que falta de medios de ejecución para llevarlos al cabo. Entonces se ha ocurrido a nuevas revoluciones, aprovechando la ocasión los que por miras particulares promueven siempre éstas, y como es más fácil escribir nuevas constituciones que organizar efectivamente Gobiernos, se ha tomado aquel partido en vez de emprender la obra de arreglar la administración: obra ciertamente ardua, trabajo prolijo y que requiere constancia, tesón, conocimientos, mas bien prácticos que teóricos y sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad, cuya última circunstancia no ha podido llenarse aún menos que ninguna

otra por gobiernos efímeros, constantemente atacados por facciones, y que más que en gobernar, no han podido pensar más que en defender su mal segura existencia”.<sup>169</sup>

Como se ha podido ver, ésta fue una época de transición triste y dolorosa que no de simple anarquía, para crear nuestra personalidad jurídica e identidad social. Fue en este lapso histórico en que se resolvió el perfil de las decisiones fundamentales que hoy nos animan: gobierno representativo, federalismo, división de poderes, garantías individuales, libertades.

En este apartado haremos sólo un breve análisis de algunos de los antecedentes históricos, que puedan ayudarnos a demostrar que en nuestra historia constitucional. Ha prevalecido una visión del constitucionalismo alejada de la realidad política a la que se pretendió regular.

En ese sentido, si como queremos demostrar, nuestra Constitución no ha sido plenamente normativa, ésta es una deficiencia que arranca desde las primeras experiencias en el siglo XIX, las que se concibieron como auténticas panaceas para todos los males que aquejaban al naciente Estado Mexicano.

Baste una breve referencia a lo que afirmamos en las palabras del insigne jurista mexicano de principios del siglo XX Don Emilio Rabasa quien refiriéndose a la primera etapa constitucionalista de nuestro país, a partir del derrocamiento del efímero imperio del Agustín de Iturbide, en que el pueblo se vio en la necesidad de aprobar, en cierta

---

<sup>169</sup> ALAMÁN, Lucas. *“Examen de la organización general de la administración pública”*. Revista de Administración Pública No. 50., 70. INAP, México 1982 (se conservó la ortografía original).

forma apresuradamente, una primera Constitución que ordenara el futuro desarrollo del país<sup>170</sup>.

Dice el maestro Rabasa, “el pueblo americano ha consumado la completa evolución de su Gobierno dentro de su misma Constitución escrita, rígida e inmóvil, en tanto que nosotros no hemos podido modificar el sistema real que nos cabe, a pesar de todas las Constituciones inventadas para cambiarlo. Todo lo hemos esperado de la ley escrita y la ley escrita ha demostrado su incurable impotencia”.<sup>171</sup>

Esta apreciación coincide con muchos de los estudiosos de nuestra evolución constitucional, que recientemente han profundizado en el estudio de esa época fundacional de nuestra historia. La mayoría está de acuerdo en señalar que como pueblo no teníamos el andamiaje político ni cultural necesario para la adopción de una Constitución válida.

Para efecto de mostrar los principales problemas a que se enfrentó el país en esa etapa crucial, haremos un breve repaso de algunos de los datos fundamentales de esa evolución, comenzando por la etapa que podríamos catalogar como de incipiente desarrollo institucional que sucedió al estallido de la lucha independentista.

---

<sup>170</sup> RABASA, Emilio O. *Op. Cit.* 6

<sup>171</sup> *Idem* 8

### II.III.I.I La Constitución de Cádiz y su Influencia en Nuestra Historia Constitucional

Se ha señalado desde siempre que nuestro movimiento independentista estuvo marcado por la invasión de Napoleón I a España en 1808. La interrupción de la monarquía española por la imposición de un monarca extranjero provocó que se asentara en Cádiz, en 1812, un órgano constituyente que buscaba dar a la Monarquía Española una salida ante la interrupción de la misma por esa invasión.

Dice la investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México, Maria del Refugio González<sup>172</sup> “Al movimiento que llevó a la expedición de los cuerpos jurídicos llamados Constituciones en todo el ámbito en que se produjeron las revoluciones burguesas, se le ha llamado constitucionalista, y en él la Constitución de la Monarquía Española, tuvo un papel capital, tanto en uno como en otros lados del Atlántico”. Señala que la Constitución de Cádiz, aprobada en esa ciudad española el 19 de Marzo de 1812, fue “la respuesta del pueblo español a la suplantación de su legítimo soberano, por el que nombró Napoleón”.<sup>173</sup> En ausencia del soberano, el pueblo asumió la soberanía popular, tal y como había sucedido en Francia años antes<sup>174</sup>.

Habiendo estallado la Guerra de Independencia con motivo precisamente por la invasión de España, en los primeros años de la misma, con más intuición que conocimientos jurídico-constitucionales, los insurgentes se dieron desde el principio a la tarea de buscar un ordenamiento que diera cauce a la lucha y que sentara las bases del futuro desarrollo del México independiente.

---

<sup>172</sup> Ver su colaboración en REFUGIO GONZÁLEZ, María Del. *México y sus Constituciones*. F.C.E. 24 y sigs.

<sup>173</sup> *Ibidem*

<sup>174</sup> *Ibidem*

En 1808, antes incluso del grito el Dolores, al conocerse la abdicación de Carlos IV a favor de su hijo Fernando VII, el Ayuntamiento de la Ciudad de México expidió un Acta en la que se tuviera por insubsistente la abdicación de Carlos IV y en consecuencia, negaba toda autoridad al invasor francés, en tanto ese Ayuntamiento asumiría el gobierno de la nueva España con arreglo a las disposiciones expedidas con anterioridad.<sup>175</sup>

Ese primer intento “independentista” desarrollado en nombre de la legitimidad de los reyes españoles, se vio pronto frustrado y se volvió a la antigua forma de gobierno virreinal

A este primer documento, señala el maestro Tena Ramírez, siguió el que el propio Don Miguel Hidalgo y Costilla emitió el 6 de diciembre de 1810, el que era más un programa social que un “programa de organización política”<sup>176</sup>. Los tres puntos que contenía se limitaban a dar la libertad a los esclavos a negar la obligación de pagar tributos, a abolir el uso del papel sellado en los negocios judiciales y utilizar el papel común. Además, liberaba la fabricación de la pólvora, condicionado a que se vendiera al gobierno para uso de sus ejércitos.

La historia subsiguiente está también llena de buenos propósitos y de documentos de un innegable valor histórico, en los que se muestra la plena conciencia que había desde los albores de la independencia, en la necesidad de contar con un instrumento constituyente de la nación mexicana.

---

<sup>175</sup> Ver a este respecto las introducciones a esos textos preparadas por Don Felipe Tena Ramírez en TENA RAMIREZ. *Op. Cit.*

<sup>176</sup> *Idem* 21

### **II.III.III.I.II Los Elementos Constitucionales de López Rayón**

Siguió en orden cronológico el documento que en agosto de 1811 expidió don Ignacio López Rayón al instaurar en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, la que se encargaría del gobierno de la Nueva España en tanto siguiera prisionero en España Fernando VII<sup>177</sup>.

Entre sus postulados, estaba el señalado en el artículo 4° que establecía que “La América es libre e independiente de cualquier otra nación”. No obstante esa declaración, en el artículo siguiente se establecía que: La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor Fernando VII y su ejercicio en el supremo Congreso Nacional Americano”.<sup>178</sup>

Señala el maestro Tena Ramírez que en 1813 el propio López Rayón desestimó su proyecto “porque ya no me parece bien”.<sup>179</sup> Aunque, de todos, modos ese documento influyó en José María Morelos.

Después del documento de López Rayón, ya para entonces ubicado en la jefatura del movimiento insurgente, se convocó a la instalación de un Congreso Constituyente en Chilpancingo, el que formalmente inició sus trabajos el 14 de septiembre de 1813. Ese Congreso Constituyente abrió sus sesiones con la lectura de 23 puntos que Morelos consideraba básicos en la formación de una Constitución. Esos 23 puntos son los que la historia nacional ha llamado con justicia “Sentimientos de la Nación”.

---

<sup>177</sup> *Idem* 23

<sup>178</sup> *Idem* 25

<sup>179</sup> *Idem* 23

El primero de esos puntos señalaba: “Que la América es libre e independiente de España y de otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones”<sup>180</sup>.

El punto quinto señalaba que, “La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias a sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”<sup>181</sup>.

El punto más importante de este documento fundacional de nuestro constitucionalismo, lo constituye sin duda, el contenido en el numeral 12, que es además el más frecuentemente citado y reconocido de los 23 que se conforman en “Los sentimientos de la Nación”.

Éste señala “Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a la constancia, y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”<sup>182</sup>.

Además de esta declaración que da cuerpo y contenido a nuestro primer constitucionalismo, en “Los sentimientos de la Nación”, se establecieron los principios

---

<sup>180</sup> *Idem* 25

<sup>181</sup> *Idem* 29

<sup>182</sup> *Idem* 30

de igualdad y la consecuente prohibición no sólo de la esclavitud, sino también de castas y privilegios.

De ese documento sobreviven hasta la fecha, no sólo la creencia extendida de que las leyes pueden servir para “moderar la opulencia y la indigencia”, sino también la disposición de señalar como fechas importantes en la historia patria, la del 16 de Septiembre por la declaración de Independencia y la del 12 de Diciembre por la aparición de la Virgen de Guadalupe.

Los Sentimientos de la Nación, sirvieron de inspiración a los Constituyentes del Congreso convocado a reunirse en Chilpancingo, el que por los avatares de la guerra tenía necesidad de moverse continuamente, hasta que el 22 de Octubre de 1814, expidió en Apatzingán:

### **II.III.III.I.III El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana: La Constitución de Apatzingán**

Este documento, como señala el maestro Tena Ramírez, no tuvo vigencia alguna, sin embargo bajo sus postulados se integraron los tres poderes en él señalados.

En la Constitución de Apatzingán, se insistía en la postulación del principio de la Soberanía popular y la negación de reconocer la Soberanía de los Reyes de España, que a la postre provocó que José María Morelos fuese condenado a muerte.

La extensión, cerca de 250 artículos, y el contenido mismo de esta Constitución muestran que esos primeros constituyentes estaban más influenciados por el ejemplo de las primeras constituciones francesas que el texto de la Constitución de Filadelfia.

Como ejemplo de ello baste mencionar la excesiva reglamentación que se incluye para cada uno de los poderes. Vgr. Se estableció que el Supremo Gobierno tendría trato de alteza, sus miembros de excelencia, y los secretarios de señoría. Esto demuestra reminiscencias de los modos y costumbres de la monarquía. (Art. 140).

También es de destacarse la influencia de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en el apartado de las garantías individuales. Con una clasificación idéntica a la francesa, las divide en igualdad; seguridad; propiedad y libertad de los ciudadanos. Además ésta es la actual clasificación que hacen los autores mexicanos de la materia.

También es de destacarse que con este antecedente, en la primera Constitución del México independiente la de 1824, no se hayan incluido estas garantías en el texto aprobado para regir en esa primera etapa de nuestra historia.

Después de los intentos de los criollos promotores de la independencia, y sobre todo las experiencias de López Rayón y de José María Morelos, continuó la búsqueda de una forma constitucional eficaz para hacer frente a la situación política que provocó la invasión de España por Francia.

Para esto, en España continental se dieron a la tarea de buscar nuevas formas de organización política, inéditas en ese reino dominado aún por una Monarquía absoluta.

Nettie Lee Benson, de la Universidad de Texas en Austin, a quién se debe uno de los mejores estudios sobre este documento fundamental en nuestra historia, señala que: “la diputación provincial fue la institución más interesante entre las establecidas en la Constitución española de Cádiz de 1812, desde el punto de vista del papel que representó en la evolución del Estado federal mexicano”<sup>183</sup>.

#### **II.III.III.I.IV La Constitución de Cádiz de 1812**

El origen del constituyente de Cádiz, como antes lo señalamos fue la aprehensión de Carlos I y Fernando VII en 1808. A partir de esa fecha, se organizaron juntas por toda España, para organizar lo que a la postre se convirtieron en Cortes. De estas salió la promoción de dar a ese reino un documento constitucional.

Los trabajos se llevaron a cabo desde septiembre de 1810, hasta que se juró esa Constitución el 19 de marzo de 1812. Cabe destacar que, como señala la doctora Benson, en la elaboración de ese texto tuvieron destacada actuación algunos representantes de la Nueva España. Entre ellos se encuentra la figura de José Miguel Ramos Arizpe, como diputado de las Provincias Internas de Oriente.

---

<sup>183</sup> LEE BENSON, Nettie. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. Ed LII Legislatura Cámara de Diputados México 1980.

Precisamente, a Ramos Arizpe se debe la idea de la creación de las Diputaciones Provinciales en las que según la doctora Benson se encuentra la verdadera fuente del federalismo mexicano, y no sólo en la imitación extra-lógica como lo han sostenido diversos autores mexicanos.

Esa Constitución llegó a México el 21 de Septiembre de 1812, a las manos del Virrey Venegas. En ésta se contenían los principios tomados de la Revolución Francesa, y que habían sido negados en cuanto se pretendió ponerlos en vigencia en México por los primeros independentistas. Entre estos principios se señalaban el de la soberanía popular, el voto público y la instalación de Cortes.

El historiador Silvio Zavala, señala que con base en las disposiciones de esa Constitución, se celebraron elecciones por toda la Nueva España para constituir las 6 diputaciones provinciales que se aprobaron en Cádiz. Como un dato relevante dice que se decidió cambiar el nombre de Plaza de Armas y sustituirlo por el de Plaza de la Constitución a las de todo el país. Del censo levantado en esas seis diputaciones, se estableció que tenían derecho a voto, poco más de 3 millones de personas, descontando del total a los “individuos de origen africano”<sup>184</sup>.

Tanto el maestro Silvio Zavala, como la doctora Benson establecen que en 1813, se inició la instalación de las seis diputaciones provinciales aprobadas para la Nueva España. La primera de ellas fue la de Yucatán, que quedó instalada en Mayo de ese año y en septiembre la de Guadalajara. Antes, el Virrey Calleja había instalado el primer Ayuntamiento Constitucional en la Ciudad de México en diciembre de 1812.

---

<sup>184</sup> Zavala Silvio. *La Constitución Política de Cádiz 1812*. en México y sus Constituciones. FCE. México. 2003. 15 y ss.

Del trabajo pionero de la doctora Benson, se desprendió después la teoría, ahora aceptada por todo el mundo de que la adopción del federalismo en México no fue una copia de la carta fundamental de los Estados Unidos de América.

Dice la propia investigadora, en el prefacio de su obra que “Cuando México adoptó el sistema federal de gobierno, quienes se oponían a él sostuvieron que tal sistema era por completo ajeno a la cultura institucional y gubernativa del país y que su adopción imponía una descentralización artificial al país”.<sup>185</sup>

Añade que desde entonces la mayoría de los investigadores- no cita cuales- de la historia mexicana aceptan sin discusión la validez de los argumentos de los enemigos del sistema federal en México. Sin embargo aclara “la descentralización no ocurrió bruscamente con la adopción del sistema federal. Se había ido produciendo de modo gradual a lo largo del tiempo; se desarrolló aceleradamente bajo la Constitución española de 1812 por medio de las diputaciones provinciales”.<sup>186</sup>

En la obra de la doctora Benson y en las que a partir de ella se han escrito, se acepta ahora como un hecho incontrastable el que en esa Constitución y en las diputaciones provinciales por ella establecidas, se encuentra efectivamente el germen de nuestro federalismo. Además es aceptable la tesis sostenida por Jesús Reyes Heróles,<sup>187</sup> e incluso por José López Portillo,<sup>188</sup> en el sentido de que de no haberse adoptado la figura del federalismo, el país hubiese conocido una fragmentación semejante a la que se dio en las repúblicas que componen Centro América.

---

<sup>185</sup> LEE BENSON, Nettie. *Op. Cit.*

<sup>186</sup> RABASA, Emilio O. *Op. Cit.*

<sup>187</sup> Ver: REYES HEROLES. *El liberalismo mexicano*. FCE. México. 1990.

<sup>188</sup> Este discurso lo pronunció López Portillo en el Palacio de las Cortes de Madrid el 14 de octubre de 1977. Al respecto, ver: LOPEZ PORTILLO, *Discurso ante las Cortes Españolas*. Partido Revolucionario Institucional. México. 1979.

Lo anterior no es obstáculo para reconocer que también son ciertas las críticas que se han expresado en torno a la nula normatividad que desde su adopción hasta nuestros días, tuvo nuestro federalismo en la vida política. Aunque también debemos reconocer que en últimas fechas se han dado condiciones que permiten afirmar que cada vez más se está en vías de normativizar nuestro sistema federal.

Antes de que se estableciera la teoría de las constituciones normativas, nominales o semánticas, el agudo escritor Emilio Rabasa ya había observado la escasa normatividad que tuvo la adopción del sistema federal en nuestro constitucionalismo.

Dice Rabasa, “la imposición del sistema federal por las provincias, sobre un gobierno que lo repugnaba, no pudo ser obra ciega de la ignorancia, como se asentó por escritores de la época. Las provincias confiaban más en sí mismas que en el gobierno central”. Luego continúa señalando: “Así fue como en pueblos sin educación política ninguna, se estableció el sistema de gobierno más complicado de todos y que requiere más delicada comprensión de los principios que lo informan”.<sup>189</sup>

Como anticipo a lo que es el conjunto de su obra, este autor señala que “El pueblo americano ha consumado la completa evolución de su Gobierno dentro de la misma Constitución escrita, rígida e inmóvil, en tanto que nosotros no hemos podido modificar el sistema real que nos cabe, a pesar de todas las Constituciones inventadas para cambiarlo”.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> RABASA, Emilio. *Op. Cit.* 7

<sup>190</sup> *Ibidem* 7 y ss.

Quizá este tema, el del federalismo, sea el que más recurrentemente se cita como una de las mayores desviaciones de nuestra realidad constitucional, o el que más escasa normatividad ha alcanzado en las distintas etapas de nuestra vida política.

#### **II.III.III.I.V El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana: El Federalismo en Busca de Unidad Nacional**

En el artículo 2º del ordenamiento se estableció “La nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”. El artículo 5º decía: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal”. Esta escueta definición marcó todas nuestras posteriores constituciones federales. El artículo 6º señalaba: “Sus partes integrantes son Estados, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la Constitución general”<sup>191</sup>.

Otras importantes definiciones constitucionales que permanecen aún vigentes son las relativas a la División de Poderes; el Gobierno particular de los Estados, a los cuales obligaba a adoptar la misma estructura del gobierno nacional y a contar con constituciones particulares en cada uno; o la prevención de que los Estados no podrían oponerse a esta acta, ni a lo que establezca la Constitución general.

Con estas condicionantes, producto de la voluntad de las provincias del país, podemos afirmar que el primer constituyente formal del México independiente, el de 1824, fue un constituyente que nacía con la limitación precisamente de adoptar una

---

<sup>191</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Op. Cit.* Ver el estudio introductorio que hace el autor de las constituciones aquí estudiadas.

Constitución federal como forma de estructuración del naciente Estado. Se quería con esto, seguramente, evitar que se reproduzcan los efectos perniciosos que el largo periodo colonial había dejado en el país, con sus secuelas de centralismo y abandono de grandes extensiones del vasto territorio nacional.

Así se daba pie a que la Constitución que se expidiese, partiendo de la idea federal, asegurara a los nacientes Estados los elementos para su autonomía y desarrollo. Se veía en el modelo americano, el ejemplo más acabado para suponer válidamente que la estructura federal de gobierno, contribuía a la grandeza de las regiones del país.

Con la limitación señalada a grandes rasgos, se reunió el Constituyente de 1824 que daría al país su primera Constitución de la vida independiente cuya discusión dio inicio el mes de abril de ese mismo año.

### **II.III.III.I.VI La Constitución Política de 1824: La Fundación Constitucional**

Si bien la derrota del efímero intento imperial de Iturbide, consolida para siempre la Independencia de México de la Corona española, el mismo no significó que se hubiesen terminado las disputas internas. Ninguno de los grupos en pugna lograba consolidar su visión del país, la división bien pronto tomó características ideológicas. Por un lado los conservadores o centralistas y por el otro los liberales o federalistas.

La Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, como se le denominó formalmente, fue promulgada “en nombre de Dios Todopoderoso y supremo

legislador de la sociedad” el día 4 de octubre de ese mismo año. En sus postulados coexisten cuando menos, dos corrientes prevalecientes en la época: por una parte, adopta el sistema federal de gobierno que se asemejaba a un Estado de cosas que permitía una libertad a las partes integrantes de la naciente República, que hace notoria la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América, y por el otro, adoptó elementos del constitucionalismo europeo.

Entre los estudiosos de los orígenes del federalismo mexicano no podemos dejar de citar al autor F. Jorge Gaxiola, quien en un documentado estudio afirma que Esteban F. Austin, quien llegó a México a fines de 1822 a tratar de “refrendar la merced otorgada a su padre para colonizar Texas y luego se inmiscuyó en las tareas que ocupaban a los mexicanos y después de adquirir la nacionalidad mexicana por decreto de Iturbide, redactó en inglés un Proyecto de Constitución para la República Mexicana en el cual combina con alguna habilidad los principios de la Constitución de Estados Unidos con la Española de 1812”. En el capítulo I se hace una importante declaración de derechos del hombre, entre los cuales se incluyen la protección a la propiedad, la libertad de prensa, la irretroactividad de las leyes, la prohibición de los monopolios, la abolición de los títulos de nobleza y de los mayorazgos y otras garantías más de una suma importancia.<sup>192</sup>

Si alguna influencia efectiva tuvo Austin en la formulación del proyecto definitivo de la Carta Fundamental de 1824, se dio básicamente en la fórmula para la adopción del sistema federal. Sin embargo, no fue tan efectivo en la adopción de un capítulo de garantías individuales, del cual, como sabemos, adoleció dicho documento fundamental.

---

<sup>192</sup> GAXIOLA, Jorge F. *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*. Porrúa. México. 1956. 119-130

Se ha afirmado que la Constitución de 1824 es un documento puramente orgánico, y que se olvidó de la Constitución de Apatzingán, la que logró combinar la libertad con el orden. A la carta de 1824 no tocó la misma suerte de aquella. Los diputados constituyentes que la elaboraron llegaron a considerar, como frente a un espejismo, que tras los trece años precedentes en los que la lucha fue denominador común, la libertad había sido definitivamente alcanzada, ya que el texto de la Constitución no se ocupa mayoritariamente, sino de la organización del nuevo Estado.

El propio Sayeg Helú, destaca la hibridez de texto de 1824, a la que le atribuye el carácter de moderada dado que era una fiel expresión ideológica intermedia entre el progreso y el retroceso. Agrega “la Constitución de 1824 logró sintetizar principios del derecho consuetudinario inglés y de las cartas concesión norteamericanas, presentes en la suprema ley de Filadelfia, con los del derecho público español, mismos que con ciertas tesis de la revolución francesa, dieron contenido a la Constitución de Cádiz de 1812”. En la Constitución de 1824, añade, no debe hablarse entonces de una parte dogmática y otra orgánica. La desproporción es enorme, podría decirse que toda ella es orgánica. “Sólo un artículo, el 3º, establece una garantía y lo hace en sentido negativo al prohibir la práctica de otra religión que no fuera la católica”.<sup>193</sup>

Resulta interesante la afirmación de Sayeg de atribuir a la primera Constitución federal mexicana un carácter orgánico. En este orden es destacable la organización que hace de los poderes públicos y de la amplitud de las funciones que atribuye a cada uno de los órganos del Estado. Tanto que muchas de las facultades que entonces se definieron a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se conservan en los textos posteriores al de 1824.

---

<sup>193</sup> SAYEG Helú. *Introducción a la historia constitucional de México*. UNAM. México. 1983.

Destacan también la estructuración que hace de los poderes estatales, conteniendo un capítulo específico del gobierno de los Estados, de la forma de organizar los poderes de estos, de las obligaciones y de las restricciones a los mismos, así como del procedimiento y la intervención de los Estados en la reforma de la Constitución.

No obstante el acuerdo que logró la Constitución de 1824, su aplicación y vigencia reales no tuvieron la efectividad necesaria. Quienes vieron menoscabados sus antiguos privilegios atentaron pronto contra los principios federales. La sociedad mexicana seguía debatiéndose entre quienes pugnaban por una forma centralizada, que excluyera las prácticas de la representación política, los congresos y las elecciones populares aunque indirectas, y los defensores de estos principios.

Parecería que aquella sociedad se negaba a ajustarse a los designios de su nueva Constitución. La Constitución formal escapaba a la Constitución real. Ésta se iba desenvolviendo en boca de muchos quienes atribuían al texto el ser la causa de la infelicidad del pueblo. Como señalaba atinadamente Lucas Alamán , “que era más fácil escribir constituciones que organizar efectivamente gobiernos”,<sup>194</sup> o como señalaba Rabasa, que nuestro régimen se desprestigiaba paulatinamente porque “La Ley fundamental era asendereada por todos, no tenía autoridad ni ascendiente; los Estados no sentían la cohesión federal, la política se fraguaba en los conventos y los principios fundamentales y las libertades publicas se discutían en los cuarteles”<sup>195</sup>. Si el régimen constitucional causaba desencanto, no era por los principios que sustentaba, sino por los resultados que acusaba.

---

<sup>194</sup> ALAMÁN, Lucas. *Examen general de la Organización de la Administración Pública*. Revista de Administración Pública. No. 50, INAP. México. 1982.

<sup>195</sup> RABASA, Emilio. *Op. Cit* 9.

Con razón ha calificado Jesús Reyes Heróles<sup>196</sup> a esa época del país como la de una sociedad fluctuante, en la que el antiguo régimen no acababa de morir y el nuevo no terminaba por nacer.

En estas condiciones era previsible que el sistema federal fuera el villano de las circunstancias y también resultaba lógico que contra él se levantaran las voces de quienes le atribuían ser el causante los males de la nación mexicana. De ahí que la lucha por el establecimiento de una estructura central de gobierno fuese visto como solución al desorden imperante.

### **II.III.III.I.VII Las Siete Leyes Constitucionales de 1836: La Reacción Centralista**

Concluido el primero y penoso capítulo de las constituciones de la emancipación y del federalismo, el país no escapó a las crisis políticas de los nacientes países del continente. Los conflictos sociales y económicos obligaban a la continua remoción de los gobiernos con la consecuente lucha entre diversas facciones por el acceso al poder del Estado. En ese Estado de cosas, parecía lógico intentar un nuevo modelo constitucional que pusiese remedio a las sucesivas crisis, en este ambiente los conservadores impusieron sus anhelos y designios a los liberales.

Precisamente, en la elección para integrar el Congreso Federal en 1835, los conservadores obtuvieron mayoría en dicho órgano legislativo, lo que facilitó y explicó el cambio constitucional.<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> REYES HEROLES, Jesús. *Op. Cit.*

<sup>197</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Op. Cit.* 204

Tena Ramírez, al comentar el proceso de adopción de las llamadas Siete Leyes Constitucionales o Constitución centralista, señala que “las dos cámaras que integraban el congreso Federal según la Constitución del 24, entonces en vigor, abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835. Una comisión de diputados que integraba, entre otros, a Don Carlos Ma. De Bustamante tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos por los electores a los representantes. En su mayor parte estos últimos aparecían autorizados para reformar la Constitución de 1824”.<sup>198</sup> Vemos así que una de las instituciones más representativas de la democracia denominada semi-directa, “el mandato imperativo” fue el que sirvió de pretexto a los diputados del legislativo para reformar el sistema de la Constitución federal de 1824.

Si bien el mandato recibido autorizaba a los diputados a modificar la Constitución, se les imponía el límite de no alterar la forma federal de gobierno. Pero el propio Congreso se dotó a sí mismo de facultades extra-constitucionales para revisar la Constitución, de lo que produjo las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente de 1835, que se convirtieron en el acta de defunción del federalismo mexicano.

Dichas bases establecían: “El sistema gubernativo de la nación es el Republicano, representativo y popular (Artículo 3º); el territorio nacional se dividirá en Departamentos (Artículo 8º); el poder ejecutivo de los Departamentos residirá en el Gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación (Artículo 10º).

Sentadas las bases para la destrucción del Estado federal, lo que seguía era dictar la Constitución que viniera a dar forma institucional al nuevo régimen. Ésta se

---

<sup>198</sup> *Idem* 205

concretó en las Leyes Constitucionales de 1836, las que formando un solo cuerpo normativo, se dividió en leyes en lugar de hacerlo en capítulos. De éstas analizaremos las líneas fundamentales.

La primera ley constitucional, denominada de los “Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y de los Habitantes de la República”, definía quienes son mexicanos y enunciaba sus derechos y obligaciones. Entre los primeros destacan la enumeración que se hace de las garantías de seguridad jurídica, de no ser detenido sino por ninguna autoridad política y el derecho de propiedad junto con otras que hoy se conocen con el nombre genérico de garantías de seguridad jurídica.<sup>199</sup>

Se consagraba también las libertades de imprenta, de tránsito, a la par que los derechos políticos que eran fundamentalmente concedidos a los ciudadanos, calidad que adquirirían quienes tuvieran una renta anual de cien pesos y una ocupación honesta y útil a la sociedad.

La segunda ley constitucional se dedicó a la “Organización de un Supremo Poder Conservador” compuesto de cinco individuos, a quienes se les conferían amplios privilegios, como el no ser responsables de sus operaciones (sic) sino ante Dios y a la opinión pública, así como la de no ser juzgados ni reconvencidos por sus opiniones.

Para ser elegible como miembro de dicho poder, se requería tener cuarenta años, una renta anual de tres mil pesos, y haber desempeñado el cargo de Presidente o vicepresidente de la República, Senador, diputado, Secretario de despacho, Magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

---

<sup>199</sup> *Ibidem* 205 y ss.

De sus funciones destacan las de: declarar la nulidad de una ley o decreto, contrario a la Constitución, o los actos del poder Ejecutivo o de la Suprema corte cuando para ello sea excitado por los otros dos poderes; suspender hasta por dos meses al Congreso General y restablecerlo de sus funciones.<sup>200</sup>

Es notorio que sin antecedente legislativo alguno, al menos en el país, se hayan atribuido a dicho poder facultades como las citadas, particularmente las de salvaguarda de la constitucionalidad de los actos de los otros poderes y la capacidad para sancionarlos y suspenderlos. También, la superior de “Declarar, excitado por el poder Legislativo, previa iniciativa, de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla”<sup>201</sup>; o la de “Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución”, o la declaración de que la desobediencia de las resoluciones del “poder conservador” se consideraba crimen de alta traición.

La Tercera Ley Constitucional llamada “Del poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes”; organizaba a dicho poder en un congreso general compuesto por dos cámaras, de diputados y senadores, elegidos indirectamente mediante complejos procedimientos electorales.

Se disponía que la cámara de origen fuera siempre la de diputados y revisora la de senadores. Concedían iniciativa popular a los ciudadanos; se contenía una amplia regulación de las facultades y de las prohibiciones del Congreso General así como de las exclusivas de cada cámara.

---

<sup>200</sup> *Ibidem*

<sup>201</sup> *Ibidem*

Entre las facultades del congreso encontramos muchas que hoy en día son objeto de atribución constitucional al poder Legislativo, Vgr. Dictar leyes sobre la administración pública; decretar los gastos anualmente y las contribuciones para cubrirlos; examinar la cuenta pública; autorizar al ejecutivo la contratación de deuda pública; aprobar tratados; determinar el peso, ley y tipo de las monedas; crear o suprimir empleos públicos, y otras.

Entre las prohibiciones destacan: la de no dar efecto retroactivo o privar a los mexicanos de sus derechos; se disponía asimismo que toda resolución del Congreso tendría carácter de ley o decreto, estableciendo la diferencia entre una y el otro.

La Cuarta Ley Constitucional se dedicaba a la Organización del Supremo Poder Ejecutivo. Desde su denominación denotaba cuál era el poder supremo en la República centralista. Se preveía que el mismo recayera en un supremo magistrado que se denominaría Presidente de la República, quien duraría en su cargo ocho años, dato relevante si se compara con la brevedad en la duración de los ejecutivos y en general de los poderes en los primeros años después de la independencia nacional.

Destaca la compleja fórmula para la elección del Presidente de la República, el que se elegía a partir de ternas propuestas por cada uno de los poderes; así como también lo extenso de sus facultades, contenidas en XXXIV fracciones. Se disponía que para auxiliar al ejecutivo en sus funciones existiera un consejo del gobierno de 13 miembros, elegidos por el presidente, de entre la lista de 39 que le propondría el Congreso. Se establecía también cuáles serían los cuatro ministerios que se integrarían, así como sus funciones. Era en síntesis una verdadera Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

La Quinta Ley Constitucional denominada “Del Poder Judicial de la República Mexicana” organizaba un amplio aparato judicial que partía de una Corte Suprema de Justicia. Tribunales Superiores de los Departamentos, los de Hacienda, y los juzgados de primera instancia. La Suprema Corte tenía once ministros y un fiscal.

De manera semejante al de los otros dos poderes, en este capítulo se enumeran las funciones de las diversas instancias que componían el poder judicial de forma prolija. Se trataba en general de una ley orgánica de dicho poder.

La Sexta Ley Constitucional se encargaba de la “división del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos”. Dividía el territorio nacional en departamentos, a estos en distritos y estos a su vez en partidos. En la misma se definía que “el gobierno interior de los departamentos estaría a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general”.

Contenía las funciones de los propios gobernadores y de las juntas departamentales que contaban con facultades de iniciar leyes ante el congreso general y en cierta forma tenían la facultad reglamentaria en asuntos municipales. Estas juntas departamentales eran las que proponían al gobierno general, en terna, a los candidatos a gobernador.

Lo más destacable de este capítulo es lo relativo a la regulación de los ayuntamientos, de los que se disponía que los hubiera en las cabeceras departamentales, en los puertos de cuatro mil almas y en los pueblos que tuvieran ocho mil. Se precisaba que se eligieran popularmente. También es notoria la precisión funcional que contenía, donde destacan las funciones de corte jurisdiccional en casos de extrema urgencia, de las que carecen los ayuntamientos hoy día.

La Séptima Ley Constitucional regulaba las “Variaciones de las leyes constitucionales”. Estableciendo que aquéllas no se podrían realizar, sino pasados seis años después de la publicación de la misma ley; el procedimiento para dichas reformas, se contenía en disposiciones de la tercera y cuarta leyes constitucionales y, como antes mencionamos, eran complejas.

De lo sintetizado se desprende la pretensión de permanencia que tenía la Constitución centralista. Sus creadores suponían como todos los anteriores, que la suya sería la carta constitucional que, en definitiva, daría al país las bases para su estabilidad y posterior desarrollo institucional.

Lo anterior queda demostrado con la disposición que exigía que pasara un periodo de seis años para iniciar la revisión de la Constitución, dato relevante si consideramos que ese lapso excedía al promedio de vida de las anteriores cartas fundamentales que no alcanzaron los cinco años.

Dicha pretensión, por supuesto, resultó ilusa dado que como señala Tena Ramírez, desde el inicio mismo de su vigencia se opusieron a ella en múltiples formas. Además de “la penuria del fisco, los trastornos de Texas ayudaban a fomentar la inquietud los peligros exteriores parecían acentuar las divisiones internas, empeñadas en atribuir a los instrumentos constitucionales la causa del malestar o la esperanza de mejoría”<sup>202</sup>.

De esta forma, se puede calificar de efímera la vigencia real de la Constitución centralista y se sucedían con demasiada frecuencia los cambios de gobierno, hasta que

---

<sup>202</sup> *Ibidem*

en enero de 1839 Santa Anna fue otra vez llamado a “salvar la patria” y de inicio convocó a un nuevo constituyente, el que recayó en el congreso en funciones, mismo que se dio a la tarea de proponer reformas a la Constitución, con el apoyo del Supremo Poder Conservador.

De estos trabajos y de las inquietudes de la época se formularon los proyectos de reformas a la Constitución centralista, que en 1840 y 1842 dieron a la luz sendos documentos, así como las bases orgánicas que en 1843 promulgara Santa Anna. Éstas conservaban la forma de gobierno central desapareciendo en todos los proyectos al Supremo Poder Conservador, supremo intérprete del sentir nacional y guardián de la Constitución, que en definitiva no había cumplido tan elevada función, quizá porque tan ambiciosa tarea excedía a las escasas capacidades de sus integrantes.

Sin duda, la llamada Constitución Centralista de 1836, no llenaba las expectativas de la nación mexicana por contar con un documento que efectivamente normara el proceso del poder político en México. Los ideales federalistas estaban ya arraigados en la sociedad mexicana como para aceptar el regreso al centralismo que se asociaba a la colonia española.

Las antiguas diputaciones provinciales que como dijimos antes fueron el antecedente de nuestro federalismo, habían cobrado conciencia de la necesidad del sistema federal. No fueron suficientes los argumentos de los centralistas de que el federalismo era ajeno a la realidad del país y que no había arraigado en la estructura política del país entre los años de 1824 al 1836, en que estuvo en vigor la Constitución federal de 1824.

Conviene recordar el celebre discurso de Fray Servando Teresa de Mier, conocido como la Profecía del Federalismo Mexicano, en el que se oponía a un

federalismo radical, alertando sobre el riesgo de desmembramientos territoriales dada la escasa capacidad política del país para adoptar ese sistema tan complejo, como también lo señaló Emilio Rabasa en la Constitución y la Dictadura<sup>203</sup>.

### **II.III.III.I.VIII El Acta de Reformas de 1847: La Refundación Federal**

Ante el fracaso de la Constitución Centralista, y la escasa aceptación de las reformas de 1842, y la crisis vivida por la invasión americana, se impuso como necesaria la adopción de un nuevo documento que pudiera ordenar al país. La oportunidad la dio la convocatoria a un congreso que revisará las constituciones de 1824 y de 1836 que finalmente terminó adoptando El Acta de reformas de 1847<sup>204</sup>.

Por enésima ocasión, Santa Anna regresa al país en 1846 de su exilio en Cuba, “esta vez liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía”.<sup>205</sup> De ahí que haya decidido reestablecer la Constitución de 1824, mientras se formulaba una nueva, decretando que el próximo congreso que se eligiera viniese facultado como constituyente y además para dictar leyes en todos los ramos de la administración pública.

Formulado el proyecto de acta de reformas, básicamente con las propuestas del voto particular de Mariano Otero, fue adoptada en mayo de 1847.

---

<sup>203</sup> RABASA, Emilio. *Op. Cit.* 7

<sup>204</sup> *Idem.*, 114

<sup>205</sup> *Ibidem*

Otero proponía el reestablecimiento tanto del acta constitutiva de la Nación Mexicana, como la Constitución Federal de 1824 y proponía adicionar a aquellas con un capítulo de garantías individuales, de las que como antes mencionamos carecían ambos documentos. Para entonces ya eran conocidas, tanto la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano, como las diez enmiendas a la Constitución americana, aprobadas en 1791, que le habían añadido al texto de Filadelfia un capítulo específico de dichos derechos.

En el proyecto o voto particular propuesto por Mariano Otero, y en el Acta de Reformas aprobadas en definitiva aparece por vez primera la formula para hacer efectivo el respeto a dichas garantías individuales bajo el tenor siguiente:

“Los tribunales de la Federación amparan a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativos y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare”<sup>206</sup>.

Otero proponía un medio de defensa de los particulares “contra todo ataque a los derechos que les concediera la Constitución o las leyes constitucionales por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya fueran en la federación o en los Estados, pero añadía a su propuesta, y así se consagró en el Acta de Reformas, la prohibición a los tribunales de la Federación para hacer ninguna declaración general respecto a la ley o del acto que la motivare”<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> *Idem* 439

<sup>207</sup> *Idem* 439 y ss.

El artículo 4º del proyecto proponía que “Para asegurar derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijara las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas”<sup>208</sup>.

El medio idóneo para asegurar el respeto a tales derechos como lo expresó el propio Otero era el poder Judicial, “la amplitud y respetabilidad del Poder Judicial era el más seguro símbolo de la libertad de un pueblo y por eso yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que le aseguren la Constitución y las Leyes Constitucionales”<sup>209</sup>. Señalaba Otero que en Norte América ese poder salvador provino de la Constitución y ha producido los mejores efectos.

De esa propuesta, nace el Acta de Reformas y el Juicio de Amparo, para legítimo orgullo de la ciencia jurídica mexicana, institución sin duda pionera en la defensa de los derechos del hombre contra los actos del poder público.

Con todo lo importante que resultó la adopción del amparo, es necesario mencionar algunas de sus limitantes, como la prohibición impuesta al poder judicial para que al declarar la protección a un individuo lo haga. “sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motive”<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> *Ibidem*

<sup>209</sup> Al respecto ver el voto particular al Acta de reformas de 1847 de Mariano Otero en: TENA RAMIREZ, *Op. Cit.* 443

<sup>210</sup> *Ibidem*

De esta prohibición nace lo que hoy se conoce como el principio o “Formula de Otero”, mediante el cual las leyes declaradas violatorias de garantías individuales pueden continuar su vigencia así, el efecto del “amparo” se limita a quien o a quienes hayan invocado la protección en contra de dicha ley u acto y no a todos a quienes les pueda causar un menoscabo perjuicio en sus garantías individuales.

Vale la pena analizar, así sea someramente el voto particular de Otero, particularmente en lo que se refiere al amparo contra la violación de garantías individuales, y al reestablecimiento y preservación del llamado, por él mismo, el “principio federativo” sobretodo a partir de su voto particular y posterior adopción del acta de reformas que reestableció el sistema federal, este ultimo y la institución del amparo, han sido dos de las instituciones constitucionales mexicanas que han regido desde entonces ininterrumpidamente.

La llamada “formula de Otero” ha servido en muchas ocasiones para hacer nugatoria las garantías individuales, dado que sujeta a meros aspectos procesales, como presentar en tiempo y forma una demanda de amparo, para poder contar con la protección contra una ley que puede haber sido declarada anticonstitucional y no obstante seguir en vigor por no haber sido declarada de forma general como anticonstitucional.

Sin embargo, resulta conveniente mencionar que en el propio voto particular de Otero, y el Acta de Reformas adoptada, se contenía el remedio contra esa limitante; en efecto, los artículos 16, 17 y 18 del proyecto y 22, 23 y 24, del acta establecían un procedimiento para la anulación de las leyes ya fueran de los Estados o del congreso general, que fueran reclamadas como anticonstitucionales.

Para el caso de que se tratase de leyes estatales, “que ataque la Constitución o las leyes generales” la nulidad la declaraba el Congreso General, el procedimiento debería ser iniciado en el Senado.

En el caso de las leyes del Congreso General, si fuesen reclamadas como anticonstitucionales dentro del mes de su publicación, ya fuera por el Presidente de la República, o por diez Diputados, o seis Senadores, o tres Legislaturas Estatales, la Suprema Corte, ante la que se reclamaban las enviaba a las legislaturas para que dentro de tres meses remitieran su voto a la propia Corte, la que publicaría el resultado.

Tanto las legislaturas como el Congreso General, se limitarían a señalar si la ley impugnada era o no anticonstitucional, e insertarían el texto reputado como anticonstitucional.

Como vemos, se trataba de un control de constitucionalidad por un órgano político y no necesariamente contencioso, el que con todo y lo innovador que fuera, adolecía de no conceder intervención alguna a los particulares para atacar a las leyes que estimaran violatorias de la Constitución. Se trataba más bien de un método para precaver las mutuas invasiones competenciales que pudieran darse entre los poderes federales y los de los Estados, y no para prevenir las violaciones a derechos individuales.

Su alcance como medio de control estaba limitado si consideramos lo poco desarrollado que estaba el sistema de distribución de competencias entre ambos ordenes de gobierno.

Avanzado y premonitorio resultaba también el pensamiento de Otero cuando al analizar el sistema representativo, proponía un sistema de representación de las minorías. El razonamiento es contundente cuando señala: “La teoría de la representación de las minorías no es más que una consecuencia del sufragio universal: por que nada importa que ninguno quede excluido de votar si muchos quedan sin la representación, que es el objeto del sufragio”<sup>211</sup>.

Más de un siglo hubo de pasar para que la representación de las minorías tuviera cabida en nuestro sistema electoral. Recordemos que, no fue sino hasta 1965 en que se adoptó el llamado sistema de “diputados de partido”, en que se concedió a las minorías el derecho de estar representadas en la Cámara de Diputados, y con mayor detalle y precisión en 1977 cuando se adoptó el actual sistema mixto, de mayoría relativa con representación proporcional, mediante el cual tanto las mayorías como las minorías acceden a los órganos de representación nacional, primero a la Cámara de Diputados a partir de 1979 y posteriormente a partir de 1994, en que se abrirá la de Senadores, a la representación de las minorías.

En lo referente a la reformabilidad de la propia Constitución, el acta de reformas dispuso que: “En cualquier tiempo podrán reformarse los artículos de la Constitución, siempre que lo acuerden, dos tercios de ambas cámaras o la simple mayoría de dos congresos distintos e inmediatos”.<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> Esto se encuentra en el voto particular de Mariano Otero antes referido. Ver: TENA RAMIREZ, Felipe. *Op. Cit.* 462

<sup>212</sup> Artículo 28 *Idem* 475

Se establecía además que “las reformas que limiten en algún punto la extensión de los Poderes de los Estados, necesitan además la aprobación de la mayoría de las legislaturas”<sup>213</sup>.

De igual forma destacan los límites impuestos al poder reformador cuando menciona: “Pero en ningún caso se podrán alterar los principios primordiales y anteriores a la Constitución, que establecen la independencia de la Nación, su forma de gobierno Republicano, representativo, popular, federal, y la división de los poderes Generales, como de los Estados”<sup>214</sup>.

El gran mérito de Otero como lo vemos es haber propuesto instituciones y principios que hoy día son objeto de admiración y se adoptan en algunos sistemas constitucionales y políticos como fórmulas novedosas como lo son el sistema de representación de las minorías y la definición de la no reformabilidad de los “principios primordiales y anteriores a la Constitución”. Esto último se dijo mucho tiempo antes de Carl Schmitt a quien se atribuye la paternidad de este principio.

### **II.III.III.IX La Constitución de 1857: El Liberalismo al Rescate de un País en Crisis**

La restauración del sistema federal, dispuesto por el Acta de Reformas en 1847, no impidió que el país continuara en la inestabilidad política que caracterizó a la primera mitad del siglo diecinueve. El Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854 y sus adiciones de apenas unos días después de esa fecha pusieron fin en definitiva<sup>215</sup>, a la

---

<sup>213</sup> Se puede consultar el documento completo en la multicitada obra del Maestro Tena en las páginas 472-477

<sup>214</sup> *Ibidem*

<sup>215</sup> El 9 de agosto de 1854

permanencia de Santa Anna en el panorama político de México del que fue actor privilegiado por más de treinta años.

Entre esa fecha y el 14 de noviembre de 1855, en que Ignacio Comonfort fue designado Presidente de la República, se expidieron 3 leyes que en cierta forma anunciaban lo que serían los debates del futuro constituyente y en general la obra de la reforma. En efecto, como lo señala Tena Ramírez: “La ley Juárez sobre administración de justicia, de 23 de noviembre de 1855, suprimió los fueros eclesiástico y militar... la ley Lerdo de 25 de junio de 1856 sobre desamortización de las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas... y la Ley Iglesias de 11 de abril de 1857, que señaló los aranceles parroquiales”<sup>216</sup>.

Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856, el documento constitucional denominado “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana”, anticipo de la Constitución que su autor había ofrecido. Tanto el Plan de Ayutla como sus adiciones tenían un carácter de lo que hoy se conocería como una “ley especial”, dado que ambos documentos contenían amplias referencias personales a Santa Anna. El primero, se refería a él en su artículo 1º señalando “Cesa en el ejercicio del poder público don Antonio López de Santa Anna”, en el segundo el mismo artículo le daba trato de “Excmo Sr. General Antonio López de Santa Anna”<sup>217</sup> pero igual declaraba que cesaba en el ejercicio del poder, diferente trato, idéntico propósito: destruir al dictador.

Las turbulencias de los años previos al alumbramiento de la Constitución de 1857, han sido objeto de muchos y magníficos estudios que describen el ambiente político y social que precedieron a los trabajos del constituyente liberal de mediados del siglo pasado.

---

<sup>216</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Op. Cit.* 494

<sup>217</sup> *Ibidem*

El más importante, sin duda lo constituye, la obra de Don Emilio Rabasa, “la Constitución y la Dictadura”, publicada en 1912, dividida en dos libros de apenas poco más de cien paginas cada uno de ellos. En el primero, narra el papel y desarrollo de “La dictadura en la historia”; y el segundo la “Dictadura de las Instituciones”. Como señala en el prólogo a la obra el maestro Serra Rojas: “El libro primero, a mi juicio, tiene una finalidad fundamental: preparar el conocimiento de los hechos históricos, analizar circunstancias y personajes que se ofrecen como antecedentes de la Constitución de 1857. La obra aclara que no se propone la critica general de aquella carta, sino el análisis de los vicios que estando dentro de ella, imposibilitan su observancia”<sup>218</sup>.

Es particularmente importante la afirmación de Rabasa de que “De aquel congreso salieron hombres que figuraron prominentemente en la Reforma... Ningún congreso mexicano ha reunido, ni aproximadamente, un grupo de hombres llamados a la notoriedad como el de 57; pero así como una confesión ha hecho que la Constitución pase por altamente liberal, porque el sentimiento popular le agrega la obra posterior de la Reforma, otra confusión de ideas ha atribuido gran superioridad de legisladores a los Diputados del constituyente por lo que ellos hicieron después, ilustrando sus nombres en épocas diversas y en tareas de otro genero”<sup>219</sup>.

En el capítulo V “La Obra del constituyente” Rabasa, destaca: “La Constitución de 57 no se ha cumplido nunca en la organización de los poderes públicos, porque de cumplirse, se haría imposible la estabilidad del Gobierno, y el Gobierno, bueno o malo, es una condición primera y necesaria para la vida de un pueblo”<sup>220</sup>.

---

<sup>218</sup> Esto se encuentra en el prólogo que Serra Rojas realiza a: RABASA, Emilio. *Op. Cit.* XXI

<sup>219</sup> *Idem* 63

<sup>220</sup> *Idem* 67

Lo afirmado por Rabasa de que el incumplimiento de la carta de 1857 explica su permanencia, se confirma si consideramos, que en los 60 años que mantuvo su vigencia, tres de ellos, los primeros interrumpió virtualmente su vigencia por la guerra civil; de 1858 a 1872, con el intermedio de la intervención francesa (julio de 1863-mayo de 1867) el gobierno permaneció en manos del Presidente Juárez, y de 1877 a 1911, el General Porfirio Díaz, salvo el periodo de cuatro años en que gobernó Manuel González (1º de diciembre 1880 a noviembre de 1884).

Parecería que desde entonces la permanencia de la Constitución en México ha quedado condicionada a la continuidad de los gobiernos ya sea por la dictadura personal o por la homogénea partidista, hechos que han servido para mantener una Constitución: la permanencia de un solo hombre o la de un mismo partido político en el gobierno, han servido para mantener en vigor a la Constitución.

En palabras de Rabasa “antes de 67, todas las revoluciones tenían por base el desconocimiento de la Constitución vigente; de entonces acá, todas las revueltas han invocado la Constitución ultrajada”<sup>221</sup>.

En muchos aspectos la Constitución de 1857, significó un adelanto en la vida política del país, fue la que tomó más tiempo en su discusión y elaboración; también se dice que fue producto de la ilustración, nunca en México se había reunido tanto talento en un congreso constituyente, pero sin duda la obra legislativa es menor que su obra política.

---

<sup>221</sup> *Idem* 110

En el libro décimo de la obra de Rabasa, se contienen sus críticas a la Constitución de 1857, se refieren básicamente al sistema electoral, se manifestaba en contra del sufragio universal al que calificó de perturbador, proponía en cambio que solo se concediera a quienes pudiesen votar razonablemente, los letrados y con capacidad para discernir políticamente “la defensa de la universalidad de voto revela el propósito de excluir a todo el pueblo de los intereses públicos”<sup>222</sup> afirmaba.

Destacan también sus inteligentes observaciones a lo que el consideró supremacía del congreso sobre el poder Ejecutivo, su inclinación estaba por un equilibrio entre ambos y no por el temor de que al establecerse amplias facultades al ejecutivo volviésemos a caer en la dictadura, como se vio las amplias facultades del congreso contrastadas con las del Presidente de la República, que eran básicamente de nombramiento de funcionarios de todo orden, no impidió la instauración de la dictadura de Porfirio Díaz. También criticaba que la Constitución del 57, hubiese desaparecido el Senado.

Notable resulta el capítulo dedicado a “Los Estados”. En él se contiene una apasionada defensa, de la autonomía estatal, de estos, dijo: “Los Estados (mejor sería los gobiernos de los Estados), a semejanza de lo que acontece con los individuos, no han sabido asumir mas que dos actitudes igualmente malas... la de sumisión y la de rebelión. Es preciso sustituirlas por la entereza y la disciplina que nacen de la estimulación por el derecho”<sup>223</sup>.

Otro destacado jurista mexicano, Emilio O. Rabasa, contemporáneo nuestro, afirma que el constituyente de 1856-1857 pasó una buena parte de su obra en los dos documentos constitucionales aprobados en 1824. Nosotros añadiríamos a lo afirmado

---

<sup>222</sup> *Idem* 127

<sup>223</sup> *Idem* 225

por el Lic. Emilio O. Rabasa que también mucho de lo dispuesto en el proyecto, como por ejemplo las garantías individuales o la definición de quienes eran mexicanos así como sus derechos y obligaciones entre otros aspectos ya aparecían tanto en la Constitución centralista de 1836, como en el acta de reforma de 1847.

Señala enseguida el mismo autor que “Arriaga, en la sesión del 25 de agosto de 1856, como presidente de la comisión de Constitución, presento un cuadro comparativo de los artículos del proyecto que se están discutiendo y que literal o esencialmente están copiados de la carta de 1824 y del acta constitutiva”. Eran en total 47 artículos, se ubicaban entre los artículos 45 y 124. Comprendían casi toda la parte orgánica propiamente dicha. Los artículos 1º al 44, que se adicionaban a los de la Constitución de 1824 comprendían las garantías individuales y la definición de la ciudadanía y nacionalidad, sus derechos y obligaciones, así como la forma de adquirirla o perderlos<sup>224</sup>.

Dos grandes cuestiones ocuparon las discusiones: decidir el reestablecimiento de la Constitución federal de 1824 y del acta constitutiva, y no la discusión de un nuevo texto, y en segundo lugar la cuestión religiosa, o como lo plantea Rabasa ¿Religión de Estado o Estado sin Religión?

El primer asunto fue votado a favor de reestablecer la Constitución de 1824 por 54 votos a 51, en la sesión del 4 de septiembre de 1856, aunque por argucia de los liberales que mayoritariamente estaban a favor de formular una nueva Constitución, no se acató la decisión del órgano colegiado. “En resumen –dice Rabasa- un proyecto aprobado fue no obstante archivado”<sup>225</sup>. En palabras de Tena: “en los vencedores se notaba cierta vacilación que parecía inexplicable...entonces los progresistas se

---

<sup>224</sup> RABASA, Emilio O. *El pensamiento político del constituyente de 1856-57*. Porrúa. 1961. 64

<sup>225</sup> *Ibidem*

lanzaron al asalto con habilidad y denuedo, y asidos del clavo ardiente... convirtieron su derrota en victoria”<sup>226</sup>.

En el asunto religioso, también los liberales resultaron derrotados, aquí no hubo argucia que valiera, y en definitiva, se conservó el principio de intolerancia de otra religión que no fuera la católica que prevalecía desde la colonia y que fue refrendado por todas las cartas desde la de Cádiz.

El texto fue aprobado que correspondía al artículo 123 sólo se limitó a señalar: “Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”<sup>227</sup>. El texto aprobado si bien aparentemente separaba a los “poderes federales” de la iglesia, no se correspondía con el establecimiento de la garantía individual de libertad religiosa que consagra actualmente el artículo 24 de la carta de 1917, que señala: “Todo hombre es libre para profesar las creencias religiosas que más le agrade... El congreso no puede dictar leyes que establezca o prohíba religión alguna”<sup>228</sup>.

La libertad de creencias y la prohibición de establecer una religión de Estado, son principios que no fueron adoptados, sino hasta las Leyes de Reforma. Hasta entonces se resolvió en definitiva, en México una cuestión que tanta sangre y controversia ha significado en nuestra historia, y que en muchos sentidos contribuyó a la inestabilidad política el siglo pasado. La intervención de la Iglesia Católica en política, al menos en nuestro país ha sido siempre signo de separación y confrontación y no de concordia y unidad.

---

<sup>226</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Op. Cit.*, 599

<sup>227</sup> *Idem* 626

<sup>228</sup> *Idem* 825 Para un texto actualizado de la Constitución, ver el sitio: [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)

Para la comprensión del fenómeno político de México en el siglo pasado es conveniente el estudio de la Constitución de 1857, conocer en profundidad sus logros y sus tropiezos nos permite ubicar mejor la historia constitucional de México, con todo fue la primera carta fundamental que pudo mantenerse vigente por un periodo considerable.

Atribuir a la carta del 57 del siglo pasado, el haber provocado la dictadura de Díaz, o al menos haber propiciado su larga permanencia en el poder, sería tanto como suponer que si otra hubiera sido la carta fundamental que se hubiera aprobado a mediados del siglo pasado, se hubieran evitado las invasiones extranjeras o los desordenes internos.

Por la misma época en Alemania, Ferdinand Lasalle en su ya célebre obra señaló: “Los problemas constitucionales no son, primeramente problemas de derecho, sino de poder; la verdadera Constitución de un país reside en los factores reales y efectivos del poder que en ese país rigen; y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas, más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social”<sup>229</sup>.

De que sirvió por ejemplo que se pretendiera limitar el poder del Ejecutivo, en beneficio del Legislativo para evitar los excesos del Santanismo, si no había quien pudiera efectivamente evitarlo, como se demostró con la larga permanencia de Díaz en el poder y virtual nulificación que hizo del Congreso.

Loewenstein nos dice “La Constitución presenta la situación de equilibrio temporal entre las fuerzas que participan en su nacimiento”<sup>230</sup>, tal como están

---

<sup>229</sup> LASALLE, Ferdinand. *Op. Cit.* 119

<sup>230</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.*, 163

“representadas” a través de los partidos políticos. Los grupos que participan en el acto de creación constitucional se esfuerzan a través de una mutua acomodación de sus intereses por conseguir un equilibrio aceptable para todos ellos y que presente el máximo acercamiento entre la Constitución real y legal, tal como fue formulado por Lasalle en su famosa conferencia de 1862 sobre la esencia de la Constitución, o, como se podría decir que muestre una concordia entre la estructura social y legal.

A propósito de la reforma constitucional el propio Loewenstein señala: “cuanto más se ha identificado una Nación con su Constitución, tanto más reservada se muestra en el uso del procedimiento de reforma constitucional”<sup>231</sup>.

Cabría como reflexión final, respecto a nuestro convulso siglo diecinueve preguntarse, cuanta identificación tenemos y hemos tenido en el pasado, con nuestras constituciones, cuando a cada conflicto social y político respondíamos con una nueva Constitución, y cuanto respeto tenemos ahora cuando la Constitución se reforma con asidua regularidad, preocupante para decir lo menos.

Con todo y su virtual derogación durante el Porfiriato la Constitución de 1857, fue reformada en 71 ocasiones, como lo muestra con acuciosidad Tena Ramírez en su insuperable “Leyes Fundamentales de México”.

---

<sup>231</sup> *Idem* 175

## **II.III.III.II La Constitución de la Revolución Mexicana**

### **II.III.III.II.I La Defensa de la Constitución como Principio, la Derogación como Resultado**

Otra paradoja de la política mexicana, una revolución que se inicia exigiendo el cumplimiento de la Constitución termina por abrogarla y sustituyéndola por otra. Madero en el inicio y Carranza en su momento enarbolaron la exigencia del cumplimiento de la Constitución de 1857.

A la partida de Díaz, y luego de un breve interinato, Madero asume la Presidencia y conservando la estructura de poder de la dictadura, quiso transformar al país; victimado por sus propios aliados, con su muerte se inicia la fase más violenta e intensa de la Revolución, la que corre del magnicidio de la ciudadela en 1913 y termina con la tragedia de Tlaxcalaltongo en 1920.

La muerte de Madero provocó que nuevos actores se sumaran al conflicto; el grupo Sonora, expectante hasta entonces, tomó las banderas de la revolución en ese Estado, en Coahuila, se formó el llamado Ejército Constitucionalista, su Primer Jefe el Gobernador de ese Estado, Venustiano Carranza, sería llamado a concluir el proceso revolucionario e institucionalizar el poder.

En el Plan de Guadalupe convocaba al reestablecimiento de la Constitución vigente; en efecto, el artículo 2 del decreto del 19 de febrero de 1913, expedido por la legislatura del Estado de Coahuila, autorizaba al Ejecutivo del Estado “a armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional de la República” y como alega

Vera Estañol, el “orden constitucional de la República no era otro que el orden de la Constitución de 1857”<sup>232</sup>.

Acosado por las fuerzas del general Huerta, Carranza se replegó hacia Sonora fue en la capital de ese Estado, donde el 24 de septiembre del mismo año proclamó la necesidad de “hacer valer nuevas ideas sociales entre las masas... y reconoció el anhelo de justicia y libertad y habló de la necesidad de redactar una nueva Constitución que nadie ni nada pueda evitar su acción benéfica sobre las masas”. Esta fue la primera referencia pública que se conoce de la necesidad de la necesidad de una nueva Constitución.

Tres años más tarde, consolidado su poder, Carranza convocó al Congreso Constituyente, mediante decretó del 14 de septiembre de 1916, los requisitos para ser elegidos eran los mismos previstos en la Constitución a la que se pretendía derogar, un diputado por cada 60,000 habitantes, y se establecía “el carácter unipartidista del Congreso, dado que prohibía la inscripción como candidatos a aquellos que habían Estado al servicio de gobierno o fracciones hostiles a la causa constitucionalista, a saber, huertistas, villistas y zapatistas”.

El profundo sentido excluyente que tiene nuestra vida política y partidista, estuvo presente también en el constituyente de la revolución. Carranza no solo decretó la exclusión, sino que además la hizo efectiva mediante hechos de fuerza en contra de sus opositores reales o imaginarios lo que desestimuló las elecciones sobre todo en aquellas regiones dominadas por villistas y zapatistas.

---

<sup>232</sup> TENA RAMIREZ, *Op. Cit.* 744

No obstante lo anterior, las elecciones se celebraron el 22 de octubre, y “fueron tranquilas y ordenadas. Doscientos dieciséis distritos electorales de los doscientos cuarenta y cuatro del país eligieron representantes” Guanajuato con 18 diputados, Jalisco con 19, Veracruz con 17, y Michoacán con 16, fueron algunos de los Estados con mayor representación.

Tal como ha afirmado el Maestro Tena Ramírez, el proyecto del Primer Jefe fue aceptado, modificado y adicionado. Posterior a las anotaciones de poca trascendencia “el dictamen fue aprobado a las tres y media de la mañana del 30 de enero. En la mañana del 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución<sup>233</sup>” dando paso a la protesta de guardarla ese mismo día por la tarde.

Carranza pretendía que las sesiones del constituyente durasen sólo dos meses, plazo que se vio disminuido por la prolongación de los debates en torno de la calificación de los electos que se prolongaron hasta el día 12 de diciembre. El plazo es muy corto, en contraste con los once meses que tuvieron para deliberar sus antecedentes de 1824 y 1857, no obstante se cumplió puntualmente, los debates se desarrollaron a un ritmo en ocasiones extenuante, que requiera la celebración de dos sesiones en el mismo día.

Es notorio que, tanto en la convocatoria a elecciones del Congreso Constituyente, como en la comparecencia de Venustiano Carranza a la apertura de sesiones del mismo, el Primer Jefe, postulaba que se trataba de una Constitución reformada, “instalado el Congreso Constituyente, el Primer Jefe... le presentara el proyecto de Constitución reformada para que se discuta”, señalaba el artículo 5º de la convocatoria. Por su parte en la comparecencia ante el Congreso Constituyente el 1º

---

<sup>233</sup> *Idem* 816

de diciembre el Primer Jefe señaló: “una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha... en que vengo a poner en vuestras manos, en cumplimiento de una de las promesas que en nombre de la revolución hice en la ciudad de Veracruz al pueblo de México; el proyecto de Constitución reformada, proyecto en que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años...”.

Seguidamente enumeraba algunos de los problemas que a su juicio presentaba la Constitución que se pretendía reformar y los alegatos a favor de algunos de los puntos que consideraba favorables de su propuesta.

Es notable que los argumentos expresados en casi todos los casos se refieran más a incumplimientos de hechos a los postulados de la Constitución de 1857, que a principio o conceptos de fondo que se pudiesen. Son de remarcarse las alusiones que hacia a las llamadas garantías individuales que dijo que consagradas por el Constituyente de 57 “tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se ha condensado conclusiones de gran valor especulativo pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad práctica”<sup>234</sup>.

La crítica parece suponer que los textos constitucionales por sí solos puedan proveer los medios adecuados para su cumplimiento. Criticaba también la actuación de las autoridades judiciales fundamentalmente la intervención del Poder Judicial Federal sobre los actos de autoridades estatales, lo que convirtió al amparo en “arma política y después en medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados; pues de

---

<sup>234</sup> Mensaje del Primer Jefe del Constituyente el 1 de diciembre de 1916. TENA RAMIREZ, Felipe. *Op. Cit.*, 46

hecho quedaron sujetos de la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos”<sup>235</sup>.

### **II.III.III.II.II Las Notas Distintivas de la Carta de Querétaro**

El constituyente de Querétaro superó las limitaciones impuestas por el Primer Jefe en el sentido de no discutir sino lo propuesto por él y en cuestiones fundamentales varió sustancialmente la iniciativa para incluir lo que son los aspectos y el toque característico a la Ley Fundamental, a saber: la definición de la propiedad originaria de la Nación sobre el territorio nacional(artículo 27); la consagración a nivel Constitucional de los derechos sociales de las clases campesinas y obreras (artículo 27 y 123). Las normas relativas a la educación (artículo 3º); la consagración del municipio libre en el texto constitucional (artículo 115) y las normas relativas a la cuestión religiosa (artículo 130).

En lo referente al aspecto educativo, la Constitución de 1857, sólo mencionaba que la educación sería libre, por su parte la iniciativa de Carranza, señalaba que “habrá plena libertad; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se importa en los mismos establecimientos”<sup>236</sup>.

El texto aprobado como sabemos fue mucho más lejos de la iniciativa en el texto definitivo, se consagró “que ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”. Del pretendido “laicismo” en la educación que se impartiera en los “establecimientos oficiales” a la prohibición de

---

<sup>235</sup> *Ibidem*

<sup>236</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Op. Cit.* 764

que las corporaciones religiosas impartieran educación primaria, hay una distancia enorme. La radical de la medida engendró sin duda su propio germen de destrucción, las violaciones al respecto y la tolerancia gubernamental en la materia llevó recientemente a la reforma del precepto como lo analizamos en este trabajo.

Relacionado con este precepto, encontramos el artículo 24, en el que se establece la “libertad religiosa”, en el texto aprobado dicha libertad se condicionaba a que “todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente dentro de los templos”. Limitación que no se encontraba prevista en el proyecto original.

La libertad de trabajo, que se consagra en el artículo 5º. Expresada en la prohibición de “que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales si la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto por la autoridad judicial”, fue asimismo rebasada y los constituyentes le adicionaron no sólo algunos aspectos a esta garantía, sino que llegaron a la creación de una garantía de las llamadas sociales. La que regula el derecho del trabajo.

En lo referente a este tema, el proyecto de Venustiano Carranza pretendía únicamente que se facultara al H. Congreso de la Unión a legislar en materia de trabajo; en efecto, la iniciativa proponía adicionar la fracción 20 del artículo 72, a fin de que se facultara al Poder Legislativo Federal, “para expedir leyes de trabajo, en las que se implantarán todas las instituciones del progreso social” como rezaba el discurso del Primer Jefe.

En el desarrollo del artículo 5º, y la adición propuesta, se decidió conservar, como una garantía individual a la denominada libertad de trabajo, pero pronto los propios debates llevaron a la conclusión de la necesidad de promulgar lo relativo al

trabajo asalariado, que se efectúa bajo la dirección y dependencia de un patrón y darle a éste un tratamiento especial como una garantía social.

Así surgió narra Bojórquez, en su crónica del constituyente, la iniciativa de un Grupo de Diputados encabezados por Pastor Rouaix, para la creación de un artículo específico para regular el trabajo, el que ocupó el número 123 del título sexto de la Constitución denominado “Del Trabajo y de la Previsión Social”. Es este el único caso de un artículo constitucional, que ocupa en exclusiva un título y un capítulo de ese título en nuestra Constitución.

Es conveniente recordar que los orígenes mismos del movimiento revolucionario se encuentran las luchas de los trabajadores por mejores condiciones de vida, por lo que rompieron con la ortodoxia que aconsejaba que las constituciones se deberían limitar a la adaptación de las garantías individuales y a estructurar el poder público, las denominadas partes dogmáticas de las mismas, se decidió que en un constituyente con claros orígenes revolucionarios, se podrían incluir aquellos preceptos mediante los revolucionarios.

También son remarcables las diferencias entre la iniciativa y el artículo aprobado en lo relativo al artículo 27 constitucional; si bien la iniciativa establecía la propiedad privada señalando que en ningún caso podría ser ocupada sin previa indemnización. Pero en la iniciativa no se hacía mención alguna a los otros aspectos distintivos de la Constitución en esta materia.

Rouaix, a tal propósito señaló “si la presentación del artículo 5º del proyecto produjo una intensa conmoción en la Cámara por encontrarlo insuficiente para satisfacer las ansias populares, el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, causó mayor desconsuelo entre los constituyentes pues

sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857. La posibilidad de ocupar las propiedades de las personas sin su consentimiento y previa indemnización “es a juicio del gobierno de mi cargo, según el mensaje de Carranza, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse medida que la necesidades públicas lo exigían”<sup>237</sup>.

A la redacción de proyecto del artículo 27, fue llamado como consejero, el Lic. Andrés Molina Enríquez, quién redactó un extenso trabajo, que presentó a los diputados en la casa de Pastor Rouaix, el trabajo los decepcionó dado que más parecía una tesis jurídica que un artículo constitucional<sup>238</sup>.

Los trabajos para elaborar, discutir, y aprobar el artículo 27 fueron terminados hasta el día 30 de enero, en que fue aprobado por unanimidad de 150 votos, excepto la fracción II que se aprobó por 88 votos contra 62. La votación se llevó a cabo a las 3:30 hrs. De la mañana, a las 3:45 fue declarado terminada la última sesión de Constituyente, unas horas después, por la mañana del 31 de enero, fue firmada la Constitución y promulgada el día 1º de febrero, misma que entró en vigor el 5 de febrero de 1917.

Debe haberse ceñido los constituyentes a la iniciativa del Presidente Carranza, sin duda otra hubiera sido la historia de México, y otro el desarrollo de su constitucionalismo. Las definiciones de la propiedad originaria del suelo y del subsuelo, así como de los demás recursos naturales la creación de la propiedad ejidal y comunal.

---

<sup>237</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Op. Cit.* 815

<sup>238</sup> *Ibidem*

Las adiciones y reformas posteriores al artículo 27, de 1917 a la fecha han enriquecido con las disposiciones que le dan contenido al Estado Social Mexicano.

Otra norma característica de la Constitución de Querétaro, que son definitorias de la misma, lo constituye, el artículo 115 de la misma, en el que se consagraron los principios del municipio libre, y las reglas relativas a su estructura y formas de elección y reglas para su funcionamiento.

Como señalamos arriba. El decreto promulgatorio de la Constitución de 1917, fue expedido en el sentido expresado, de que se trata de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857.

Para concluir este apartado relativo a la evolución histórica de nuestro constitucionalismo, conviene señalar que la peculiaridad de que fuera ésta producto de un movimiento revolucionario, no le dio, sin embargo un carácter normativo.

Sin embargo, si provocó que se diera una representación muy cargada de ideología o al menos de una manera se le señalaban virtudes que no tenía en sí misma, y cuyo escasa normatividad no fue cuestionada sino muchos años después cuando sus postulados no eran vigentes o normativos.

Precisamente esta escasa normatividad es la que impidió durante muchos años que pudiésemos ser lo que en la moderna teoría del derecho constitucional se conoce como Estado Constitucional.

Precisamente el capítulo siguiente lo dedicamos al estudio de la teoría de teoría de la constitución para después finalizar este trabajo con el análisis de las reformas constitucionales que han hecho posible que de alguna manera estemos en vías de convertirnos en un Estado Constitucional.

Primeramente, en el capítulo siguiente trataremos de estudiar la teoría de la Constitución, en particular lo relativo a la idea central de la escasa normatividad que ha tenido en el siglo pasado desde su promulgación hasta que se inició el ciclo de reformas constitucionales que de alguna manera han hecho que se amplíe la posibilidad de contar con un documento constitucional plenamente normativo.

### **II.III.III.II.III La Revolución como Pretexto para la Expedición de una Nueva Constitución**

Entre los autores y los políticos de la época se partía del supuesto de que la carta contenía las aspiraciones que se plantearon en los orígenes del movimiento armado, y que además contenía importantes innovaciones respecto a las constituciones de otras latitudes, dado que en su texto recogió dichas demandas y las volvió normas constitucionales.

Para los panigeristas de la Constitución la incorporación del principio de la propiedad originaria; el artículo que contenía la obligatoriedad, gratuidad y laicidad de la educación; pero sobre todo los derechos sociales, y laborales, con los que nuestra Constitución se distinguía de las tradicionales que solo norman el proceso del poder y en su establecen las garantías individuales, sin consagrar derechos sociales.

A este respecto Loewenstein dice que la nuestra es “una Constitución condicionada ideológicamente” por la inclusión del artículo 123 en su texto que le da una orientación socialista y proclama el Estado Social de bienestar”<sup>239</sup>.

Algo como lo descrito antes sucedió entre los estudiosos nacionales, la mayoría de las veces se destacaron las virtudes del texto de Querétaro y no se veían sus insuficiencias. Por sobre las eventuales fallas se destacaban supuestos o reales valores superiores de la Constitución.

José Ramón Cossío, en un reciente trabajo estudia las representaciones que nuestros autores han hecho o se han hecho de la Constitución así como de los paradigmas que han formulado respecto de la misma. Para este autor esos paradigmas han ido cambiando a medida que han cambiado las condiciones en que se daba la dominación política en el país en las últimas décadas<sup>240</sup>.

Para Cossío, al cambiar las condiciones de la denominación política, cambian también las representaciones que los autores se habían hecho de la Constitución y las explicaciones que sobre sus normas habían formulado.

Las críticas de autores que recientemente se han incorporado al estudio del derecho constitucional sobre todo quienes lo hacen con un enfoque multidisciplinario son acerbos, Jesús Silva-Herzog Márquez señaló que “el discurso constitucional ha sido ahogado por los dulzores perfumes del sentimentalismo, esas fragancias que tanto repugnaban a Emilio Rabasa”. Lo lamentable dice, es que esta retórica aterciopelada no es el discurso inocente de los festejos oficiales... han sido el

---

<sup>239</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.* 212

<sup>240</sup> COSSIO DIAZ, José Ramón. *Op. Cit.* 101-102

horizonte de la investigación y de la práctica desde hace varias décadas. Más allá de su densa dimensión simbólica, apenas ha sido norma que sujeta al poder”<sup>241</sup>.

Los enjuiciamientos a la Constitución como el que acabamos de transcribir se repiten con frecuencia en centros de investigación y no pocos círculos políticos. De la glorificación se ha pasado a severos cuestionamientos, los más notables son que fue incapaz de cumplir con la finalidad de las constituciones que es servir de sustento al ejercicio del poder político, por supuesto de un poder político dotado de la legalidad y legitimidad necesarias.

El cuestionamiento a la vigencia de la Constitución de 1917, ha llevado el debate al grado de que ahora los estudiosos ya no se dividen entre defensores y críticos a ultranza, sino entre quienes postulan que es necesaria una nueva Constitución y quienes reconociendo sus insuficiencias piensan que basta con ahondar en el proceso de reformas. Obvia decir que es difícil encontrar quién postule que el texto como está cumple sus objetivos, sobre todo porque casi todos piensan que nunca los ha cumplido al menos cabalmente.

Es en ese contexto con el que se insertará la presente investigación. Nos proponemos analizar las diversas corrientes, que se pronuncian por la renovación total del texto y las que se inclinan por las reformas.

Las conclusiones a las que arribemos se sustentarán en el análisis histórico de la vigencia y positivada que ha tenido nuestra carta fundamental, alejándonos del método dogmático que privilegia solo el análisis del contenido de las normas sin entrar en la

---

<sup>241</sup> SILVA HERZOG, Jesús. *Op. Cit.*

realidad de las mismas o en su aplicación o grado efectivo de cumplimiento de los objetivos que persigue el constitucionalismo.

#### **II.III.III.IV La Eficacia de la Constitución Mexicana**

Partimos de la idea, tomada de Loewenstein y este a su vez de Lasalle que la Constitución no debe ser estudiada ni entendida solo en su contexto normativo, sino que por el contrario, es necesario entrar al estudio de su eficacia en la sumisión al derecho al que se supone debe someterse el Estado en beneficio de la libertad y la seguridad jurídica que como principios tiene el derecho.

Empezaremos por el apartado relativo a las representaciones que los autores, mexicanos y extranjeros hacen de la Constitución, y trataremos de concluir este apartado con una opinión personal.

#### **II.III.III.IV.I La Constitución Mexicana en la Doctrina**

Antes de entrar al punto específico de la o las definiciones de la Constitución, se hará referencia a que durante el mismo Constituyentes de Querétaro se discutió si la misma podría apartarse del que parecía ser el sino de esos documentos.

Como se vio en páginas anteriores, para la doctrina prevaleciente hasta entonces, las constituciones deberían solo establecer el marco normativo dentro y bajo el cual deberían crear las demás leyes. La Constitución así vista debería ser un documento jurídico en el que se establecieran los derechos subjetivos públicos, y en su caso las reglas bajo las cuales se organice el poder político.

Las normas relativas a las garantías individuales, y las que se refieren a la estructuración de los poderes cubrían hasta ese entonces el mayor campo de estructuración de esos textos fundamentales.

Al discutirse los artículos 27 y 123 fundamentalmente, los propios constituyentes se negaron a aceptar como un dogma el que esos fueran los límites de las constituciones, en particular la mexicana.

### **II.III.III.II.IV.II La Constitución como Dogma**

Fausto Vallado Berrón<sup>242</sup> para justificar la inclusión de esos artículos menciona que: “nuestra Constitución Política que plasma los triunfantes anhelos de la Revolución Mexicana, que no es una revolución ya hecha sino en permanente auto elaboración” adelante añade, nuestra Constitución es más avanzada ideológicamente que el feudalismo, el liberalismo, y aun el socialismo pues toma de ellas lo que puede ser más útil para nuestra realidad indo americana”.

Don Felipe Tena Ramírez<sup>243</sup>, el autor más reconocido cuyo texto ha servido por generaciones en las escuelas de derecho del país, evade otorgar una definición de la Constitución, limitándose a hacer un análisis de su evolución y su aparición a partir del Constituyente de 1916-1917.

---

<sup>242</sup> VALLADO BERRÓN, Fausto. *Sistemática Constitucional*. Editorial Herrero. México. 1965., 5 y ss.

<sup>243</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.* 817

El maestro Tena hace algunas consideraciones en torno a la legalidad de la Carta de Querétaro. Señala que Carranza propuso a la asamblea una serie de reformas a la Carta de 1857, pero en el seno del Constituyente, “triunfó la realidad y se impuso el espíritu de la revolución al expedir, en lugar de reformas, otra Constitución que dejó insubsistente la de 57.”<sup>244</sup>

Para Tena, “la Constitución de 17 fue en sus orígenes una Constitución impuesta”. Para este reconocido autor, la misma se legitimó cuando la paz se organizó de acuerdo; su vigencia nadie la discute y son invocados por todos para justificar o para combatir los actos de los gobernantes<sup>245</sup>.

### **II.III.III.II.V Las Visiones Críticas sobre Nuestra Constitución**

Entre los jóvenes autores las críticas a nuestra Constitución son mucho más fuertes y agudas, tienen como ventaja sobre los autores, que podemos llamar clásicos, el que sus estudios y análisis de la misma se realizan a finales del siglo XX, cuando ya la Constitución rebasa el medio siglo de vida, y sus ineficiencias en cuanto a la distribución y control de poder político mostraban sus insuficiencias y el sistema político había ya sufrido radicales transformaciones.

Es frecuente entre estos autores que sus juicios se basen en cuestiones de alejamiento del texto de la realidad política. Parten de enfoques de ciencia y sociología políticas que estudian más que el texto de las normas el comportamiento de las

---

<sup>244</sup> *Ibidem*

<sup>245</sup> El mismo autor en otro apartado, hace algunas precisiones en torno a la teoría de la Constitución en las que se apoya para analizar algunas de las de las principales escuelas o autores que se han ocupado de estudiar la carta fundamental.

mismas. Así se identifican los poderes reales, los ahora conocidos como poderes fácticos que actúan en ocasiones al margen y en otras por encima de los poderes formales.

En este apartado estudiaremos el sentido y alcance que la doctrina, a partir de Loewenstein, ha dado a la Constitución Normativa, sobre todo en contraste con las que son, a juicio del mismo autor, sólo nominales o semánticas. De esta forma, podremos dar mayor sentido al motivo de esta investigación sobre la realidad constitucional mexicana.

Silva-Herzog<sup>246</sup>, citando a O'Donnell dice que el autoritarismo se caracteriza por una legalidad truncada. Para él la improbable sucesión del poder a la norma (constitucional) se sintetiza en el subdesarrollo político del país.

Para ese autor, los contratiempos del constitucionalismo vienen de muy lejos. El origen de los vicios es una confusión conceptual. El constitucionalismo oficial, que ha dominado los tratados académicos, los discursos políticos y, más allá de ellos, las actitudes sociales.

La Constitución se ha visto como el compendio de las “luchas históricas, resumen de nuestras conquistas sociales, suma de los factores reales del poder, el resumen del proyecto popular, de las decisiones esenciales del pueblo” La fraseología del constitucionalismo oficial es infinita. Silva-Herzog, concluye, que si la “ley

---

<sup>246</sup> SILVA-HERZOG .*Op. Cit.* 35.

fundamental es, ante todo, un mecanismo de control político, podríamos decir que éste ha Estado en reposo. Hemos vivido, pues, una larga siesta constitucional”<sup>247</sup>.

Otro enfoque reciente en el análisis de las constituciones, es enlazar a las llamadas transiciones a la democracia con los procesos legales y más propiamente constitucionales, en estos análisis se privilegia fundamentalmente el aspecto jurídico, a partir de la creación de un orden jurídico que surge de la norma fundante que es la propia carta fundamental.

Carla Huerta<sup>248</sup>, siguiendo a Kelsen, dice la Constitución es “la primera norma positiva del sistema, porque establece los procesos y órganos de creación de las normas inferiores, así como sus contenidos: obligatorios, prohibidos o permitidos. La Constitución es así el parámetro de validez formal y material del sistema jurídico”.

La autora hace algunas consideraciones en torno a los contenidos mínimos que debe tener una Constitución, entre los que señala fundamentalmente los que enunció Loewenstein que son<sup>249</sup>:

A.- Diferenciación y asignación de las tareas estatales a diferentes órganos para evitar la concentración del poder.

B.- Los mecanismos de cooperación de los diversos detentadores del poder para evitar. Distribución y limitación del poder político, mediante instituciones en forma de frenos y contra pesos.

---

<sup>247</sup> *Idem* 37

<sup>248</sup> HUERTA, Carla. *Constitución y control constitucional*. UNAM. México. 1999., 54

<sup>249</sup> *Ibidem*

C.- Los mecanismos que eviten los bloqueos entre los detentadores del poder para impedir el “impasse” por sus propios medio.

D.- Un método de reforma racional que evite la ilegalidad, la fuerza o la revolución.

E.- El reconocimiento a los derechos fundamentales y su protección efectiva frente a los detentadores del poder.

Así es como podemos darnos cuenta que para el autor alemán, la Constitución es para este autor, un “dispositivo fundamental para el control del proceso del poder”<sup>250</sup>.

Para Cossío Díaz originalidad de la Constitución Mexicana consistía en la ruptura con los cánones de este tipo de textos jurídicos en base al reconocimiento expreso de que este era producto de una lucha social. Señala que Miguel Lanz Duret en 1936 afirmaba que la Constitución de 1917, “tenía un marcado sentido revolucionario y el propósito de favorecer a las masas obreras y campesinas”<sup>251</sup>. Esta afirmación, añade, se fue generalizando a partir de los años 40 y 50 del siglo pasado.

Trabajos, las posiciones en favor de la inclusión de las reivindicaciones sociales fue creciendo al grado de que un Diputado Constituyente señaló en la sesión del 16 de diciembre de 1916 que la fuerza de sus demandas en relación a las cuestiones de educación no tenía porque “ajustarse a los viejos moldes o cánones de la técnica constitucional imperantes en ese momento” según describe el propio autor.

---

<sup>250</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.* 149

<sup>251</sup> COSSIO DIAZ, José Ramón. *Op. Cit.* 127

Con esa idea de la fuerza revolucionaria se siguieron incorporando a la Constitución, reivindicaciones sociales ajenas a las tradicionales reglas de las Constituciones (Arts. 3, 5, 27, 28, 123, entre otros)

La visión dominante de los constitucionalistas mexicanos fue apartarse de la visión dogmática, se revisa la doctrina nacional se encontrará que “postuló un concepto específico de Constitución fundamentalmente ligado a los postulados de la revolución y de las conquistas sociales... la Constitución era un programa a realizar por el Estado y, finalmente, que las normas no eran estrictamente jurídicas sino, y al igual que la Constitución el fruto de la Revolución”.

José Campillo Sáenz, Ramírez Fonseca, Trueba Urbina fueron algunos de los autores mexicanos que se sumaron a la idea de que la Constitución era producto y contenido de las aspiraciones revolucionarias de los mexicanos y sus normas consecuencia podrían estar alejadas de la visión dogmática del derecho constitucional prevaleciente hasta entonces.

En igual sentido es posible detectar que la influencia de esta posición teórica, ideológica en torno a la Constitución Mexicana llegó a influir en autores extranjeros reconocidos como ya citamos el caso de Karl Loewenstein quien afirma, como antes dijimos que la Constitución Mexicana es la única en su tipo que tiene una marcada orientación socialista por el contenido del artículo 123.

También es notoria la influencia que le reconoce Jiménez de Azúa, años después de la derrota de la República Española, haya reconocido en una publicación en el exilio en Buenos Aires, producto de unas conferencias explicativas de las

intenciones de los constituyentes de ese episodio político hayan tenido como una de las fuentes para su adaptación a la Constitución Mexicana.

Dice Jiménez de Asúa, que la tercera etapa de la formación de las Constituciones, luego de las fundadoras entre las que están las Francesa y Americana del siglo 18 y sus antecedentes en Inglaterra y luego de las mediados de siglo en Francia, el último periodo según dice este autor desde la perspectiva de hace más de medio siglo que está esta comprendida por las Constituciones que pueden llamarse “madres, La Constitución mexicana, la Constitución Rusa y la Constitución Alemana de Weimar”<sup>252</sup>.

Para Jiménez de Asúa en estas constituciones, no son solo derechos individuales los que se protegen, la tutela alcanza los derechos de la familia, del sindicato y de la cultura, y no son meras declaraciones de derechos sino que pretenden “ser declaraciones con garantías”.

La conclusión a que se puede llegar es que no obstante la importante contribución de la Constitución vista como un programa y un ideal que debería ser visto de manera diferente a la dogmática constitucional, o al menos no comprendidos en una etapa del constitucionalismo puramente formalista.

Entendemos por formalismo jurídico, siguiendo a Bobbio<sup>253</sup> una cierta teoría de la justicia, en particular, la teoría según la cual acto justo es aquel que es conforme a la ley, e injusto aquel que está en desacuerdo con ella.

---

<sup>252</sup> Discurso pronunciado el 27 de agosto de 1931 presentando el proyecto de Constitución. JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. *Diario de Sesiones de las Cortes*. Congreso de Diputados. España. 1931.

<sup>253</sup> BOBBIO, Norberto. *El problema del positivismo jurídico*. México. Fontamara. 1999.

La Constitución Mexicana, padecía en su estudio un exceso de formalismo, bastaba el estudio de sus normas, y en pocos casos se analizaba el comportamiento de la propia Constitución en el sistema político.

Así el estudio de la Constitución, que se hacía con una visión puramente dogmática, deja paso a una visión multidisciplinaria en que se conjugan las disciplinas jurídicas, con otras de ciencias sociales.

Recordemos en esto la célebre sentencia de Lasalle, quién en su clásica obra, afirmó que la Constitución más que ocuparse de problemas jurídicos su campo de estudio es más propiamente el estudio del problema del poder.

Destacan en este nuevo enfoque de la ciencia jurídica el trabajo de Cárdenas Gracia quién además de criticar a la Constitución plantea la necesidad de crear un nuevo texto. El autor afirma “no podemos dejar de pensar en una nueva Constitución porque la estructura jurídica e institucional de la vigente sería disfuncional en una democracia. Esto porque la actual no recoge las cuestiones fundamentales del nuevo constitucionalismo: medios de comunicación, indigenismo, movimientos sociales e integración comercial; no toma en cuenta los avances del constitucionalismo de la posguerra; es decir, no regula tribunales constitucionales, mecanismos de democracia directa, no garantiza derechos políticos y no favorece el papel Legislativo como órgano de control. Esta Constitución está diseñada para fortalecer deliberadamente el Poder Ejecutivo; no prevé debidamente mecanismos para la solución de los conflictos entre el Poder Legislativo en materias por ejemplo, presupuesto, cuenta pública, aprobación legislativa, etcétera, su estructura en el plano federal no coincide con las nuevas concepciones ni del federalismo ni del poder municipal: concede enormes poderes formales al presidente de la República; no contempla órganos constitucionales

autónomos de control y favorece una visión de nuestro país como un todo homogéneo y no diferenciado”<sup>254</sup>.

Lo largo de la transcripción obedece a que nuestro juicio las cuestiones apuntadas y que son desarrolladas en el trabajo citado, son en muchos de los casos coincidentes con las críticas que en general se hace el texto vigente por otros autores que se ubican en esta que hemos llamado una visión crítica de la Constitución.

Es abundante la literatura reciente dedicada a las críticas y al análisis de la realidad constitucional actual del país.

Evidentemente también existen algunos trabajos pioneros que analizan las transformaciones que se han dado tanto en nuestro sistema político con las consecuentes modificaciones constitucionales.

El trabajo de Cárdenas, por la fecha de su realización, no incluye el análisis de algunas de las reformas que se dieron a partir de esa fecha y que dan respuesta a algunos cuestionamientos, *Vg.*, la creación de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o la creación del Instituto Federal Electoral, instituciones ambas consagradas en las reformas a la Constitución posteriores a la fecha de su obra.

Otros autores no necesariamente juristas de profesión, también han incursionado en el estudio de algunas instituciones constitucionales a partir de enfoques politológicos.

---

<sup>254</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Una Constitución para la democracia*. UNAM. 2000. 3

Entre estos destaca el trabajo de Alfonso Lujambio, que parte de dos preguntas fundamentales, ¿que condiciones históricas conducen a la necesidad de un nuevo arreglo constitucional?, y en segundo término, ¿hasta que punto el nuevo arreglo modifica el status quo ante el ordenamiento constitucional?<sup>255</sup>.

Para Lujambio seguimos ayunos de un estudio comparado que explique que es lo que hace necesaria la tarea máxima, la más compleja, la más elevada, esto es la de la creación de un nuevo orden constitucional.

De esas preguntas iniciales surgen dos cuestiones más específicas:

A.- ¿Que eventos o circunstancias hacen necesario o deseable, en términos de diseño institucional, un nuevo orden constitucional?

B.- Cual es el problema o conjunto de problemas que han de ser resueltos a través de una nueva Constitución.

Otros trabajos más específicos como el de Germán Pérez y Antonia Martínez<sup>256</sup> se han ocupado de algunos aspectos puntuales de los problemas constitucionales como son el estudio del principio de la no-reelección que ha sido sometido recientemente a graves cuestionamientos entre las que concluyen que es por causa de la no reelección legislativa, se ha producido una subordinación perniciosa de este poder hacía el Poder Ejecutivo.

A partir de estudios estadísticos, se ha demostrado que la tarea legislativa se ha derivado hacía el Poder Legislativo, quién a través de la iniciativa legislativa y de la

---

<sup>255</sup> LUJAMBIO, Alonso. *El Poder Compartido*. OCÉANO. México. 1999: 249

<sup>256</sup> PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia (Compiladores). México: Cámara de Diputados/FLACSO/Porrúa, 2000., 85-103.

existencia de un partido mayoritario en el Congreso hizo que las leyes fueran mucho producto de un trabajo del ejecutivo, que del esfuerzo del Legislativo.

También se muestra en el trabajo citado como al cambiar la composición del Congreso Federal y en algunos estatales, las taras legislativas, han variado en calidad y cantidad, ahora el número de iniciativas producto de los legisladores es mayor que las presentadas por el Ejecutivo.

Por último presentaremos algunas de las posiciones recogidas en el trabajo colectivo denominado “Hacia una nueva Constitucionalidad” una serie de trabajos dedicados al análisis de la necesidad de reformar o crear una nueva Constitución<sup>257</sup>.

En este trabajo se destacan las dos posiciones existentes en torno a la necesidad de crear una nueva Constitución y la que considera que sólo es necesaria una revisión al texto actual.

### **II.III.III.II.VI La Necesaria Reforma Constitucional**

No obstante, lo anterior es necesario reconocer que en México, tanto en círculos políticos, como en los claustros académicos se discute a veces airadamente sobre la necesidad de reformar la Constitución y en otros casos.

En el ámbito político la discusión a veces cobra carácter de exigencia virulenta, los actores políticos suponen, o al menos suponían que la situación del país, y las recurrentes crisis económicas obedecían a la ausencia de una democracia cabal.

---

<sup>257</sup> Publicado por la UNAM. XXX, *Hacia una nueva constitucionalidad*. UNAM. México. 1999.

De ahí derivaban que la democracia no era posible por que el sistema institucional y la Constitución que le daba ostento al mismo, no eran plenamente respetadas o sus postulados no tenían vigencia plena.

Las demandas por la convocatoria a un nuevo constituyente, encuentran apoyo tanto entre los dirigentes políticos y en no pocos círculos académicos.

Los alegatos en contra de la posibilidad de convocar a la creación de una nueva Constitución, se basa fundamentalmente en la idea de que no existen las condiciones que se dieron a inicios del siglo XX, cuando la revolución mexicana había logrado derrocar al régimen de Porfirio Díaz que se había extendido por tres décadas en detrimento de la nación mexicana.

No obstante es necesario recordar que el decreto promulgatorio expedido por Venustiano Carranza, específicamente señalaba que ese decreto contenía las reformas a la carta del siglo 19. No obstante que la convocatoria a un Constituyente lo que lo legitimaba para hacer una nueva Constitución<sup>258</sup>.

El alegato de Vera Estañol es en el sentido de que la Constitución cuya vigencia pudo haberse suspendido por el conflicto armado, preveía en un o de sus artículos que una vez establecido el orden se debería restituir en su vigencia, tal y como lo dispone el actual artículo 136 de la Carta Fundamental. Después de este primer enjuiciamiento al

---

<sup>258</sup> Contra esta promulgación de una nueva Constitución se expresaron en su momento ideas en contrario, como las de Vera Estañol que publicara en un libro famoso por su contenido contrario a la idea generalmente divulgada de que en todos los círculos había una aceptación general; para un mayor detalle ver VERA ESTAÑOL, Jorge. *Al Margen de la Constitución de 1917*. Wayside Press. Los Angeles.

texto constitucional, se fue cimentando la idea de que la misma era la mejor Constitución que el constituyentes revolucionario pudo haber dado, y que su legitimidad era incuestionable dada la propia legitimidad de los constituyentes, todos salidos de los grupos que resultaron triunfantes en dicho movimiento armado.

Ambas posiciones, la que postula la necesidad de una nueva Constitución y la que sólo pugna por sus reformas coinciden en que en cualquier caso es imprescindible buscar que sus preceptos sean plenamente normativos.

La Constitución que nos rige ha sufrido desde su expedición tantas reformas que algunos autores consideran que han alterado su visión original y esa posición parten para proponer al creación de un nuevo texto que recoja la realidad del proceso político actual y que la ponga al día con la realidad del pluralismo político<sup>259</sup>.

En la tercera parte de este trabajo y para finalizar el mismo haremos un análisis de las principales reformas al texto original, sobre todo de aquellas que se refieren a la parte político electoral que de alguna manera han alterado el sistema constitucional y por ende el sistema político que se sustenta en aquel. Y de sus reformas que han buscado darle a la misma un carácter normativo.

La investigación busca realizar un análisis de la Constitución Mexicana, partiendo del enfoque dogmático de su texto, para de ahí partir al estudio de la de su aplicación. Esto es veremos en una primera instancia los contenidos meramente normativos para de ahí pasar al análisis de lo la doctrina conoce como “mutaciones

---

<sup>259</sup> Hasta la fecha se han expedido 166 decretos de reforma

constitucionales”<sup>260</sup>, esto es las desviaciones que sufre en su aplicación sin que necesariamente se reformado el texto

Es necesario dejar bien sentado que nuestro análisis parte del supuesto de que la Constitución mexicana, sufrió a lo largo de casi todo el siglo pasado, sobre todo en los primeros sesenta años de vigencia, de 1917 a 1977 importantes mutaciones, en el sentido que antes dejamos mencionamos.

El ejercicio del poder político en esa larga época, alejaba del texto, sin embargo siempre encontró entre los políticos y autores mexicanos justificantes en la necesidad de consolidar el Estado, o de emprender el desarrollo económico que no se había logrado en todo el siglo XIX.

El discurso del poder en México privilegiaba la estabilidad del sistema político por sobre la Constitución. En esa época, 1946, se llegó al extremo de reformar la constitución en su artículo tercero dedicado a la educación, para incorporar en este un concepto de democracia, como un sistema de vida, y no como una necesidad de respeto al voto o aliento al pluralismo político que se nos negaba por la existencia de un partido único.

Precisamente esta última circunstancia permitió que la Constitución careciera de fuerza normativa, siendo más un motivo de discursos justificatorios de la eficacia del régimen político que surgió de la revolución, sobre todo después de la creación del partido nacional revolucionario en 1929.

---

<sup>260</sup> Para un estudio sobre la diferencia entre reformas y mutaciones constitucionales, ver: LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.* 165-170

Creemos en primera instancia que estas mutaciones han estado presentes en la historia política del país, y en ocasiones se han corregido por reformas formales al texto; pero en otros muchos casos el país vivió en la anormalidad democrática y jurídica en parte provocada por las desviaciones en la observancia de los preceptos constitucionales.

Podemos citar como ejemplos de los que queremos decir las normas relativas a la educación laica que fue por casi un siglo norma constitucional, tanto para la educación pública como la privada, sin embargo por décadas se brindó en nuestro país educación con contenido religioso con la tolerancia o complacencia de las autoridades que deberían vigilar el cumplimiento de las leyes, hasta que se optó por la reforma que posibilitó esa práctica ya muy arraigada.

Otro ejemplo lo tenemos en las normas relativas al ejercicio de las prácticas religiosas en las que las normas constitucionales eran virtualmente letra muerta no obstante el discurso oficial que seguía manteniendo como supremo el principio de la separación entre el Estado y las iglesias.

Como estas tuvimos otras mutaciones importantes como lo fueron las relativas a la división de poderes en donde también por décadas se vivió un presidencialismo muy acusado no obstante que en el texto se consagran tajantemente las reglas para la División de Poderes.

También hubo graves distorsiones al sistema federal que desde la primera Constitución adoptamos sin que tuviera eficacia alguna hasta las reformas recientes,

pero sobre todo impuestas por la nueva realidad política que se da con la distribución del poder político desde 1982 hasta la fecha en que ya no gobierna un solo partido en todo el país como sucedió casi todo el siglo pasado.

Es una constante que se afirme que vivimos en un centralismo agobiante, lejano de las definiciones constitucionales federales no obstante que en la Constitución las reglas para el eficaz funcionamiento del federalismo estaban por demás bien claras, la realidad se aleja del texto.

### III. Reformas Político-Electorales: La Reconstrucción Institucional hacia el Normativismo Constitucional

*La práctica del poder, no coincide jamás perfectamente con las reglas constitucionales. Un abismo las separa en las dictaduras, donde la Ley Fundamental no tiene ninguna relación con el régimen político real<sup>261</sup>*

En la segunda parte de esta investigación se buscó contribuir a una nueva manera de abordar el estudio del Derecho Constitucional: la que toma en consideración los aportes de la Historia, la Sociología y la Ciencia Política<sup>262</sup>. Esto es, un nuevo enfoque en el análisis de las Constituciones que no se limitara al estudio dogmático de sus postulados y textos.

Tal como se ha mencionado desde un inicio, este trabajo busca analizar si nuestra Constitución ha tenido carácter normativo. Es decir, si el proceso del poder político se ha ajustado a las normas constitucionales vigentes -en cuyo caso ha sido normativa- o por el contrario ha sido nominal o semántica, o en el peor de los casos una combinación de ambas.

Loewenstein señala que para que “la clasificación de un sistema político sea considerado como democrático constitucional, depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores del poder, y por medio de las cuales los detentadores

---

<sup>261</sup> DUVERGER, Maurice. *Échec au Roi*. Albin Michel. Paris: 1978, 31.

<sup>262</sup> Tal es el caso de los países sajones donde el estudio se realiza a través de la enseñanza de casos.

del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos en detentadores supremos del poder<sup>263</sup>.

En este capítulo toca pues el rastreo de estos elementos en las distintas reformas político-electorales, con la finalidad de determinar: a) si nuestra Constitución puede ser calificada como normativa; b) el grado de normatividad que hemos alcanzado y c) los pasos siguientes hacia una mayor normatividad

Así pues, en este último apartado, habremos de analizar cómo desde las décadas que siguen a la expedición de nuestra Carta Magna de 1917, hasta épocas muy recientes, el Estado mexicano ha estado gobernado más por el sistema político, que por el régimen político-jurídico de la Constitución de 1917.

Es así como la hipótesis a demostrar en este apartado es:

En nuestro país, sobre la vigencia de la Constitución, ha prevalecido en los diferentes momentos de nuestra historia, el sistema político sobre el documento constitucional<sup>264</sup>. Sin embargo, en los últimos años, derivado de reformas político-electorales trascendentes, estamos en una fase de reconstrucción institucional hacia el normativismo.

Para lograr esto, iniciaremos con las notas características y diferencias entre el sistema político y el régimen político-jurídico. Posteriormente, analizaremos las

---

<sup>263</sup> LOEWENSTEIN, Karl; *Op. Cit.*,149.

<sup>264</sup> Esto mismo se ha señalado para el caso español y francés. Para un mayor acercamiento, ver: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas. 3era edición. Madrid: 2001, y para el caso francés: DUVERGER, Maurice. *La République de Citoyens*. Ramsay. París: 1982.

sucesivas reformas constitucionales en materia electoral y de partidos políticos. Como sabemos, es a partir de la llamada "Reforma Política" que se emprendió en 1977 y que concluyó con la adecuación de diversas normas constitucionales que se otorga sustento constitucional a los partidos políticos y reformaron la integración de la Cámara de Diputados primero y posteriormente la de Senadores.

Merced a algunas reformas al sistema electoral y a la composición del Congreso de la Unión, actualmente las reformas constitucionales no pueden realizarse sino por el acuerdo de varias fuerzas políticas. Estas nuevas reglas han frenado la vorágine reformista que por épocas padeció nuestra Carta Fundamental<sup>265</sup>.

Como se estudiará en este apartado, el proceso de reformas del PRI se vio frenado con el establecimiento de la disposición constitucional que limita el número máximo que puede ocupar cada partido del total de la Cámara de Diputados, con lo que se detuvo el ciclo reformas al texto de 1917 en las que prevalecía la visión de una sola fuerza política, precisamente la representada por el partido que mantuvo la hegemonía en el país por casi siete décadas.

Así se volvió un hecho frecuente que se reformara la Constitución para adicionar los nuevos deseos y aspiraciones que en el devenir del siglo XX se fueron dando. En ocasiones las reformas actualizaron el texto a las cambiantes condiciones sociales, y en otras, fue simple receptáculo de promesas de campaña, o de postulados de partidos políticos, lo que produjo que muchos nuevos postulados, más que ser normativos

---

<sup>265</sup> Desde febrero de 1917 que se expidió la Constitución, hasta la fecha de realización de esta tesis, se han realizado 166 Decretos de reformas a nuestra Carta Magna, de acuerdo a la información obtenida en el CD "Constitución y Leyes Federales de México"; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, actualizado al 06 de junio de 2006.

fueron meras declaraciones semánticas carentes de validez normativa. Vgr. el derecho al trabajo digno, o la vivienda digna, o a la educación y la salud.<sup>266</sup>

También se modificaron bajo la dominación hegemónica de un solo partido político algunos de los postulados relativos a la organización de los poderes. Esto provocó la supremacía del Poder Ejecutivo y, por tanto, la desfiguración del sistema constitucional en el Presidencialismo, lo que ocasionó la desaparición del equilibrio entre los poderes, característica indispensable del constitucionalismo moderno.

Siguiendo a Carranza, predominó la visión de que un ejecutivo fuerte era necesario para poder cumplir con los postulados de la Revolución Mexicana, los que según el discurso prevaleciente, requerían para ser efectivos que se incorporaran a la Constitución. Esto provocó un grave desequilibrio en la división de poderes que puso en cuestión la existencia misma de un sistema constitucional, como lo hemos descrito al inicio de este trabajo.

Así pues, la visión predominante en el sistema político mexicano, sobre todo después 1929<sup>267</sup>, que con la creación del Partido Revolucionario Institucional se centralizó el poder en el país, con lo que se inició una época en la que el Poder Público se ejerció bajo los dictados de un Poder Ejecutivo Fuerte que se consideró necesario para poder cumplir con los postulados de la Revolución, argumentando siempre, al menos en el discurso político, que la Constitución era el faro que guiaba la acción del poder público.

---

<sup>266</sup> Estos derechos no obstante su consagración constitucional no han logrado traducirse en efectivos derechos sociales; esto es, permanecen como meras declaraciones nominales. Recientemente los llamados derechos indígenas vienen a reforzar esta corriente.

<sup>267</sup> Como se explicará en las siguientes páginas, el nombre con el que Plutarco Elías Calles lo instituyó en 1929, fue Partido Nacional Revolucionario, posteriormente en 1938, durante el Sexenio de Lázaro Cárdenas se le cambió por el de Partido de la Revolución Mexicana y en 1946, al final del gobierno de Manuel Ávila Camacho, adquirió su denominación actual.

Esta misma visión privilegió y en cierta medida provocó que los sucesivos gobiernos que surgieron del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el que se decía heredero de ese movimiento social y en consecuencia de esa Constitución, pretendieran que con la sola inclusión en el texto de los deseos y aspiraciones del pueblo, bastara para satisfacer esas demandas.

Poco importaba en esa visión de la realidad nacional que el ejercicio del poder público no cumpliera con la premisa fundamental de todo constitucionalismo, que es precisamente limitar al poder en beneficio del gobernado. Esto provocó un grave desequilibrio en la división de poderes y con ello alejó a la Constitución Mexicana de ser normativa en el sentido expresado en los apartados anteriores.

De igual manera esa conjunción entre un partido y un gobierno que reclamaba para sí la exclusividad de la Constitución y sus reformas, contribuyó a la consolidación de un particular régimen político, que se ha caracterizado como régimen autoritario. En términos generales, Karl Loewenstein establece que:

El concepto autoritario caracteriza una organización política en la cual un único detentador del poder –una sola persona o un ‘dictador’, una asamblea, un comité, una junta, o un partido- monopoliza el poder político sin que les sea posible a los destinatarios del poder una participación real en la formación de la voluntad estatal. El único detentador del poder impone a la comunidad su decisión política fundamental, esto es, la ‘dicta’ a los destinatarios del poder. El término autoritario se refiere más a la estructura gubernamental que al orden social. En general, el régimen autoritario se satisface con el control político del Estado sin pretender dominar la totalidad de la vida

socioeconómica de la comunidad, o determinar su actitud espiritual de acuerdo con su propia imagen<sup>268</sup>.

En el caso mexicano, es notorio que desde la fecha en que fue anunciado ese supuesto se ha continuado en el proceso de normativización del poder político. Cada vez es más posible afirmar que vivimos en una situación de normativismo constitucional, derivado precisamente de la implementación de las reformas electorales a la Constitución y a las leyes en materia electoral.

No se trata de afirmar que en nuestro país, la Constitución rige en todo momento y en todos los casos el proceso político como exige la teoría de Loewenstein antes expuesta, pero es evidente que la vigencia de la norma se convierte cada vez más en lo normal.

### **III.I Marco Teórico**

#### **III.I.I Régimen Jurídico vs. Sistema Político**

Jean Louis Quermonne define régimen político como el “conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren a formar el gobierno de un país durante un periodo determinado”<sup>269</sup>.

Así visto, el régimen o sistema político es un concepto más amplio que el sistema constitucional y sin duda lo incluye. Evidentemente, un sistema jurídico precede al régimen político, pero aquél, el sistema jurídico, no siempre es suficiente para

---

<sup>268</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.*, 76.

<sup>269</sup> QUERMONNE, Jean Louis. *Les Regimes Politiques Occidentaux*. Ed. Du Seuil. Francia: 1986, 11 y 12.

explicar por qué se dan importantes “mutaciones”, en el sentido que le da Loewenstein, entre la norma y lo normado.

Ese es el caso particular de la Constitución Mexicana, que será objeto de nuestro estudio. Tenemos la pretensión de mostrar que su “representación”, o la representación que de ella han hecho los juristas mexicanos, respondió mucho más a criterios políticos que a los estrictamente jurídicos normativos.

Entre los autores mexicanos que han sostenido la tesis de que nuestra Constitución ha sido estudiada más bajo un enfoque de tipo político que el meramente jurídico-normativo, está José Ramón Cossío cuando dice que los juristas mexicanos se hicieron una representación de la Constitución de Querétaro, en la que prevaleció el punto de vista político sobre el normativo<sup>270</sup>.

En catorce representaciones que a su juicio expresaban la “realidad” del texto constitucional, Cossío dice que estos autores privilegiaron el enfoque que se dio a su estudio, el que como señalamos se alejaba de la dogmática constitucional y se adentraba en las interpretaciones históricas y sociales.

Este mismo autor dice en la séptima representación que “La Constitución mexicana hizo realidad el ideal de la revolución por una mayor justicia social y por una igualdad real a favor de la dignidad de tal manera que esos ideales constituyen su esencia misma”<sup>271</sup>.

En las “representaciones”, octava, décima y undécima, Cossío Díaz señala cómo entre esas representaciones se privilegiaba la que tenía que ver con la Revolución

---

<sup>270</sup> COSSÍO, José Ramón; *Cambio Social y Cambio Jurídico*. ITAM & Porrúa. México: 2001.

<sup>271</sup> *Ibidem.*, 101.

Mexicana y cómo sus postulados se volvieron ley. Señala que: “la revolución se hizo norma constitucional y por ende su interpretación, y en general el sentido de ella, no era ‘sino la ejecución o realización de la revolución misma’<sup>272</sup>.”

También en el mismo sentido advierte que “si la Constitución es producto de la revolución...la Constitución contenía las decisiones políticas fundamentales de ese movimiento”, o la undécima que señala que “si la Constitución es producto del movimiento revolucionario, debe aceptarse su supremacía en tanto recogía las grandes decisiones políticas; sin embargo, debido a que tales decisiones eran políticas, no podía aceptarse la normatividad constitucional, pues ella hubiera conllevado la aceptación de un criterio “técnico” o “formal” para la interpretación de su texto”<sup>273</sup>.

Éstas y otras de las representaciones de la Constitución de Querétaro, permearon en el ánimo de la mayoría de los estudiosos de nuestro proceso político constitucional. Cabe incluso señalar que en esta materia, no ejercieron el espíritu crítico que debe acompañar a las obras científicas.

En las páginas anteriores, hemos tratado de mostrar la particular historia de los documentos constitucionales que nos han regido en los casi doscientos años de vida independiente. Queremos demostrar que en nuestro país, como por cierto ha sucedido en muchos otros del mundo, sobre la vigencia de la Constitución ha prevalecido en los diferentes momentos de nuestra historia, el sistema político sobre el documento constitucional.

Citamos antes y conviene reproducir aquí, las notas características y sobre todo las diferencias entre el sistema político y el régimen político mexicano. Al respecto Luis

---

<sup>272</sup> *Ibidem.* 101 y 102.

<sup>273</sup> *Ibidem.* 102.

Medina, ha dicho que la nota distintiva entre uno y otro es la vigencia o la no aplicación de la Constitución en la regulación y ordenación del proceso político.

Aunque seamos reiterativos, conviene aclarar que cuando distinguimos entre sistema y régimen político, los queremos definir de la manera siguiente:

Luis Medina Peña, citando a Luis Aguilar Villanueva, señala que éste realizaba la distinción entre los siguientes términos: “régimen denotará la juridificación de las relaciones sociales históricamente existentes....mientras que sistema denotará las mismas relaciones de poder existentes y actuantes realmente en la sociedad”<sup>274</sup>.

Por su parte, Medina Peña aclara que “no hay que identificar reglas formales con legalidad y reglas informales con ilegalidad....reglas formales e informales, en nuestro caso, régimen y sistema político, se complementan y ambas se ubican en el terreno legal... El régimen proporciona el marco general para la concreción y operación de las reglas informales propias del sistema político. Las reglas informales del sistema político se establecen y desarrollan en algún momento histórico para encauzar la acción de los actores políticos y sus expectativas”<sup>275</sup>.

En el mismo sentido se encuentra la definición de régimen contenida en el Diccionario de Política de Norberto Bobbio y Nicola Matteucci: “por régimen político se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones... las instituciones constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los individuos comprometidos en la lucha política su papel”<sup>276</sup>.

---

<sup>274</sup> MEDINA PEÑA, Luis. *Invencción del Sistema Político Mexicano*. FCE. México: 2004, 119 a 123.

<sup>275</sup> *Ibidem*

<sup>276</sup> BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores. Trad. De Jorge Tula y Alfonso García. México. 5ª. Edición: 1988., 1409.

Por sistema político, el mismo diccionario de los afamados autores entiende este término, en su acepción más general: “a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca”<sup>277</sup>.

Las precisiones anteriores tienen importancia porque en este último apartado, habremos de analizar cómo en las décadas que siguen a la expedición de nuestra Carta Magna de 1917, hasta épocas muy recientes, el Estado mexicano estuvo regido más bien por el sistema político, que por el régimen político-jurídico que ha pretendido que rigiera apegado a las normas de la Constitución de 1917.

### **III.I.II Teorías Sobre los Sistemas de Gobierno, Electorales y de Partidos**

La gobernabilidad y las instituciones democráticas se encuentran inextricablemente ligadas por una relación tripartita entre el Sistema de Gobierno, Electoral y de Partidos. El reconocido autor Dieter Nohlen establece que el tercero de éstos, a diferencia de los primeros, no es una variable que constitucional o institucionalmente pudiera seleccionarse de manera definitiva, puesto que no se trata de determinar un sistema presidencialista o parlamentario, o mayoritario o proporcional, respectivamente, o una combinación de éstos, sino de considerar variables histórico-sociales, que si bien se encuentran relacionadas con los factores formales del poder, no dependen únicamente de decisiones institucionales<sup>278</sup>.

En este sentido, en las próximas páginas se analizarán las teorías relativas a los sistemas anteriormente mencionados, y al final de estas páginas se realizará un acercamiento a la realidad y las propuestas que en nuestro país se han presentado,

---

<sup>277</sup> *Ibidem*

<sup>278</sup> NOHLEN, Dieter; *El Contexto Hace la Diferencia: Reformas Institucionales y el Enfoque Histórico-Empírico*; UNAM & TEPJF; México: 2005.

con el fin de asegurar el mantenimiento de la normatividad constitucional que se ha venido dando en los últimos años a raíz de los cambios políticos recientes.

### **III.I.II.I Teorías Relativas a los Sistemas de Gobierno**

De acuerdo a Josep Sorti, es posible encontrar la existencia de sistemas presidencialistas, parlamentarios y semi presidencialistas, en función del tipo de relación que se da entre el Poder Legislativo y Ejecutivo en el ejercicio del gobierno.

El presidencialista se basa en el principio de la separación de poderes, en el sentido de que el Ejecutivo y Legislativo son independientes uno del otro, ya que ambos son elegidos por el electorado y tienen funciones diferentes. Dicha separación de poderes se explica como una garantía de la limitación del poder. El gobierno en este sistema es en la práctica un órgano de colaboración entre el Presidente y sus Secretarios de Estado. El ejemplo típico de este modelo es el norteamericano.

En este sistema el Poder Ejecutivo está en manos únicamente del Presidente, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo son designados por voto popular, el Ejecutivo actúa con independencia del Legislativo, y el Presidente tiene la facultad de designar y remover a los Secretarios de Estado.

Así, la separación de Poderes y los pesos y contrapesos en el marco presidencialista de gobierno se complementan con las atribuciones de control del Legislativo al Ejecutivo, tales como la aprobación o ratificación de miembros del Gabinete<sup>279</sup>, el Juicio Político, y la aprobación de iniciativas o reformas de ley enviadas

---

<sup>279</sup> El Gobierno americano es designado comúnmente como un gobierno presidencialista, de acuerdo a Karl Lowestein: LOEWESTEIN, Karl. *Op. Cit.*, 130 y subsiguientes. Esto es así en virtud del principio de separación de poderes. Sin embargo, este principio no implica que los Poderes de la Unión no sean interdependientes. Por ejemplo, de conformidad con el artículo 2º, Sección Segunda, de la Constitución norteamericana, el Presidente escuchará el consejo y requerirá el consentimiento del Senado para el nombramiento de los funcionarios de Estados Unidos, incluyendo los embajadores, cónsules, magistrados del Tribunal Supremo y los jefes de los distintos Departamentos [los jefes de éstos forman el Gabinete].

por el Ejecutivo. Por último, dentro de las facultades de vigilancia del Ejecutivo al Legislativo están la iniciativa de leyes y el veto.

Siguiendo con Sorti en los sistemas parlamentarios, por el contrario el Ejecutivo es una emanación del Legislativo. Si el Legislativo elige al Ejecutivo, también lo puede hacer retractarse. Asimismo, en tales países el Jefe de Estado tiene el poder de disolver el Congreso. A diferencia del primero, sólo el Legislativo es elegido electoralmente, mientras que el Ejecutivo es escogido por éste. Ahora bien, el poder Ejecutivo generalmente se divide entre el Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado. El caso alemán es un modelo representativo de este sistema.

Los sistemas mixtos o semi presidenciales tienen los siguientes elementos generales: el poder Ejecutivo es bicéfalo, es decir, existe un Jefe de Estado que debe velar por la preservación de la Constitución y un Jefe de Gobierno que encabeza un Gabinete encargado de llevar la dirección de las políticas gubernamentales; el Presidente, y por lo menos una de las Cámaras, son elegidos mediante voto universal directo para un periodo determinado; el Presidente no puede ser destituido por el Parlamento; la designación y la renuncia del Jefe de Gobierno y de los otros miembros del Gabinete, le corresponde al Jefe de Estado; el Jefe de Estado tiene la facultad exclusiva para disolver al Parlamento, o a alguna de sus Cámaras; entre el Parlamento y el Gobierno, existe un contrapeso, ya que el primero puede exigir responsabilidad política al segundo, negar su voto de confianza o emitir un voto de censura, con lo cual este último está obligado a dimitir. Este sistema se representa claramente en los países con transiciones políticas y tienen su ejemplo más clásico en la V República Francesa

Para el politólogo español Juan Linz, el parlamentarismo con representación proporcional (característico de Europa Occidental, especialmente de Alemania) es el mejor en el sentido de que es más representativo de los diversos grupos (él remarca los étnicos) de la sociedad<sup>280</sup>. Para este autor, las características del sistema mayoritario

---

<sup>280</sup> LINZ, Juan; "Los Peligros del Presidencialismo"; en Diamond and Plattner (editores); *El Resurgimiento Global de la Democracia*; México; UNAM: 1993. 133 y ss.

son: uno, en teoría (porque los que quedan fuera son excluidos) impide la atomización partidista, ya que al haber una concentración de escaños en los dos principales partidos, se evita una disgregación del voto, y se permite la formación de mayorías parlamentarias; dos, fomenta la estabilidad de gobierno, dada por la amplia mayoría con la que el partido gobernante trabaja (lo que Linz denomina 'juegos de suma cero'). De esta manera la oposición no es lo suficientemente fuerte para inestabilizar las políticas gubernamentales (a menos que haya partidos visagra), y se coadyuva de esta manera a la moderación política; tres, se incita el cambio de gobierno, ya que los dos partidos principales pelean por los votos marginales, estos tienen un importante valor en los resultados electorales, y cada cierto periodo el electorado establece la pauta para un cambio de partido gobernante. Cuatro, permite al elector decidir directamente sin delegar la negociación a los partidos, los representantes de la ciudadanía no son escogidos por intermediarios, sino por la ciudadanía misma.

### **III.I.II. Teorías Relativas a los Sistemas Electorales**

Los sistemas electorales definidos por Dieter Nohlen son la manera según la cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según la cual esos votos se convierten en escaños<sup>281</sup>.

Al respecto, Vallés y Bosch afirman que los componentes que más influencia tienen sobre los resultados finales del proceso electoral son: la magnitud del distrito o la circunscripción electoral, la fórmula electoral que convierte votos en asientos, la barrera mínima y la modalidad del voto<sup>282</sup>. A continuación se presentan los componentes más importantes de estas variables<sup>283</sup>:

La fórmula electoral es el procedimiento de cálculo aplicado a los votos expresados por los electores de un distrito para obtener una distribución de escaños

---

<sup>281</sup> NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. FCE. México: 2004.

<sup>282</sup> VALLÉS, J. y BOSCH, A. *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*. Ariel. Barcelona: 1997.

<sup>283</sup> C.fr. LEAL, Cynthia. "Reforma Electoral Municipal en Nuevo León", en *VI Certamen de Ensayo Político*. CEE. Monterrey, Nuevo León: 2005.

entre los candidatos que contienden. Derivado de esta variable, se califica a los sistemas electorales de mayoritarios o proporcionales, según sus resultados. Es así como en el primer tipo, el candidato o conjunto de ellos que consigue el mayor número de votos es el que adquiere el triunfo; mientras que en el proporcional el porcentaje o cuota de votos que gane cada contendiente se le asignará en escaños.

Las fórmulas mayoritarias pueden dividirse en dos tipos: la de mayoría simple o relativa y la de mayoría absoluta. La primera es denominada “*first-past-the-post*” o “*plurality vote*”, según la cual el candidato que gana más votos (independientemente de cuántos sean), gana. La mayoría absoluta exige el cincuenta por ciento de los votos más uno. Dentro de estas últimas cabe mencionar dos variantes: la doble votación y el voto alternativo o preferencial.

El primer sistema es característico de Francia, donde se denomina “*ballottage*” al resultado no absoluto de la primera votación, lo que da lugar a una segunda ronda. En el segundo<sup>284</sup> se busca que en una sola vuelta se reúnan las dos operaciones del procedimiento anterior. Es así como el elector marca cuál es el candidato que prefiere en primer lugar y, posteriormente, enlista sus preferencias en orden de prioridad. Si un candidato obtiene la mayoría absoluta se le declara vencedor, y si no, se elimina al candidato con menos votos, y se traspasan sus segundas preferencias a los demás candidatos. Este proceso se repite hasta que haya un vencedor por mayoría absoluta.

Las fórmulas distributivas o proporcionales se resumen de la siguiente manera: la cuota o cociente electoral ( $q$ ) es igual al número de votos ( $v$ ) entre la magnitud ( $m$ ), es decir  $q=v/m$ . Y de ésta se deriva que el número de votos de cada candidatura ( $va$ ) entre la cuota ( $q$ ) es igual al número de escaños que le corresponde ( $ea$ ), esto es  $ea=va/q$ . Como de estas operaciones quedan fracciones, hay dos maneras de distribuir esos “pedazos” de escaños faltantes: por la fórmula del resto mayor y por la fórmula de la media mayor. La primera se aplica a distritos plurinominales y el criterio para la asignación de escaños no atribuidos en una primera distribución se basa en la

---

<sup>284</sup> V.gr. la Cámara Baja de Australia

magnitud del resto de sufragios no utilizados que presenta cada candidatura. Sus variantes son: Hare Andra, ( $q=v/m$ ), en donde si después de la primera adjudicación de escaños todavía quedan vacantes, se transfieren los votos innecesarios del candidato menos votado a los candidatos con sus segundas preferencias (este se parece al voto alternativo, sin embargo este último se utiliza en fórmulas mayoritarias); Droop – Hagenbach/Bischof- ( $q=v/m+1$ ); Imperiali ( $q=v/m+2$ ); e Imperiali reforzada ( $q=v/m+3$ ). La fórmula de la media mayor tiende a favorecer a los partidos o candidaturas con mayor número de votos, ya que presentan mejores medias en las etapas de distribución. Sus variantes son: D'Hont ( $q=v/1, 2, 3, 4, \dots$  hasta llegar al número total de escaños a cubrir); Sainte-Laguë ( $q=v/1, 3, 5, 7, \dots$  hasta llegar al número total de escaños a cubrir); Sainte-Laguë corregida ( $q=v/1.4, 3, 5, 7 \dots$  hasta llegar al número total de escaños a cubrir); Imperiali ( $q=v/2, 3, 4, 5 \dots$  hasta llegar al número total de escaños a cubrir).

Es posible realizar combinaciones de fórmulas; Vallés y Bosch critican en primer lugar que al uso de varias fórmulas se le denomine como “sistemas mixtos”, “intermedios” o “semiproporcionales”, ya que siempre habrá alguna que es dominante frente a la otra (mayoritaria o distributiva). De igual forma, es posible combinar fórmulas con distritos en varios niveles, y también se pueden combinar o aplicar fórmulas de manera independiente o interrelacionada. Al presentarse las combinaciones de distritos y fórmulas, se distinguen entre sí por la manera de asignación de los escaños, cada asignación puede realizarse de manera independiente o vinculada con los otros niveles: es posible que haya asignación de escaños independientes en los dos niveles de la circunscripción (o asignación con acumulación de escaños), y es posible una asignación de escaños relacionada en los dos niveles de la circunscripción. Esta última posibilidad tiene dos vertientes: en la primera (caso alemán) cada nivel de circunscripción dispone de un determinado número de escaños a distribuir; en la segunda, conocida como sistema con transferencia de votos y escaños sobrantes, los escaños se asignan inicialmente con la cuota Hare, y tanto los escaños pendientes de atribución como los votos sobrantes no utilizados por cada partido se transfieren a una circunscripción más alta.

Es preciso mencionar que la sobre-representación que obtienen los partidos políticos dentro de determinado cuerpo colegiado, se refiere a la proporción de asientos que consiguen en relación con el porcentaje de la votación que alcanzaron en la elección, lo que incide directamente en la pluralidad del cuerpo colegiado, en este caso del H. Congreso de la Unión; mientras que el concepto de representatividad hace referencia a la personificación dentro del cuerpo colegiado que de las necesidades y demandas de la población se realizan.

La barrera mínima o umbral electoral es el número o porcentaje mínimo de votos que debe reunir una candidatura para participar en la distribución de escaños; y el umbral efectivo a su vez, es la cantidad mínima de votos que debe reunir un candidato para poder tener cabida en el cuerpo colegiado, el cual en muchas ocasiones, debido a tendencias mayoritarias en las fórmulas electorales o a las magnitudes de las circunscripciones, sobrepasa a la barrera mínima formalmente requerida.

El distrito o circunscripción es para estos autores un conjunto de electores, agrupados generalmente sobre la base territorial, a partir de cuyos votos se procede a la distribución entre candidatos contendientes de los escaños que constituyen el órgano a elegir.

La modalidad o estructura del voto es la forma que adopta el voto emitido por el elector, al seleccionar el candidato o candidaturas de su preferencia. Esta variable puede configurarse dependiendo de dos criterios: el destinatario del apoyo que el voto contiene y la exclusividad o distribución de dicho apoyo. La primer categoría se refiere a si se vota por un candidato particularmente o a una lista de ellos; y dentro de la segunda se encuentran el voto categórico, el cual se refiere a cuando el votante otorga todas sus preferencias a un solo grupo de candidatos, y el voto preferencial, cuando éste se divide entre diversas candidaturas.

De esta manera, las fórmulas anteriores, dependiendo si tienden más a la formación de mayorías políticas o al pluripartidismo, derivan en la clasificación que ha

sido desarrollada por el politólogo holandés Arend Lijphart, quien hace la distinción entre democracias mayoritarias y de consenso. Los elementos que utiliza principalmente en su análisis son institucionales. En el caso de la democracia mayoritaria, o modelo Westminster, se da en países con tradición anglosajona como Gran Bretaña o Nueva Zelanda. Las nueve características que lo representan son: la concentración del poder Ejecutivo se encuentra en gabinetes de un solo partido y estricta mayoría; la fusión de poderes y el dominio del gabinete; el bicameralismo asimétrico, ya que la Cámara Alta pierde competencia y poder ante la Baja; bipartidismo excluyente; sistema de partidos unidimensional (izquierda-derecha); sistema electoral de mayoría relativa (simple); gobierno unitario y centralizado; Constitución no escrita y soberanía parlamentaria; y democracia exclusivamente representativa, las cuales se aplican en sociedades homogéneas.

Por otra parte, ante la creciente participación ciudadana de grupos no gubernamentales y en general de grupos de presión, se buscan mecanismos institucionales que eviten la marginación permanente de los grupos minoritarios frente a los mayoritarios. Los ejemplos que Lijphart da para este sistema de consenso, y los países representativos de esta postura son Suiza y Bélgica. Las ocho características principales son: grandes coaliciones en el poder Ejecutivo; separación formal e informal de poderes; bicameralismo equilibrado y representación de la minoría; sistemas pluripartidistas; sistemas de partidos multidimensional (aspectos religiosos o étnico lingüísticos); representación proporcional; descentralización y federalismo territorial y no territorial; y Constitución escrita y veto de la minoría (de la mayoría de alguna etnia, por ejemplo), las cuales se aplican en sociedades heterogéneas.

De acuerdo a Josep Sorti Jané, en la actualidad los criterios delimitadores para calificar un sistema político como democrático (o poliárquico, utilizando la terminología de Robert Dahl), tienden a ser más de tipo procedimental-institucional que ideológicos, dado que estos últimos son de una difícil constatación empírica. Así, siguiendo a Robert Dahl, para que exista una democracia hacen falta postulados y garantías institucionales mínimas. Los requisitos necesarios son: que todos los ciudadanos tengan las mismas

oportunidades para formular sus preferencias, manifestarlas públicamente y recibir por parte del gobierno igualdad de trato<sup>285</sup>; y las garantías se refieren a: libertad de asociación, de expresión, sufragio universal, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, e instituciones que garanticen que la política gubernamental dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Sin embargo, de acuerdo a autores que se especializan en las transiciones latinoamericanas, como Guillermo O'Donnell, las poliarquías necesitan consolidarse, o institucionalizarse, en el sentido de que “las apariencias pueden conducir a conclusiones falsas, ya que puede haber otras instituciones, aunque tal vez no sean las que la mayoría de nosotros preferiría o reconocería fácilmente”<sup>286</sup>. Collier complementa lo anterior explicando que la elevada desigualdad socioeconómica está muy relacionada con la institucionalización informal. “¿Quién tiene que aceptar las reglas democráticas formales, y qué tan profunda tiene que ser la aceptación?”<sup>287</sup>, es decir, el clientelismo, el particularismo, el patronazgo, el nepotismo, características todas ellas del neopatrimonialismo, dificultan el principio poliárquico de la distinción conductual, legal y normativa entre una esfera pública y privada establecida teóricamente por Robert Dahl.

### III.I.II.III Teorías Relativas a los Sistemas de Partidos

La doctrina contemporánea imperante establece cuatro características esenciales de los partidos políticos: una organización duradera, una organización local que estructuralmente mantenga relaciones regulares y variadas con el nivel nacional, la voluntad deliberada de tomar y ejercer el poder, y el deseo de buscar el apoyo popular. A éstos, De Andrea Sánchez después de analizar las definiciones que de los partidos

---

<sup>285</sup> DAHL, Robert. *La Poliarquía, Participación y Oposición*, en CASTRO, Román (coordinador). *Temas Clave de Ciencia Política*. Ediciones Gestión. Barcelona: 1995, 27 y 28.

<sup>286</sup> O'DONNELL, Guillermo. “Ilusiones Sobre la Consolidación”. *Nueva Sociedad*. Caracas. No. 104: Julio-Agosto de 1996.

<sup>287</sup> *Ibidem.*, 82.

políticos hacen Carl Friedrich, Max Webber, Hans Kelsen, Paolo Biscaretti di Ruffia, Schumpeter, Epstein, Kenneth Janda, Joseph La Palombera y Giovanni Sartori, añade la independencia orgánica y funcional de los partidos políticos respecto al Estado<sup>288</sup>.

En este orden de ideas, Alfredo Islas Colín señala que los partidos han sido clasificados de acuerdo a su tendencia, integración, sus fines o ideología, es decir, hay distintas formas de llevar a cabo esta clasificación, sin embargo, en este caso señalaremos la formulada por Manuel Martínez Sospedra, basada en la obra de Maurice Duverger<sup>289</sup>:

Por su origen: pueden ser parlamentarios, cuando deben su existencia a la agrupación de los parlamentarios por razones de coincidencia de intereses y opiniones; partidos de origen exterior: aquellos creados por o generados a partir de instituciones o grupos sociales preexistentes; y partidos nacidos por escisión o fusión: surgen cuando se produce una división interna, lo suficientemente grave en un partido preexistente como para que una parte del mismo lo abandone para fundar uno nuevo. O que dos o más partidos preexistentes adopten la decisión de proceder a integrarse en uno nuevo.

También se clasifican por los fines que persiguen en partidos de patronazgo, de clase e ideológicos. La finalidad de los primeros es la obtención de prebendas y cargos para los dirigentes y miembros del partido. Los segundos tienen como fin expresar políticamente los intereses de un estamento y se hallan dirigidos por los intereses organizados correspondientes. Y los últimos se crean en torno a principios abstractos o fines concretos.

De acuerdo al tipo de representación, los partidos pueden agrupar a grupos pequeños de personas, de representación individual, cualificados por su riqueza, influencia o posición social; o grandes, llamados de integración, puesto que son

---

<sup>288</sup> DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José. *Los Partidos Políticos. Su Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política*. UNAM. México: 2002, 64.

<sup>289</sup> ISLAS COLÍN, Alfredo. "Estudio Comparado de la Democracia Interna de Partidos Políticos". disponible en: <http://www.alfredoislas.com>

instrumentos de movilización y politización masivas, teniendo como rasgo característico la integración de ciudadano en la política del partido y de ahí a la política general.

En función de su tipo de legitimación y base social, los partidos pueden dividirse en: partidos de clientela: partidos en los que tiene un papel central los mecanismos de clientela y cuentan con organización débil y escasa de disciplina; partidos étnicos, que expresan políticamente a un grupo social diferenciado en el seno de un Estado multiétnico; los partidos religiosos, que expresan políticamente a la comunidad religiosa; y los partidos de clase, los cuales se refiere específicamente a la clase obrera y que exigen el desarrollo del proletariado industrial.

Por su estructura, los partidos políticos pueden dividirse en partidos de cuadros, de masas o de masa electoral. Los primeros se dirigen a encuadrar una minoría selecta de ciudadanos, con vistas a la obtención de sufragios por la vía de la utilización de la influencia de sus miembros; los de masas se dirigen a obtener la adhesión del mayor número posible de ciudadanos, tienen una ideología marcadamente definida y una organización interna muy desarrollada; y la ideología de los partidos de masa electoral (o partidos de electores) está escasamente definida y su disciplina carece de rigidez. El partido busca obtener una adhesión poli o interclasista.

De acuerdo al factor ideológico, los partidos se clasifican en especializados, totalitarios y de carácter intermedio. La ideología de los especializados sólo está referida a los aspectos políticos de la vida social, sin afectar o referirse a las restantes actividades humanas; en la de los segundos, se ofrece una visión integral del mundo, que engloba todos los aspectos de la existencia humana, que aspira a modelar; y los de carácter intermedio, tratan de explicar fenómenos que van más allá de lo meramente político.

En función de su consistencia organizativa, los partidos se dividen en fuerte y débilmente institucionalizados. Los primeros cuentan con una implantación social fuerte, una sólida estructura organizativa, personal profesional y un patriotismo de

partido, así como con una base social determinada y estable; los débilmente institucionalizados por su parte, no cuentan con el control suficiente de la base social, ya que en su estructura orgánica son altamente permeables a la influencia y presiones externas.

Por último, es posible también clasificarlos de acuerdo a su tamaño, y en este rubro se encuentran los partidos de vocación mayoritaria, grandes, medios y pequeños. Los partidos de vocación mayoritaria poseen o son susceptibles de poseer la mayoría parlamentaria, y tienen la expectativa de formar gobierno por sí solos. Los grandes cuentan con un apoyo electoral importante, sin embargo no pueden conservar las esperanzas de alcanzar la mayoría parlamentaria y tienen la necesidad de contar con el apoyo de otros partidos. Los medios son de tamaño intermedio y sólo pueden aspirar a formar parte de coaliciones. Y los pequeños, de tamaño reducido, son la expresión de minorías significativas, pero alcanzan importancia de acuerdo a su coalición.

Una cuestión que es importante mencionar, es la determinación que de los sistemas electorales realizan los partidos políticos. De acuerdo a Charles Boix, las élites políticas (o los partidos principales) escogen a los sistemas electorales dependiendo de la maximización de la representación que quieran tener, de acuerdo a las siguientes condiciones: mientras la arena electoral no cambia y el sistema electoral en turno beneficia a estos partidos, el sistema electoral no es modificado. Cuando la arena electoral cambia (al entrar nuevos votantes, o en un cambio de sus preferencias), los principales partidos modifican el sistema electoral, dependiendo de la emergencia de nuevos partidos y de las capacidades de coordinación de los viejos partidos. Cuando los nuevos partidos son fuertes, los viejos partidos cambian de fórmulas plurales/mayoritarias a representación proporcional si ningún partido viejo disfruta una posición dominante, pero no lo hacen si sí hay un partido que tiene esta posición. Cuando los nuevos partidos son débiles, un sistema de representación no proporcional es mantenido de acuerdo a la estructura del viejo sistema de partidos<sup>290</sup>.

---

<sup>290</sup> BOIX, Charles. *Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. Cambridge University Press. New York: 1998.

La hipótesis de Rokkan citada por Boix es que la introducción de reglas de representación proporcional se basa en que la naciente clase trabajadora organizada quería tener acceso a las legislaturas, y los viejos partidos más amenazados optaron por la representación proporcional para defender mejor sus intereses. Una generalización analítica de esto la desarrolla en tres pasos: primero, las consecuencias de las reglas electorales influyen en el grado de comportamiento estratégico y el número de candidatos que se presentan; segundo, el cálculo de las reglas y la estabilidad de la arena electoral, si se parte de que los hacedores de la política son los partidos en el poder, ellos no tienen incentivos para modificar el sistema electoral a menos de que lo hagan para mantener su ventaja política; y tercero, la reforma del sistema electoral como una función de la viabilidad del viejo sistema de partidos, tomando en cuenta la fuerza de los partidos entrantes y la capacidad de coordinación de los partidos gobernantes.

De esta manera, los autores establecen que la amenaza percibida por los viejos partidos depende en gran medida del número efectivo de partidos, cuando aumenta la amenaza, disminuye el nuevo umbral electoral.

Tomando en cuenta una perspectiva similar, Rogowski y Linzer concluyen que entre más y mejor avanzado se encuentre el Estado en comercio exterior, más tenderá a utilizar representación proporcional, sistema parlamentario y distritos más grandes<sup>291</sup>. De esta manera se tiene que las economías abiertas tienen sistemas proporcionales ya sea por decisión propia o por requerimientos funcionales impuestos por el comercio.

Las etapas históricas analizadas por estos autores a nivel internacional en los sistemas electorales son la extensión del sufragio universal, la introducción de elecciones competitivas, una realineación política en masiva de los votantes, y los grandes cambios en las organizaciones partidistas. Estos sucesos explican cómo los partidos en el poder deciden modificar sus reglas electorales dependiendo de su

---

<sup>291</sup> ROGOWSKI, Ronald and LINZER, Drew. "Electoral Institutions and Real Prizes Around the World, 1972-2000: Theory and Practice". Nov. 2004, el cual se puede encontrar en: <http://www.wcfia.harvard.edu/seminars/pegroup/RogowskiLinzer440Nov8v2.pdf>

viabilidad política en la arena electoral, bajo dos condiciones: la fuerza de los nuevos partidos y la capacidad de los viejos partidos para coordinarse entre ellos.

### **III.II La Constitución y el Sistema Político Revolucionario**

#### **III.II.I La Constitución de 1917 y su Incapacidad para Construir una Democracia Moderna**

Dijimos al principio que este trabajo es tributario en muchas formas del libro *La Constitución y la Dictadura* de Don Emilio Rabasa, antiguo profesor de la Escuela Libre de Derecho de la ciudad de México, quién a principios del siglo XX, señaló que la propia Constitución de 1857 provocó, por su diseño, la dictadura de Porfirio Díaz.

Dice Rabasa: “Juárez no paró en mientes en los errores de la Constitución, que imposibilitaban la buena organización del Gobierno; no trataba de gobernar, sino de revolucionar; no iba a someterse a una ley que para él y los reformistas era moderada e incompleta, sino a integrar la reforma que apenas delineaba”<sup>292</sup> .

Respecto a la llegada de Porfirio Díaz al poder después de la crisis política que se desató por la caída del Presidente Lerdo de Tejada por el llamado “golpe de Estado Constitucional” que propinó el Presidente de la Suprema Corte, José María Iglesias, el longevo dictador no pretendió modificar el texto de la Constitución de 1857, a la que tantos inconvenientes habían encontrado, tanto Comonfort como Juárez. Porfirio Díaz, “guardó siempre las formas, que son la cortesía de la fuerza. Todas la clases, todos los grupos que clasifica una idea, un estado social o un propósito estaban con él, no como vencidos, sino como cobijados”<sup>293</sup> .

---

<sup>292</sup> RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. Porrúa. México: 1968, 97.

<sup>293</sup> RABASA, Emilio. *Op. Cit.*, 109.

Así continua Rabasa: “La dictadura benévola podría desenvolverse entonces en medio del asentimiento general, formado por respeto y de admiración, de temor y desconfianza.....El régimen del general Díaz era transitorio por personal; para realizar el absurdo de un gobierno sin partidos, lo fundó sobre un programa sin principios; logró borrar pronto la revolución y estuvo a punto de borrar los credos y por no ser obra de partido, la suya se desenvolvió como amplia y notablemente nacional. Durante los veintiséis años de su segunda administración México vivió bajo la dictadura más fácil, más benévola y más fecunda que haya ejemplo en el Continente Americano”<sup>294</sup>.

Igual que las críticas que se le han dirigido a la Carta de 1857, es posible afirmar que la Constitución aprobada en Querétaro, tampoco contenía previsiones en muchas materias que ahora han resultado relevantes para la consolidación de la democracia. Esa puede ser la principal causa de las muchas reformas que se han realizado al texto original, las que en las últimas décadas, han permitido la democratización y en muchas formas la “Constitucionalización” del sistema político que en fechas recientes hemos alcanzado.

En particular, es notable la ausencia de normas fundamentales en material de regulación de la vida política, como son las que regulan las elecciones y los partidos políticos. Evidentemente, por la época de expedición de la misma, la inexistencia de normas relativas al sistema electoral que debería seguirse influyó en este sentido.

La insuficiencia de nuestro texto constitucional de 1917, en lo relativo a la definición de un sistema electoral, provocó que desde las primeras elecciones post-constitucionales, se viviera en éstas una gran incertidumbre en cuanto a los verdaderos resultados. Eso provocó que las elecciones hayan estado siempre marcadas por la sombra de la sospecha y en no pocas ocasiones empañadas por la violencia.

En los primeros años de vigencia de la Carta de Querétaro, la violencia política definió nuestra ruta política. La inexperiencia en las prácticas democráticas, a la que se

---

<sup>294</sup> *Ibidem*.

sumaba la inadecuada definición de las reglas electorales para las elecciones de los poderes políticos, condujo a una situación que pospuso la modernización política y por ende económico y social del país.

La elección de Venustiano Carranza, primer Presidente posrevolucionario, se dio conforme a las reglas del marco jurídico-constitucional surgido de la nueva Constitución. De alguna forma esa elección marcó el inicio de la institucionalización del poder político en nuestro país.

Los avances del Presidente Carranza fueron débiles por la propia situación de ruina en la que quedó el país después de una década de guerra. Las pérdidas materiales como secuelas de la etapa armada de la Revolución, eran evidentes. Los capitales habían salido del país, las tierras abandonadas por la violencia, las ciudades con escasos servicios y las finanzas nacionales en bancarrota por los propios estragos de la situación armada. En síntesis, el país requería iniciar pronto su camino a la reconstrucción nacional, pero ese camino estaría lleno de obstáculos.

Estos son los mismos obstáculos que hasta la fecha provocan discusiones en los medios académicos y políticos del país, sobre la mejor manera de distribuir el poder político y de ejercerlo.

En esta última parte analizaremos el camino seguido, desde las primeras elecciones, que por cierto fueron cuestionadas, hasta las últimas en que pareciera que hemos entrado en lo que se ha dado en llamar “la normalidad democrática”.

El estudio se hará en lo posible privilegiando el análisis jurídico, de las reglas electorales en la Constitución y en las leyes de la materia.

La cronología de las mismas será respetada en lo fundamental, sin que eso implique que en algunos casos, no se hagan referencias a periodos sin estricto orden cronológico.

### **III.II.II La Primera Elección Bajo las Reglas de la Constitución de Querétaro: La Violencia Política y el Fraude Electoral**

Venustiano Carranza ejerció el poder en la etapa previa a la creación de la Constitución de 1917 y era lógico que ya en vigor el nuevo texto político, intentara refrendar su paso por la Presidencia de la República.

En los artículos transitorios de la propia Carta de Querétaro, se establecieron las reglas para las elecciones de los poderes constituidos. El artículo Primero Transitorio estableció que, empezaría a regir desde el 1° de mayo, en cuya fecha deberá instalarse solemnemente el Congreso Constitucional y prestar protesta de ley el ciudadano que resultare electo en las próximas elecciones para ejercer el cargo de Presidente de la República.

En el mismo artículo transitorio se señaló que en esa ocasión no regían los postulados de los artículos 82 en su fracción V, en que se señalaba la prohibición para que quien estuviera en el servicio activo del Ejército, seis meses antes de la elección pudiese aspirar a ser elegido como Presidente de la República. Evidentemente esa previsión tenía como propósito dejar en aptitud a Venustiano Carranza para seguir al frente del Poder Ejecutivo Nacional.

También se señaló en ese artículo que en las elecciones para Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, no estarían impedidos los que entonces ocuparan los puestos de Secretario o Subsecretario de Estado, sin haberse separado de esos encargos seis meses antes de la elección, como se exige desde esa fecha.

Es de destacarse también que en los mismos transitorios, se señalaba que sin importar las fechas de las elecciones de ambos poderes, ejecutivo y legislativo, los efectos temporales de las mismas se retrotraerían al año anterior, es decir, como si los diputados hubieren iniciado su ejercicio el 1 de Septiembre de 1916 y el Presidente Carranza el 1 de diciembre del mismo año. Esto tendría el efecto de reducir los mandatos para los que fueren electos, pero a la vez permitiría, iniciar la vida

institucional con un calendario fijo para la elección y la posterior renovación de dichos poderes. Se sentaban así las bases para el ulterior desarrollo político del país.

De estos artículos transitorios, cabe destacar el segundo en el que se señalaba que el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación [cargo que ostentaba Carranza], inmediatamente que se publique esta Constitución, convocará a elecciones de Poderes Federales, procurando que éstas se efectúen en de tal manera que el Congreso quede constituido en tiempo oportuno, a fin de que hecho el cómputo de los votos emitidos en las elecciones presidenciales, pueda declararse quién es la persona designada como Presidente de la República a efecto de que pueda cumplir lo dispuesto en el artículo anterior.

Conviene destacar como antecedente de esa elección celebrada al amparo de las elecciones realizadas inmediatamente después de la caída del régimen de Porfirio Díaz, en las que salió electo el impulsor de la no reelección porfirista, Don Francisco I Madero.

Resulta lógico suponer que después de décadas de dictadura de Díaz, el país no estuviera en las mejores condiciones para emprender la construcción de una nueva institucionalidad. No obstante esa circunstancia, el nuevo régimen enfrentó, de la mejor manera, al reto de necesidad de realizar las primeras elecciones presidenciales después del exilio de Porfirio Díaz.

A la salida del dictador, se postularon como candidatos a la Presidencia de la República, Francisco I Madero y a la Vicepresidencia José María Pino Suárez. Para ese efecto echaron mano del recién creado Partido Constitucional Progresista. Ambos fueron elegidos por una amplia mayoría en las elecciones del 6 de noviembre de 1911.

Además, con la legitimidad obtenida en la lucha contra el porfiriato, ese partido también ganó las elecciones para la integración del Congreso de la Unión<sup>295</sup>.

Los diputados a la XXVI legislatura, “ensayaron en el curso de esos meses un parlamentarismo a la europea y votaron un número importante de leyes cuyo propósito no fue el de buscar una transformación del país, sino de condiciones democráticas”<sup>296</sup>. Esta Legislatura aprobó así una ley electoral que estableció por primera vez el sufragio universal directo el 19 de diciembre de 1916. También por primera vez en una ley mexicana se hablaba de partidos políticos.

Las disposiciones de esa ley en esta materia señalaban que para “constituir un partido político, era necesario contar con cien miembros, un programa y un órgano de difusión; no debía tener título religioso, ni estar formado en beneficio de una clase o de una religión”<sup>297</sup>.

No obstante esa ley, como señala Garrido, esos mecanismos políticos no correspondían a la realidad social del país y Madero tuvo que hacer frente a las inconformidades de muchas partes y sectores de la población. Esta inestabilidad, condujo a la celebración del Pacto de la Ciudadela, mediante el cual se fraguó el golpe contra el gobierno constitucional. Esa revuelta concluyó con la detención y el asesinato del Presidente Madero y del Vicepresidente Pino Suárez, el 22 de febrero de 1913.

Contra esa circunstancia se alzó Venustiano Carranza, mediante el Plan de Guadalupe, firmado en la Hacienda del mismo nombre el 26 de marzo del mismo año de 1913. Por ese Plan se dio inicio a lo que Garrido considera una segunda etapa de la Revolución Constitucionalista (1913-1914)<sup>298</sup>.

---

<sup>295</sup> GARRIDO, Luis Javier. *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. Ed. Siglo XXI. México: 1985, 33 y subs.

<sup>296</sup> *Ibidem*.

<sup>297</sup> *Ibidem*.

<sup>298</sup> GARRIDO, Luis Javier. *Op. Cit.*, 34.

En el referido Plan se estableció que “1° Se desconoce al General Victoriano Huerta como Presidente de la República, 2° Se desconoce también a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, 3° Se desconoce a los Gobiernos de los Estados que aún reconozcan a los Poderes Federales... 5° Al ocupar el Ejército Constitucionalista la ciudad de México, se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Primer Jefe del Ejército o quién lo hubiere sustituido en el cargo”<sup>299</sup>.

Este “Plan” es el fundamento legal, si es que se puede decir de esa manera con la que Carranza dio sustento a su revolución contra la usurpación de Huerta. Es necesario aclarar que las fuerzas militares que hicieron posible el triunfo contra Huerta, surgieron de las tropas comandadas por el General Álvaro Obregón.

No obstante la fuerza que adquiriera Carranza, ésta no alcanzó para pacificar al país, muchos grupos y fuerzas populares luchaban por la reivindicación de sus respectivos intereses, y acudían a las armas para conseguirlos.

Esto provocó la aparición de la llamada por Luis Javier Garrido, la tercera etapa de la Revolución (1914-1915). En ésta “hubo dos gobiernos, el de Carranza en Veracruz; y el de convencionistas en la capital y tres Presidentes surgidos de la Convención Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro”<sup>300</sup>.

La adhesión cada vez de mayores grupos sociales y sobre todo económicos al proyecto de Carranza, hizo que al final esta corriente resultara triunfadora. La firma primero de una ley agraria en Veracruz el 6 de enero de 1915 y la posterior firma de un Pacto con la Casa del Obrero Mundial, que lo apoyó militarmente, definió la suerte a favor del proyecto del llamado Jefe del Ejército Constitucionalista.

Los triunfos militares del General Álvaro Obregón derrotando el ejército de Francisco Villa marcaron el inicio del fin del movimiento armado. Carranza se consolidó

---

<sup>299</sup> AGUIRRE BERLANGA. M. *Génesis de la Revolución Constitucionalista: Revolución y Reforma*. Edición Facsimilar. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México: 1918.

<sup>300</sup> Se refiere a la Convención de Aguascalientes, que se reunió en esa ciudad en 1914.

como el líder de la revolución triunfante, y surgió entonces la idea de dar cauce político a las inquietudes levantadas por la Revolución. Lo que siguió entonces fue la formación de partidos, clubes o asociaciones políticas que encauzaran la participación política.

Si bien la Constitución no establecía nada con respecto a los partidos políticos, sí se señalaba en el artículo 35, fracción III, que era prerrogativa de los ciudadanos “asociarse para tratar los asuntos políticos del país”.

Señala Garrido<sup>301</sup>, que en dos ocasiones en el seno del Congreso Constituyente, se mencionó a los partidos políticos, una para abogar por la creación de “clubes” políticos locales; y la segunda, una lectura de una carta del Maderista, Roque Estrada, en la que se oponía la sufragio universal de los analfabetas y convocando a la creación de agrupaciones de ciudadanos con el nombre de “partidos club o juntas y que así el sufragio se convertía en la expresión de la voluntad de una minoría. Los partidos políticos fueron por consiguiente aceptados como una realidad de hecho aunque los miembros del ala izquierda, preocupados ante todo por las reformas de tipo social, no consideraban necesario legislar al respecto”<sup>302</sup>.

### **III.II.III La Sucesión de Venustiano Carranza y el Regreso de la Violencia**

Al llegar el momento de la sucesión del poder ejecutivo, Venustiano Carranza quiso, ante la imposibilidad de su propia reelección, impulsar la candidatura de “un civil sin relieve, el Ingeniero Ignacio Bonillas (embajador en Washington)”<sup>303</sup>. Por supuesto que esa decisión de continuidad provocó airadas protestas de personajes que sentían tener méritos suficientes para aspirar a esa posición.

Las disputas por el poder político se resolvían entonces, como muchas ocasiones en el siglo XIX, por medio de la violencia. Incluso la primera elección

---

<sup>301</sup> GARRIDO. *Op. Cit.*, 36

<sup>302</sup> *Ibidem.*, 37.

<sup>303</sup> *Ibidem.*, 43.

después de la promulgación de la Constitución, o sea la de Venustiano Carranza, se resolvió también por medio de la violencia.

Apenas iniciada la gestión de Carranza en 1917 decidió remover a Álvaro Obregón del cargo de Secretario de Guerra. Éste se retiró aparentemente a la vida privada en Sonora, pero como señala Luis Medina<sup>304</sup>: sólo para esperar el momento propicio para regresar a la arena política.

Ese momento llegó en 1919. Para entonces el constitucionalismo se hallaba dividido en dos campos claramente definidos. De un lado se hallaba Carranza apoyándose en los renovadores. Y de otro los radicales, entre los cuales Obregón era ya la cabeza indiscutida, que veían en la reforma agraria y en la protección de los derechos de los trabajadores un medio para hacerse de una base de apoyo político.

Así a finales de 1918, con dos años de adelanto, fue evidente la impaciencia por la sucesión presidencial, por primera vez en muchos años el país enfrentó la renovación vía elecciones de los poderes federales sin posibilidad alguna de reelección del Presidente de la República; también por primera vez, la efervescencia política fue vista por el Presidente de la República como elemento disruptivo de la labor del gobierno y a la colaboración entre los poderes de la Federación. Es precisamente en este punto de la historia donde tiene su origen la idea que ve a la política como algo que obstaculiza la buena marcha del país.

Ante este adelanto político, Carranza pidió se que se postergara la disputa política cuando menos hasta finales de ese año (1919) pues la “consolidación de las metas revolucionarias en leyes orgánicas corría el peligro de frustrarse... La paradoja aparecía con crudeza, se cerraba el camino para la perpetuación de un hombre en la Presidencia de la República, pero se agravaba el de la sucesión pacífica del poder”<sup>305</sup>.

---

<sup>304</sup> MEDINA PEÑA. *Hacia el Nuevo Estado*. FCE. México: 2002, 55 y subsiguientes.

<sup>305</sup> MEDINA PEÑA. *Op. Cit.*, 55.

El desenlace es de sobra conocido, al pretender Carranza imponer como su sucesor a un civil sin ninguna base ni méritos militares, el Grupo Sonora, triunfante en la fase definitiva de la lucha armada, lanzó el Plan de Agua Prieta, cuyo artículo primero establecía el cese del ejercicio del Poder de Venustiano Carranza.

La rebelión del grupo de seguidores de Álvaro Obregón provocó que Venustiano Carranza, intentando salvar su gobierno, buscara una salida hacia el Puerto de Veracruz. Este intento fue frustrado y el Presidente fue interceptado en su huída en Tlaxcalalongo y asesinado junto a algunos de sus seguidores. La violencia política reaparecía con toda su crudeza, y la estabilidad volvía a alejarse de la vida política nacional. Ni siquiera lo reciente de la expedición de la Constitución posibilitó que se ejercieran sus postulados en la sucesión del poder<sup>306</sup>.

Este hecho violento, ocasionó el interinato de Adolfo de la Huerta, designado por el Grupo Sonora como Presidente interino para concluir el periodo inconcluso de Carranza, y abrió el camino para la candidatura del Caudillo triunfante de la Revolución, el General Álvaro Obregón.

Después de una intensa campaña política, la primera verdaderamente nacional en el país<sup>307</sup>, Álvaro Obregón fue elegido Presidente de la República para el periodo 1920-1924. Los hechos de esa gestión no son objeto de este trabajo, baste decir que esa fue la primera vez en la posrevolución en que un Presidente concluyó el periodo constitucional.

Concluido ese periodo, el General Obregón, al menos en la apariencia se retiró de la vida pública refugiándose en la Quinta Chilla, como se llamaba su finca en el

---

<sup>306</sup> Una historia novelada de este episodio de la vida nacional se puede encontrar en BENÍTEZ, Fernando. *El Rey Viejo*, editado en múltiples ediciones por el Fondo de Cultura Económica, desde su publicación original en 1959.

<sup>307</sup> Álvaro Obregón escribió un libro denominado *8 Mil Kilómetros en Campaña*, donde da cuenta de esa campaña.

Municipio de Cajeme, rebautizada como Ciudad Obregón, Sonora, a partir de su asesinato.

La elección de Obregón, la segunda posrevolucionaria, se destacó como sucedería en el futuro, bajo el pretexto de la unidad de las fuerzas revolucionarias, a las que después denominó como la “familia revolucionaria”. Obregón -dice Luis Medina-, simplificaba el análisis diciendo que a esas alturas de la Revolución, en el país sólo había dos partidos:

... el Liberal y el Conservador, así con mayúsculas, y ambos con tendencias diametralmente opuestas. De ellos según Obregón, sólo el Liberal se encontraba en actividad, aunque dividido en infinidad de grupos a su interior... Este partido histórico, decía, triunfaba siempre en las luchas armadas porque era mayoritario en la nación pero fracasaba en las contiendas políticas por su fraccionalismo interno<sup>308</sup>.

En esta afirmación se deja ver ya la necesidad de unificar las fuerzas políticas en torno de un partido nacional que serviría para dirimir las controversias, sobre todo la más difícil que era la sucesión presidencial. Este hecho se concretó en 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), derivado del asesinato de Obregón en su intento por reelegirse en la Presidencia de la República.

#### **III.II.IV El General Plutarco Elías Calles y la Creación del PNR**

El segundo periodo presidencial elegido y concluido en los términos de la nueva Constitución fue el del Presidente Plutarco Elías Calles para el espacio 1924-1928; periodo que se ha dado en llamar el ‘de la creación de algunas instituciones’, por el caso de la creación del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, y otras como

---

<sup>308</sup> MEDINA PEÑA. *Hacia el Nuevo Estado. Op. Cit.*, 56.

la Universidad Nacional Autónoma de México, que dieron inicio a la etapa “constructiva” de la Revolución. Tampoco nos ocuparemos de los detalles profusos de esa gestión<sup>309</sup>.

Lo que es importante para esta investigación, es la circunstancia que se dio al finalizar el periodo del Presidente Calles que provocó la necesidad de realizar elecciones constitucionales para el periodo 1928-1932.

Ante la sucesión de Calles, el grupo triunfante de la Revolución decidió que no existían condiciones adecuadas para exponer la precaria estabilidad política, y recurrió a una Reforma Constitucional para permitir la reelección en la Presidencia de la República.

El texto original de la Carta de Querétaro en su artículo 83 señalaba:

**Artículo 83.** El Presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto.

El ciudadano que sustituyera al Presidente Constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo Presidente para el periodo inmediato.

Tampoco podrá ser reelecto Presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado Presidente interino en las faltas temporales del Presidente Constitucional.

Es notorio que en la redacción original, la prohibición de la reelección se limitaba a la persona que hubiera sido elegido en las elecciones constitucionales, no así al que hubiera ejercido el cargo con el carácter de Presidente sustituto, el que sólo quedaba

---

<sup>309</sup> Los hechos de la gestión de gobierno de Obregón y Calles pueden analizarse en los libros de Luis Javier Garrido y Luis Medina que han servido para este trabajo.

impedido para el periodo inmediato. El mismo supuesto se aplicaba al que fuera nombrado como interino en las faltas temporales del Presidente Constitucional.

### **III.II.V La Contrarreforma Reeleccionista y la Creación del PNR**

Apenas transcurrida la mitad de su Gobierno, el propio General Calles envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el artículo citado, a fin de permitir la reelección de quien antes hubiere ocupado el cargo presidencial.

La propuesta, que fue aprobada sin reparos por los legisladores afectos al Grupo Sonora que en su mayoría controlaban el Congreso, permitió el regreso del caudillo. Así, la redacción del texto del artículo 83 publicado en el Diario Oficial el 22 de enero de 1927 quedó de la manera siguiente:

**Artículo 83.** El Presidente entrará a ejercer su cargo el primero de diciembre del año en que se celebre la elección; durará en él cuatro años, aunque hubiera obtenido licencia en los casos que lo permita la Constitución.

No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de Presidente, sólo por un periodo más. Terminado el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de Presidente en cualquier tiempo.

El ciudadano que substituyere al Presidente Constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo para el periodo inmediato.

Tampoco podrá ser electo para el periodo inmediato el ciudadano que fuere nombrado Presidente interino en las faltas temporales del Presidente Constitucional”.

Es notable que si bien se permitió la reelección del Presidente de la República, ésta se limitara a una sola vez, pero también se permitió la reelección no inmediata, de los ciudadanos que hubieren llegado al cargo como substitutes o interinos.

Si bien esa reforma era “ad hóminem”, dedicada para permitir el regreso del General Álvaro Obregón, era previsible que también se diera a favor del regreso del General Plutarco Elías Calles, una vez que se hubiera cumplido el periodo de Obregón. De esta manera se aseguraba que se resolvería el problema endémico de nuestro país, la sucesión presidencial, que desde siempre se había resuelto por el golpe de estado, el plan revolucionario o la violencia.

Baste señalar la inmensa cantidad de Jefes del Estado que tuvimos en el siglo XIX, algunos de los cuales duraron en su cargo algunos meses, así como otros, notablemente Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez y Porfirio Díaz que en conjunto ocuparon la Presidencia más de medio siglo.

Un año después, en enero de 1928, el propio Álvaro Obregón ya como candidato a la Presidencia de la República, planteó al Congreso de la Unión una nueva reforma al referido artículo 83 de la Constitución, mismo que se publicó en el Diario Oficial el 24 de enero de 1928, para quedar como sigue:

El Presidente entrará a ejercer su cargo, el primero de diciembre; durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato.

Esta reforma denotaba el ánimo de continuismo que prevalecía en los generales Obregón y Calles, dado que esa nueva redacción de la Carta Magna, posibilitaba que ambos se sucedieran en el cargo indefinidamente, hasta que la muerte o la pérdida del poder sobre la sociedad, se los impidiera.

Asimismo, con la nueva redacción además de ampliarse el periodo de gobierno de cuatro a seis años, se establecía la reelección indefinida con la única condición de que no fuera para el periodo inmediato.

La reelección del General Álvaro Obregón para el periodo 1928-1932, terminó de manera cruenta con su asesinato el 17 de julio de 1928, apenas pasadas las elecciones. Es importante destacar que según las cifras de las elecciones de ese año, sería la primera vez en el país, al menos en la posrevolución, en la que el Presidente electo, contaría, además con una mayoría legislativa con la conformación del Bloque Revolucionario Obregonista<sup>310</sup>.

Este suceso marcó de nuevo el derrotero político que parecía azotar a la política nacional: la violencia política; pero la muerte del caudillo fue también la oportunidad para la modificación del camino que el país había seguido hasta entonces. La política de personajes, de los llamados hombres fuertes, debería dar paso a la creación de instituciones estables y duraderas que permitieran el avance del país, y además esta circunstancia obligó al General Calles a retomar la idea antes expresada por el propio General Obregón en el sentido de que era necesario un partido político que aglutinara a los miles de partidos que por entonces existían en el país.

Desaparecido Obregón, de inmediato el General Plutarco Elías Calles fue reconocido por las demás fuerzas políticas como Jefe Máximo de la Revolución. Esto le permitió asumir la tarea de encauzar la disputa por el poder por la vía institucional, lo cual se logró con el anuncio de la creación del Partido Nacional Revolucionario el 1 de Septiembre de 1928, cuando rendía el último informe de su gobierno.

---

<sup>310</sup> MEDINA PEÑA. *Hacia el Nuevo Estado*. FCE. México: 2002, 67.

Las tareas concluyeron con la fundación del PNR en la ciudad de Querétaro el 4 de Marzo de 1929. Con eso México entraba a la modalidad de buscar el poder por la vía de los partidos políticos que se sigue desde entonces, casi sin interrupción<sup>311</sup>.

### **III.II.VI La Consagración Definitiva del Principio de la No Reelección Presidencial**

La muerte -y en medio de los interinatos del sexenio de Álvaro Obregón- obligó a reformar la Constitución de 1917 para reestablecer el principio de la no reelección presidencial. Esto no sucedió sino hasta 1933, ya en plena consolidación del Partido Nacional Revolucionario, cuando a iniciativa de su Presidente, Manuel Pérez Treviño, convencido de que la reelección era “un derecho ciudadano”, pero que la “necesidad de renovarse” era un principio de la Revolución, se sacrificaría ese derecho por el establecimiento de un principio, el de la no reelección<sup>312</sup>.

Para esa reforma el líder del PNR, hizo que fuera la asamblea del Congreso Nacional de Legisladores de los Estados la que propusiera la reforma definitiva al texto del artículo 83 para quedar como sigue, misma que se publicó en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933:

El Presidente entrará a ejercer su cargo el 1° de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o substituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

---

<sup>311</sup> Según MEYER, Jean. *Historia de la Revolución Mexicana (Periodo 1924-1928)*. El Colegio de México. México: 1977, 97. en el país más de 8 mil partidos y clubes políticos, pero según los documentos originales en la creación del PNR sólo acudieron a Querétaro alrededor de 300 donde se celebró la Asamblea de fundación del Partido Nacional Revolucionario.

<sup>312</sup> GARRIDO, Luis Javier. *Op. Cit.*, 142.

Con esa modificación constitucional, quedó establecido (¿para siempre?<sup>313</sup>), que en México no se permitiría la reelección de la Presidencia de la República.

Cabe destacar además que en esa ocasión, también se reformó el artículo 59 de la carta fundamental para establecer que los senadores o diputados podrían ser reelectos para el periodo inmediato, y el 115 para prohibir la reelección absoluta de los gobernadores de elección popular y la inmediata de los miembros de los Ayuntamientos<sup>314</sup>.

En la no reelección de los senadores y diputados, muchos autores recientes encuentran la debilidad que en el futuro mostró el Poder Legislativo ante el Poder Ejecutivo y que marcó mucho de lo que sucedió con el desequilibrio de los poderes en nuestro país, resolviéndose la mayoría de las veces a favor del Ejecutivo.

La sumisión del Poder Legislativo es posible observarla por la cantidad de iniciativas que resolvía del Ejecutivo, casi o sin debate. De las estadísticas presentadas por Pablo González Casanova, es posible advertir que en los periodos de Lázaro Cárdenas y parte del de Manuel Ávila Camacho, el porcentaje de proyectos aprobados por unanimidad era del 100 por ciento.

Posteriormente, en las décadas de los cuarenta al 63, es decir, antes de que entrara en vigor la reforma de 1963 que dio origen a los diputados de partido, las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, eran aprobadas si no por unanimidad, por una avasallante mayoría de nuestro Poder Legislativo<sup>315</sup>:

---

<sup>313</sup> N. del A.

<sup>314</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Editado por la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión en coedición con la editorial Miguel Ángel Porrúa. México: 2000.

<sup>315</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *Op. Cit.*, 235.

### Votaciones de la Cámara de Diputados sobre los Proyectos del Ejecutivo (1935-1964)

Años	No. Proyectos Aprobados	Promedio Dips presentes	Aprobados por unanimidad		Aprobados por Mayoría			
			total	%	total	%	contra*	%
1935	39	95	39	100.00				
1937	23	86	23	100.00				
1941	56	96	56	100.00				
1943	24	78	22	91.66	2	8.34	6	3.87
1947	57	89	42	73.68	15	26.32	41	2.80
1949	65	98	50	76.92	15	23.08	51	3.18
1953	49	100	29	59.18	20	40.82	63	3.00
1955	37	112	23	62.16	14	37.83	84	5.34
1959	39	102	37	94.86	2	5.13	8	4.37
1960	32	108	28	87.50	4	12.50	12	2.79
1961	28	137	23	82.14	6.5	17.85	20	2.88
1962	25	132	22	88.00	3	8.00	13	3.58
1963	31	124	30	96.77	1	3.23	4	3.03
1964	20	172	17	85.00	3	15.00	60	12.07

\* Total de votos en contra sobre los proyectos aprobados por mayoría.

Asimismo, la creación del PNR, antecedente directo del PRI, marcó una etapa de estabilidad y de crecimiento económico como no se había visto en el país en toda su historia. Pero también significó la consolidación del sistema político que dominó en el país por los siguientes años, con la peculiaridad de que esa dominación, no siempre la ejerció en los términos de la Constitución como hemos pretendido demostrarlo.

Esa forma de dominación se consolidó a partir de la reforma constitucional al artículo 83 ya citado. Aunque se decidió la no reelección en el Ejecutivo, al mismo tiempo se decidió la de los diputados y senadores, y además se ampliaron los periodos de esos cargos, de tres años para los diputados y seis para los senadores.

En 1934, después de tres mini periodos de dos años en la Presidencia de la República, motivados por la muerte de Obregón, fue elegido el primer Presidente de seis años. El General Lázaro Cárdenas del Río. Eso le daba ventajas para la consolidación de la hegemonía que el PNR iba alcanzando en la política nacional. La desaparición de la escena política nacional del jefe Máximo de la Revolución, Plutarco

Elías Calles, en la primavera de 1936, dio al Presidente de la República el mando de las instituciones nacionales, como se decía en el lenguaje oficial, y además nació la figura de Jefe natural del Partido en el poder.

Con esa base política, el General Cárdenas, procedió a reformar, en 1938 el Partido Nacional Revolucionario para dar lugar a la transformación en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La transformación básica de esa reforma fue la creación de los sectores de partido que sustituían a los grupos, camarillas, cacicazgos y facciones que desde su origen conformaban el partido y que había salido muy desprestigiado de las elecciones celebradas en 1937, a mitad del sexenio 1934-1940.

En su mensaje de año nuevo, el Presidente Cárdenas señaló que “la nueva organización que había de darse al partido político de la Revolución lo había hecho para que el pueblo pudiese hacer uso de su derecho cívico interviniendo en los asuntos de interés nacional... y en la designación de los hombres que habrían de servir en los puestos de elección popular”<sup>316</sup>.

Dice Luis Javier Garrido que en su discurso anunciaba la inminente estructuración de la población según sus sectores de actividad, para lo que si bien Cárdenas quería que México se gobernase por la democracia, ésta no podía “perfeccionarse mientras el pueblo no estuviese organizado para ejercerla y era por ello que se trataba de reunir “a todos los sectores” que estuviesen interesados en el programa social que habría de transformar al pueblo”<sup>317</sup>.

Un hecho notable es que la renovación del Partido Nacional Revolucionario, coincidió en el tiempo con una decisión presidencial de gran trascendencia. El Presidente Cárdenas, el 18 de marzo de 1938 decretó la expropiación de los bienes de

---

<sup>316</sup> GARRIDO, *Op. Cit.*, 238.

<sup>317</sup> GARRIDO, Luis Javier. *Op. Cit.*, 146.

las compañías que explotaban el petróleo en nuestro país, lo que conllevó una gran movilización popular que sirvió de ambientación a la III Asamblea Nacional del PNR que el 30 de marzo de ese año aprobó el nacimiento del Partido de la Revolución Mexicana.

Este hecho consolidó el poder del Ejecutivo, dado que el nuevo partido cobijó bajo su manto a casi todos los grupos, camarillas y facciones que aún subsistían de los años aciagos de la violencia revolucionaria; pero al mismo tiempo provocó preocupaciones en los sectores de la población que decidieron no integrarse a esta nueva corriente y que encabezados por Manuel Gómez Morín decidieron al año siguiente fundar el Partido Acción Nacional (PAN).

De esta manera, quedó integrada la incipiente organización partidista que prevaleció durante todo el resto del siglo pasado. No está de más decir que ambos partidos son los únicos que subsisten hasta la fecha, con la salvedad de que en 1946, el Partido de la Revolución Mexicana, cambió de nombre e incluso de perfil, cuando en la posguerra el país parecía encaminarse a una nueva etapa de institucionalización.

Los sectores, obrero, campesino y militar, se formaron para representar a los intereses tan dispares que conformaban el país. Éstos formaron el pacto de dominación que serviría de sustento al sistema político mexicano.

Los pilares de ese sistema eran, se decía, el Presidente y el Partido en el poder. Nada se le atribuía en la democracia y en la estabilidad política a los otros poderes, ni a los otros componentes del sistema como eran los gobernadores o la ahora llamada 'sociedad civil'.

Para complementar esta dominación, el General Cárdenas, promovió una reforma constitucional para privar a los Ministros de la Corte de Justicia de la Nación de la inamovilidad que se había establecido en el texto original de la Constitución en su artículo 94, para quedar a partir de su publicación en el Diario Oficial del 15 de diciembre de 1934, como sigue:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia... La Suprema Corte de Justicia se compondrá de veintiún Ministros... Los Ministros durarán en sus encargos seis años, pero podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta de acuerdo con la parte final del artículo 111 o previo juicio de responsabilidad correspondiente.

Los motivos expresados en la iniciativa respectiva, señalaban que éstos deberían comprometerse con las políticas de la Revolución. Esto es, se pedía que los Ministros se comprometieran con las directrices del gobierno en turno. Esto los alejaba de su función original y básica que es la de interpretar la Constitución en la solución de las controversias puestas a su conocimiento.

El país entró pues en una etapa de ejercicio del poder basado en los usos y costumbres del sistema político, los que se constituyeron en una especie de Constitución real que de muchas maneras se sobreponía a la Constitución formal, y así el país entró en lo que Jesús Silva Herzog Márquez ha descrito como una “siesta constitucional”.

Estos usos y costumbres del poder, fortalecieron la figura del Presidente, no sólo sobre el Poder Legislativo, sino lo que fue más significativo, sobre el Poder Judicial. La creación de los periodos presidenciales de seis años, los ‘sexenios’ para los mexicanos,

permitieron la creación del Presidencialismo Mexicano que fue el que rigió en lugar y por encima de la propia Carta Constitucional<sup>318</sup>.

Las reglas del juego constitucional debieron haber regido sobre el sistema político, pero como sucede en los países de escaso desarrollo político, es casi una constante que se presente un débil normativismo constitucional. Esto será el objeto de análisis de estas últimas páginas.

Para ello, valga la pena señalar que según Cossío hay cuatro tipos de cambios normativos:

- a) Estableciendo nuevas normas de carácter general.
- b) Realizando modificaciones interpretativas a las mismas normas generales (por los órganos que las aplican o al determinar si han sido interpretadas correctamente por otros órganos estatales).
- c) Estableciendo modificaciones en el proceso de individualización de las normas generales por los órganos que crean normas individuales.
- d) Realizando cambios de interpretación por los órganos que controlan la regularidad de las normas individuales.

En este trabajo se tratará el primer tipo de cambio normativo, dando un seguimiento a las principales reformas político-electorales, puesto que la propia configuración del político del país impedía que fueran posibles las otras formas de realización de cambios normativos. Por un lado estaba vedado al Poder Judicial intervenir o resolver asuntos político-electorales. Desde finales del siglo XIX se decidió que el Juicio de Amparo fuera un medio idóneo para resolver cuestiones políticas no electorales.

---

<sup>318</sup> Para profundizar en este aspecto se puede consultar el libro del Maestro CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Siglo XXI. México: 1979, así como también HERNÁNDEZ, Alicia. *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos*. El Colegio del México, México: 1994, y SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús; "El Fin de la Siesta Constitucional"; en Amparo Casar y Marván (Coordinadores); *Gobernar sin Mayoría*; CIDE & TAURUS; México: 2002.

Si bien el Poder Judicial de la Federación tenía en lo general la misma estructura que la actual. No se habían reglamentado el artículo 105 de la Constitución que amplió la procedencia de las Controversias Constitucionales ni establecidas las Acciones de Inconstitucionalidad. En lo general se prohibía a la Corte la intervención en asuntos políticos<sup>319</sup>, lo que existían eran mecanismos que giraban en torno del poder presidencial para resolver disputas políticas. Tal como lo explica Olga Sánchez Cordero, Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En casi 80 años (hasta 1995) sólo se interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación alrededor de 50 controversias constitucionales, mientras que de enero de 1995, fecha en que entró en vigor la reforma constitucional publicada en diciembre de 1994, al 24 de marzo de 2004, se habían presentado entre controversias constitucionales (811), acciones de inconstitucionalidad (205) y sus respectivos recursos (736), 1752 asuntos. A febrero de 2003, se presentaron entre controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y sus respectivos recursos 1,490 asuntos<sup>320</sup>.

Al respecto, Sartori menciona que “México está... en una transición de un... presidencialismo autoritario sostenido por un sistema de partido hegemónico... a un experimento único de democracia presidencial... (esto) ha ocurrido básicamente en el campo electoral en las reformas que se establecieron entre 1989 y 1993... La transición de desarrolló a lo largo de más de una década, especialmente a partir de la creación del IFE en 1990 y del TRIFE en 1996”<sup>321</sup>.

Aunque Sartori atribuye esta transición a las reformas de 1990 a la fecha, se hará un breve resumen de las principales reformas para demostrar que éstas no fueron

---

<sup>319</sup> Una revisión histórica de este proceso se puede ver en el libro de GONZÁLEZ AVELAR, Miguel. *La Suprema Corte y la Política*. UNAM. México: 1994.

<sup>320</sup> SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga. *Magistratura Constitucional en México: Elementos de Juicio*. UNAM. México: 2005.

<sup>321</sup> SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. FCE. México: 2001, 221.

sino la culminación de una serie de modificaciones iniciadas en la década de los 60, y más decididamente aún, con la llamada reforma política de 1977.

Gracias a esas reformas, la Constitución Mexicana dejó de ser, al menos en lo esencial, una mera declaración de principios revolucionarios, y está en tránsito de convertirse en una Constitución normativa y dando paso a la creación de un Estado Constitucional y democrático de derecho, como lo postulan las modernas teorías en la materia.

### **III.III La Progresiva Liberalización del Sistema Político Mexicano**

#### **III.III.I La Ausencia de Competencia Política**

En el capítulo precedente concluíamos que la creación y la posterior consolidación del PNR-PRM-PRI, acentuó el régimen de partido único que se conformó con esa decisión de los gobernantes surgidos de la Revolución Mexicana. El partido único, se consolidó al grado de no permitir en la realidad la existencia de otros partidos. Además de esa circunstancia los partidos diferentes al PAN no conformaban una oposición real. Existían entonces sólo el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS). Ambos eran además, desprendimientos del Partido de la Revolución Mexicana. El PARM fue una concesión a los militares después de la desaparición del sector militar del PRM y el otro, el PPS, era un desprendimiento de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que había expulsado a los dirigentes de corte marxista.

La competencia política, pues, era virtualmente inexistente; veamos a continuación algunos datos electorales que muestran la debilidad del entonces sistema

de partidos.<sup>322</sup> EL PAN que había sido creado en 1939, como antes dijimos, empezó a competir electoralmente hasta 1943 en las elecciones de diputados federales. Ese año postuló candidatos en 21 distritos y obtuvo 25,000 votos. Para las elecciones presidenciales de 1946, el Partido Acción Nacional propone la candidatura del Lic. Luis Cabrera. En las elecciones de diputados federales obtiene 51,312 votos de un total de 2, 163,576, lo que representó el 2.37% de los votos. En esas elecciones postuló 64 candidatos y se le reconocen cuatro triunfos.

En 1949 en las elecciones para diputados federales, Acción Nacional postula 64 candidatos, logra cuatro triunfos reconocidos y obtiene 121,061 votos de un total de 2,324,305, alcanzando ya el 5.5% del total.

Para la elección de 1952, el PAN postula como candidato a la Presidencia de la República, al licenciado Efraín González Luna. Obtiene 285,555 votos, 7.7% del total. En las elecciones de diputados federales de 1952 el PAN obtiene el 8.27% del total de los sufragios. Para 1955 el porcentaje sube a 9.17%, perfilándose el partido como la oposición mas fuerte en el terreno electoral.

El partido participa en las elecciones presidenciales de 1958, postulando a Luis H. Álvarez. En esas elecciones el PAN propone 139 candidatos y se le reconocen seis triunfos, protestando por el fraude electoral decide retirarse de la Cámara, pero algunos diputados electos desobedecen la resolución y son expulsados. En esas elecciones obtiene 749,519 votos de un total de 7, 343,527 y alcanza un porcentaje de 10.20%.

En el periodo de 1958 a 1962 dirige Acción Nacional el Lic. José González Torres. De acuerdo a Guillén Vicente, “el partido continúa en su línea de oposición sentada desde su fundación, con sólidos principios doctrinarios basados en la democracia sin abandonar la defensa de la propiedad privada”<sup>323</sup>.

---

<sup>322</sup> Datos tomados de GUILLÉN VICENTE, Alfonso. “Partido Acción Nacional”. En RODRÍGUEZ ARAUJO, OCTAVIO. *La Reforma Política y los Partidos en México*. Ed. Siglo XXI. México: 1979, 125 a 137.

<sup>323</sup> GUILLÉN VICENTE, Alfonso. *Op. Cit.*, 127.

En 1961, en las elecciones de diputados federales, postula 95 candidatos, conquistando cinco curules. Obtiene el 7.57% de los votos. En 1962 llega a la presidencia del partido uno de sus más brillantes ideólogos, Adolfo Christlieb Ibarrola, que permanece hasta 1968.

José González Torres como candidato panista a la presidencia de la República se enfrenta a Gustavo Díaz Ordaz, candidato del PRI. El PAN obtiene más de un millón de votos con lo que alcanza el 11% de la votación.

### **III.III.II Introducción de los Diputados de Partido**

Después de la reforma constitucional hecha por López Mateos al artículo 54, que instauro los diputados de partido, se celebran las elecciones de diputados federales de 1964. El Partido Acción Nacional presenta 174 candidatos y alcanza dos diputados de mayoría y 18 de partido (el máximo que concedía la ley), con el 11.51% de la votación.

En 1967 el PAN participa en todos los distritos electorales con 176 candidatos a diputados federales. Obtiene el 12.29% de los votos, un diputado de mayoría y 19 de partido.

En la campaña presidencial de 1970 se presenta como candidato panista el Lic. Efraín González Morfín, obteniendo frente a Luis Echeverría Álvarez del PRI, casi dos millones de votos y un porcentaje mayor al 13%. En las elecciones de diputados federales obtiene veinte diputados de partido gracias a 1, 832,289 votos a su favor, lo que significó un porcentaje de 13.58%.

En las elecciones de diputados federales de 1973 Acción Nacional obtiene más de dos millones de votos y alcanzó casi el 15% de los votos, postulando 173 candidatos logra 4 diputados reconocidos por mayoría y 21 de partido. Lo anterior gracias a la

modificación introducida por Echeverría que ampliaba el número de diputados de partido a 25.

Después de haber alcanzado en 1973 el 15% de la votación en la elección federal de 1973, el PAN decide no postular candidato a la elección Presidencial de 1976. Una profunda división interna que no pudieron superar, hizo que se abstuviera de competir por Presidencia de la República. Sin candidato, obtiene el 3% calculado sobre el total de empadronados en 1976 como una muestra fehaciente de su crisis interna. En esa elección, postula 129 candidatos obteniendo solamente 20 diputados de partido.

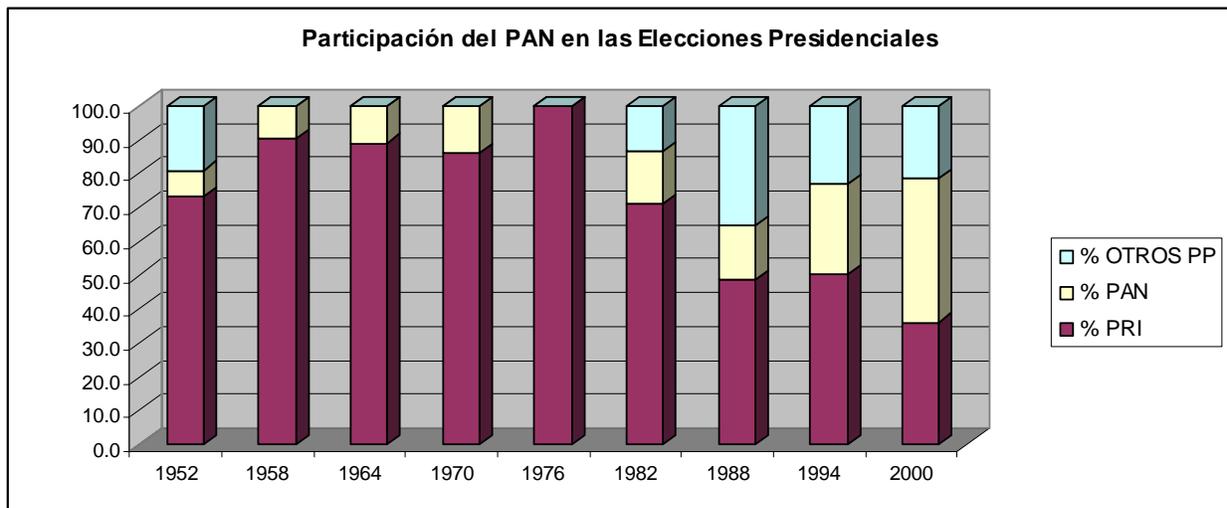
Esa decisión mostraba que nuestro régimen de partidos estaba en franca decadencia, las divisiones internas provocaban la abstención electoral. Esta decisión del PAN, provocó que en las elecciones presidenciales de 1976 tuviéramos un sólo candidato a la Presidencia: José López Portillo; siguiendo la práctica de los últimos años, se postuló a un Secretario del Gabinete del antecesor.

### **III.III.III Inicio de la Reforma Política**

El Partido Acción Nacional, con su abstención, provocó que la de López Portillo fuera una candidatura única, dado que los otros dos partidos con registro, el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana decidieron registrarlo también como su candidato.

Con esa actitud el PAN, quizá sin proponérselo, provocó la peor derrota al “partido oficial” como se le llamaba en esa época al partido en el poder. Las críticas internas y externas a esa situación no se hicieron esperar y se inició una etapa de cuestionamientos a la naturaleza del partido en el poder. Se le equiparó con los sistemas de partido de estado que existían en la antigua Unión Soviética y la caracterización de autoritarismo sobre el sistema político mexicano empezó a aflorar en el país.

A continuación se presenta una gráfica con los porcentajes de oposición que tenía el partido oficial en este periodo, el cual representa la importancia de Acción Nacional como partido de competencia real y potencial al sistema<sup>324</sup>:



Entrando en función el nuevo gobierno el 1 de diciembre de 1976, el Presidente José López Portillo, anunció su intención de profundizar la apertura democrática iniciada por su antecesor. Ante ese efecto el primer día de abril de 1977, durante el informe del Gobernador de Guerrero, el Secretario de Gobernación que entonces asistía a ese acto, anunció la intención del Presidente de iniciar una reforma política de largo aliento. Los objetivos de esa reforma política fueron señalados por Reyes Heróles al afirmar que:

Endurecernos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y del orden político nacional. Frente a esta pretensión, el Presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el

<sup>324</sup> Es importante destacar que en las elecciones de 1958, 1964, 1970 y 1976 el PPS y el PARM apoyaron al candidato del PRI; y en 1977 el PAN no presentó candidato. Elaboración propia con datos de LOAEZA, Soledad. *Oposición Leal y Partido de Protesta*. FCE. México: 1999, 31, y JIMÉNEZ BADILLO, Margarita. *La Oposición Parlamentaria en México*. Porrúa & Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura. México: 2006, 95 y 123.

complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucha de la mayoritaria, forman parte de la nación. La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores del derecho<sup>325</sup>.

Después de ese acto hubo una convocatoria a los diversos partidos y grupos políticos del país a que se reunieran en la Secretaría de Gobernación a plantear sus puntos de vista en torno a este propósito.

Las audiencias públicas, de las que existe una memoria impresa editada por esa Secretaría, sirvieron para llegar a acuerdos para la democratización del país. Éstas se discutieron en El Congreso de la Unión ese mismo año y se publicó en el Diario Oficial el decreto que modificó 17 artículos de la Constitución de 1917, con alteraciones que en su conjunto representaban la reforma política que el gobierno de la República había prometido y auspiciado.

Es de esta manera como comenzó la liberalización política en nuestro país, a partir del crecimiento de la oposición dentro de los canales formales de poder, derivado de las reformas electorales a nuestra Constitución y las leyes en la materia. A continuación se realizará una breve descripción de todas éstas, para posteriormente analizar los efectos que tuvieron en nuestro sistema de gobierno, electoral y de partidos, y los que a su vez cada una de éstas promovieron, respectivamente, en las otras dos.

---

<sup>325</sup> Ver RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio. *La Reforma Política y los Partidos en México*. Ed. Siglo XXI. México: 1979, 87, y MIRÓN y PÉREZ. *López Portillo: Auge y Crisis de un Sexenio*. Plaza y Valdés. UNAM. México: 1988, 47.

### III.IV Evolución de las Principales Reformas Político-Electorales<sup>326</sup>

#### III.IV.I Ley Electoral del 19 de Diciembre de 1911

De acuerdo a García Orozco, con el movimiento revolucionario de 1910 y sus antecedentes,

... las fuerzas políticas paulatinamente se van escrutinando, ampliando su perspectiva ideológica y conformándose como fuerza organizada. Esta primera fase de organización expresada en toda su intensidad a través del movimiento armado, habrá de fructificar en su reconocimiento legal, por primera vez, en la Ley Electoral de Francisco I. Madero, del 19 de diciembre de 1911<sup>327</sup>.

En este ordenamiento promulgado por el Presidente Madero, se establece el censo electoral y se prevé que cada dos años se dividiría al país en distritos electorales y en colegios municipales sufragáneos. Los Presidentes de los Ayuntamientos, a su vez, dividían a los municipios en secciones de 500 a 2,000 habitantes; por cada 500 habitantes se elegiría un elector. Esta fue la primera Ley Electoral que reglamentó los partidos políticos, al señalar de una manera muy breve los requisitos para su Constitución y funcionamiento, los que por otra parte eran muy sencillos, lo que provocó, como se ha citado con frecuencia en nuestro país, que el número de partidos se haya multiplicado en 1928 a alrededor de ocho mil.

El 22 de mayo de 1912 se reformó la ley para señalar que la elección de diputados y senadores se hacía directa, quedando la del Presidente y la de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con carácter de indirecta. La votación siguió siendo secreta y la mayoría relativa en los términos de la Ley de 1911.

---

<sup>326</sup> Elaboración propia a partir del análisis de GARCÍA OROZCO, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana (1812-1977)*. Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. México: 1978.

<sup>327</sup> GARCÍA OROZCO, Antonio. *Op. Cit.*, XXXIII.

### **III.IV.II Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de Septiembre de 1916**

De acuerdo al autor anteriormente referido, la mayoría relativa cobra “carta de naturalización definitiva”<sup>328</sup> con esta Ley; el voto vuelve a ser público, ya que se obliga al elector a que firme la boleta, y los casos de empate se resolvían por sorteo público que realizaban las juntas computadoras.

Esta Ley-Convocatoria contiene algunos avances de la legislación maderista, habiendo recogido las prácticas electorales más utilizadas hasta esa fecha que son el padrón electoral, la instalación de casillas y la votación.

### **III.IV.III Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario del 6 de Febrero de 1917**

En cuanto al Padrón Electoral se respeta la Ley anterior, salvo que la Junta Empadronadora entregaría a los ciudadanos, además de las boletas para elegir diputados, la de senadores y Presidente de la República.

Cada Cámara calificaba sus respectivas elecciones: se designaban dos comisiones dictaminadoras. La elección directa del Presidente de la República se instaura con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida el mismo año. La calificación de la elección del Presidente, la hacía la Cámara de Diputados y declaraba electo al que hubiere obtenido mayoría absoluta de votos.

### **III.IV.IV Ley para la Elección de Poderes Federales, del 2 de Julio de 1918.**

De acuerdo al referido autor, el voto vuelve a ser secreto con la Ley para la Elección de Poderes Federales, del 2 de julio de 1918, ya que el artículo 55 preceptuaba:

---

<sup>328</sup> *Ibidem.*

Provisto de las boletas, el elector se retirará a la mesa o gabinete, en su caso, y allí, en secreto, marcará con una cruz el anillo de color del candidato registrado por quien vota o inscribirá en el lugar correspondiente el nombre del candidato no registrado<sup>329</sup>.

Con lo anterior, desapareció la práctica de que el elector tuviera que firmar las boletas. Por otra parte, la elección del Presidente de la República deviene relativa.

De igual manera, se estipuló que las listas electorales serían permanentes y sujetas a revisión cada dos años. Se concedía el voto a todos los varones de 18 años si eran casados y de 21 si eran solteros, que estuvieran en ejercicio de sus derechos políticos e inscritos en los registros de la municipalidad. Así, el voto quedó establecido como directo y secreto, pero no universal. No fue sino hasta el régimen del gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortines que adquiere esa característica al reconocer a la mujer su derecho de voto activo y pasivo.

También, se estableció que los candidatos independientes tendrían los mismos derechos conferidos a los candidatos de partido.

Por otra parte, García Orozco menciona que desde 1918 la fórmula que ha regido es la mayoritaria relativa, hasta la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), de fecha 28 de diciembre de 1977, que instaura un sistema mixto con dominante mayoritario. Así, en 1963 se dio representación parlamentaria a las minorías mediante la yuxtaposición de diputados de partido, que no modificaba trascendentalmente el sistema mayoritario.

Por lo que se refiere a la calificación de las elecciones por parte del Congreso, el sistema instaurado en estos años permaneció invariable para las elecciones presidenciales, incluso hasta mediados de la década de los noventa.

---

<sup>329</sup> *Ibidem.*

Es de destacarse que bajo esta legislación se rigieron los procesos electorales por casi treinta años. Su larga permanencia puede obedecer a la estabilidad de los años del régimen impuesto por el PNR-PRM que se pueden ubicar entre 1929 y 1946. Ésta es sin duda la ley electoral que ha permanecido en vigor por más tiempo en el país.

### **III.IV.V La Ley Electoral Federal de 1946**

Dio comienzo una nueva época en la reglamentación jurídica de los partidos políticos en México. Esta ley consigna en su capítulo III “un verdadero régimen de partidos políticos nacionales”<sup>330</sup>. Entre las principales novedades de esta ley en materia de partidos cabe destacar que por vez primera en una ley electoral mexicana se estableció la figura de la coalición y se enumeraron las causas de la cancelación temporal y definitiva del registro de los partidos políticos.

El artículo 22 estableció, de manera naciente en México un concepto jurídico de partido. De esta definición se obtienen la naturaleza jurídica de los partidos y sus funciones principales, ya que sentaba que los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política. De esta manera, bajo la nueva ley se dejaba atrás la concepción puramente electoral de los partidos políticos, para considerarlos como entes de vital importancia en la participación política de la población. Esta definición permitió así fuera de manera incipiente la creación de un sistema de partidos en la política mexicana.

La citada ley establecía que para los efectos de la misma solamente serían reconocidos como partidos políticos los partidos nacionales, mas para constituir un partido político nacional se requería cumplir una serie de condiciones de tipo cuantitativo y cualitativo ante la Secretaría de Gobernación.

---

<sup>330</sup> *Ibidem*

La Ley de 1946 penetró hasta la vida íntima de los partidos al establecer en su artículo 25 que los estatutos de los partidos políticos determinarían necesariamente un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones; un programa y método de educación política de sus miembros; un sistema de sanciones para los miembros que falten a los principios morales o políticos del partido y la distribución de funciones, obligaciones y facultades entre los diferentes órganos del partido. Cabe hacer notar que la fracción I, al establecer un sistema de elección interna para la designación de los candidatos omite aclarar si la elección interna debe o no ser democrática, con lo que se dejan abiertas las puertas de la “ley de la tendencia oligárquica de los partidos”<sup>331</sup>.

Esta ley se debe a la obra del alemán Robert Michels quien en los albores del siglo XIX, enunció la que se conoce como Ley de Hierro de la Oligarquía en los partidos. En síntesis señala que en donde hay una fuerte organización, hay una oligarquía que se impone sobre los miembros del partido y termina dominándolo.

Otra de las principales innovaciones de la Ley de 1946 fue el establecimiento de un registro partidario que otorgó personalidad jurídica a los partidos. El procedimiento de registro principiaba con la solicitud de registro del partido ante la Secretaría de Gobernación, que le otorgaba un certificado de registro siempre y cuando en cada entidad de la República hubiera celebrado una asamblea en presencia de un notario o funcionario que haga sus veces, quien comprobaba la identidad de las personas que se afiliaran para formarlo y su residencia, dando fe de que hay por lo menos el número mínimo que exige la Ley. Una vez obtenido el registro y publicado en el Diario Oficial de la Federación, los partidos adquirirían su personalidad jurídica y automáticamente gozaban de todos los derechos inherentes a la misma, pudiendo adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines.

---

<sup>331</sup> Ver MICHELS, Robert. *Los Partidos Políticos: Un Estudio Sociológico de las Tendencias Oligárquicas de la Democracia Moderna*. Volumen I y II. Amorrortu Editoriales: 1991, así como también LINZ, Juan. *Michels y su Contribución a la Sociología Política*. FCE. México: 1998.

Entre los principales derechos de los partidos políticos estaba el ser representado ante cada uno de los organismos electorales y las casillas electorales del país. Otro de los derechos de los partidos era el de formar confederaciones nacionales y coaligarse para una sola elección.

El registro de los partidos se podía cancelar temporal o definitivamente. La cancelación temporal procedía cuando el partido no funcionara con sus órganos fundamentales, o bien cuando no tuviera oficinas permanentes o no editara su publicación mensual.

Respecto a los organismos electorales, la Ley de 1946 estableció que la vigilancia de todo el proceso electoral se confiaba en una Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que se formaría con el Secretario de Gobernación, algún otro miembro del gabinete comisionado del Poder Ejecutivo, dos integrantes provenientes del Poder Legislativo, un senador, así como un diputado, también comisionados por sus respectivas Cámaras, o en su defecto por la Comisión Permanente, y finalmente, por dos representantes comisionados de partidos políticos que serían designados bajo común acuerdo por todos los partidos, y en caso de no llegarse a tal acuerdo serían los representantes de los poderes quienes los designarían, siempre y cuando dichos partidos fuesen los más importantes electoralmente en el país, de ideología o programas diversos y que no sostuvieran las mismas candidaturas.

Por otro lado, independientemente de la ya citada Comisión Federal de Vigilancia Electoral, se establecieron las comisiones locales electorales y los comités electorales distritales formados con dos representantes de todos los partidos políticos y tres ciudadanos de la entidad y distrito respectivamente. Como resulta claro, los citados organismos eran responsables de vigilar el despliegue del proceso electoral en sus respectivos ámbitos espaciales. Por otro lado, las irregularidades o vicios electorales eran consignados en un acta que se remitía para su conocimiento a la comisión Federal de Vigilancia Electoral.

El cómputo y el escrutinio electorales bajo la Ley de 1946 se realizaban por la Junta Computadora, instalada por los nacientes comités electorales distritales y formada por los Presidentes de casilla de cada distrito electoral, dos secretarios y dos escrutadores provisionales de entre los presentes, quienes mediante escrutinio secreto elegían a la mesa directiva con un presidente, un vicepresidente, cuatro secretarios y cuatro escrutadores.

### **III.IV.VI Ley Electoral Federal de 1951**

Esta Ley se publicó el 4 de diciembre y conservó básicamente la misma estructura que la de 1946, pero con algunas reformas importantes. En materia de partidos, por ejemplo, las modificaciones se refirieron a la definición jurídica de los partidos; a los requisitos para la obtención del registro; al establecimiento de la prohibición de que el sistema de elección de los partidos consistiera en actos públicos que se asemejaran a las elecciones constitucionales; al requerimiento de que la publicación de periódico del partido tenga determinado tiraje, que sería certificado por la Comisión Federal Electoral; a la obligación por parte de los partidos de sostener centros de cultura cívica para sus miembros y a las causas de cancelación del registro.

La Ley de 1951 establece en su artículo 27 –mismo que añade un párrafo a la anterior definición jurídica de partido– que los partidos políticos registrados son auxiliares de los organismos electorales y comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral. La adición del anterior párrafo constituye un avance en la regulación jurídica de los partidos en México pues el Estado les reconoce una naturaleza jurídica mixta, puesto que realizan actividades propiamente públicas.

La Ley de 1951 estableció que para obtener el registro de la Secretaría de Gobernación, los partidos políticos deberían acreditar que cumplen con los requisitos de Constitución, estatutos y órganos fundamentales; que cuentan en el país con más de treinta mil asociados, debiendo acompañar listas de nombres, domicilios y demás

generales de todos y cada uno de los miembros que tengan inscritos; que han celebrado, cuando menos en las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un notario o funcionario que haga sus veces.

Como resulta evidente, los requisitos para el registro se vuelven más difíciles de acreditar. Estos candados, sobre todo el referido a la entrega de una lista nominal de todos los miembros de un partido, provocó en los años de la guerra fría, que los partidos de izquierda, notablemente el Partido Comunista Mexicano, creado antes que el Partido Nacional Revolucionario y que el Partido Acción Nacional, que había quedado sin registro en la conversión del sistema de registro de partidos a partir de 1946, se resistiera a entregar al “gobierno”, al que veía como el enemigo a derrotar, una lista completa de sus opositores.

Asimismo, la Ley de 1951 estableció la denominación de Comisión Federal Electoral que prevaleció hasta nuestros días con la creación del Instituto Federal Electoral en 1990. A semejanza de ella, en cada estado de la federación, se constituyeron Comisiones Estatales, como máximos organismos electorales. La composición de ésta también se reformó en relación con la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que le antecedió. De esta manera, como representante del Poder Ejecutivo Federal quedó únicamente el Secretario de Gobernación. Los integrantes del Poder Legislativo fueron los mismos de la anterior Ley, y la representación de los partidos políticos nacionales se extendió a tres miembros. Asimismo, se dio a la Comisión Federal Electoral la facultad de otorgar o negar el registro de constancias de mayoría expedidas por los comités distritales.

Por lo que respecta al escrutinio y al cómputo electorales, en lo relativo a su primera instancia se el encargó a la mesa directiva de casilla, eliminándose a la Junta computadora y con la participación de los partidos en el nivel casilla. Otra innovación, digna de referirse fue la intervención en el cómputo electoral por parte de los comités distritales y las comisiones locales.

### **III.IV.VII Ley Electoral Federal de 1953**

El 17 de octubre de 1953 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma de los artículos 34 y 115, fracción VI, de la Ley Fundamental que actualizó a México en un renglón que refleja el desarrollo, o bien el subdesarrollo, de las sociedades modernas, según sea el caso. Nos referimos al otorgamiento pleno del derecho al voto activo y pasivo a la mujer. La citada reforma brindó a la mujer plenitud de derechos políticos porque con anterioridad y merced a una adición al artículo 115 constitucional, del 12 de febrero de 1947, la mujer efectivamente gozaba de los citados derechos, pero sólo a nivel municipal. La desigualdad con el varón, permaneció hasta la reforma de 1953, cuando la mujer adquirió el derecho pleno de votar y ser votada en toda elección popular de cualquier nivel.

### **III.IV.VIII Ley Electoral Federal de 1963**

La reforma constitucional de 1963 “constitucionalizó” a los partidos políticos en México, al establecer el sistema de los “diputados de partido”. La citada reforma, según nuestro punto de vista, configura un nivel de constitucionalización –el semántico, en términos de Loewenstein- , aunque no se desglosara el concepto y las funciones esenciales de los partidos, como sucedió con las constituciones europeas de la segunda posguerra y posteriormente en nuestro propio país con las reformas de 1977.

Al comenzar la década de los sesenta, el panorama político mexicano dejaba ver un sistema de partidos en donde el Partido Revolucionario Institucional “seguía adelante con un poder hegemónico indisputado”. Para comprender mejor el panorama de crisis que presentaba el sistema de partidos en México, basta examinar las estadísticas electorales que son elocuentes: en diez años toda la oposición obtuvo un total de 20 curules en la Cámara de Diputados, de un total de 483 que se disputaron en ese lapso. Por lo que a senadurías y gubernaturas respecta, la oposición se fue en blanco.

De esta forma, el 22 de julio de 1963 en el Diario Oficial de la Federación se publicaron las reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 constitucionales. La principal innovación aportada por estas reformas fue la creación de los diputados de partido.

El régimen de diputados de partido quedó asentado la modificación publicada en el Diario Oficial el 22 de junio de 1963 al artículo 54, el cual a la letra decía:

**Artículo 54.** La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

- I. Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;
- II. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;
- III. Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país;
- IV. Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran

- obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección; y
- V. Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Bajo el novedoso sistema de los diputados de partido se llevaron a cabo las elecciones de 1964, en las que el PAN obtuvo 20 curules, el PPS 10, y el PARM 5.

### **III.IV.IX Ley Electoral de 1969**

Con fecha 22 de diciembre de 1969 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la enmienda constitucional al artículo 34 que reducía la edad de 21 años a 18 para que los mexicanos no casados gozaran plenamente de la ciudadanía. Como consecuencia lógica de la anterior reforma, el 29 de enero de 1970 se publicaron las reformas a varios artículos de la Ley Electoral de 1951, a fin de que la edad requerida para que un individuo disfrutara de derechos políticos activos fuese de 18 años cumplidos. Dicha reforma tuvo como sustento la idea de que en razón del dinamismo de los procesos de transformación sociales contemporáneos, los seres humanos evidencian un proceso de maduración más acelerado que los coloca en posición de responsabilidad a una edad más temprana que antaño, lo cual hacía anacrónica la disposición que establecía la edad de 21 años como el umbral para que un individuo soltero ejerciera el voto activo en un país, donde además la gran mayoría de la población estaba ya -desde los años sesenta- compuesta por jóvenes.

Con la misma fecha de la reforma que otorgó el voto a los jóvenes se estableció el registro mediante fórmula para los candidatos a diputados y senadores, quedando integrada cada fórmula por un candidato propietario y uno suplente. De esta manera, se

“colmó una laguna legal que había sido fuente de muchas polémicas”<sup>332</sup>. Por otro lado se estableció que dentro del plazo de registro de candidatos, los partidos podrían sustituir libremente a los que ya hubieran registrado. Pero pasado el plazo, los partidos sólo podrían solicitar ante la Comisión Federal Electoral la cancelación del registro de uno o varios candidatos si la causa era fallecimiento, inhabilitación o la incapacidad del candidato.

### **III.IV.X Ley Electoral de 1973**

El 5 de enero de 1973 fue expedida una nueva Ley Federal Electoral que siguió la tendencia de las anteriores Leyes Electorales Mexicanas, de observar una maximalización progresiva en la regulación electoral; de acuerdo a la Ley de 1973 “fue nutrida con todos los adelantos y aciertos de sus antecesoras, fue elaborada con superior técnica jurídica y más depurada sistematización”<sup>333</sup>.

El artículo 17 de la Ley de 1973 estableció que los partidos políticos nacionales son asociaciones instituidas en los términos de esta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política.

La Ley de 1973 fijó en su artículo 23 los requisitos necesarios para que un partido pudiese constituirse como tal y solicitar posteriormente su registro. Si por un lado se disminuyó el mínimo de afiliados de 75 mil a 65 mil, por otro lado, la exigencia de que los dos mil miembros de cada entidad estuvieran avecinados, cuando menos, en la mitad de los municipios o delegaciones de dicha entidad, con un mínimo de 25 personas por municipio o delegación, implicaba que bajo las nuevas disposiciones la constitución de un partido se volvía más difícil.

---

<sup>332</sup> Instituciones electorales y partidos políticos en México. Jorale. 2005.

<sup>333</sup> *Ibidem*

Bajo la Ley de 1973 se estableció que los partidos políticos nacionales tenían el derecho y la obligación de integrarse a la Comisión Federal Electoral, a las comisiones locales y a los comités distritales electorales mediante un comisionado con voz y voto. Asimismo, los partidos tenían derecho a nombrar un representante de casilla en las mesas directivas de casilla de los distritos en los que postularan candidatos.

Ahora bien, una de las principales innovaciones de la Ley de 1973 fue el establecimiento de un capítulo de prerrogativas de los partidos políticos que a las exenciones fiscales ya conocidas añadió las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, el artículo 39 de la nueva Ley permitió el acceso a la radio y televisión a los partidos, aunque sólo durante los periodos de campaña electoral. No obstante “que el otorgamiento de los tiempos precisos en ambos medios y la producción de los programas”<sup>334</sup> eran hechos por la Secretaría de Gobernación, es innegable que esta prerrogativa significó un avance considerable en la reglamentación jurídica de los partidos.

En lo que concierne al Registro Nacional de Electores se estableció su autonomía administrativa, así como la obligación de dar a los partidos las listas nominales de electores y la facultad de elaborar las estadísticas electorales.

### **III.V Transición a la Normatividad Constitucional**

#### **III.V.I Antecedentes**

La transición a la normatividad constitucional sucede en particular en las pautas relativas a los procesos electorales, las relativas a los partidos políticos e incluso a la composición de los órganos del poder legislativo que ha variado sustancialmente desde la redacción original. En efecto las reformas constitucionales, sobre todo las que en

---

<sup>334</sup> *Ibidem*

materia político-electoral se dieron desde 1963 al artículo 54 constitucional para añadir a los diputados electos de manera directa, a los llamados “diputados de partido”.

Recordemos que en esa reforma se decidió, pretendiendo acabar con el monopolio de la representación política que sustentaba el Partido Revolucionario Institucional, que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se integraría con de dos maneras, o con diputado elegidos de dos formas distintas.

Se dispuso en el artículo 54 que la elección de los diputados sería directa con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 (que señalaba el número de diputados, según la población) y se complementarían, además con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que dispusiera la ley electoral.

Luego enunciaba, en el propio texto de la Constitución, en cinco fracciones, las reglas para acreditar la votación necesaria para que se le adjudicara a los partidos políticos, los diputados a los que tuvieran derecho. En términos generales esas reglas señalaban que era necesario obtener una votación del 2.5 por ciento de la votación para tener derecho a cinco diputados de partido y uno más por cada 0.5 por ciento de votación.

Esta reforma tenía sin embargo diversas limitaciones que en seguida mencionaremos. La Constitución señalaba que para acreditar candidatos se requería la calidad de partido político nacional con registro. La circunstancia es que en esa época sólo contaban con registro legal cuatro organizaciones políticas. El Partido Acción Nacional, El Partido Revolucionario Institucional, El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista.

Además establecía que cada partido sólo podría alcanzar un máximo de 20 diputados, entre los de mayoría relativa y los de partido, y dado el escaso número de partidos, la cantidad de diputados de oposición sería sólo de hasta 60 diputados. Esto imposibilitaba que el partido mayoritario, el PRI, perdiera la capacidad de legislar y gobernar sin limitación alguna. El número total de diputados, aún en el supuesto de repartir sesenta curules, permitiría al poder político actuar sin las limitaciones que impone el pluralismo político.

Sin embargo se debe señalar que esta reforma, la primera electoral de importancia desde 1918, significó la incorporación de los partidos políticos al texto de la Constitución, aunque no se señalaban ni sus características, fines o la forma de participar en la formación de la voluntad general o la obligación de contar con documentos en los que constaran sus estatutos, ideas o principios que postulaban como se hizo en el artículo 41 a partir de la reforma de 1977.

No obstante las limitaciones señaladas a esa reforma, se consiguió que a partir de las elecciones de 1964, la composición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, conociera un pluralismo limitado, pero que contribuyó a romper el monopolio del partido entonces hegemónico. Precisamente de esa reforma y de las posteriores en la misma materia, nos ocuparemos en las siguientes páginas.

### **III.V.II La Constitucionalización de los Partidos Políticos y el Sistema Electoral**

Si bien de 1964 a 1976, es decir en cinco elecciones federales de la Cámara de Diputados, los partidos de oposición tuvieron oportunidad de participar en el reparto de las curules, este método de asignación demostró no ser suficiente para la plena democratización del país o al menos para incrementar el pluralismo político y ante las

elecciones presidenciales de 1976, en las que además se elegirían a los integrantes de las Cámaras de diputados y senadores, el Partido Acción Nacional, decidió no postular candidato a la Presidencia de la República. La inexistencia de un verdadero régimen de partidos aparecía en México.

La candidatura única de José López Portillo<sup>335</sup> provocó que el país fuera catalogado como no democrático por la teoría y la doctrina extranjera, llegando al extremo inclusive de considerarlo como un sistema de partido de Estado semejante a los que existían en las dictaduras del bloque soviético y en países de muy escaso desarrollo político que no podían ser catalogados como sistemas normativos.

Respecto al proceso de constitucionalización de los partidos políticos es necesario señalar que a partir de la segunda posguerra, y como consecuencia de la necesidad de reencauzar los procesos políticos de esa conflagración mundial en los países europeos, se vio la necesidad de impulsar a los partidos políticos.

Eso ha llevado a la doctrina en esta materia a afirmar que “los partidos políticos se configuran en la actualidad como los más importantes sujetos políticos que intervienen en el desarrollo de la vida pública de los modernos Estados de democracia pluralista, es sin duda alguna, la afirmación de una obviedad”<sup>336</sup>.

---

<sup>335</sup> Aunque fue postulado por tres partidos políticos (el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista), mediante el sistema de candidatura común, no tenía adversario contra quien competir por la Presidencia de la República.

<sup>336</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto. “Democracia de Partidos y Democracia en los Partidos”, en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. *Derecho de Partidos*. Espasa Universidad. México: 1992, 40 y subsiguientes.

En el mismo sentido se ha afirmado que los partidos políticos, en tanto “forma histórica de organización de los intereses colectivos, han venido a conformarse, de forma creciente, como el ‘verdadero soberano’”<sup>337</sup>.

En el mismo sentido se ha dicho, quizá un poco exageradamente, que los partidos, “hacen la Constitución, aprueban las leyes, de hecho las elecciones, son el Parlamento, forman el Gobierno, controlan la Administración, dirigen empresas y organismos públicos, y deciden libremente como y cuánto tenemos que financiarles. No es poco, sobre todo si se tiene en cuenta que de la actividad de los partidos la Constitución, sólo dice que ‘concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular’”<sup>338</sup>.

Esa cita, si bien corresponde a lo que sucede en el Constitucionalismo español, vale también para nuestro país. Basta referir que nuestra Constitución desde 1977, con motivo de la llamada Reforma Política que antes citamos, incluyó a los partidos políticos no sólo tangencialmente como en la reforma de los diputados de partido de 1963, sino que al igual que en otras Constituciones, se les señalarán los fines que cumplen en la democracia y en el Estado de Derecho.

Merced a las reformas de ese año, en el artículo 41 de nuestra Carta Fundamental se incluyó el siguiente texto:

---

<sup>337</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto. *Op. Cit.*, 44.

<sup>338</sup> GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. “Democracia de Partidos versus Estado de Partidos”, en *Derecho de Partidos. Op. Cit.*, 1.

**Artículo 41.** Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo.

Esta reforma subsanó una omisión histórica de nuestro constitucionalismo. En nuestro caso, como hemos venido estudiando, la inexistencia o debilidad del sistema de partidos provocaba la debilidad de la división de poderes en México, con el consecuente fortalecimiento de un Presidencialismo que se sobreponía a los otros poderes, fundamentalmente al Legislativo.

Las 51 reformas prácticas a lo largo del periodo estudiado al artículo 73 constitucional, denotaron generalmente un centralismo presidencialista<sup>339</sup>. El Legislativo federal fue acumulando y sucesivamente quitando facultades al resto de los organismos, para atribuírselos a sí mismo y así brindárselas al Ejecutivo federal. Tena Ramírez lo explica mejor:

Se desarrolló incontenible el fenómeno de la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, con absoluta independencia del artículo 29, en grado tal que la mayor parte de nuestra legislación común ha sido obra

---

<sup>339</sup> Ver GONZÁLEZ ARÉCHIGA, Bernardo (coordinador). *Políticas Públicas para el Crecimiento y la Consolidación Democrática 2006-2012*. EGAP. 2006, 65. Los autores hablan de 50 reformas, mas a la fecha de cierre de esta Tesis son 51.

del Ejecutivo, sin que para expedirla exista una situación grave, sin haber suspensión de garantías y sin que esa legislación tenga pretensiones, ni por asomo, de servir de medio para hacer frente a dicha situación anormal<sup>340</sup>.

Al respecto el Profesor de la Universidad de París, Maurice Duverger, dice que:

El desarrollo de los partidos ha hecho romper los cuadros de las viejas clasificaciones políticas, inspiradas en Aristóteles o en Montesquieu. La oposición clásica del régimen parlamentario, del régimen presidencial y el régimen de asamblea no puede constituir ya, en lo sucesivo, el eje del derecho constitucional moderno. El partido único se acercaba a la Turquía kemalista, la Rusia soviética y la Alemania Hitlerista, aunque a la primera se pareciera a un régimen de asamblea, la segunda a un régimen semiparlamentario, y la tercera a un régimen semipresidencial<sup>341</sup>.

Para mostrar la importancia del sistema de partidos en el funcionamiento del sistema constitucional, Duverger ejemplifica diciendo:

La fuerza respectiva de los partidos ejerce una influencia no menos profunda: la existencia de un partido dominante puede transformar la naturaleza de un régimen, como se ve en ciertos Estados Norteamericanos o en la Suiza anterior a 1914. Más aun: un simple cambio de mayoría entraña a veces consecuencias idénticas. Si la

---

<sup>340</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México: 2000, 241.

<sup>341</sup> DUVERGER, Maurice. *Los partidos Políticos*. FCE. Cuarta reimpresión. México: 1972, 418 y subsiguientes.

mayoría del Congreso y la Presidencia de los Estados Unidos, son ocupados por el mismo partido, la separación de poderes oficial queda atenuada. La influencia de los partidos, conduce a admitir una relatividad de las estructuras gubernamentales, que pueden ser modificadas por la sola evolución de la relación de fuerzas políticas dentro del país... estamos lejos de la rigidez de los cuadros constitucionales clásicos<sup>342</sup>.

Esta aseveración del afamado profesor francés, tiene relación directa con lo que sucedía en México, en donde había la existencia de un partido “virtualmente único”, como señaló el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari después del resultado electoral de 1988, aclarando que esa elección significaba el inicio del fin del sistema de partido hegemónico que se formó entre 1929 y esa fecha. Además, el grado de separación de poderes, como señala Duverger:

... depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en las Constituciones. Así, el partido único entraña una concentración de poderes muy estrecha, incluso si los textos establecen oficialmente una separación más o menos acentuada<sup>343</sup>.

Como veremos más adelante, esta afirmación queda plenamente demostrada con la situación que guardó el Poder Legislativo en México respecto del Presidente de la República. Al principio de este trabajo dijimos que el maestro Pablo González Casanova, en la democracia en México, demostró que en las épocas de la amplia dominación política del PRI, la división de poderes quedó casi inexistente no obstante

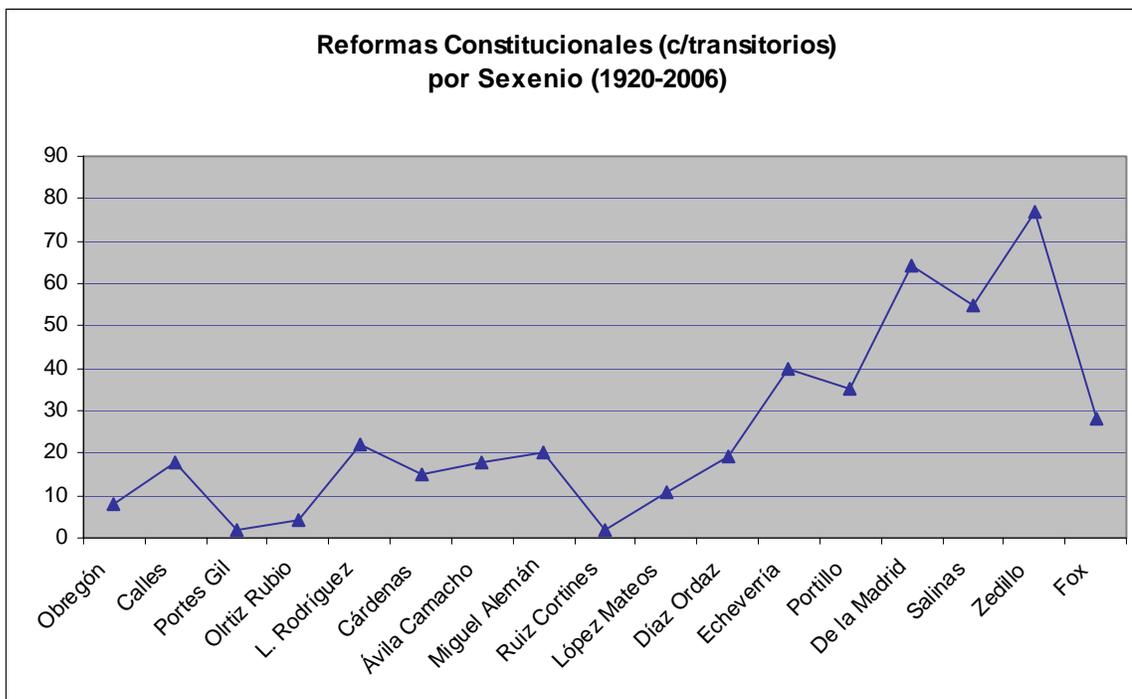
---

<sup>342</sup> DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*, 419.

<sup>343</sup> *Ibidem*.

su consagración constitucional en los términos formales que subsisten hasta la fecha<sup>344</sup>.

Incluso, el sistema de partidos se evidenciaba en la forma de integrar y de gobernar del Poder Legislativo de la Unión. En las páginas siguientes se abordará más profundamente este tema, sin embargo baste por ahora decir que en el periodo de tiempo en que el PRI tuvo mayoría en el Congreso, los decretos que aprobaba se realizaban con una cantidad significativa<sup>345</sup> de reformas<sup>346</sup>:



Mientras que en las Legislaturas de 1997 a la fecha, si bien la aprobación de reformas, en cantidad de decretos<sup>347</sup>, se mantuvo en un número aproximado a los periodos anteriores inmediatos, la cantidad de modificaciones constitucionales que en

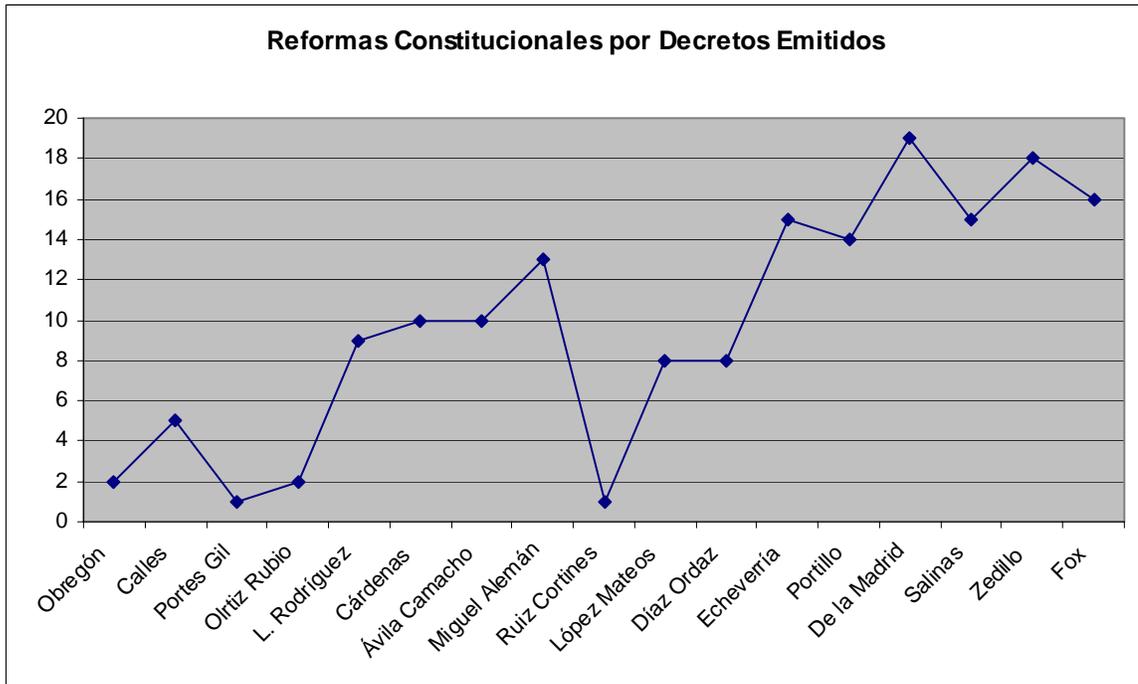
<sup>344</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La Democracia en México*; ERA; México: 1990.

<sup>345</sup> De 1917 a la fecha de cierre de esta Tesis, nuestra Carta Magna ha vivido 438 reformas.

<sup>346</sup> Fuente: elaboración propia con datos del CD "Constitución y Leyes Federales de México"; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, actualizado al 06 de junio de 2006.

<sup>347</sup> La cantidad de decretos que han modificado nuestra Constitución de 1917 a junio de 2006, son 166.

ellos se realizan contienen un menor número de artículos y su contenido no implica cambios estructurales para el país<sup>348</sup>.



Evidentemente entre nosotros, la sumisión política del poder legislativo hacia el Ejecutivo fue la nota distintiva de las primeras épocas de la construcción de la institucionalidad que se inició a finales de la década de 1920 a 1930, con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929.

La creación del PNR-PRM-PRI, permitió que la transmisión del poder político en México, se diera en los términos en que se desarrollaba en otros países, es decir a través de los partidos políticos. En las siguientes páginas, haremos un análisis de las

<sup>348</sup> Fuente: elaboración propia con datos del CD "Constitución y Leyes Federales de México"; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, actualizado al 06 de junio de 2006.

principales reformas legales y legislativas que permitieron la progresiva Normatividad, al menos la legislativa, constitucional<sup>349</sup>.

### **III.V.III La Reforma Política de 1977: El Desmantelamiento Paulatino del Sistema Hegemónico Mexicano**

El decreto publicado el 6 de diciembre de 1977 contenía las reformas a los artículos constitucionales que dieron forma a la llamada “Reforma Política” son los siguientes<sup>350</sup>:

El artículo 6º, en el que se consagra la libertad de expresión, conservó la redacción original de 1917, y sólo se añadió al final del mismo que el derecho a la información será garantizado por el Estado<sup>351</sup>.

En el artículo 41 se definió la naturaleza y fines de los partidos políticos. En cuanto a su naturaleza se señaló que son entidades de interés público, y la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Respecto a los fines que persiguen se estableció que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso

---

<sup>349</sup> Una cronología de las reformas constitucionales y legales en materia electoral, puede ser consultada en el libro publicado por los profesores de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, Octavio Rodríguez Araujo y Carlos Sirvent: RODRÍGUEZ Y SIRVENT. *Instituciones Electorales y Partidos Políticos en México*. Jorale. México: 2005.

<sup>350</sup> En esta apartado sólo nos referiremos a los principales cambios a la Carta Fundamental, en un apéndice de este trabajo incluiremos los decretos completos en los que se contienen las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fechas: 22 de junio de 1963, 14 de febrero de 1972, 14 de noviembre de 1972, 06 de diciembre de 1977, 22 de abril de 1981, 03 de febrero de 1983, 15 de diciembre de 1986, 17 de marzo de 1987, 10 de agosto de 1987, 06 de abril de 1990, 28 de enero de 1992, 03 de septiembre de 1993, 19 de abril de 1994, 22 de agosto de 1996, 29 de julio de 1999, 23 de diciembre de 1999 y 23 de octubre de 2003.

<sup>351</sup> Cabe destacar que este apartado de la reforma política fue el último en ser reglamentado en toda su extensión mediante la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el año 2002.

de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Se les concedió el derecho de usar en forma permanente los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley”, y que en los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Para eliminar la rigidez imperante en la Constitución de partidos políticos, la ley expedida en virtud de esa reforma, si bien continuó con la regla de que sólo podrían competir los partidos con registro legal, suavizó los requisitos para su creación mediante el establecimiento de lo que se conoció como registro condicionado.

Había pues dos tipos de partido, los creados antes de esa reforma y los que obtuvieron un registro condicionado al resultado de la elección. En esa primera elección se decidió que la obtención del 1.5 por ciento de la votación sobre el total nacional, sería el porcentaje mínimo que los partidos deberían obtener para tener derecho a que se les asignaran diputados de partido, este porcentaje podría ser alcanzado hasta en dos procesos electorales sucesivos.

Así se registraron diversos partidos de la izquierda mexicana que hasta entonces habían permanecido en la marginación. De esa corriente se registró al Partido Comunista Mexicano (PCM) y al Partido Socialista de los Trabajadores (PST). De la antigua corriente sinarquista con arraigo en el centro del país, se registró condicionalmente al Partido Demócrata Mexicano (PDM).

El artículo 51 conservó casi en su totalidad la redacción original, y sólo se añadió que por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

La gran innovación de esa reforma política fue la introducida en el artículo 52, en el que se redefinió tanto la composición como la forma de elección de la Cámara de Diputados. Dejando atrás la composición basada en la división de la poblacional, lo que se había modificado varias veces a medida que crecía la población. Se decidió que el sistema electoral sería mixto, permitiendo que la Cámara de Diputados, se integrara por diputados de dos maneras de elección. Los primeros 300 diputados serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y además se decidió que mediante el principio de representación proporcional, se elegirían hasta 100 diputados mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Con todo, lo más importante de esa reforma fue la innovación al sistema electoral mexicano. Desde la publicación de ese decreto el 06 de diciembre de 1977, se abandonó el tradicional sistema de mayoría relativa simple, para incluir además un porcentaje de las curules a repartir mediante el sistema de representación proporcional.

De esta manera en 1977 se estableció que un 75% de los asientos en la Cámara de Diputados se eligiera por el principio de mayoría relativa y el restante 25% fuera elegido en manera proporcional. En reformas posteriores, estos porcentajes se modificaron para llegar al sistema actual, en el que el sesenta por ciento de las curules se asigna por el principio de mayoría relativa y el cuarenta restante por el de representación proporcional<sup>352</sup>.

En esta modificación constitucional, se puede hacer recaer la construcción del pluralismo mexicano, dado que los partidos de oposición al incrementar paulatinamente su presencia electoral, fueron también ganando experiencia político electoral y al conquistar posiciones de responsabilidad administrativa, adquirieron también experiencia de gobierno.

---

<sup>352</sup> Para una mejor comprensión de ambos sistemas electorales se puede consultar a NOHLEN Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. FCE. México. 1994, o la edición revisada de 2004. También a SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Op. Cit.

En lugar de la demarcación mutante de los distritos electorales, se decidió en el artículo 53, que la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales sería la que resultare de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se haría teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pudiera ser menor de dos diputados de mayoría.

También se estableció que para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, y la ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

En las modificaciones para incluir los diputados de partido en las reformas de 1963 y su adecuación en 1972, se dio ya un avance en el pluralismo político del país; y ahora con la apertura a las oposiciones en la composición del Congreso se mejoró sensiblemente la asignación de los diputados de representación proporcional. Para eso se modificó el artículo 54, a fin de definir la forma en que se haría la elección de los 100 diputados, según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales. Esa distribución se hizo con base en las reglas siguientes:

- I. Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.
- II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, a todo partido que: A) no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría y B) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

- III. Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional de número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal correspondiente. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación: en todo caso en la asignación se seguirán el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.
- IV. En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto 90, más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las cuales que deben asignarse por el principio de representación proporcional.

En el artículo 55, se añadió que para ser diputado se requiere ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

En materia de la calificación de la elección de los diputados se decidió en el artículo 60 que la Cámara de Diputados calificaría la elección de los miembros a través de un colegio electoral que se integraría por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

Esta fórmula, si bien mantuvo la llamada autocalificación de los legisladores, se permitió que en una parte de los integrantes del Colegio Electoral, se integraran un buen número de diputados opositores. Esto hacía posible una mayor verificación de la legalidad de las elecciones, punto débil de las elecciones en México desde mucho tiempo antes.

Una verdadera revolución legislativa que al final desembocó en el actual sistema de impugnación de los resultados electorales que a partir de entonces conoció de recursos de los que se había privado desde inicios del siglo XX cuando se decidió que el Juicio de Amparo no procedía contra las resoluciones de colegios electorales, fue que se estableció que procedería el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

No obstante esta importante adición, se limitó a que la Suprema Corte de Justicia si considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del Proceso electoral o en la calificación misma, lo haría del conocimiento de dicha Cámara para que emitiera una nueva resolución, misma que tendría el carácter de definitiva e inatacable. Asimismo, dicha reforma establecía que la ley sería quien fijara los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetaría este recurso.

En lo relativo a las elecciones en el orden local, se adicionó el artículo 115 de la Carta Fundamental para señalar que en las legislaturas locales habría diputados de minoría y en los Ayuntamientos, limitados a los que tuviesen más de 300 mil habitantes, se elegirían regidores de representación proporcional. Esta medida se quedó evidentemente corta porque en ese entonces, apenas una decena de municipios tenían esa población, repartidos en 16 estados de la República.

Ni que decir que estas reformas fueron bien recibidas por una parte de la intelectualidad mexicana e incomprensibles por otra parte de ella y sin duda con escepticismo por algunas de las fuerzas políticas de entonces. Entre los que mejor

comprendieron el alcance de esas reformas está el profesor de la UNAM el Doctor Jorge Carpizo, para quien la reforma perseguía los siguientes fines:

- a) Que el sistema político mexicano no se vaya a desestabilizar, y para ello se abren cauces que canalicen las inquietudes políticas y sociales;
- b) Reforzar el sistema político ante la crisis económica; c) Ampliar la representación nacional, permitiendo que las fuerzas minoritarias estén debidamente representadas en la Cámara de Diputados, los congresos locales y los municipios de más de 300,000 habitantes, y así garantizar la manifestación plural de las ideas; d) Auspiciar la tolerancia entre los diversos sectores y corrientes de pensamiento; e) Mantener la legitimidad de la representación política y de ese modo conservar el control que el gobierno tiene sobre amplias clases de la sociedad; f) Promover una mayor participación de los ciudadanos en la actividad política; g) Fortalecer al Poder Legislativo y tratar de lograr que ejerza algunas de sus funciones de control respecto al Ejecutivo; h) Conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos que representen diversas fuerzas sociales del país, e i) Reforzar y ampliar nuestra unidad nacional a través de captar mejor la pluralidad en la representación popular<sup>353</sup>.

Según Woldenberg, dicho esto muchos años después de las afirmaciones del Doctor Carpizo:

... De la reforma política es posible afirmar que la plataforma originaria de la transición fue construida sobre cinco columnas: 1.- Se declara a los partidos políticos como entidades de interés público y se da paso a su 'constitucionalización', es decir, al reconocimiento de la personalidad jurídica de los partidos en plural y a su importancia en la conformación de los órganos del Estado. 2.- Se abre la puerta de la

---

<sup>353</sup> CARPIZO, Jorge. *La reforma política mexicana de 1977*. Anuario Jurídico VI. México. 1979. 47-48.

competencia electoral, mediante el registro condicionado a las fuerzas políticas más significativas de la izquierda mexicana hasta entonces marginadas, en especial al Partido Comunista. 3.- Se concreta la ampliación del Congreso y la introducción de los diputados plurinominales; la nueva fórmula conjugaba 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional. Así se inyectó un mayor y más intenso pluralismo a la Cámara de Diputados y los incentivos suficientes para que los partidos desarrollaran campañas a escala nacional, en busca de todos los votos posibles acumulables para la "bolsa" plurinomial. 4.- Por primera vez el Estado asume la obligación de otorgar recursos para el sostenimiento de todos los partidos políticos. Adquieren prerrogativas, en los de comunicación y en dinero público. 5.- Con su registro ante la autoridad electoral federal, los partidos políticos adquirieron automáticamente la posibilidad de asistir a las diferentes elecciones en los otros niveles de la vida política: estatal y municipal. La participación electoral de alternativas distintas, legalizadas y legitimadas desde la Constitución, se multiplicó a lo largo y ancho del país<sup>354</sup>.

Por el lado de quienes se resistían a ver el lado positivo de la reforma, estaba el presidente del Partido Acción Nacional, Abel Vicencio Tovar<sup>355</sup>, quien en su discurso de aceptación de ese cargo, señaló refiriéndose a la reforma política realizada por el régimen de López Portillo:

Tenemos lo que esperábamos, un instrumento mañoso, una intención objetiva, en reformas constitucionales y en una ley, que no llevan más propósito que mediatizar la acción del único partido de oposición

---

<sup>354</sup> Conferencia pronunciada en la Universidad Internacional de Florida. WOLDENBERG K., José. *La transición democrática mexicana*. Memorias de Congreso. Baja California (México). Disponible en: <http://memoria.fiu.edu/memoria/documents/woldenberg.pdf>

<sup>355</sup> Consultar en el libro pionero en la materia el trabajo de RODRÍGUEZ ARAUJO. *La Reforma Política y los Partidos Políticos*. Siglo XXI. México: 1979.

auténtica con que cuenta México y el de institucionalizar la preeminencia, la permanencia del partido oficial, eso es todo<sup>356</sup>.

No obstante esta resistencia inicial, la cual contrastó con la votación unánime del Grupo Legislativo de Acción Nacional a favor de una gran cantidad de aspectos de la reforma en el H. Congreso de la Unión<sup>357</sup>, en ese momento el Partido Acción Nacional acompañó como de su intención algunas propuestas para esa reforma. Entre éstas se pueden ver las siguientes:

1. Un padrón electoral depurado y una credencial permanente que acredite a los electores auténticos.
- 2.- Integración imparcial de los organismos electorales.
- 3.- Un sistema de calificación de las elecciones que garantice los resultados reales.
- 4.- Recursos para reparar irregularidades cometidas en el proceso electoral.
- 5 Desaparición de los controles oficiales, a través de las centrales obreras, campesinas y populares, que impiden la libre emisión del voto
- y 6.- Rechazar el sistema de diputados de partido.

Es importante señalar que en la reforma integral al municipio mexicano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se incluyó una reforma crucial para el proceso de democratización del país, al ampliarse las posibilidades de la incorporación de los Ayuntamientos y legislaturas locales a la reforma política. Se decidió en el artículo 115 que en todos los municipios y no sólo en los que tuvieran más de 300 mil habitantes, habría regidores electos por el principio de representación proporcional.

Después de tres elecciones sucesivas, las del debut de dicha reforma en 1979, las presidenciales de 1982 y las intermedias de 1985, se volvió a revisar el marco

---

<sup>356</sup> *Idem* 140 y 141.

<sup>357</sup> Para ver las votaciones en lo general y particular a los diversos artículos que fueron reformados en el Decreto en mención, consultar: "Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917-Febrero, 2003)"; Dirección General de Bibliotecas; H. Congreso de la Unión.

jurídico constitucional de las elecciones en nuestro país. Este hecho coincidía con el avance de las oposiciones en el país y el retroceso del Partido Revolucionario Institucional.

Son notables en los resultados electorales los efectos de la apertura política. El PRI que en las elecciones presidenciales de 1976 parecía haberse consolidado para siempre, con el nuevo método electoral adoptado en 1977, y que empezó a regir en los procesos electorales de 1979, empezó a denotar una caída en las preferencias de los electores.

Un estudio muy completo de estos efectos se puede consultar en el libro *La Mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*<sup>358</sup>, en donde demuestra Becerra que entre las elecciones legislativas de 1973 en las que el PRI obtuvo 10 millones y medio de votos, para un 70 por ciento del total y el PAN obtuvo poco más de 2 millones de sufragios (2,207.069), llegando a un porcentaje de casi 15 por ciento, en 1976 el PRI avanzó hasta alcanzar el 80 por ciento de la votación con 12, 868, 104 millones de votos.

La eficacia de la reforma política se mostró desde la primera elección bajo sus reglas. En las elecciones de 1979, el PRI redujo su votación a 9,610,735 millones de votos para un porcentaje de apenas el 11 por ciento.

Esta reducción porcentual, sin embargo no benefició sólo al PAN que en esa elección retrocedió respecto a las de 1973 al pasar a sólo el 11 por ciento de los votos emitidos. También los partidos de nuevo registro, notablemente el Partido Comunista Mexicano obtuvo el 5 por ciento de los votos y otras fuerzas otro tanto. Destacan de esos datos que los votos anulados sumaron el 6 por ciento para ubicarse en el tercer lugar. También avanzó el abstencionismo al registrarse una votación total de casi 14

---

<sup>358</sup> BECERRA Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. *La Mecánica del Cambio Político en México, Elecciones Partidos y Reformas*. Ed Cal y Arena. Segunda edición. México: 2000.

millones de votos, dos millones menos que en las elecciones precedentes e incluso que las de 1973.

#### **III.V.IV Reformas Electorales de 1986**

Con la prueba a que se sometió la reforma política en tres elecciones sucesivas, en 1986 se volvió a reformar el sistema electoral. Estas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1986.

Después de que en 1985, el porcentaje de votación del PRI cayó hasta el 60 por ciento del total en las elecciones de diputados, presionado por la creciente oposición política, el partido en el poder estuvo de acuerdo en abrir una consulta pública para revisar el sistema electoral. Para ese efecto el Ejecutivo expidió un decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1986.

Después de arduas discusiones en las que se presentaron muchas demandas de adecuación a las reglas electorales, se aprobó una adecuación a las reglas electorales en diversos artículos de la Constitución que son:

En el artículo 52 se señaló que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Ante la pérdida de posiciones, el PRI optó por incrementar la representación nacional en un veinte por ciento al pasar de 400 a 500 los diputados federales que serían electos por ambos principios.

En el artículo 53, se señaló que para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se

constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, y la Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Había sido desde 1977 que la Constitución señaló que serían cinco las circunscripciones electorales, mas fue en 1986 cuando se decidió dividir por partes iguales el número de diputados a elegir por ese sistema.

En el artículo 54 se estableció que la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la Ley. Asimismo, en la fracción II se estipuló que tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido político nacional que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones y no se encuentre comprendido en los supuestos que en el referido artículo se marcaban.

A solicitud del PRI que por entonces aún conservaba la posibilidad de reformar por sí mismo la Constitución se añadió que todos los partidos políticos, y no sólo los minoritarios, podrían participar en el reparto de posiciones plurinominales o de representación proporcional.

Con esto el procedimiento de asignación se volvió mucho más complejo. En particular se estableció la llamada “cláusula de gobernabilidad” que suponía que si ningún partido hubiera obtenido entre los dos sistemas más de la mitad de las posiciones a repartir, le serían asignadas tantas curules como fuera necesario para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Esta regla que no operó nunca, fue suprimida del sistema electoral mexicano en la reforma electoral de 1996.

La regla constitucional, establecida en el inciso C) de la fracción IV del artículo 54, para la “cláusula de gobernabilidad”, a la letra decía:

Si algún partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

En el mismo artículo, por primera vez en la historia constitucional del país se estableció que ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados, que representan el 70% de la integración total de la Cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior. Esta regla evolucionó y en 1993 se estableció como tope 315 diputados (esto es, el 63%), hasta la actual que se reformó en 1996 para establecer que ningún partido podrá tener más del 60 por ciento, es decir 300 de los asientos en la Cámara de Diputados. Esta limitación provocó a partir de la reforma de 1989, que ninguna fuerza política pudiera por sí misma tener la capacidad de reformar la Constitución.

En materia de la elección de la Cámara de Senadores en el artículo 56 se estableció que ésta se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La novedad fue que esta Cámara se renovará por mitad cada tres años.

En el artículo 60 se seguía estableciendo que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros y sería la encargada de resolver las dudas que hubiese sobre ellas.

También se nota la preocupación del PRI y del Gobierno por perder el control del proceso eleccionario en la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al decidirse que se integraría con todos los presuntos diputados (los 500) que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos

por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional. Contra las demandas de las oposiciones, no se logró la independencia de los órganos electorales, en cambio, se estableció que:

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además, establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

A cambio de la reforma de los órganos electorales se decidió señalar que los procesos electorales serían responsabilidad del gobierno, de los partidos y de los ciudadanos. También se señalaba la creación de un Tribunal Electoral, que a la postre se integró pero sin que nunca lograra acreditar su autonomía operativa ni funcional.

### **III.V.V La Reforma de 1990**

Después del fracaso para crear un órgano electoral autónomo, mediante reformas a la Constitución se adecuaron las reformas de 1986 para señalar en el artículo 41 lo siguiente:

... La organización de la elecciones es una función estatal que se ejerce por medio de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con las participación de los partidos políticos nacionales y de los

ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores de esta función estatal.

Al mismo tiempo en que se crea al Instituto Federal Electoral (IFE), se establecen en la Carta Fundamental los principios rectores que desde entonces se aplican en materia de organismos electorales.

En la misma reforma al artículo 41 se estableció la creación del un “organismo autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas en los procesos electorales garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad”.

Con esta base constitucional, se creó el Tribunal Federal Electoral, TRIFE, que funcionó durante las elecciones de 1991 y las de 1994, desapareciendo en la reforma electoral de 1996 para dar lugar al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Se sentaron de esa manera las bases para la creación de organismos electorales autónomos, IFE y TRIFE, los que se consolidarían en su autonomía precisamente en las reformas antes referidas.

### **III.V.VI La Reforma de 1993**

En la reforma de 1993 se establecieron correctivos procesales a los procesos electorales entre los que destacan la denominación del Tribunal Electoral como Tribunal Electoral Federal. Además se señaló que en las elecciones de 1994 se elegirían tres senadores por cada entidad federativa, creando el de primera minoría en adición a los dos elegidos por el principio de primera mayoría.

Las adecuaciones al texto de la Constitución, en su mayor parte de índole procedimental se realizaron bajo la presión de los partidos opositores y quedaron redactados de la manera siguiente en el artículo 41, el cual se transcribe parcialmente:

La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales...

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo.

En el artículo 54 se volvió de reducir el número de diputados que tendría cada partido para establecerse que sólo serían 315 por ambos principios:

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

- IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios;
- V. El partido político que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV de este artículo;
- VI. Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios; y
- VII. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV, V y VI anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones V o VI, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos.

En el artículo 56 se estableció lo siguiente:

Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres se elegirán según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años.

Asimismo, en el artículo 60 se estableció que la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrían ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

Es notable que todavía en esa elección se conservara la facultad de la Cámara de Diputados para calificar la elección presidencial en el artículo 74 constitucional.

### III.V.VII Reforma Electoral de 1994

Esta reforma, quizá la de mayor brevedad de la que llevamos analizadas, se limitó a prever la designación de un cuerpo de Consejeros Ciudadanos que serían los responsables de la dirección del IFE. Además, y esta es una cuestión de primera importancia, se da la redefinición del IFE como un Organismo Público Autónomo. Se suma de esta manera a esa nueva figura jurídica en el Constitucionalismo Mexicano, junto al Banco de México y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El texto reformado del artículo 41 quedó como sigue:

**Artículo 41** .....

.....

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos.

Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de

vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

.....

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los Magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República.

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

### **III.V.VIII Reforma Electoral de 1996**

En las reformas precedentes, estudiamos la evolución de nuestro sistema electoral y como ésta provocó no sólo la modificación y renovación de nuestro sistema electoral y como consecuencia del de partidos políticos. Pasamos de ser un sistema político, no competitivo a un sistema competitivo, de un sistema hegemónico a un sistema pluripartidista y como conclusión de estos cambios, pasamos de ser un sistema autoritario o al menos de pluralismo limitado, a una democracia competitiva.

Las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, fueron quizá las que han sido negociadas con el mayor consenso de las fuerzas políticas. En su discusión y aprobación participaron la totalidad de las fuerzas políticas, al menos las que se manifiestan a través de los partidos políticos.

Si algún déficit se le puede señalar a esta reforma que en su momento se calificó por el Presidente Ernesto Zedillo como la “reforma electoral definitiva”, es que en su discusión, quizá por la premura del tiempo, sólo participaron los grupos políticos formales y no la sociedad civil. De alguna manera esta circunstancia deja pendientes una buena cantidad de asuntos electorales como pueden ser las candidaturas independientes, la duración y financiamiento de las precampañas y de las campañas mismas. La reelección de los legisladores; el arreglo de los calendarios electorales y otros no menos relevantes.

Las principales reformas introducidas en esa ocasión, fueron las siguientes:

En el artículo 35, fracción III, donde en 1990 se había señalado que los ciudadanos tienen derecho a asociarse ‘libre y pacíficamente’, en la reforma de 1996 se estableció que éstos tienen derecho a asociarse ‘individual y libremente’ para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Se pretendía con ello desterrar la prácticas corporativistas que permitían que en los sindicatos del llamado sindicalismo oficial, se afiliara a los miembros de los mismos de manera corporativa.

En el artículo 41, el más reformado de los que se consideran de índole electoral en la Constitución, se establecieron adecuaciones importantes. Señalaremos sólo las más relevantes, dado que como antes señalamos, se agregará como apéndice de este trabajo una copia de los diferentes decretos en los que se contienen esas reformas.

Se calificó a la elecciones para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo como libres, auténticas y periódicas. Se señalaron las bases conforme a las cuales se celebrarían, entre las que destacan que los partidos políticos son entidades de interés público y la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Se perfeccionó la conceptualización de los partidos al señalar que sirven para “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

Estos últimos calificativos del sufragio sirven a los tribunales a la hora definir el respeto a la libre afiliación de los ciudadanos sobre la forma de emitir su sufragio. En concordancia con eso se estableció que sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Se procuró que la ley que se expidiera, garantizara que los partidos políticos nacionales accedan al financiamiento de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y de igual manera accedieran al uso de los medios de comunicación. Asimismo, “la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.

Se reiteró la naturaleza del Instituto Federal Electoral, como responsable de las elecciones federales como una función y la naturaleza del Instituto como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Se establecieron los principios rectores de esa función estatal estos son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En cuanto a la integración del IFE, se decidió que tanto el Consejero Presidente, como los consejeros electorales (ya no calificados como ciudadanos) fueran elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios; que ambos duraran en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.

En cuanto a la llamada jurisdicción contencioso-electoral, se crearon nuevas reglas y nuevos órganos para este efecto, así se estableció que “para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley.”

En el artículo 54 se estableció que “ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios”. Con esta disposición se dificultaba aún más posibilidad de que por la voluntad de un solo partido se modificara la Constitución. A la vez se estableció un tope a la sobrerrepresentación de los partidos en la Cámara de Diputados, señalándose que “en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento”.

En el artículo 56, se señaló que la Cámara de Senadores se integrara por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la

fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

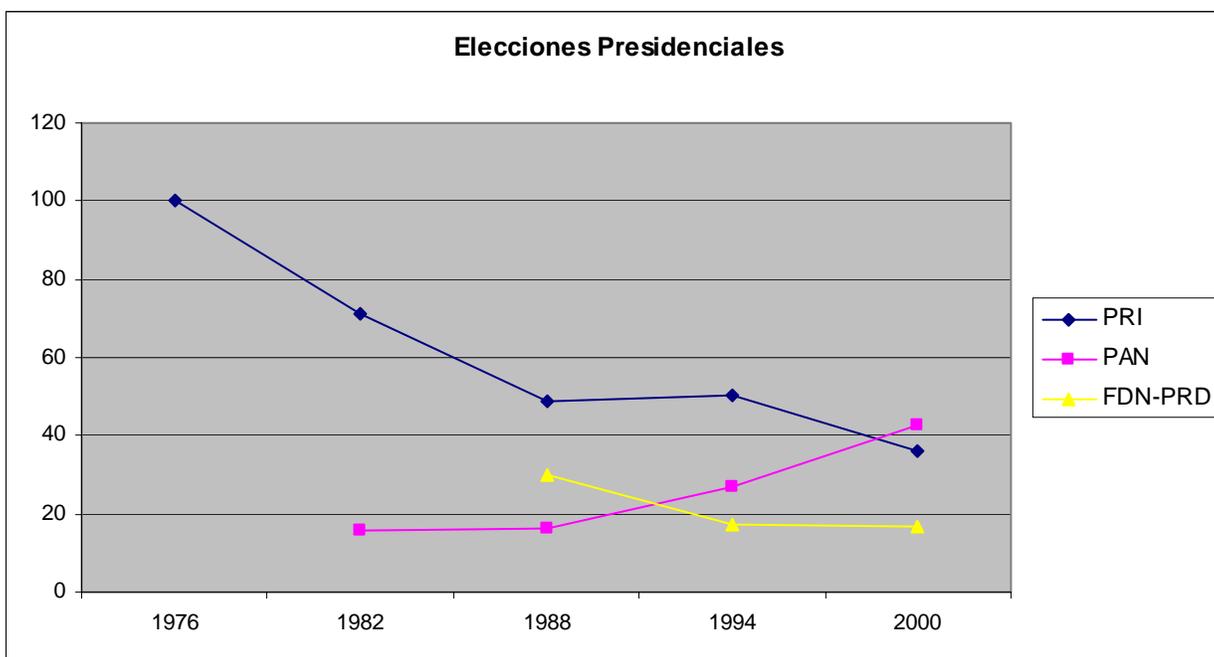
Por medio de las reformas al artículo 60, se suprimió la facultad de la Cámara de Diputados para la calificación de la elección del Presidente.

El resto de las reformas a diversos artículos de la Carta Magna con motivo de esa reforma electoral, en su mayor parte se refieren a la consolidación del sistema de impugnación de los resultados electorales y a la organización y funciones del nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esta reforma quizá por ser la obtenida con mayores consensos es la que ha regido durante más procesos electorales. Se emplearon en las elecciones el año 1997, el 2000, 2003, y 2006, de los cuales los procesos del 2000 y 2006, fueron presidenciales. A continuación se presenta una gráfica en donde es posible advertir los resultados de las elecciones presidenciales, antes y después de las reformas electorales de 1996<sup>359</sup>:

---

<sup>359</sup> Fuente: Elaboración propia con datos de JIMÉNEZ BADILLO, Margarita. *La Oposición Parlamentaria en México*; Porrúa & Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura. México: 2006, 95 y 123.



Lo anterior demuestra que las modificaciones constitucionales que dieron certidumbre a los procesos electorales, también trajeron consigo el debilitamiento del PRI como partido mayoritario<sup>360</sup>:

### Evolución de Escaños por Partido en la Cámara de Diputados

PARTIDO	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003*
PAN	51	41	101	90	119	121	207	148
PRI	299	292	260	321	300	239	211	203
PRD			139	40	71	125	51	97
TOTAL	350	333	500	451	490	485	469	448
% TOTAL	88%	83%	100%	90%	98%	97%	94%	90%

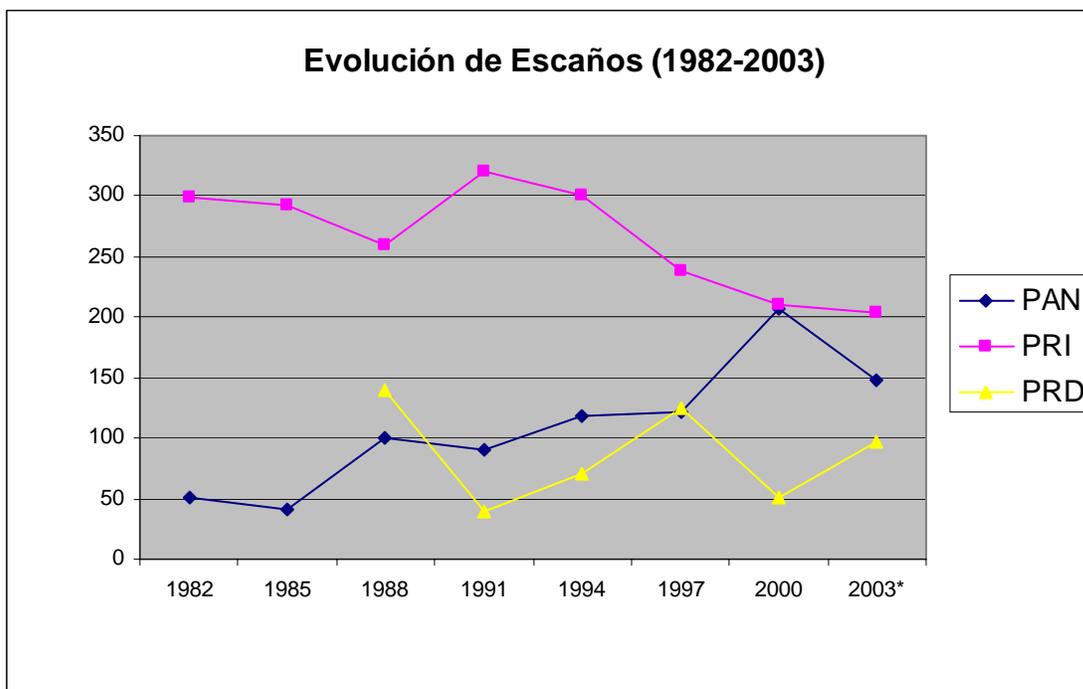
\* Aquí valga hacer la aclaración de que a 20 de junio de 2006, había 24 diputados sin partido.

De igual manera, se presenta a continuación una gráfica con la evolución de los escaños que estos partidos han tenido en la Cámara de Diputados de nuestro país, en la cual el PRI ha mantenido una tendencia a la baja, salvo en las elecciones de 1991 que fueron las intermedias del ex Presidente Carlos Salinas de Gortari, derivado de programas como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) del que ya se ha hablado con anterioridad. Salvo esa Legislatura, la el que fue otrora el partido oficial ha

<sup>360</sup> JIMÉNEZ BADILLO, Margarita. *Op. Cit.*, 141.

ido perdiendo escaños progresivamente, mismos que han sido aprovechados por el PAN y PRD. Es así como se fue instaurando la conformación de un sistema tripartita que cuenta con más del 90 por ciento de los escaños legislativos.

Asimismo, vale la pena señalar que en las dos legislaturas que fungieron paralelamente al gobierno del Presidente Vicente Fox, del Partido Acción Nacional, los Diputados de ese partido han sido quienes han tenido el segundo lugar en dichas elecciones, y el número de legisladores que el PAN perdió en la LXX Legislatura (2003-2006), fueron casi los mismos que el PRD ganó<sup>361</sup>.



En las discusiones de la reforma de 1996 prevalecieron los criterios de buscar la independencia total de los órganos electorales, Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y adicionalmente se buscaba la equidad en la contienda electoral sobre todo a partir de la declaración del propio Presidente Zedillo, que en alusión a la elección del 94 declaró “soy un presidente legítimo, pero inequitativo”, abriendo el paso al debate sobre las reglas estrictas sobre los recursos

<sup>361</sup> *Ibidem*. Cabe mencionar que los datos de la Legislatura 2003-2006, se realizaron en base a la composición de la Cámara a la fecha de cierre de esta Tesis.

públicos, campañas y delitos electorales, lo cual dio lugar a la creación de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, tipificando diversas conductas como delitos electorales.

No obstante ese acuerdo, la reforma constitucional en la aprobación de la ley reglamentaria no tuvo el consenso acordado en la anterior, aprobándose con la mayoría simple que aún conservaba el PRI, en virtud de que los partidos de oposición consideraban muy altos los topes de gastos de campaña.

Otra cuestión que es importante destacar de la reforma en mención, es que también se modificó la naturaleza jurídica del Distrito Federal, y la primer elección posterior a dicha modificación, 1997, la ganó el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, contendiente del Partido de la Revolución Democrática. Asimismo, se instituyó una Asamblea Legislativa formada por Diputados electos de manera popular directa, así como también los delegados políticos, ahora jefes delegacionales.

### **III.VI Los Efectos de la Liberalización Electoral en el Sistema Político**

#### **III.VI.I El Cambio Político en México**

Es una constante en la Ciencia Política, sobre todo a partir de la tesis de Maurice Duverger, y posteriormente de Giovanni Sartori, Dieter Nohlen y otros muchos científicos de la política, concluir que las reformas a los sistemas electorales, inciden a corto plazo sobre el sistema de partidos y en consecuencia del sistema de gobierno.

Esta ecuación ha resultado particularmente cierta en la realidad política mexicana. Por largo tiempo vivimos lo que Jesús Silva-Herzog Márquez denominó la “siesta constitucional”<sup>362</sup>. Con esto quiere decir este joven escritor de la política nacional que, por años, quizá desde la Independencia Nacional, vivimos bajo la idea de que en

---

<sup>362</sup> Ver SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *El fin de la Siesta Constitucional* citado en este trabajo.

cada época tuvimos la Constitución que correspondía al momento histórico de cada momento.

Desde que se expidió lo que quizá sea el más bello documento constitucional de nuestra historia, el llamado “Los sentimientos de la Nación” cuya autoría se debe al prócer José María Morelos en los albores de la Independencia, en donde se hacían los mejores votos de buena ventura por el futuro del país, hasta la Constitución de 1917, siempre vivimos en la irrealidad constitucional.

Hicimos en las primeras páginas un recorrido histórico, con el propósito de mostrar que en nuestro caso, la política y el derecho no siempre coincidían en la vida real. A cada movimiento “revolucionario”, el de la Independencia, y por supuesto el de la Revolución Mexicana, se respondió con la expedición de una Carta Fundamental. Sólo el Porfiriato descartó la expedición de un documento de esa naturaleza, las explicaciones son muy variadas, pero en lo general coinciden en que no lo hizo por que recurrió a la nulificación del texto formal y creó reglas informales con las cuales gobernó por tres décadas.

No obstante que la Revolución se lanzó precisamente contra esa circunstancia, al volver la paz y luego la estabilidad política, el “nuevo régimen” se vio en la necesidad de instaurar un sistema con las mismas características que el que decía combatir. El régimen surgido de la Revolución y de la Constitución que le dio sustancia y contenido al menos formal a ese movimiento armado, no pudo o no supo crear las reglas constitucionales que sirvieran para que éstas regularan el proceso político en los términos que da Loewenstein a ese concepto.

La política se impuso a la Carta Fundamental y las “reglas” informales prevalecieron por encima del texto discutido y aprobado por los Constituyentes de Querétaro.

Esa circunstancia cambió a fuerza y medida que la sociedad mexicana evolucionó para pasar de ser una sociedad rural, con bajos niveles de educación formal y sobre todo de cultura política, a una sociedad mayoritariamente urbana, mejor educada y sobre todo más politizada como la que empezó a formarse en la década de los setenta. Recordemos que en el censo de 1970, por primera vez el Censo Nacional de Población arrojó que la población urbana rebasaba por algunos puntos porcentuales a la sociedad rural. Una sociedad así, no podía ser sujeta a la dominación política en los mismos términos que lo había sido la sociedad anterior a esa década.

En los sesenta, se presentaron los primeros síntomas de agotamiento del “Pacto Político” que se había definido décadas atrás, concretamente en el llamado Cardenismo, en el que se terminó de consolidar el régimen que regiría en el país por los próximos 30 años. Sin duda el desgaste de este sistema de partido hegemónico no fue un mero accidente no previsto<sup>363</sup>. Citando a Geddes:

Los regímenes de partido único sobreviven en parte porque sus estructuras institucionales hacen que sea relativamente fácil para ellos permitir mayor participación e influencia popular en las políticas gubernamentales sin renunciar a su papel dominante en el sistema político. La mayoría de los gobiernos de partido único han legalizado a los partidos de oposición y han incrementado el espacio para la competencia política<sup>364</sup>.

Adelante Nacif y Elizondo Mayer-Serra agregan que el desgaste del sistema de partido hegemónico se debió a que “el crecimiento de los partidos políticos de oposición ha sido a la vez causa y efecto de la liberalización en México. Uno de los aspectos decisivos que distingue al régimen mexicano de partido hegemónico de los sistemas de

---

<sup>363</sup> Según NACIF, Benito y ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos. “La Lógica del Cambio Político en México”, en ELIZONDO MAYER-SERRA y NACIF HERNÁNDEZ. *Lecturas Sobre el Cambio Político en México*. Ed. Cide. FCE México: 2002, 15.

<sup>364</sup> *Ibidem*.

partido de Estado como la antigua Unión Soviética, fue la tolerancia a la oposición electoral organizada en partidos políticos”<sup>365</sup>.

Los signos más visibles de ese agotamiento fueron en ocasiones violentos. La represión de la huelga de los médicos del sector Salud, seguido de la represión masiva del movimiento estudiantil de 1968, mostraron que las reglas del juego autoritario que habían funcionado con cierta regularidad y hasta eficacia, ya no eran operativos en las condiciones del cambio social y político que la sociedad mexicana experimentó. La sociedad no admitía ser excluida del proceso político que se presentaba en la preeminencia de “un solo hombre” que dominaba todo el ambiente político y las instituciones del país<sup>366</sup>.

### **III.VI.II Las Repercusiones en el Sistema Político Constitucional**

Los cambios al sistema electoral y su repercusión en el sistema de partidos, es posible observarlos a través de la historia de los resultados electorales, sobre todo a partir de la sucesivas reformas en esta materia que ya hemos analizado.

Dijimos páginas antes que la creación del Partido Nacional Revolucionario, con todo y los efectos positivos que en la estabilidad política pudo haber tenido, acarreo también consecuencias en el sistema de partidos y por ende en el sistema político.

La peculiar historia de ese partido, conjuntada con nuestra fuerte tradición de gobiernos de “hombres fuertes” hizo que la fuerza que debieron tener las instituciones fuera trasladada al Presidente en turno. La no reelección como regla y como principio constitucional, no evitó que se reprodujeran los hombres fuertes en el poder, lo único

---

<sup>365</sup> *Op. Cit.*, 25.

<sup>366</sup> La literatura reciente en torno a este agotamiento del Pacto Político posrevolucionario, es amplia y variada, se puede leer para ese efecto el Trabajo de BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane. *El Pacto de Dominación: Estado, Clase y Reforma Social en México (1910-1995)*. Ed. El Colegio de México, el de MEDINA PEÑA. *Hacia el Nuevo Estado*. FCE. México: 2002, 55 y subsiguientes, y el libro de SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *El Antiguo Régimen y la Transición en México*. Planeta Joaquín Mortiz. México: 1999.

que evitó era que se perpetuaran en el poder. Por eso en alguna ocasión nuestro sistema político fue definido como una Monarquía sexenal no hereditaria. Octavio Paz, figura señera de las letras mexicanas y también agudo observador de la realidad nacional, con certeza observó:

El remedio contra la inestabilidad han sido y son los jefes, los caudillos....En México se llaman Díaz, Carranza, Obregón, Calles. El caudillo es heroico, épico: es el hombre que está más allá de la ley, que crea la ley. El Presidente es el hombre de la ley: su poder es institucional. Los Presidentes mexicanos son dictadores constitucionales, no caudillos. Tienen poder mientras son Presidentes; y su poder es casi absoluto, casi sagrado. Pero deben su poder a la investidura... El tema de la Reforma Política, como se llama a las recientes tentativas del Gobierno mexicano por introducir el pluralismo, merece una digresión. El PRI nació de una necesidad de: asegurar la continuidad del régimen post-revolucionario amenazado por las querellas entre los jefes militares sobrevivientes de las guerras y trastornos que sucedieron al derrocamiento de Porfirio Díaz<sup>367</sup>.

Hace casi tres décadas, Paz vaticinaba: “A la larga si no se malogra, la Reforma Política realizará el sueño de muchos mexicanos, sin cesar diferido desde la independencia: transformar al país en una verdadera democracia moderna”<sup>368</sup>.

Como ese pronóstico lo deseaba, la reforma política no se malogró, fue un proceso continuo e ininterrumpido de reformas jurídico-electoral que al final cambiaron el rostro al sistema político y con ello empujaron a la constitucionalización progresiva de nuestra democracia.

---

<sup>367</sup> Paz, Octavio. *El Ogro Filantrópico*. Historia y política. Ed Joaquín Mortiz. México: 1979, 94.

<sup>368</sup> *Ibidem*

Los resultados electorales obtenidos por las oposiciones políticas, crecieron a medida que se avanzaba en las reformas jurídicas. De la casi total inexistencia de legisladores y en general gobernantes opositores o por decirlo de otra manera, no salidos del partido dominante, en 1963 previo a la primera reforma del sistema electoral, a 1997, año en que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no tuvo mayoría de ningún partido, se dio un proceso lineal, casi sin retrocesos, de avance de las oposiciones políticas y en consecuencia del pluralismo político y de la representación política.

Como antes dijimos, por reforma del 22 de junio de 1963, se institucionalizó en el artículo 54 de la Constitución la representación minoritaria a través de la creación de los diputados de partido y se estableció el procedimiento para acreditarlos. Fue en las elecciones de ese año cuando entraron en vigor dichas reformas. Entonces la Cámara de Diputados se integraba por 210 curules de las cuales el PRI obtuvo 175, el PAN 20, el PPS 10 y el PARM 5. En la primera elección bajo esas nuevas reglas, el PAN alcanzó el tope que la propia Constitución le imponía.

Para las elecciones de 1967, esa Cámara se formaba con 212 diputados, de los cuales 177 fueron para el PRI, 20 para el PAN, 10 para el PPS y 5 para el PARM. En las elecciones de 1970, que coinciden con las presidenciales de ese año, las cifras quedaron iguales, salvo que la Cámara se integró por un Diputado más, es decir 213, el cual le fue asignado al PRI.

El sistema elegido pronto mostró signos de agotamiento, y en la llamada Apertura Democrática que lanzó el gobierno de Luis Echeverría, se propuso reformarlo para reducir el porcentaje de votos necesarios para acreditar diputados de partido. Así por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de noviembre de 1972, se reforma el artículo 54 constitucional para reducir el porcentaje del 2.5 al 1.5 por ciento requerido para acreditar a los cinco primeros diputados de partido y se amplía el número total de éstos a 25. Se estableció además que si un partido obtenía hasta 25 triunfos en distritos electorales no tendría derecho a diputados de partido, y la

acreditación se haría con el número decreciente de sufragios obtenidos en relación con los demás candidatos del mismo partido.

Como consecuencia de lo anterior, en 1973 la Cámara de Diputados se integró por 231 escaños, de los cuales 189 fueron para el PRI, 25 para el PAN, 10 para el PPS y 7 para el PARM. En 1976 la Cámara estuvo integrada por 237 Diputados, de los cuales 195 eran del PRI, 20 del PAN, 12 del PPS y 10 del PARM.

Con la crisis interna del PAN que lo orilló a no presentar candidato a la Presidencia, como ya mencionamos antes, el régimen se vio obligado a revisar las reglas de la competencia política y las normas constitucionales para la integración de los órganos de representación política.

A continuación se presenta una tabla para la mejor representación de estos datos<sup>369</sup>:

Año	Partidos	Escaños		Total de	Total de
		MR	RP	Escaños	Escaños %
1964	PRI	175	0	175	83.3
	PAN	2	18	20	9.5
	PPS	1	9	10	4.8
	PARM	0	5	5	2.4
	TOTAL	178	32	210	100.0
1967	PRI	177	0	177	83.5
	PAN	1	19	20	9.4
	PPS	0	10	10	4.7
	PARM	0	5	5	2.4
	TOTAL	178	34	212	100.0
1970	PRI	178	0	178	83.6
	PAN	0	20	20	9.4
	PPS	0	10	10	4.7
	PARM	0	5	5	2.3
	TOTAL	178	35	213	100.0
1973	PRI	189	0	189	81.8

<sup>369</sup> Jiménez Badillo, Margarita. *Op. Cit.*, 104 y 105.

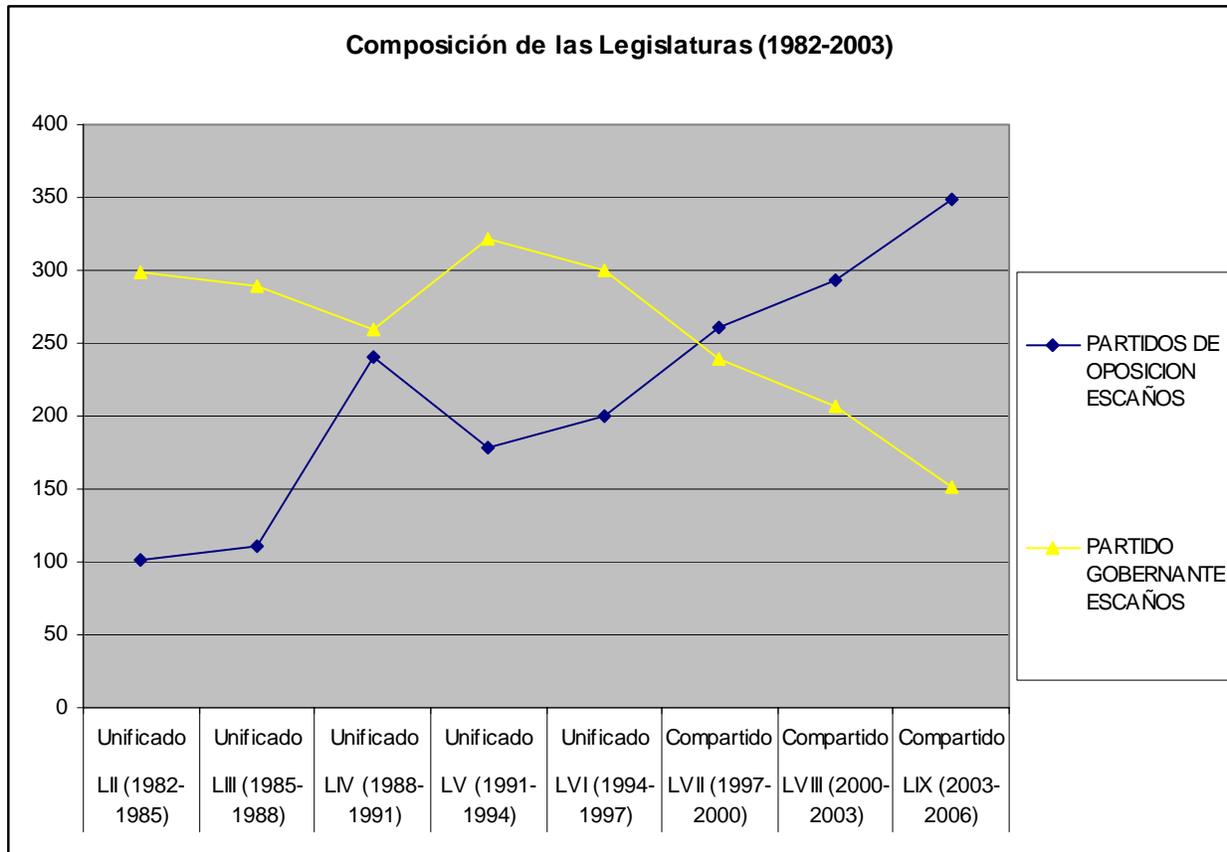
	PAN	4	21	25	10.8
	PPS	0	10	10	4.3
	PARM	1	6	7	3.0
	TOTAL	194	37	231	100.0
1976	PRI	195	0	195	82.3
	PAN	0	20	20	8.4
	PPS	0	12	12	5.1
	PARM	1	9	10	4.2
	TOTAL	196	41	237	100.0

La Reforma Política de ese año, incrementó el número de diputados a 400, así la primera Legislatura en nuestro país que tuvo 400 Diputados, fue la de 1979-1982, derivado de la reforma al artículo 52 constitucional del 06 de diciembre de 1977. La composición de esa Cámara quedó de la manera siguiente: el PRI obtuvo 296 escaños, al perder 4 de mayoría relativa de un total de 300 que estaban en juego en esa elección. La preeminencia del PRI, era pues casi absoluta en lo referente a la mayoría relativa. El principal partido opositor, el PAN obtuvo 43 curules y los otros partidos, entre ellos algunos de reciente registro, obtuvieron los siguientes: 11 el Partido Popular Socialista, 12 el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, y entre los partidos nuevos, 10 alcanzó el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), 10 el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y la coalición integrada por el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido del Pueblo Mexicano (PPM), el Partido Socialista Revolucionario (PSR), y el Movimiento al Socialismo (MAUS), obtuvo 18 curules.

En 1982 la división de los escaños fue la siguiente: el Partido Revolucionario Institucional obtuvo 299, el Partido Acción Nacional 51, el Partido Popular Socialista 10, el Partido Socialista de los Trabajadores 11, el Partido Demócrata Mexicano 12, y el Partido Comunista Mexicano, el Partido del Pueblo Mexicano, el Partido Socialista Revolucionario, el Movimiento al Socialismo y Movimiento de Acción Política constituyeron el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y obtuvieron 17 curules.

A partir de este periodo, derivado de las reformas electorales y de que en 1976 solamente hubiera habido un candidato a la República, conllevando con eso que el partido oficial no tuviera competencia prácticamente tampoco para la votación de

integrantes al Congreso de la Unión, en las elecciones de 1982 el ambiente político empezó a transformarse sin dar vuelta atrás<sup>370</sup>:



Los partidos de oposición iban ganando los espacios que el partido oficial iba perdiendo, y de tener éste el 75% de la Cámara de Diputados en la Legislatura 1982-1985, ahora el partido del Presidente de la República tiene solo el 30% de ella.

En 1985, el Partido Revolucionario Institucional obtuvo 289 curules, el Partido Acción Nacional 41, el Partido Popular Socialista 11, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana 11, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional 12, el Partido Demócrata Mexicano 12, el Partido Socialista Unificado de México 12, el

<sup>370</sup> Jiménez Badillo, Margarita. *Op. Cit.*, 139.

recién registrado Partido Mexicano de los Trabajadores 6 y el Partido Revolucionario de los Trabajadores también de reciente creación obtuvo también 6 curules.

A continuación se presenta una tabla con los datos de estos procesos<sup>371</sup>:

Año	Partidos	Escaños	Escaños	Total de	Total de
		MR	RP	Escaños	Escaños %
1979	PRI	296	0	296	74.0
	PAN	4	39	43	10.8
	PPS	0	11	11	2.8
	PARM	0	12	12	3.0
	PST	0	10	10	2.5
	PDM	0	10	10	2.5
	PCM-PPM-PSR-MAUS	0	18	18	4.5
TOTAL		300	100	400	100.0
1982	PRI	299	0	299	74.8
	PAN	1	50	51	12.8
	PPS	0	10	10	2.5
	PARM	0	0	0	0.0
	PST-PFCRN	0	11	11	2.8
	PDM	0	12	12	3.0
	PSUM	0	17	17	4.3
	TOTAL		300	100	400
1985	PRI	289	0	289	72.3
	PAN	9	32	41	10.3
	PPS	0	11	11	2.8
	PARM	2	9	11	2.8
	PFCRN	0	12	12	3.0
	PDM	0	12	12	3.0
	PSUM	0	12	12	3.0
	PMT	0	6	6	1.5
	PRT	0	6	6	1.5
	TOTAL		300	100	400

A partir de 1988, en las elecciones más competidas hasta entonces en nuestro país, en que el sistema político se vio envuelto en una grave crisis de legitimidad, la Cámara de Diputados se compuso con 500 Diputados, a raíz de la reforma al citado artículo constitucional el 15 de diciembre de 1986, el PRI obtuvo la votación más baja en su historia y sólo alcanzó 260 curules, el 52 por ciento del total; y eso porque a partir

<sup>371</sup> Jiménez Badillo, Margarita. *Op. Cit.*, 108.

de ese año entró en vigor la reforma electoral de 1986 que permitía que aún el partido mayoritario participaría en el reparto de posiciones de representación proporcional. De esa manera el PRI obtuvo 234 diputaciones de mayoría relativa y 26 de representación proporcional.

La agrupación de partidos (el Partido Popular Socialista, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Partido Socialista Unificado de México y el Partido Mexicano de los Trabajadores) que presentaron la candidatura común del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, entonces válida en la legislación electoral, que se agrupó bajo la denominación de Frente Democrático Nacional (FDN) obtuvo 139 curules y el PAN, que en esa elección pasó a ser la tercera fuerza electoral, obtuvo 101 diputaciones el mayor número en 50 años de historia.

Con los esfuerzos del régimen de Carlos Salinas de Gortari por adquirir la legitimidad perdida en las elecciones de 1988, basados fundamentalmente en las acciones de corte clientelista del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en las elecciones intermedias de 1991, el PRI se recuperó para alcanzar 320 Diputaciones. Ganó 290 de los distritos electorales de mayoría relativa, o dicho de otra forma, sólo perdió en 10 de ellos y además obtuvo 30 diputaciones por el principio de representación proporcional sumando en total 320 curules, es decir 64 por ciento del total. Para esas elecciones el Frente Democrático Nacional se había transformado en el Partido de la Revolución Democrática, el cual bajó a sólo 41 curules, el PAN obtuvo 89 de ellas, el PPS 12, el PFCRN 23, y el PARM 15.

En 1994, año de elección presidencial, el PRI obtuvo 300 curules, 277 de mayoría relativa y 23 de representación proporcional. Cayó otra vez en el porcentaje de curules con sólo el 60 por ciento del total. El PAN por su parte ascendió a 119, casi una cuarta parte del total y el PRD con 71 diputaciones alcanzó el 17 por ciento de la Cámara. Al final el nuevo partido el Partido del Trabajo (PT) alcanzó 10 curules.

A continuación se presentan los resultados de este periodo<sup>372</sup>:

Año	Partidos	Escaños	Escaños	Total de	Total de
		MR	RP	Escaños	Escaños %
1988	PRI	234	26	260	52.0
	PAN	38	63	101	20.2
	FDN (PPS, PARM, PFCRN, PSUM, PMT)	28	111	139	27.8
	TOTAL	300	200	500	100.0
1991	PRI	290	31	320	64.0
	PAN	10	80	89	17.8
	PRD	0	40	41	8.2
	PPS	0	12	12	2.4
	PFCRN	0	23	23	4.6
	PARM	0	14	15	3.0
	TOTAL	300	200	500	100.0
1994	PRI	277	23	300	60.0
	PAN	18	101	119	23.8
	PRD	5	66	71	14.2
	PT	0	10	10	2.0
	TOTAL	300	200	500	100.0

### III.VI.III Las Elecciones de 1997 y la Continuación del Gobierno Dividido

Gracias a las reformas constitucionales en materia político electoral de agosto de 1996, en las que como antes dijimos se consolidaron las reformas en esa materia, para dar nacimiento a nuevas reglas de asignación del financiamiento público, de plena autonomía al IFE y total independencia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esto es, la última gran reforma electoral produjo un nuevo escenario político en México. Por primera vez, al menos desde la creación del PNR en 1929, un partido político no alcanzaba mayoría en la Cámara de Diputados<sup>373</sup>.

En esa elección, 1997, el PRI sólo ganó 165 diputaciones de mayoría relativa y perdió en 135 distritos electorales. Obtuvo por el sistema de representación

<sup>372</sup> Jiménez Badillo, Margarita. *Op. Cit.*, 141.

<sup>373</sup> La circunstancia de la existencia de un sistema de gobierno dividido no era ajena a la realidad nacional. Al respecto se puede consultar: CÁSTAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coordinadores). *Gobernar sin mayoría*. México 1867-1997. Ed CIDE, Taurus. México 2003.

proporcional 74 curules, para sumar en total 239 curules, el 47.8 por ciento de las diputaciones.

Aparecía con crudeza el fenómeno llamado en la doctrina como Gobierno dividido, en el que el Poder Ejecutivo lo detenta una fuerza política y la mayoría parlamentaria está en manos de un partido diferente. En nuestro caso este fenómeno se agravó por la circunstancia de que ningún partido obtuvo la mayoría de asientos en la Cámara de Diputados, la que quedó compuesta por puras minorías<sup>374</sup>.

Mucho más compacta la representación política en la Cámara de Diputados, quedó compuesta de la manera siguiente: El Partido Revolucionario Institucional 239 curules, el Partido de la Revolución Democrática 125, el Partido Acción Nacional 121, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) de reciente creación con 8, y el Partido del Trabajo con 7 curules.

El mismo fenómeno del gobierno dividido se siguió presentando en las elecciones legislativas de los años 2000 y 2003. Además el año 2000, el PAN obtuvo el triunfo en la elección Presidencial, Vicente Fox derrotó a Francisco Labastida del PRI.

Concluía así el ciclo político que se iniciara casi medio siglo atrás. Las sucesivas reformas político-electorales, en la Constitución y en las leyes electorales sucesivas, rindieron los frutos que señalara Octavio Paz. Entrábamos de lleno a los sistemas considerados como democracias modernas, en las que la alternancia no sólo es una posibilidad, sino una realidad palpable.

En la elección legislativa del 2000 el PRI obtuvo solamente 211 curules, casi el mismo número del PAN que alcanzó 207. Lo que resultó notable fue el descenso de la votación del PRD en esa elección, que sólo alcanzó 51 posiciones en la Cámara de Diputados. Los otros partidos obtuvieron: 16 el Partido del Verde Ecologista de México,

---

<sup>374</sup> Sin embargo, esto a diferencia de las Legislaturas a partir del año 2000, se compensó un poco puesto que el Presidente Zedillo contaba con la mayoría en el Senado de la República, entonces enviaba sus iniciativas a esta Cámara como de origen.

el Partido del Trabajo se quedó con 8 diputaciones, el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) con 3, el Partido Convergencia 2 y el Partido Acción Social 2.

En la Legislatura que se eligió en 2003, el PRI continuó cayendo, obtuvo 204 curules, lo que representó un 40% del total. Mientras que el PAN se consolidó como la segunda fuerza en el Congreso con 148 de ellas. En tanto el PRD subió a 97 posiciones para casi duplicar el número de curules de la anterior legislatura. Hubo además 17 del PVEM, el PT obtuvo 6, Convergencia 5 posiciones y 24 están hoy en día como legisladores sin partido.

Los resultados de las elecciones para Diputados al H. Congreso de la Unión de 1997, 2000 y 2003 fueron<sup>375</sup>:

Año	Partidos	Escaños		Total de	Total de
		MR	RP	Escaños	Escaños %
1997	PRI	165	74	239	47.8
	PAN	64	57	121	24.2
	PRD	70	55	125	25.0
	PVEM	0	8	8	1.6
	PT	1	6	7	1.4
	TOTAL	300	200	500	100.0
2000	PRI	132	79	211	42.2
	PAN	136	70	206	41.2
	PRD	24	26	50	10.0
	PVEM	6	11	17	3.4
	PT	1	6	7	1.4
	PSN	0	3	3	0.6
	Convergencia	1	3	4	0.8
	PAS	0	2	2	0.4
TOTAL	300	200	500	100.0	
2003*	PRI	146	58	204	40.8
	PAN	79	69	148	29.6
	PRD	56	41	97	19.4
	PVEM	3	14	17	3.4
	PT	0	6	6	1.2
	Convergencia	0	5	5	1.0

<sup>375</sup> Datos obtenidos de JIMÉNEZ BADILLO, Margarita. *Op. Cit.*, WOLDENBERG. *Op. Cit.*, 537., y página electrónica del H. Congreso de la Unión, disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx>

Sin partido	16	7	23	4.6
TOTAL	300	200	500	100.0

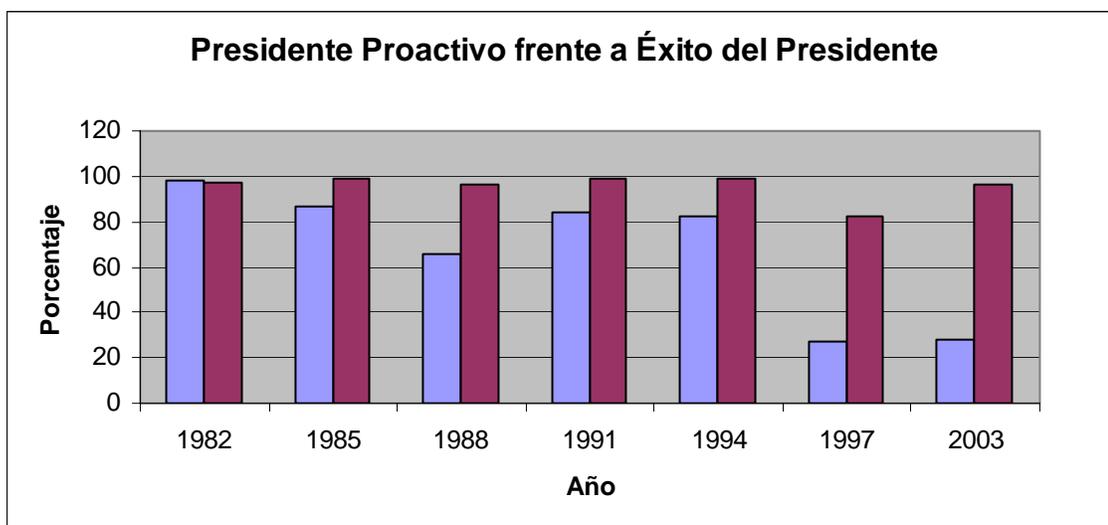
\* Actualizado a 6 de septiembre de 2001

Estos cambios reflejaron no solamente la diversidad política dentro del Poder Legislativo federal, sino que modificaron la forma de legislar. Es decir, si hasta antes de 1988 un solo partido contaba con la mayoría necesaria para aprobar leyes, a partir de ese año y, más decididamente de 1997, esto se reflejó en la cantidad de leyes presentadas por, y aprobadas al Ejecutivo. Al respecto, Margarita Jiménez desarrolla los indicadores siguientes:

<b>Iniciadores</b>	<b>Iniciativas Presentadas</b>	<b>Iniciativas Aprobadas</b>	<b>Éxito</b>
Presidente	A	B	(B/A)
Oposición	C	D	(D/C)
Total	E	F	
	(B/F)	(B/A)	
	<b>Pte Proactivo</b>	<b>Pte Éxito</b>	
<b>Año</b>			
1982	98	97	
1985	87	99	
1988	66	96	
1991	84	99	
1994	82	99	
1997	27	82	
2003	28	96	

De los cuales se desprende la siguiente gráfica<sup>376</sup>:

<sup>376</sup> Jiménez Badillo, Margarita. *Op. Cit.*, 161.



Es así como en las páginas precedentes, al referir y analizar las reformas constitucionales y legales en materia electoral, quisimos demostrar la teoría que dice que los cambios en el sistema electoral, por lo general producen cambios en el sistema de partidos.

Esta demostración queda palmariamente comprobada por lo sucedido en el caso del sistema constitucional. A través de diversas reformas constitucionales en materia electoral que arrancan en 1963, con la incorporación de la figura de diputados de partido, éstas fueron paulatinamente transformando el sistema de partidos políticos, y estos a su vez modificaron la forma de legislar en nuestro país, de ser el Poder Legislativo en aparato al servicio del sistema presidencial, a uno con una pluralidad política y un debate nunca antes vivido en nuestra historia posrevolucionaria.

### **III.VII El Debate en México: Propuestas de Reforma al Sistema de Gobierno, Electoral y de Partidos**

#### **III.VII.I A Manera de Recapitulación...**

En las páginas anteriores vimos, como desde 1918 hasta 1946, en el país rigió un solo ordenamiento electoral, el que por otra parte mostraba imperfecciones que no permitían mejorar el sistema de partidos en nuestro país. Las reformas de 1946, si bien regularon la vida de los partidos, al imponer gravosas condiciones para la creación de aquellos, provocó que durante ese largo periodo sólo existieran cuatro partidos, los que en la realidad se convertían en únicamente dos, dado que tanto el PPS como el PARM, al ser desprendimientos del sectores del PRI, no presentaron nunca candidato a la elección presidencial, sino que por lo general, postulaban al mismo candidato del PRI.

Por otra parte, en el caso del único partido verdaderamente opositor, el PAN no competía en todas las elecciones. En las elecciones presidenciales de 1946 presentó candidato a la Presidencia de la República, mientras que en las elecciones legislativas fue paulatinamente aumentando su participación, aunque sus triunfos eran muy escasos.

El PNR-PRM-PRI, en cambio a medida que pasaba el tiempo durante las primeras tres décadas de su gobierno, se consolidaba y monopolizaba las posiciones políticas en disputa. Los datos existentes sobre la distribución de la representación política muestran que el Partido del Gobierno, en sus tres versiones, terminó por eliminar la competencia política y por ende evitaba la creación de un pluralismo político que es signo de la democracia.

El gobierno respondió de manera tibia a la concentración del poder, y en un intento por disimular esa característica, introdujo el sistema de diputados de partido. Ese intento pronto dejó de ser útil dado que no evitaba la concentración del poder político en los órganos de representación popular. La circunstancia de la candidatura única a la Presidencia de la República de José López Portillo en 1976, desató el proceso de reformas que concluyó con las reformas al sistema de integración de la representación política en ambas Cámaras.

La modificación al sistema electoral produjo en consecuencia la creación, por primera vez en la historia, de un sistema de partidos. Baste señalar que a partir de la elección de 1988 a la actual, están en el escenario las mismas fuerzas políticas que se disputaron la Presidencia en ese año. Esto no había sucedido tampoco en la lucha por la posición política más importante en el país.

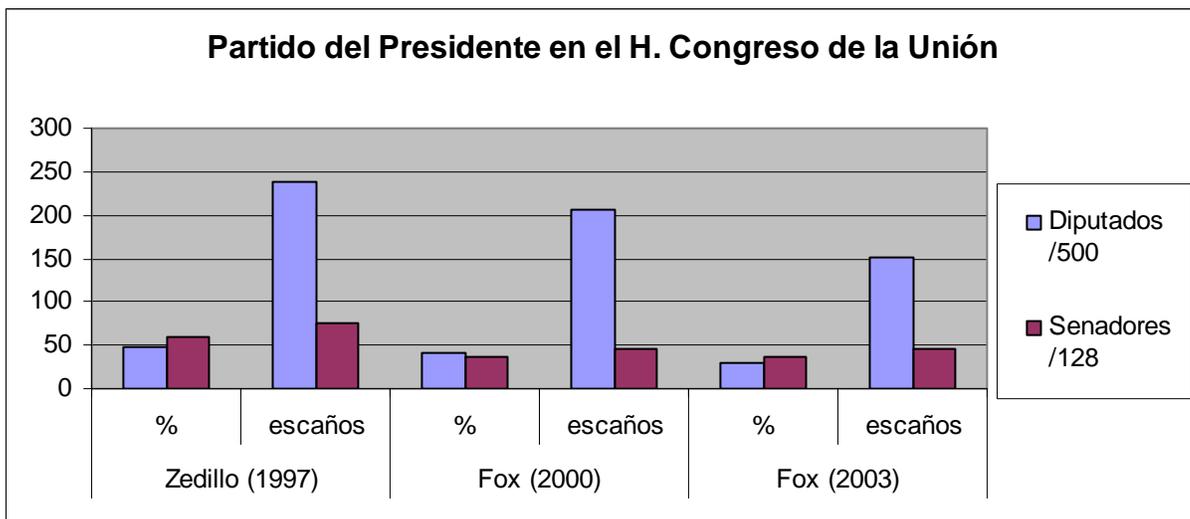
Desde las elecciones de 1998 a la fecha, tres fuerzas políticas han acaparado más del 90 por ciento de las posiciones legislativas en la Cámara de Diputados; y el Senado de la República que empezó a reformarse más tarde, conoce también ya una creciente pluralidad.

Para ejemplificar lo anterior, a continuación se presenta una gráfica en donde es posible observar la cantidad de escaños que ha tenido el partido del Presidente dentro del H. Congreso de la Unión<sup>377</sup>:

---

<sup>377</sup> Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en: CASAR, Amparo y DE LA MADRID. "Las Elecciones de 1998: la Distribución del Poder Político en México. *NEXOS*. México. Julio: 1998, 42; BECERRA, SALAZAR Y WOLDENBERG. *La Mecánica del Cambio Político en México*. Ed. Cal y Arena. México: 2000, 536; y página electrónica de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, disponible en <http://www.senado.gob.mx>

	Zedillo (1997)		Fox (2000)		Fox (2003)	
	%	escaños	%	escaños	%	escaños
Diputados /500	47.8	239	41.4	207	30.2	151
Senadores /128	59.4	76	35.9	46	35.9	46



Aquí se muestra el crecimiento de las diversas fuerzas políticas, las que ya no pueden ser calificadas como del gobierno o de la oposición porque en algunos casos, un partido es mayoría relativa en la Cámara de Diputados o de Senadores, aunque no tenga la Presidencia de la República, y en los estados de país las gubernaturas están divididas entre los tres principales partidos. Es posible pues decir que México tiene un sistema electoral confiable y un sistema de partidos funcional, que ha mostrado estabilidad y legitimidad en los procesos electorales en los que han estado vigentes las reformas de 1996.

La cuestión es ahora que en este escenario, muchos estudiosos y políticos en activo encuentran más problemas que soluciones y atribuyen a esa realidad una supuesta ingobernabilidad y proponen reformar casi todo, unos argumentando que existe una parálisis legislativa, otros que los proyectos enviados por el Ejecutivo al

Legislativo no se toman en cuenta, algunos más diciendo que nuestras instituciones no son funcionales ante el esquema de gobierno dividido que actualmente tenemos.

Ante este panorama, se han realizado muy diversas propuestas de reforma a nuestro sistema de gobierno y electoral, mismas que se abordarán en las páginas siguientes, mas antes de ello es preciso considerar lo siguiente<sup>378</sup>:

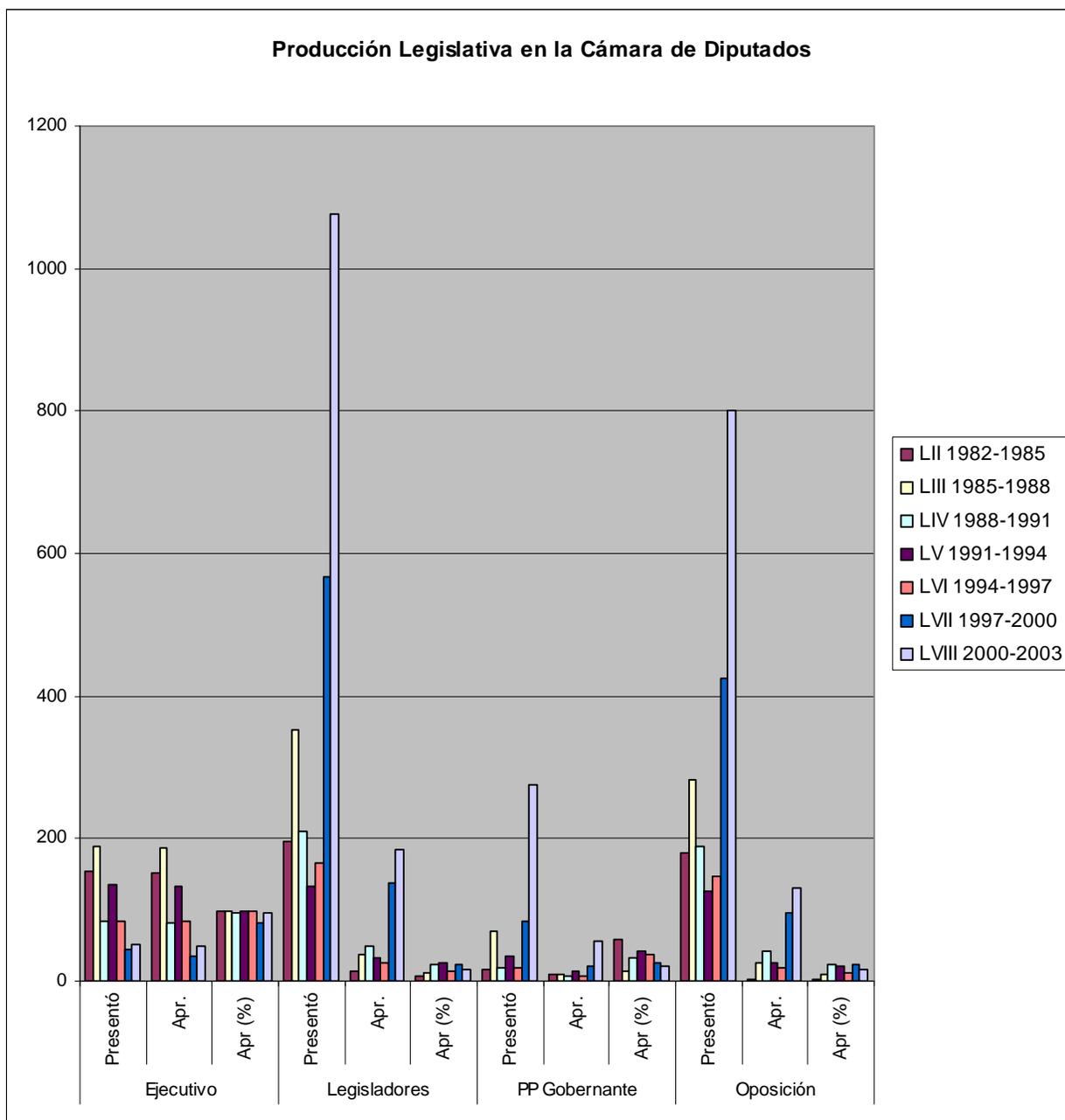
### Producción Legislativa en la Cámara de Diputados

Legislatura	Ejecutivo			Legisladores			PP Gobernante			Oposición		
	Presentó	Apr.	Apr (%)	Presentó	Apr.	Apr (%)	Presentó	Apr.	Apr (%)	Presentó	Apr.	Apr (%)
LII 1982-1985	155	151	97	197	13	7	17	10	59	180	3	2
LIII 1985-1988	188	186	99	352	37	11	70	9	13	282	26	9
LIV 1988-1991	85	82	96	209	49	23	19	6	32	190	43	23
LV 1991-1994	135	133	99	134	33	25	35	15	43	126	26	21
LVI 1994-1997	84	83	99	165	25	15	19	7	37	146	18	12
LVII 1997-2000	44	36	82	567	137	24	84	21	25	426	95	22
LVIII 2000-2003	52	50	96	1077	185	17	276	55	20	801	130	16

La tabla anterior demuestra que la producción legislativa en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión no se ha paralizado, ni tampoco se han detenido las propuestas realizadas por el Ejecutivo federal, más bien, éstas se han mantenido con un porcentaje igual o superior al 96% de las que presenta, salvo en el caso de la Legislatura 1997-2003. Sin embargo, este caso en particular devino a raíz de que el partido del Presidente Zedillo contaba con el 47.8% de los escaños, el PRD con 25% y el PAN con el 24.2%, y ante la inminencia de las elecciones presidenciales, cuyas campañas comenzaron alrededor de tres años antes de la elección, el trabajo legislativo se vio infiltrado por los actores políticos, mas esto en si dependió de los partidos políticos más que de nuestras instituciones gubernamentales.

<sup>378</sup> JIMÉNEZ BADILLO, Margarita; *Op. Cit.*,162.

A continuación se presenta una gráfica con los datos anteriores<sup>379</sup>:



De la gráfica anterior se desprende que es en las dos últimas Legislaturas en estudio donde han decrecido las iniciativas presentadas por el Presidente de la

<sup>379</sup> *Ibidem.*

República, mas en porcentaje de aprobación, éstas se han mantenido sin cambios en promedio. Los proyectos realizados por los Legisladores resultan de sumar aquellos presentados por los Legisladores tanto del partido del Ejecutivo como de la oposición, destacando que los dictámenes propuestos por los primeros han visto un incremento en su tasa de aprobación de alrededor del 30%, mientras que las iniciativas presentadas por los Diputados distintos al partido en el gobierno, se han incrementado aproximadamente un 14%.

Considerando esto, a continuación se procederá al análisis de las diversas posiciones expresadas en torno a las reformas a la Constitución, y para mejorar la gobernabilidad dedicaremos el último apartado de este trabajo para después avanzar algunas conclusiones personales en torno a este problema.

### **III.VII.II Propuestas de Reforma al Sistema de Gobierno**

En los últimos años se ha dado un debate muy importante sobre las reformas que habría de vivir nuestra vida política, partidista, electoral y constitucional, entre otros, respecto a la gobernabilidad democrática en México. A este respecto, a continuación se presentarán los principales temas que estudian los autores más destacados en esta materia, para observarlos a la luz de la realidad mexicana, ya que como afirma Nohlen:

La capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la realidad política, lo que hace pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende de la rigurosidad con que se perciben todos los problemas que es necesario prever y la minuciosidad para encontrar las soluciones adecuadas a ellos. Se olvida con frecuencia que lo distintivo de la política es su carácter humano e

histórico y, por tanto, cambiante, y que las instituciones no son meras excelencias académicas.<sup>380</sup>

También pretende contribuir con algunos puntos en el debate que se ha abierto con muy variados tonos sobre la pertinencia de convocar a un nuevo Constituyente y dar al país una nueva Constitución, con el argumento central de que la actual no es normativa. En este aspecto existen como sabemos, dos posiciones extremas; una, la que considera que el texto actual no brinda un marco constitucional adecuado a las condiciones de la nueva pluralidad política del país; y los que sostienen que el texto actual ha sido actualizado al grado de que sólo requiere algunas reformas adicionales para poder regir el actual proceso político.

En una publicación de la UNAM, *Hacia una Nueva Constitucionalidad*, los juristas Jaime Cárdenas Gracia, y Jorge Carpizo<sup>381</sup>, sostienen esas posiciones hasta cierto punto opuestas. Cárdenas Gracia, sostiene que la actual Constitución no responde a las actuales condiciones políticas del país y en consecuencia, se debe buscar un nuevo texto que sustituyendo al actual pueda conducir el proceso del poder político.

Por su parte Jorge Carpizo, está entre los que sostienen que en vez de buscar aprobar un nuevo texto, se acepte la necesidad de revisar algunas instituciones de la Constitución vigente, ahondando el proceso de reformas para buscar su plena normatividad.

Nos proponemos en consecuencia abordar esa investigación a partir del análisis que se hecho en las páginas previas del texto vigente constitucional, y de sus reformas,

---

<sup>380</sup> NOHLEN, Dieter. *El Contexto Hace la Diferencia: Reformas Institucionales y el Enfoque Histórico-Empírico*. UNAM & TEPJF. México: 2005, 22.

<sup>381</sup> Ver CÁRDENAS, Jaime. "Cuatro Reflexiones en Torno a una Nueva Constitución" y CÁRPIZO, Jorge. "Cuatro Reflexiones en Torno a una Nueva Constitución", en VALADÉS, Diego (compilador). *Hacia una Nueva Constitucionalidad*. UNAM. México: 1999.

para contrastarlo con la realidad política y las propuestas que en este ámbito se realizan.

Respecto a los sistemas de gobierno, para Juan Linz el parlamentarismo es más estable, precisamente porque es más flexible y puede haber más continuidad en las políticas del gobierno (debido también a la reelección de los ministros). Para Linz, al contrario que para Sartori (quien piensa en la especialización e independencia del Congreso), si no se frena la experiencia del Presidente en el poder, puede ocasionarse inseguridad; sin mencionar las fechas de las elecciones y si los acuerdos políticos se toman antes o después (caso español) de que el pueblo haya votado. Un factor que para él es decisivo, es la capacidad de los dirigentes para gobernar, inspirar confianza y crear acuerdos. Entonces, los consensos, coaliciones y pactos se facilitan para Linz más en un sistema parlamentario con partidos fuertes y disciplinados, que en uno presidencialista donde la separación entre el Ejecutivo y el Legislativo ocasiona fragmentación política.

De esta manera, para Linz y sus principales seguidores el sistema parlamentario tiene frente al sistema presidencial las siguientes ventajas: la flexibilidad, que existen soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y Ejecutivo, no se produce la parálisis del Legislativo o los impasses entre los poderes, fortalece el sistema de partidos, favorece los juegos de suma positiva, fomenta la cooperación política, no es deficiente en términos de legitimidad y genera estabilidad política<sup>382</sup>. Es así como las premisas de este autor se basan en que desde su perspectiva, en un sistema electoral democrático se debería evitar que la mayor parte de los ciudadanos sea gobernada por una minoría solamente porque esta última se encuentra mejor organizada, ya que ¿quién tiene más autoridad para representar a la ciudadanía? ¿El Presidente electo, o la mayoría legislativa que lo critica? (el problema de la legitimidad dual). Tres, la estabilidad del gobierno es más aparente que real.

---

<sup>382</sup> Ver CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. UNAM. México: 2005.

En el artículo “México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?” Jorge Carpizo realiza este análisis, por cinco razones específicas<sup>383</sup>: el equilibrio de poderes se ha inclinado decididamente en favor del Ejecutivo; el Poder Legislativo no ha ejercido muchas de sus facultades constitucionales; el Presidente de la República ha realizado atribuciones constitucionales que lo convierten en la columna vertebral de todo el sistema político; los pesos y contrapesos constitucionales no han operado y; las libertades y derechos de los mexicanos han quedado en ocasiones a la discreción del Poder Ejecutivo<sup>384</sup>.

Haciendo aquí un breve paréntesis, cabe recalcar que el Legislativo en México no ha sido independiente no sólo del Ejecutivo, sino también de los partidos. Lo anterior lo demuestra Benito Nacif Hernández<sup>385</sup> porque las Comisiones Legislativas sirven como filtro discrecional para decidir qué agenda llega o no a la Cámara, primero. Segundo, las presidencias de las Comisiones Permanentes se han distribuido entre los grupos parlamentarios de oposición. Tercero, hay demasiadas Comisiones con asuntos traslapados, lo cual sólo aumenta la dispersión de la atención de los legisladores. Cuarto, a los miembros del Congreso les hace falta adquirir experiencia y conocimientos en el cargo. Miguel Carbonell agregaría al último punto de Nacif, que sí se permitiera la reelección, pero limitada: a los Senadores una elección y una reelección, y a los Diputados una elección y dos reelecciones, para que estuvieran potencialmente doce años ‘adquiriendo experiencia’<sup>386</sup>.

Terminando con el paréntesis, Jorge Carpizo analiza las críticas a la tesis de Juan Linz, de las cuales destacan las siguientes: por una parte, menciona que atribuir

---

<sup>383</sup> CARPIZO, Jorge. “México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?”. Cuestiones Constitucionales. UNAM. México: 1999, 49-84.

<sup>384</sup> Es posible explicar la postura de Carpizo en función de los poderes metaconstitucionales con los que contó la figura presidencial en nuestro país durante casi todo el siglo pasado (ver CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Siglo XXI. México: 1978). Sin embargo, también es preciso analizar la realidad del país a raíz del pluralismo político que se ha dado en las últimas décadas (cfr. LUJAMBIO, Alonso. *Op. Cit.*), particularmente en el H. Congreso de la Unión a partir de 1997.

<sup>385</sup> NACIF HERNÁNDEZ, Benito; “El Sistema de Comisiones Permanentes”; en PÉREZ y MARTÍNEZ (compiladores). *La Cámara de Diputados en México*. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LVII Legislatura & Universidad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México: 2000.

<sup>386</sup> CARBONELL, Miguel; “Hacia un Congreso Profesional: la No Reelección Legislativa en México”; en PÉREZ y MARTÍNEZ (compiladores); *Op. Cit.*

inestabilidad o estabilidad a una democracia únicamente por el sistema de gobierno sin referirse a otros factores, no es correcto porque en América Latina la inestabilidad política de las democracias responde primordialmente a problemas graves como la profunda desigualdad social, la pobreza, la falta de educación en grupos numerosos, el retraso económico, la no integración de grupos étnicos, la explosión demográfica, la falta de cultura cívica, rezagos sociales inmensos y, a veces, a la existencia de partidos políticos débiles.

En este sentido, vale la pena señalar la crítica de Nohlen a los críticos (valga la redundancia) de la democracia. Esto es porque de acuerdo al autor alemán las instituciones democráticas al no aparecer de inmediato en un país, confluyen en procesos de transformaciones económicas y específicamente en el caso latinoamericano, se insiste en implicar a la democracia en toda la problemática del subdesarrollo económico y social<sup>387</sup>, con lo que no coincide.

Continuando con las críticas a Linz, también destaca que en América Latina hay y ha habido sistemas presidenciales democráticos que cuentan o han contado con estabilidad, por ejemplo Costa Rica desde 1948, Venezuela desde 1958, Chile entre los años treinta a 1973 y Uruguay entre los años cuarenta a 1973.

Asimismo, Carpizo menciona que comparar en América Latina el sistema presidencial, que sí existe, con el parlamentario, que no se le conoce y en el pasado sólo existió por breves periodos con inestabilidad, resulta una especulación muy favorable al parlamentarismo. Otra crítica que también se aplica a las tesis de Linz dentro de América Latina, es que a partir de la década de los 70 muchas transiciones democráticas tuvieron como cauce el sistema presidencial. De igual manera, menciona que la elección de Presidente para un periodo fijo otorga estabilidad al régimen. Establece, haciendo referencia a Lujambio, que el sistema presidencial no es un mecanismo excluyente de repartición de Poder, puesto que a nivel local hay espacios ganados por los partidos de oposición, lo cual pudiera refrenar su “posible actitud

---

<sup>387</sup> NOHLEN, Dieter. *Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina*. IFE. México: 1996.

antisistema” e incluso cooperar con el Gobierno en el Congreso federal, si es que no tienen ambición de alcanzar el poder en un corto y mediano plazo. Carpizo también menciona que la no reelección en los sistemas presidenciales y especialmente en México es signo de estabilidad y menciona que es necesario que se establezca un mecanismo rápido de sustitución en caso de ausencia del Poder Ejecutivo federal.

Sartori en el caso mexicano difiere un poco de la tesis de Linz respecto al sistema parlamentario. En un estudio que realiza especialmente para México, afirma que estamos en una transición de presidencialismo autoritario (el cual a su parecer hay que debilitar) a uno democrático (al que hay que fortalecer)<sup>388</sup>. Además, esta transición ha sido pacífica y continua porque no representa el derrocamiento de un sistema dictatorial (los dictadores están por encima de la ley, y vitaliciamente), sino autoritario. Sartori realiza entonces una diferenciación entre la Constitución material (la Constitución viviente, que es modificada por convenciones) y la formal. Establece que todas las modificaciones a las que ha sido sujeta nuestra Constitución formal equivalen a una nueva Constitución, aunque no se haya hecho por medio de una Asamblea Constituyente. Ante este panorama de ‘maquinaria incompleta o por lo menos deficiente’, Sartori afirma que primero hay que establecer prioridades, para él las más urgentes son: uno, un nuevo sistema electoral; dos, la abolición de la no reelección de los miembros del Congreso; y tres, una definición clara de los poderes constitucionales del Presidente.

Respecto al sistema electoral, el actual sistema en la Cámara de Diputados se encuentra dentro de la categoría de ‘mixto-mixto’, porque combina la mayoría relativa simple y la proporcional. De acuerdo a Sartori, en 1990 se estableció una cláusula (la llamada ‘de gobernabilidad’<sup>389</sup>) que se eliminó en 1997, la cual establecía que el partido que tuviera la mayoría relativa en los diputados de mayoría simple, y tuviera el 35% de los votos, se le asignarían los escaños suficientes para tener la mayoría absoluta (50%+1) de la representación. En 1991 no fue necesaria ya que el PRI obtuvo el 62%

---

<sup>388</sup> Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. FCE. México: 2003, 221-37.

<sup>389</sup> *Ibidem.*, 227.

de los votos gracias a la popularidad de Salinas, y en 1994 Zedillo no lo necesitó puesto que obtuvo el 60% de los escaños, y finalmente en 1997 desapareció<sup>390</sup>. Para Sartori es imprescindible impedir la fragmentación y el chantaje de los partidos pequeños, entonces propone un sistema de dos rondas, con un umbral electoral del 5%, prohibiendo claro las alianzas electorales. También propone que si los partidos minoritarios son dos, se les reparta proporcionalmente el 20% de los escaños, ó 15% si es uno. Esto permitiría cierta aleatoriedad y flexibilidad en el sentido de que ningún partido sabe exactamente cuánto le beneficia esta reforma particularmente a cada uno, y de que teniendo un sistema de varios partidos no hay inmovilidad legislativa.

En segundo lugar, lo que es urgente para la Cámara de Diputados y Senadores es, para Sartori, eliminar el principio de no reelección. Mientras se mantenga el principio de la no reelección, un miembro del Congreso estará buscando solamente otro trabajo, y no adquirirá la suficiente experiencia para llevar bien el cargo.

En tercer lugar, el fortalecimiento de las facultades del poder Ejecutivo. Aquí se refiere a que cuando los Presidentes no cuentan con una mayoría parlamentaria o con un partido disciplinado, los Presidentes necesitan recurrir a prácticas clientelares para que sus iniciativas sean aprobadas en el Legislativo. Así, los instrumentos de los que pueden echar mano los Presidentes de acuerdo a Sartori son: uno, el derecho de iniciar leyes (art 71, por ejemplo el presupuesto lo aprueban los Diputados, no el Ejecutivo); dos, el veto (art. 72, debería permitirse el veto parcial, o en su caso incondicional); tres, el referéndum (la Constitución no lo contempla, pero es necesario con restricciones y un diseño preciso, para evitar el secretismo –gobernar eliminando al Congreso); cuatro, distintos medios y fórmulas para superar los bloqueos parlamentarios (como la guillotina inglesa y francesa). Por último, la SCJN (y sus once ministros, quienes

---

<sup>390</sup> Es preciso considerar que la cláusula de gobernabilidad de la que Sartori (y Woldenberg en WOLDENBERG, José. *La Construcción de la Democracia*. Plaza & Janés. México: 2002, 98) hablan es la de 1990, puesto que en 1986 se estableció otra que preceptuaba en el inciso c) de la fracción IV del artículo 54 de nuestra Constitución, que si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría se le asignarían diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.

permanecen en el cargo por quince años) también debería ser independiente, para Sartori lo que convendría hacer aquí sería que los ministros de la Suprema Corte permanezcan casi vitaliciamente (hasta una edad entre los 50 y 75 años), y buscar la manera de escalonarlos en los periodos presidenciales.

Carpizo menciona que Sartori mantiene la tesis de transitar del sistema presidencial al parlamentario, ofreciendo incentivos para su buen funcionamiento en el ámbito de un sistema intermedio entre ambos: semi presidencial. Las críticas a este sistema planteadas por Diego Valadés se basan fundamentalmente en que el arribo del sistema presidencial derivado del fracaso del parlamentarismo, acentuaría las características autoritarias del presidencialismo. Asimismo, un sistema parlamentario derivado del fracaso del presidencialismo sólo regresaría al sistema que previamente tuvo que ser sustituido por algunas ineficacias. En este orden de ideas, Carpizo añade que al querer instaurar el Parlamento un sistema parlamentario y el Presidente uno presidencial, se terminaría con la confrontación entre ambos y no con la colaboración necesaria para gobernar.

Por otra parte, Carpizo explicando las ideas de Nohlen afirma que este último plantea que cambiar el sistema de gobierno en un país no es sencillo, puesto que implica lograr consensos difíciles de alcanzar, ya que esto significaría modificar la parte orgánica de la Constitución. Así, establece que Nohlen sugiere para los sistemas latinoamericanos desconcentrar las funciones del Presidente en las del Primer Ministro (el cual sería el encargado de llevar la Jefatura de Gobierno y llevar las negociaciones y consensos políticos), lo cual contrasta un poco con el libro anteriormente citado de Nohlen, *Todo Depende del Contexto*, en el que establece que en este aspecto habrían de considerarse otras variables, y no sólo las meramente formales o institucionales al momento de establecer un sistema de gobierno.

Por su parte, Diego Valadés analizado por Jorge Carpizo establece que cuando se realizan cambios radicales existe el riesgo de que, por la inexperiencia en el manejo de las nuevas instituciones así como por la resistencia al cambio de quienes las

rechazan, los resultados no sean tan rápidos, efectivos y atrayentes como se esperaba, ya que “la reforma debe hacerse, precisamente, para consolidar la eficacia democrática de las instituciones y, por ende, recuperar la confianza ciudadana”<sup>391</sup>. Valadés establece que el presidencialismo mexicano funcionó durante la mayor parte del siglo XX puesto que fue haciendo realidad los principios programáticos de la Constitución. Entonces, para mantener la racionalidad constitucional en la actualidad, propone reformas constitucionales tales como la reelección de los legisladores, el referéndum, las interpelaciones a los Secretarios de Estado, la ratificación del Gabinete por el Senado, el servicio civil tanto en el tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo, la creación de organismos gubernamentales únicamente a través de la ley, el desenvolvimiento de nuevos órganos constitucionales autónomos, la ampliación de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, la duración de los periodos presidencial y legislativo, la presencia de un Jefe de Gabinete y la discusión y aprobación de iniciativas en bloque únicamente para casos excepcionales (lo que en la propuesta de Linz sería el funcionamiento disciplinado de los Grupos Legislativos, mas no sólo para casos excepcionales), todas éstas bajo la premisa fundamental de que a través de pesos y contrapesos se de una relación estable y duradera entre los Poderes de la Unión.

Al respecto cabe especificar el planteamiento de Valadés respecto de la figura de Jefe de Gabinete. De acuerdo a Octavio Rodríguez Araujo, Diego Valadés propone que haya un Jefe de Gabinete ratificado por la Cámara de Senadores, con lo cual se garantizaría que existiera una mayor relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, además de cooperación política y de mejor entendimiento<sup>392</sup>.

La propuesta de Nohlen para Carpizo es más viable que las de Linz y Sartori, sin embargo vale la pena realizar algunas reflexiones respecto a la introducción de la figura del Jefe de Gabinete (o Primer Ministro) que en nuestro país recientemente se ha

---

<sup>391</sup> CARPIZO, Jorge; *Op. Cit.*, 77.

<sup>392</sup> Al respecto ver Valadés, Diego. *El Gobierno de Gabinete*. UNAM. México: 2003, 124.

propuesto en diversos espacios, derivado del necesario equilibrio entre el Ejecutivo y Legislativo en el sistema político mexicano.

En este sentido, es necesario reflexionar sobre si la modificación de un sistema presidencial a uno cercano al parlamentario pudiera resolver los problemas que de acuerdos y negociaciones nos aquejan. Por un lado, repasando las características del sistema presidencial, que hemos tenido en México (dejando de lado las facultades metaconstitucionales del Jefe del Ejecutivo Federal), son: el Poder Ejecutivo está en manos únicamente del Presidente, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo son designados por voto popular, el Ejecutivo actúa con independencia del Legislativo, y el Presidente designa y remueve a los Secretarios de Estado (aunque en algunos casos necesita aprobación o ratificación del Legislativo).

Por otro lado, dentro de las atribuciones de control del Legislativo al Ejecutivo se encuentran: la aprobación o ratificación de funcionarios del Gabinete, el Juicio Político, y la aprobación de iniciativas o reformas de ley enviadas por el Ejecutivo. Y dentro de las facultades de vigilancia del Ejecutivo al Legislativo están la iniciativa de leyes y el veto.

Como expresan los partidarios de un sistema parlamentario o semi parlamentario, puede darse el caso que por la doble legitimación que existe ente el Ejecutivo y el Legislativo, se presenten conflictos cuando la mayoría en el Congreso no sea del partido del Presidente<sup>393</sup>. Sin embargo ¿es la figura del Primer Ministro o Jefe de Gabinete, y el acercamiento a un sistema de gobierno parlamentario, la respuesta a esta situación? para analizar lo anterior, es necesario considerar las ventajas y desventajas del sistema anglosajón, el cual es el representante por antonomasia del parlamentarismo.

---

<sup>393</sup> La propuesta de “régimen de gobierno de gabinete” se ha realizado no sólo por académicos, sino también por personas destacadas de la política en México; tal es el caso de Cuauhtémoc Cárdenas en el libro CÁRDENAS, Cuauhtémoc. *Un México para Todos*. Eds. Fundación para la Democracia, Fundación Arturo Rosenblueth, y Planeta. México: 2005, 147.

Los elementos principales de este sistema de gobierno son: un Poder Ejecutivo dividido entre el Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado, y la designación del primero le corresponde al segundo, debiendo elegir para este puesto a un miembro del partido que hubiere obtenido la mayor cantidad de escaños en el Parlamento. Entre las atribuciones de control del Legislativo al Ejecutivo están el voto de censura y el voto de confianza; y las del Ejecutivo al Legislativo son la iniciativa de ley, y que el Jefe de Gobierno puede solicitar al Jefe de Estado que disuelva al Parlamento.

Al dividir las funciones del Presidente y atribuirle algunas de ellas a un Jefe de Gobierno se están cediendo potestades del Ejecutivo en otra figura, completamente nueva a nuestro sistema político. ¿Cómo garantizar que esto no vaya a afectar la gobernabilidad necesaria actualmente? ¿O sólo se quiere introducir esta figura como mero mecanismo negociativo? ¿Entonces para qué está la Secretaría de Gobierno? y en caso dado que se piense trasladar algunas de las funciones de esta Secretaría a la Jefatura de Gobierno, ¿se encuentra prevista la separación de funciones, para no duplicarlas?

Asimismo, es preciso considerar la configuración de nuestro sistema político. Esto es porque si se le va a otorgar al Legislativo la capacidad de tener aún mayores controles sobre el Ejecutivo, primero ¿cómo garantizar que estas atribuciones no estén determinadas por diferencias partidistas?, y lo que es más importante ¿se le va a dar al Ejecutivo la facultad de disolver el Congreso (como en el sistema parlamentario)? para conservar el ineludible equilibrio entre el Legislativo y Ejecutivo.

Entonces, si el problema es la falta de negociaciones y acuerdos debido a que la mayoría en el Congreso no pertenece al partido del Presidente, al menos la propuesta de introducir la figura de Jefe de Gabinete o de Gobierno no es la opción más indicada, porque con ella vendrían otras situaciones (la forma de elegirlo, las atribuciones que tendría, y las derivadas de éstas) que podrían desequilibrar la balanza necesaria entre los Poderes de la Unión, ocasionando así una falta de gobernabilidad.

Regresando a las propuestas al sistema de gobierno, Arend Lijphart hace un análisis sobre las características que ha tenido la tradición democrática. A pesar de que en la ‘evaluación del desempeño democrático’ aclara que las “democracias latinoamericanas [que utiliza la forma presidencial con representación proporcional] dado sus bajos niveles de desarrollo económico, no se pueden considerar casos comparables”<sup>394</sup>, sí establece que los sistemas parlamentarios con representación proporcional muestran los mejores resultados en términos de representación, protección de los intereses de las minorías, participación de votantes y control del desempleo; aclarando posteriormente que estos sistemas requieren de conciliaciones y pactos para mantener la estabilidad. O en caso de que se quieran implantar estos requisitos en un sistema presidencialista, haría falta que el Presidente fuera electo con legitimación de varios grupos étnicos, aunque es un poco difícil. Por otra parte, este autor menciona que sí hay situaciones en las que gobierno necesita ser firme, como en temas de política exterior o seguridad, por lo cual ahí se podría defender un presidencialismo fuerte. Sin embargo, en temas tan concurridos en América Latina, como lo es la política económica, sí puede haber un mayor debate político parlamentario, ya que legitima y aumenta la representación.

Lujambio, de acuerdo a la reseña que de sus estudios hace Jorge Carpizo, realiza una aproximación a este análisis en el sentido de que menciona que “se está inconforme con los defectos de nuestro sistema presidencial, aunque muchos de sus males no se encuentran en la estructura constitucional sino en vicios metaconstitucionales y en el sistema de partidos que hemos tenido en el cual uno de ellos ha poseído una especial hegemonía o predominancia”<sup>395</sup>. Es así como propone un sistema democrático basado en reformas constitucionales para hacer efectivo el control del Legislativo al Ejecutivo, reforzando la fórmula de representación proporcional para que el Presidente obligatoriamente se vea forzado a negociar con partidos que representan las mayorías legislativas, así como también incrementar al 5% el umbral

---

<sup>394</sup> LIJPHART Arend; “Opciones Constitucionales para las Nuevas Democracias”; en Diamond and Plattner (editores); *Op. Cit.*

<sup>395</sup> CARPIZO, Jorge; *Op. Cit.*, 76.

electoral, y de la misma forma, sugiere un cambio en las prácticas y costumbres políticas que beneficien la negociación.

El último autor que analiza Jorge Carpizo es Manuel Aragón, quien explica que a su parecer si bien un sistema presidencial no puede funcionar sin un Legislativo fuerte, mucho menos lo puede hacer un sistema parlamentario. Las razones que lo mueven a proponer esto, refieren a que es preciso fortalecer al Poder Legislativo, que hay que conseguir una nueva relación entre los órganos del poder donde exista equilibrio y pesos y contrapesos entre ellos, así como la conformación de un sistema de partidos que resulte eficaz en el funcionamiento del sistema político. Sin embargo, aquí sería necesario considerar el papel histórico y social de las instituciones partidistas, ya que de acuerdo a Nohlen la configuración del sistema de partidos no es algo que pueda modificarse fácilmente con reformas constitucionales o meramente formales<sup>396</sup>.

La postura del propio Carpizo ante esta gama de propuestas es que, la transición en nuestro país debe ir de un sistema presidencial a otro presidencial, pero reformado o renovado -haciendo la aclaración de que lo que no quiere es un sistema presidencialista con facultades metaconstitucionales como se tuvieron en el pasado<sup>397</sup>-, y menciona que el sistema presidencial “es el sistema que conoce la evolución constitucional de nuestro país, y en estos aspectos tan importantes para la estabilidad política, no hay que andar haciendo experimentos teóricos”<sup>398</sup>, por lo que si realmente llegamos a configurar un sistema múltiple de partidos, el sistema presidencial garantiza la mejor división de poderes y los pesos y contrapesos entre ellos necesarios para la negociación y la gobernabilidad del país.

---

<sup>396</sup> NOHLEN, Dieter. *El Contexto Hace la Diferencia*. Op. Cit.

<sup>397</sup> Esto es posible explicarlo derivado del análisis que hace Jesús Silva-Herzog Márquez sobre las causas del presidencialismo en México que había analizado Carpizo en décadas anteriores, ahora la jefatura del partido predominante, el debilitamiento del Poder Legislativo, la integración de la SCJN con Ministros afines al Presidente, la marcada influencia de la economía a través del banco central y el gobierno directo de la región más importante del país, han desaparecido, o bien disminuido considerablemente. Para un mayor detalle, ver SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. “El Fin de la Siesta Constitucional”, en CASAR y MARVAN (Coordinadores). *Gobernar sin Mayoría*. CIDE & TAURUS. México: 2002.

<sup>398</sup> CARPIZO, Jorge; *Op. Cit.*, 81.

De la misma forma, dentro de este esquema presidencial renovado, considera que deben realizarse una serie de reformas constitucionales, entre las cuales sugiere para el debate: otorgar al Congreso la facultad de ratificar los nombramientos del Gabinete, revisar la facultad del veto presidencial, la introducción de la figura de Jefe de Gabinete, la revisión de las facultades legislativas del Presidente, por ejemplo para la creación de organismos descentralizados y desconcentrados, la revisión del proceso legislativo por ejemplo en el caso del Presupuesto, la creación de un verdadero y eficiente órgano de control dependiente del Congreso respecto a todas aquellas actividades relativas al “poder de la bolsa”, la profesionalización del Poder Legislativo, la revisión del sistema constitucional de responsabilidad del Titular del Ejecutivo, la reelección de los legisladores pero con topes, y la introducción de mecanismos de participación como referéndum e iniciativa popular.

De esta manera, se tiene que al analizar el sistema de gobierno en México, es preciso estudiar detalladamente cada propuesta, puesto que cada una en sí misma requiere ya sea reformas constitucionales o formas de concebir la relación entre el Legislativo, Ejecutivo y en ocasiones incluso el Poder Judicial, que invitan a la reflexión teórica y de la situación real de nuestro país<sup>399</sup>.

### **III.VII.III Propuestas de Reforma al Sistema Electoral**

A lo largo de estas páginas se ha analizado la reforma electoral implementada desde las décadas de los 60 y 70 en nuestro país, hasta las reformas más recientes en los 90 que le dieron independencia a nuestro sistema de justicia electoral. Sin embargo, para los efectos concretos de este apartado, se describirá brevemente el sistema

---

<sup>399</sup> Una compilación de estas propuestas se puede encontrar en: CAMACHO SOLÍS, Manuel y VALADÉS, Diego. *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?*. UNAM & Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México: 2004, así como en: MUÑOZ LEDO, Porfirio (Compilador). *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*. UNAM. México: 2001.

electoral con que contamos a nivel federal y las principales propuestas para su modificación<sup>400</sup>.

En México tenemos un sistema electoral mixto, es decir, una mezcla de algo de los dos principales sistemas electorales: mayoría relativa y representación proporcional. En el primero, el candidato de cada partido busca ganar una posición única en un distrito electoral, de los 300 en los que se divide el País, para integrar la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, hay otras 200 diputaciones federales, para totalizar 500, que se distribuyen por el principio de representación proporcional, esto es en proporción a la votación total nacional obtenida por los candidatos a diputados de mayoría relativa. De esta votación se saca un cociente (promedio) y se asignan a cada partido tantas diputaciones como veces quepa el cociente en su votación nacional.

Para esto el país se divide en cinco circunscripciones regionales. En cada una se asignan 40 diputaciones federales, las que en conjunto da el total de 200 a nivel nacional. Nuevo León está ubicado en la segunda circunscripción. En los estados que comprende ésta, se repartirán 40 diputaciones entre los partidos contendientes. Si cada uno de los tres mayores alcanzará el 30 por ciento de la votación, se les asignarían doce de las 40 posiciones a repartir y las restantes cuatro a quienes obtuvieran el resto de los votos emitidos.

En el caso de los senadores, 128 en total, el reparto es diferente. En cada estado se reparten tres senadurías. Compiten en fórmula dos candidatos a las senadurías. La fórmula que obtenga la mayoría de los votos se lleva las dos senadurías (64). La que quede en segundo lugar, conocida como de primera minoría, se lleva otra senaduría, (32). El resto, es decir 32 senadurías, se reparten en todo el país entre los candidatos puestos en lista nacional por cada partido. Igual si cada partido obtuviera el 31 por

---

<sup>400</sup> Parte de este análisis apareció en: GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías. "Las Listas". El Norte. Monterrey, Nuevo León: abril 18, 2005.

ciento de los sufragios, alcanzaría 10 de las 32 a repartir. El resto sería para quien obtenga al menos el 3 por ciento de los votos.

En este sentido, es necesario destacar que esta fórmula permite combinar representatividad de la mayoría y respeto a los derechos de las minorías, las que en caso de no existir este sistema alcanzarían menos representación o simplemente no estarían representadas.

Lo complejo del sistema causa incompreensión en el proceso político en conjunto. La población cuestiona a los diputados y los senadores plurinominales, pero el sistema ha probado ser eficaz en el reparto del poder político. Gracias a ese sistema de "listas" y no únicamente de candidaturas uninominales, el Congreso está compuesto casi en proporción exacta entre los votos obtenidos y las posiciones alcanzadas. Los partidos no están ni sobre, ni subrepresentados. Cada uno tiene la presencia política que los electores decidieron que tuvieran.

Las propuestas en este apartado no son tan profundas, puesto que como se demostró anteriormente, la normatividad de la Carta Magna en nuestro país es derivada precisamente de las reformas constitucionales y a la ley en materia electoral, mismas que se han venido realizando desde las últimas décadas y han dado como resultado el actual Gobierno dividido entre Legislativo y Ejecutivo.

A pesar de lo anterior, vale la pena mencionar que algunas propuestas que se han realizado respecto a la reforma electoral, tienen que ver más bien con la mejora de nuestras instituciones, mismas que se pueden dividir en cuatro grandes rubros: primero, facultades del Instituto Federal Electoral: ampliar sus facultades de fiscalización, nombrar a los Consejeros electorales con las mismas reglas de integración que de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mejorar el sistema de sanción y rendimiento de cuentas, que sea este Instituto quien compre los espacios de propaganda en medios electrónicos, establecer mecanismos de control a los Consejeros Electorales y establecer reglas para nombrarlos; segundo, campañas electorales: establecer reglas

de propaganda en los medios masivos de comunicación, moderar gastos de campaña y precampañas, compactar el calendario electoral, reducir la duración de las campañas, regular las precampañas, facilitar coaliciones, alianzas y contabilizar votos separadamente y distritales, establecer una segunda vuelta electoral, la obligatoriedad del voto, un mejor nivel en el debate político, diferenciar los gastos de transmisión y de producción de propaganda, estipular costos homogéneos de tarifas, voto de los mexicanos en el extranjero, evitar compra y coacción del voto, no realizar un uso faccioso de medios y promover una mayor equidad con la ley de radio y televisión, reformar el proceso electoral y otros delitos electorales y establecer responsabilidades de los candidatos; tercero, sistema de partidos políticos: no reducir artificialmente el número de partidos, fortalecer los partidos a su interior y transparentar comicios internos, modernizar los partidos políticos con un proyecto de nación, creando un mejor ambiente de colaboración, y como ejes de la vida política nacional, establecer una mayor presencia y fortalecimiento de las agrupaciones políticas nacionales para dar mayor confianza a los procesos electorales, elevar los requisitos para el registro de los partidos políticos, fortalecer el financiamiento público o reducir el mismo, abrir la puerta para crear nuevos partidos, elevar el umbral electoral a 5% como mínimo de votación, establecer un pluralismo político como contrapeso efectivo al presidencialismo, y quitar el monopolio de los partidos en el registro de candidaturas; y cuarto, mecanismos de democracia directa: incluir las figuras de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, que la ciudadanía elija directamente a quien quiere que sea su candidato, que los partidos utilicen mecanismos de democracia interna para postularlos, y utilizar el referéndum como vía para modificar la Constitución<sup>401</sup>.

Es necesario considerar que gran parte de estas propuestas, se encuentran ya establecidas normativamente o bien, su puesta en práctica no depende de nuestras instituciones, sino de los individuos que participan en ellas, sin embargo y aunque unas definitivamente cuentan con una mayor profundización argumentativa, es necesario tomar todas en cuenta, puesto que forman parte del amplio debate mexicano en este tema.

---

<sup>401</sup> Todas estas propuestas aparecen en CAMACHO SOLÍS, Manuel y VALADÉS, Diego; *Op. Cit.*

Asimismo, es importante añadir otras sugerencias planteadas en el libro compilado por Camacho Solís y Diego Valadés, en otros<sup>402</sup>, tales como la reelección de los integrantes del Poder Legislativo y del titular del Ejecutivo, modificar los tiempos de su encargo, el establecimiento de la figura de un Jefe de Gobierno mediante elección indirecta, instituir la revocación de mandato para cargos de elección popular y el referéndum para llevarlo a cabo, institucionalizar la comparecencia del Titular del Ejecutivo ante el Legislativo, entre otras.

Por su parte, José Woldenberg establece que México no requiere una reforma electoral de fondo, pero sí una mejoría en puntos menores, tales como la reelección legislativa y la renovación parcial del Consejo General del IFE, para no partir de cero cada siete años; también, realizar ajustes a la ley reglamentaria de la materia y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el fin de establecer mecanismos que aborden de manera exhaustiva el desahogo de los procesos disciplinarios respecto a la violación de las normas electorales<sup>403</sup>; asimismo, es preciso dotar de mayor claridad y sistematizar los criterios de justicia electoral adoptados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; establecer un criterio para que el costo del financiamiento público a los partidos no se incremente en forma desmedida; realizar una definición precisa de los efectos jurídicos que acompañan la pérdida del registro de los partidos políticos; revisar el procedimiento y las reglas del voto de los mexicanos en el extranjero; permitir que los Consejos Distritales determinen el número de casillas especiales a instalar de acuerdo con las características del propio distrito; reglamentar las precampañas; reducir la duración oficial de las campañas electorales; fiscalizar los gastos independientes que reciben los partidos políticos, y que el Poder Legislativo amplíe las facultades de fiscalización de la Comisión de Fiscalización del IFE, por ejemplo para poder solicitar información a empresas mercantiles, personas

---

<sup>402</sup> Ver VALDÉS ROBLEDO, Sandra. *La Transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*. Porrúa & Cámara de Diputados LIX Legislatura. México: 2005, y CARBONELL, CONCHA, CÓRDOVA y VALADÉS (Coordinadores). *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*. UNAM. México: 2001.

<sup>403</sup> Para un mayor detalle ver Woldenberg, José. *La Transición de la Democracia*. Op. Cit., 70-84.

físicas, o incluso a la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria de Valores<sup>404</sup>.

Es así como llegamos al desarrollo de dos tendencias generales en nuestro país, a saber: por un lado, una apertura del sistema de partidos, desde una situación de partido único a un multipartidismo; y por otro lado, el incremento de la representación política en el sistema en la competencia política y dentro del Poder Legislativo. Es de estas dos variables que se hablará en el siguiente apartado, puesto que ambas confluyen en el desarrollo del sistema de partidos en nuestro país.

### **III.VII.IV Propuestas de Reforma al Sistema de Partidos**

Las reformas electorales de 1977, 1986, 1989, 1990, 1993, 1994 y 1996, principalmente, transformaron radicalmente la Constitución y las leyes electorales, lo que ocasionó que el sistema de partidos se fuera modificando. De acuerdo a Miguel Carbonell y a Lorenzo Córdova Vianello, por un lado, se definieron reglas que propiciaron la transparencia, certeza y equidad, mientras que los partidos políticos se consolidaron y poco a poco fueron adquiriendo cargos en los tres niveles de gobierno<sup>405</sup>.

Para los autores, las reformas electorales constituyeron un factor de trascendental importancia para el camino a la democracia, mas también se hace necesario considerar otros factores no tan famosos, pero que también contribuyeron a este proceso, tales como la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1992, las comisiones estatales de derechos humanos, la reforma que en 1994

---

<sup>404</sup> Algunas de estas propuestas, tales como la regulación de las precampañas, facultades de fiscalización del IFE, evitar que las instituciones gubernamentales realicen propaganda electoral, reducir el financiamiento de los partidos y en elecciones intermedias, reintegrar al Estado los bienes de los partidos que pierdan su registro, compactar los calendarios electorales y disminuir los tiempos de campaña, son algunas propuestas que se mencionan, aunque a menor detalle, en la Colección Editorial del Gobierno del Cambio. *Los Nuevos Retos de la Gobernabilidad Democrática*. FCE & SEGOB; México: 2005, 34 y 35.

<sup>405</sup> CARBONELL, Miguel y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo; "Reforma del Estado y Democracia Gobernable: Algunas Reflexiones"; en CARBONELL, CONCHA, CÓRDOVA y VALADÉS (Coordinadores); *Op. Cit.*

modificó las atribuciones de control de la constitucionalidad conferidas al Poder Judicial federal, y la creación del Consejo de la Judicatura.

Asimismo, es necesario mencionar que además de las reformas en materia electoral, pero sin duda como consecuencia de ese proceso, o como complemento de las mismas, también se realizaron otras reformas constitucionales en materia de facultades del Poder Judicial. Las reformas referidas, por medio de las cuales se reglamentaron las figuras de la Controversia Constitucional y de la Acción de Inconstitucionalidad reguladas en el artículo 105 Constitucional.

Estas reformas al Poder Judicial han reforzado la autonomía e independencia que le son indispensables para operar eficazmente como un Poder que propenda al equilibrio de los poderes, el que como objetivo persigue todo sistema constitucional democrático. También es de destacarse la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, dotado de facultades jurisdiccionales propias y exclusivas para resolver las controversias electorales.

Las reformas recientes a las normas que regulan este poder han conducido a ampliar sustancialmente sus atribuciones al grado de aproximarlos a la configuración de un verdadero Tribunal Constitucional al lado de las tradicionales que como Poder Judicial conserva.

Tal como lo explica José Woldenberg:

La transición a la democracia en México es un periodo histórico... no es una idea ni un esquema preconcebido; no es el proyecto de un grupo ni de un partido; no tiene un protagonista privilegiado ni un sujeto único; no es una fecha, una coyuntura, una reforma, un episodio y mucho menos

una campaña electoral, por importante que sea. La transición es la suma de todo eso y mucho más.<sup>406</sup>

Antes de entrar a los retos de los partidos políticos en México como actores fundamentales del proceso democrático, es preciso analizar brevemente su historia. En la Reforma Política de 1977 el partido oficial condicionó el comportamiento de los partidos de oposición. De acuerdo a Soledad Loaeza, el que más se adaptó a este modelo fue el creado por Manuel Gómez Morín en 1939, el Partido Acción Nacional (PAN). Sus principales seguidores provenían de fuera de los marcos corporativos (empresarios y miembros de las clases medias) priístas. Organizándose como notables (un partido evidentemente de cuadros), con influencias conservadoras tradicionales y moralizantes, se caracterizaron por el abstencionismo político en forma de protesta a las arbitrariedades electorales de los gobiernos<sup>407</sup>.

De acuerdo a Woldenberg, el arranque del fortalecimiento de los partidos de oposición se da en 1977 porque en ese año fue cuando se configuró la 'estructura del cambio', es decir, un proceso que se desarrolla en una dirección democratizadora. Los cinco puntos que él marca como importantes son<sup>408</sup>: primero, se les da reconocimiento a los partidos constitucionalmente al declararlos 'entidades de interés público'; segundo, se abre la competencia electoral mediante el 'registro condicionado' a las fuerzas izquierdistas del país, en especial al PCM; tercero, se amplía la magnitud del Congreso y se declara al 25% de ellos (100/400) con representación proporcional; cuarto, por primera vez los partidos adquieren sostenimiento público, en medios de comunicación y en dinero; quinto, con su registro ante la autoridad electoral federal, los partidos adquirieron la posibilidad de asistir a las elecciones en los diferentes niveles de gobierno.

---

<sup>406</sup> WOLDENBERG, José. *La Construcción de la Democracia*. Plaza & Janés. México: 2002, 21.

<sup>407</sup> LOAEZA, Soledad. *El Partido Acción Nacional, la Larga Marcha (1939-1994), Oposición Leal y Partido de Protesta*. FCE. México: 1999.

<sup>408</sup> WOLDENBERG, José; *Op. Cit.*, 22-4.

Regresando a la historia del partido que ahora ocupa la Presidencia de la República, el cambio de partido de 'oposición moral a oposición real' fue producido en la crisis de 1976, con el desquebrajamiento al seno del partido, ya que las escisiones internas provocaron que no se postulara candidato alguno a la presidencia de la República. Nunca antes el PAN había intentado realmente hacer valer sus triunfos (en Baja California o Yucatán, por ejemplo), pero a partir de este año, gracias a las divisiones internas, al fracaso del sexenio de López Portillo, y la influencia internacional del neoliberalismo y neoconservadurismo, se produjo la nueva corriente conocida como 'neopanismo'.

El neopanismo, cuyo primer candidato presidencial fue el empresario Manuel J. Clouthier en 1988, trataría de demostrar que los triunfos electorales reconocidos y no reconocidos, serían un factor real de competencia a la presidencia de la República. Lujambio establece que el proceso electoral de ese año marca el inicio de la transición democrática en México, ya que en una elección en donde hubo tantas irregularidades fraudulentas, la voz del PAN fue "legítimate en el ejercicio del poder", mientras que la del PRD fue "ilegitimidad sin remedio"<sup>409</sup>.

Así fue como la incipiente izquierda mexicana se consolidó como la segunda fuerza partidista reconocida en las elecciones de 1988. El Frente Democrático Nacional fue un organismo de masas encabezado por Cárdenas y seguido por pequeños partidos (PPS, PFCRN y PARM) satélites del PRI. Éste manifestaba una ambivalencia: podía significar un avance de la izquierda y un 'antigobernismo emocional' -como lo llama Salazar<sup>410</sup>. Por un lado, en el avance de la izquierda, se estaba cambiando el discurso 'revolucionario' por uno 'democrático' (y el más reciente es el de 'participación ciudadana'), todos sin significado de fondo aplicado. Y por otro lado, el antigobernismo emocional se refiere a que la corriente escisionista del PRI pasó de ser proactiva a reactiva, en el sentido de que criticaba duramente las políticas gubernamentales en vez de proponer debates, acciones y soluciones a los problemas profundos de la realidad

---

<sup>409</sup> LUJAMBIO, Alonso. *Op. Cit.*, 15.

<sup>410</sup> Tomando en cuenta el ensayo de SALAZAR, Luis. "Partidos Políticos y Transición a la Democracia en México", en ITAM. *Estado y Sistema Político en México*. ITAM. México: 1990.

mexicana. De acuerdo a este autor, lo que al Partido de la Revolución Democrática (PRD) le ha faltado después de las elecciones del 88 (el neocardenismo) ha sido un debate serio y un programa organizativo de largo plazo que los llevara a mantener y aumentar los espacios ganados en el centro y sur de la República.

Ambos casos, el del PAN y el del PRD, conllevan a un análisis interesante del sistema de partidos en México, ya que la presencia y aparición de ambos estuvo condicionada al aparato priísta, Vg. en el PAN fueron grupos de cuadros al margen del partido los que constituyeron la oposición más fuerte por más de treinta años, hasta convertirse en la única vía electoral alterna, y por lo tanto, la opción directa para el cambio de partido en el gobierno –varios años después del fraude a la oposición cardenista. Por su parte el PRD estuvo formado por ex militantes del partido oficial, quienes con un discurso de izquierda atrajeron a las masas a votar por ellos, en contra del gobierno.

El eje seguía girando, estrechamente vinculado, en torno al partido hegemónico, lo que significó que la transición democrática no sólo trajera con sí una apertura a la representación política de los partidos de oposición, sino que también ha abierto las puertas para que el partido anteriormente hegemónico, se transforme y se adapte a las nuevas condiciones de competencia y pluralismo<sup>411</sup>.

A la vez, vale la pena mencionar que desde 1988, año en que se creó el PRD, estos tres partidos han conformado entre el 90 y el 100% de los escaños<sup>412</sup> en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Es de esta manera como a partir de la década de los 80 las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo dejaron de sustentarse en una limitada competencia política

---

<sup>411</sup> De acuerdo a: BECERRA, SALAZAR y WOLDENBERG. *La Mecánica del Cambio Político en México*. Ediciones Cal y Arena. México: 2000, 71.

<sup>412</sup> Asimismo, al día de hoy los candidatos del PAN y PRD constituyen las candidaturas más fuertes en las encuestas de intención de voto a nivel federal para las elecciones del próximo 02 de julio de 2006, situación histórica en nuestro país.

donde los partidos de oposición escasamente estaban representados en la arena parlamentaria. A raíz de las reformas electorales se fue reflejando una mayor pluralidad política en la Cámara de Diputados, que alcanzó en 1988, 48 por ciento de escaños para el PRI, en medio de un ambiente en el que veía amenazada su hegemonía en el poder político al no lograr los dos tercios de votación necesaria para por sí solo hacer reformas a la Constitución<sup>413</sup>. Lo que conllevó a que en 1997 el partido en el gobierno no contara, por primera vez desde su nacimiento, con la mayoría absoluta de la Cámara.

Todos estos cambios manifiestan sin duda un proceso transitorio (siguiendo las etapas explicadas por Josep Sortí: autoritarismo, liberalización, democratización y democracia<sup>414</sup>) no complementado, el cual tiene tres escenarios: puede llegar a su fase final, estancarse en alguna o retroceder a las anteriores; y es por eso que en este contexto, los partidos políticos se hallan instalados en el seno de la transición del país, ya que de acuerdo a Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, los partidos son: agentes privilegiados del proceso electoral y de la composición del Congreso, maquinarias bien dotadas para realizar esta competencia, los actores del debate político en las Cámaras, los protagonistas de los equilibrios entre los Poderes, y su poder material se extiende desde el centro del gobierno hacia los gobiernos municipales y estatales<sup>415</sup>.

Sin embargo y a pesar de todo lo anterior, la credibilidad de los partidos políticos se encuentra muy desgastada, los avances logrados en materia de instituciones democráticas han venido a dar a un sistema en donde la opinión generalizada es que los partidos buscando su propio beneficio, se olvidan del interés general. De acuerdo a Rodríguez Prats:

En algunos casos –origen es destino- los partidos han emanado desde el poder y no por voluntad ciudadana. En otros, han surgido en busca

---

<sup>413</sup> JIMÉNEZ BADILLO, Margarita. *Op. Cit.*, 293.

<sup>414</sup> SORTI, Josep; *Op. Cit.*, 47-9.

<sup>415</sup> BECERRA, SALAZAR y WOLSENBERG. *Op. Cit.*, 63 y 64.

de prebendas y no para canalizar la participación política. En todos hay una obsesión por ganar la preferencia electoral, olvidando las grandes tareas a realizar, algunas de ellas de carácter totalmente impopular como el desmantelamiento de las estructuras corporativas que hoy constituyen el mayor lastre para la democracia mexicana<sup>416</sup>.

Según manifiesta este autor, el Partido de la Revolución Democrática realiza una oposición sistemática a cualquier acuerdo político, el Partido Revolucionario Institucional “muestra su peor faceta como oposición”, y el Partido Acción Nacional cometió un error al no impulsar la reforma energética desde el sexenio de Ernesto Zedillo, motivo por el cual el fortalecimiento institucional partidista se convierte en una tarea urgente por realizar.

Asimismo, De Andrea Sánchez establece una serie de postulados teóricos que lo llevan a reflexionar sobre cuántos de los partidos políticos oficialmente registrados en nuestro país, son tipificables como partidos políticos genuinos, representativos y además plenamente democratizados en sus prácticas internas. De la misma manera, como ninguno de ellos cuenta con una verdadera independencia estructural, funcional y financiera del Estado, o de cualquier entidad corporativa o física externa, “no se puede hablar de un partido político, sino en todo caso de una maquinaria ‘político electoral’<sup>417</sup> sui géneris.

De esta manera, el citado autor establece cinco retos fundamentales ante la realidad de los partidos políticos en el México contemporáneo, que son: la cooperación pluripartidista, la mayoría y la oposición política, la recomposición de la estructura partidaria interna, los procesos internos de selección de dirigentes y candidatos a puestos de elección popular de los partidos políticos, y la descentralización política.

---

<sup>416</sup> RODRÍGUEZ PRATS, Juan José. *Desencuentro y Parálisis en el Congreso Mexicano*. UNAM. México: 2006.

<sup>417</sup> DE ANDREA SÁNCHEZ. *Op. Cit.*, 42.

Aquí conviene también señalar las propuestas que en el ámbito legislativo se realizan, en virtud de que el Presidente no tiene garantizado que se aprobarán sus iniciativas en el H. Congreso de la Unión, y que –como afirma Lujambio- esto influye en la conducta de los legisladores, de los partidos en la legislatura y en el sistema de partidos como un todo<sup>418</sup>. Por una parte se encuentran las opciones que hasta ahora han funcionado en la segunda mitad del gobierno del Presidente Zedillo y durante el del Presidente Fox Quezada, que son: enviar sus iniciativas al Senado como Cámara de origen, si ahí sí cuentan con mayoría; modificar su proyecto para favorecer la negociación y la consecuente aprobación; y buscar el respaldo popular echando mano de los recursos mediáticos. Por otra parte, se encuentra la propuesta de la Presidencia de la República de “fortalecer la conciliación entre el ejercicio de la pluralidad y la búsqueda de eficacia para alcanzar el bien común”<sup>419</sup>, formando valores cívicos en la sociedad y en la clase política, aunque sin especificar en estrategias específicas para conseguirlo, salvo la preservación del sistema electoral mixto y la modalidad de elección presidencial vigente.

En este sentido, para Jiménez Badillo, la carencia de una mayoría absoluta del partido del Presidente en el Congreso, es una coyuntura favorable para favorecer la negociación política y un verdadero equilibrio de poderes con pesos y contrapesos, mismos que a la vez obligan a repensar en la necesidad de una reforma de Estado que reglamente el papel de los partidos políticos hacia dentro de nuestro Poder Legislativo, tales como establecer la reelección de los legisladores, definir medidas que cualifiquen el trabajo de las Comisiones Legislativas, profesionalizar el quehacer legislativo, y reglamentar medidas en casos de que el presupuesto no se apruebe en los periodos constitucionales. Así como también, sugiere la aprobación del Congreso del Plan Nacional de Desarrollo y la ratificación del Gabinete<sup>420</sup>.

---

<sup>418</sup> LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*. UNAM. México: 1996, 159-210.

<sup>419</sup> Colección Editorial del Gobierno del Cambio. *Los Nuevos Retos de la Gobernabilidad Democrática*. FCE & SEGOB; México: 2005, 181.

<sup>420</sup> JIMÉNEZ BADILLO, Margarita. *Op Cit.*

Para Fernando Dworak, es preciso considerar la reelección como mecanismo de instaurar un equilibrio entre, por una parte, la lealtad al partido y la disciplina, y por el otro lado la especialización y profesionalización de los representantes y sus relaciones con su electorado, para lo cual es importante incluir en el debate<sup>421</sup>: la forma en que se llevaría a cabo la reelección legislativa, su duración; el que los partidos sean los únicos administradores de las carreras de sus afiliados mediante el control de los fondos destinados a las campañas, el veto a la reelección del legislador que se ha mostrado desleal; reorganizar internamente las estructuras partidistas para mantener la cohesión, repartiendo premios y castigos dentro de los legisladores que no se comporten de manera afín a los intereses del partido dentro del quehacer legislativo; asimismo, la reelección modificaría las relaciones del Congreso con grupos de cabildeo o presión, puesto que el acercamiento de éstos se incrementa cada vez más al no haber una mayoría partidista; finalmente, el referido autor establece que la implementación del principio de reelección incrementaría la gestoría de los intereses sociales por parte de nuestros representantes, para conseguir apoyo social y su permanencia en el Congreso, una vez que ya lo han obtenido.

La necesidad básica es la misma de hace ochenta años: constituir un proyecto de desarrollo nacional, tal y como lo expone Pablo González Casanova<sup>422</sup>, que dirija al país a una democracia, y en este proyecto los partidos juegan un papel primordial, tal como lo expone José Woldenberg:

Si tuviera que imaginar el porvenir en este punto iría a lo que nos dicen los datos objetivos: se han acabado las elecciones sin opciones y sin competencia intensa, por lo que las contiendas electorales seguirán siendo reñidas. El desafío tiene hoy otros matices, entre los cuales sobresale mantener a la baja fenómenos como el abstencionismo, la despolitización o la apatía que por muy diversas razones seguirán

---

<sup>421</sup> DWORAK, Fernando (coordinador). *El Legislador a Examen: el Debate sobre la Reelección Legislativa en México*. FCR & Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura. México: 2003, 268-283.

<sup>422</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La Democracia en México*. ERA. México: 1990.

presentes, y por tanto buscar darle mayor fuerza y credibilidad a los partidos y a las instituciones representativas.<sup>423</sup>

Es así como, si los partidos han sido protagonistas indiscutibles del cambio político, el prestigio y la consolidación de los mismos, y el rigor con que se hagan cargo de los problemas nacionales con ideas, programas y propuestas, es lo que le dará sustento a la vida democrática del país; puesto que en este ámbito no es tan sencillo teorizar sobre propuestas que reformen la Constitución, por ejemplo, ya que en el sistema de partidos se ven involucradas otras variables como la historia o las costumbres de nuestra sociedad. Es decir, no podemos plantear cambiar la historia y que el PRI se convirtiera en un partido de oposición a mediados del siglo pasado, o que el PAN al día de hoy se transformara en un partido de masas y el PRD a su vez en uno de cuadros. Si bien existen propuestas para democratizar y legitimar los partidos políticos en el marco del Poder Legislativo Mexicano, así como algunas otras sobre democratizar la vida interna de las estructuras partidistas, se hace necesario que los actores aquí involucrados reflexionen sobre su importancia en el desarrollo de la democracia, ya que sus decisiones pernean todo el entramado social y el rumbo de nuestro país.

Si bien existen propuestas para democratizar y legitimar los partidos políticos en el marco del Poder Legislativo Mexicano, así como algunas otras sobre democratizar la vida interna de las estructuras partidistas, se hace necesario que los actores aquí involucrados reflexionen sobre su importancia en el desarrollo de la democracia, ya que sus decisiones pernean todo el entramado social y el rumbo de nuestro país.

Por supuesto que lo anterior no quiere decir que no creamos importante que algunas de las instituciones, principios y reglas que están en la Constitución vigente no deban ser objeto de una revisión, en algunos casos profunda y en otras de ajustes para que funcionen en mejores términos. Pero sucede con las propuestas de reforma que aquí reseñamos, un poco lo mismo que sucedía en el pasado de sistema de partido

---

<sup>423</sup> WOLDENBERG, José. *Op. Cit.*, 62.

hegemónico, en el que se proponen algunas que no dejan de ser coyunturales y hasta improvisadas.

En la mayoría de las propuestas, se deja ver que lo que las anima es buscar esas reformas motivados en parte por que se considera que el Estado Mexicano, pasa por una crisis de eficacia en el cumplimiento de sus objetivos de crecimiento económico, lo que agudiza los rezagos sociales ancestrales. Suponen que se trata de un problema de gobernabilidad asociado a la democratización del régimen o del sistema político. Con frecuencia, se señala que la democratización no resultó suficiente para resolver esos problemas sociales. Esa circunstancia se ha venido caracterizando como un problema de “gobernabilidad”, y se asocia a la inexistencia de una mayoría unificada que pueda con eficacia, dirigir la acción del Gobierno.

Se señala que el autoritarismo es más gobernable, y que la democracia incrementa los problemas de gobernabilidad. El ilustre profesor Norberto Bobbio, señala que la democracia con su proceso de liberalización política, tiene el efecto de liberar las demandas de la sociedad por mejores niveles de bienestar. Es así como menciona: “Además, la rapidez con la que se presentan las demandas al gobierno por parte de los ciudadanos, contrasta con la lentitud de los complejos procedimientos del sistema político democrático, por medio de los cuales la clase política debe tomar las decisiones adecuadas.” De igual forma, el profesor de Turín agrega: “El contenido mínimo del estado democrático no ha decaído: garantía de los principales derechos de libertad, existencia de varios partidos en competencia, elecciones periódicas y sufragio universal, decisiones colectivas o concertadas”. Sin embargo, no siempre crecen en igual proporción ni con la misma rapidez las capacidades de respuesta de los gobiernos para satisfacerlas. Esto ha venido agobiando a los gobiernos, sobre todo a los que recientemente han conocido procesos de apertura y sus sociedades se han vuelto mucho más complejas y demandantes.

En México este proceso, aquí lo hemos querido mostrar, se ha dado de manera conjunta. El proceso de apertura política, sobre todo a partir de las reformas electorales de las últimas décadas se dio en medio de la presentación de las crisis recurrentes que han provocado un retroceso en los niveles de bienestar de la mayor parte de la población. A la reforma política de 1977 siguió la crisis de la deuda y devaluación de 1982. Esta obligó a replantear el modelo de desarrollo del país y a redimensionar el tamaño y sobre todo el papel de Estado en la sociedad. En plena reforma económica, las elecciones de 1988, las más cuestionadas de la época moderna en México, pusieron en duda la legitimidad del sistema político imperante hasta esa fecha.

La crisis de 1987, más grave aún que la de 1982, acentuó aún más las demandas de la sociedad por la democratización. Desde dentro del propio sistema hegemónico surgieron demandas airadas por la apertura de los procesos de designación de candidatos del PRI, las que se toparon con la incompreensión de la dirigencia nacional de ese partido, provocando la ruptura interna y como consecuencia la demanda de mayor democratización del sistema en su conjunto.

La pasividad electoral al PAN en 1976 y la movilización de la llamada Corriente Democrática del PRI en 1987 detonaron más reformas electorales y mayor apertura. La suma de ambas posiciones, sin dejar de reconocer los impulsos reformistas desde dentro del sistema y del régimen político en vigor provocaron en conjunto la democratización del régimen político y también del sistema político. Como consecuencia de las reformas electorales y otras no menos importantes, ahora tenemos un sistema electoral confiable y una democracia de partidos estable y hasta cierto punto funcional.

La transición de un sistema hegemónico al de competencia abierta y plural que ahora conocemos, se ha dado además sin costos políticos o sociales que lamentar. En cierta forma, el largo proceso transitorio, con la peculiaridad que se vivió en la que se dio de la periferia al centro y de las posiciones de representación popular de cierta forma de menor importancia hasta llegar a la pieza central del sistema político que se

concretó el año 2000 en la alternancia, primera pacífica e incontestada en el siglo XX con el triunfo de un partido opositor de la Presidencia de la República.

Se cumplieron, a nuestro juicio, los deseos y las aspiraciones de los que idearon e impulsaron las reformas políticas que cambiaron las reglas del juego para que pudieran cambiar también las fuerzas políticas. Las nuevas reglas electorales produjeron una nueva correlación de fuerzas políticas y por ende una mayor y mejor democracia.

Para muchos, ahora hacen falta otros cambios a la estructura del poder en nuestro país y desde muchos foros, políticos y académicos, proponen una gran cantidad de reformas a la estructura constitucional del país, no sólo de forma, sino que alcanzan a la forma del gobierno del país.

Las que se refieren a un cambio de régimen, vgr, pasar a un sistema parlamentario, lo mismo que las que proponen que lo que se deba adoptar es un sistema semi presidencial, o el llamado gobierno de gabinete, por citar sólo las más recurrentes, dejan de lado que estas no son recetas que sirvan en todos los países y en todos los tiempos.

Los sistemas parlamentarios, los más extendidos en el mundo, según las más extendidas teorías, exigen un sistema de partidos mucho más sólido y disciplinado y una tradición histórica que no hemos tenido en toda nuestra historia.

Los sistemas semipresidenciales, se han dado como una derivación del parlamentarismo. Son regímenes que encontraron en su sistema electoral y de partidos, también arraigados en su historia constitucional.

El régimen de Gabinete, que muchos proponen, con la figura de un Jefe del mismo, es ajeno a nuestra tradición presidencialista que hemos tenido desde los

orígenes de nuestro país. Por ajeno a esas tradiciones sería muy difícil que pudiéramos tener éxito en su adopción.

Por último, no queremos dejar de mencionar que las reformas electorales, con todo y lo importante que han resultado, se han acompañado de reformas fundamentales al sistema de solución de conflictos políticos. Haber reestablecido a la Suprema Corte de Justicia, el papel de ser juez de conflictos políticos, ha permitido cerrar el círculo de reformas para que la política sea también una actividad justiciable. Las elecciones, las relaciones y la solución de los conflictos entre los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno, es ya una realidad actuante en nuestro sistema de jurisdicción constitucional maduro y competente.

## CONCLUSIONES

1. Creemos que el formalismo en el estudio del Derecho Constitucional debe ser superado, dando paso a una postura que considere la realidad socio-política. Una cabal comprensión del Derecho Político por excelencia, exige la comprensión del contexto histórico y de los fenómenos políticos de los que se compone. Así, al partir del estudio de la norma fundamental, se debe también analizar el orden social en su conjunto.
2. El estudio de las Constituciones y del Derecho Constitucional ajeno a sus raigambres históricas, sería tanto como suponer que la forma de un determinado régimen constitucional se realizara como si se tratara de manufacturar un traje a la medida para todas las naciones sin considerar sus peculiaridades.
3. La consideración de “factores reales de poder”, al elaborar una Constitución, hace que ésta sea algo más que una “hoja de papel”, según lo señalado por Ferdinand Lasalle. En su elaboración se debe buscar que sus postulados sean normativos, es decir, que normen el proceso político y sean de observancia obligatoria, tanto para los “detentadores, como para los destinatarios del poder”.
4. Creemos, tal como lo afirma Zagrebelsky, que la historia “Podría ser un elemento constitutivo del derecho constitucional actual, lo que le permitiría dar un sentido a su obra cuando la ciencia del derecho constitucional se decidiera a comprender que no existe un amo al que requiera ser servido”
5. En el recorrido por nuestra historia constitucional observamos cómo, por mucho más tiempo que el siquiera deseable, nuestras Constituciones no reflejaron las condiciones reales de la sociedad a la que pretendía regir. En ocasiones, esto fue a

causa de las dificultades que el país ha tenido a lo largo de la Historia, en otras por la urgencia de la atención a las crisis y en algunas más por ambiciones personales o de grupo. Así es como no hemos sido gobernados por los designios de la Constitución, la que por largos periodos fue considerada una pieza de museo sin vigencia práctica ni normatividad alguna.

6. El análisis de nuestra historia constitucional nos permite concluir que la norma suprema era una simple declaración de principios y buenos deseos sin contenido real y, en no pocas ocasiones, semántica o nominal, posiciones éstas que con frecuencia se pretendieron llenar con normas de contenido programático.

7. En México, el proceso de reformas constitucionales mostró la pertinencia de la tesis de Maurice Duverger que señala que la definición de un determinado sistema electoral conduce a la creación, o en su caso a la modificación, del sistema de partidos y por esta vía del sistema político.

8. La regulación del sistema electoral en la Constitución y el tránsito de un sistema de mayoría relativa simple a uno mixto que combina las ventajas de los sistemas mayoritarios y los minoritarios, configuró nuestro actual régimen político de mayor apertura y democratización.

9. La “constitucionalización” de los partidos políticos fue oportuna. Gracias a esas reformas, podemos afirmar que tenemos un sistema de partidos estable y funcional, aunque creemos que se deben profundizar las reglas que rigen su vida interna, sobre todo para democratizar sus procesos y la manera de relacionarse con la sociedad en su conjunto. Su naturaleza de “entidades de interés público”, que les señala la Constitución, debe ser efectiva para que puedan cumplir los fines que le marca el propio texto fundamental.

10. El cambio en el sistema de partidos produjo una nueva correlación de fuerzas, modificando así la manera de enlazar las funciones de los poderes legislativo y el ejecutivo. La nueva pluralidad obligó a la modificación de las reglas y las prácticas del trabajo parlamentario. Fue así como se cambió la forma de legislar en México, no siendo ya el Poder Ejecutivo el origen de la mayoría de las iniciativas legislativas. Esto es porque, aunque éste no ha dejado de presentarlas, ahora comparte esa actividad con los legisladores, tal y como lo señalaron las Constituciones mexicanas desde su origen.

11. El normativismo constitucional es una forma de clasificación de la Norma Fundamental, que supone que el orden jurídico tenga concordancia con la realidad en la que se aplica. Además, sirve como factor primordial para dar coherencia y eficacia al conjunto del ordenamiento jurídico que se deriva de dicha norma fundamental. De esta forma, el derecho puede continuar regulando eficazmente las relaciones sociales.

12. Nuestra Constitución es ahora más normativa porque ha reforzado la división de poderes y con ello, se cumple de mejor manera el postulado de la Declaración Francesa de derechos del hombre y del ciudadano de 1789, que señala que “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución”. Ahora, gracias al reforzamiento de ese principio, nuestra Constitución está sirviendo como un instrumento privilegiado para el control del poder político.

13. Las reformas político-electoral han sido fundamentales en el avance de México hacia el normativismo de nuestra Carta Fundamental. Sin embargo, no debemos perder de vista que esa nueva relación funcional de los poderes en nuestro país ha provocado bloqueos en el ejercicio de las competencias constitucionales de dichos poderes.

14. Se propone, en consecuencia, ahondar en el proceso de reformas constitucionales, para evitar que esos bloqueos provoquen problemas de ineficacia de la acción pública. Se recomienda estudiar en el derecho comparado los mecanismos constitucionales adoptados en otros países para permitir desbloquear en los casos en que no se llegue a acuerdos en esta materia, lo cual resulta fundamental en las sociedades modernas.

15. Para completar el proceso de normativización de nuestra Constitución, tal y como lo plantea *Loewenstein*, se deben prever algunos mecanismos formales para que la división de poderes, llevada al extremo, no provoque bloqueos en la operatividad de las reglas constitucionales.

16. Las reformas al régimen político para adoptar como sistema de gobierno el parlamentarismo o el semipresidencialismo deben, en todo caso, partir del análisis de nuestra historia y de nuestra realidad política, y de la misma forma, ponderar los riesgos de la redefinición del régimen.

17. Demostramos que nuestra historia constitucional ha sido lo suficientemente azarosa como para intentar reformar la manera de organizar los poderes públicos sin las previsiones en los sistemas electora y de partidos.

18. Como complemento de las reformas electorales, se debe ahondar en el fortalecimiento de las atribuciones de los jueces constitucionales para dar sustancia a las reglas constitucionales. Esto debe reconocer como piedra angular, superior a cualquier otra cuestión, la defensa de los derechos fundamentales, signo distintivo del nuevo constitucionalismo. Es así como compartimos la visión de algunos juristas, al considerar que el siglo XXI será el siglo de los Jueces, tal como el siglo XX lo fue del Poder Ejecutivo y el XIX de los legisladores.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGUIRRE BERLANGA, Manuel. *Génesis de la Revolución Constitucionalista: Revolución y Reforma*. Facsimilar. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1918.

ALAMÁN, Lucas. *Examen de la organización general de la administración pública*. Revista de Administración Pública No. 50 INAP. México. 1982

ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución y control de poder*. Universidad Externado de Colombia. Colombia. 1999.

ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución, democracia y control*. UNAM. México. 2002.

ARDANT Philippe, *Qu'est ce qu'une bonne Constitution?* en francés en el original en. Significado actual de la Constitución. UNAM. México. 1998.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. *Constitución y ordenamiento jurídico*. En el libro colectivo *Teoría de la Constitución*. UNAM. México. 2000.

BALAGUER CALLEJÓN, Maria Luisa. *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*. Tecnos. Madrid, España. 1997.

BECERRA Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. *La Mecánica del Cambio Político en México, Elecciones Partidos y Reformas*. Cal y Arena. Segunda edición. México. 2000.

BENÍTEZ, Fernando. *El Rey Viejo*. FCE. México. 1959.

BIDART CAMPOS, Germán. *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. UNAM-EDIAR. México. 2003.

BISCARETTI, Paolo. *Derecho Constitucional*. Tecnos. España. 1987.

BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. *Diccionario de Política*. Siglo XXI Trad. De Jorge Tula y Alfonso García. México. 5ª. Edición. 1988.

BOBBIO, Norberto. *El problema del positivismo jurídico*. Fontamara México. 1999.

BOIX, Charles. *Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. Cambridge University Press. New York, EUA 1998.

BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane. *El Pacto de Dominación: Estado, Clase y Reforma Social en México (1910-1995)*. El Colegio de México. México. 1996.

CABALLERO, Angel. *Constitución y realidad constitucional*. Porrúa-Tecnológico de Monterrey, Nuevo León, México. 2005.

CAMACHO SOLÍS, Manuel y VALADÉS, Diego. *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?*. UNAM - Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México. 2004.

CARBONELL, Miguel; CONCHA, Hugo; CÓRDOVA, Lorenzo y VALADÉS, Diego (Coordinadores). *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*. UNAM. México. 2001.

CARBONELL, Miguel. (Compilador) *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*. Porrúa. México. 2000.

CARBONELL, Miguel. *La Constitución pendiente*. UNAM. México. 2002.

CARBONELL, Miguel. La normatividad de la Constitución Mexicana. En *El Significado actual de la Constitución*. UNAM. México. 1998.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Transición política y reforma constitucional en México*. UNAM México.. 1994.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Una nueva Constitución para la democracia*. UNAM. México. 1996.

CÁRDENAS, Cuauhtémoc. *Un México para Todos*. Fundación para la Democracia, Fundación Arturo Rosenblueth, - Planeta. México. 2005.

CARPISO, Jorge. *México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?. Cuestiones Constitucionales*. UNAM. México. 1999.

CARPISO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Siglo XXI. México. 1979.

CARPISO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Porrúa-UNAM. México. 1999.

CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (Coordinadores). *Gobernar sin Mayoría*. CIDE-Taurus. México. 2002.

CASAR, María Amparo y DE LA MADRID, Miguel. *Las Elecciones de 1998: la Distribución del Poder Político en México*. NEXOS. México. Julio. 1998.

CÁSAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coordinadores). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. CIDE-Taurus. México. 2003.

CASTRO, Román (coordinador). *Temas Clave de Ciencia Política*. Gestión. Barcelona, España. 1995.

CD "Constitución y Leyes Federales de México"; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, actualizado al 06 de junio de 2006.

Colección Editorial del Gobierno del Cambio. *Los Nuevos Retos de la Gobernabilidad Democrática*. FCE - SEGOB; México. 2005.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, SALAZAR UGARTE, Pedro (Coords.). *(Re)pensar a Bobbio*. Siglo XXI-UNAM. México. 2005.

COSÍO VILLEGAS, Daniel. *El sistema político mexicano*. Joaquín Mortiz. México. 1972.

COSSÍO, José Ramón. *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*. Fontamara México. 1998.

COSSÍO, José Ramón. *Cambio Social y Cambio Jurídico*. ITAM - Porrúa. México. 2001.

COSTELOE, Michael. *La primera república federal de México. (1824-1835)*. FCE. México. 1996.

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José. *Los Partidos Políticos. Su Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política*. UNAM. México. 2002.

*Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa-UNAM. México. 1989.

Dirección General de Bibliotecas. *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917-Febrero, 2003)*; H. Congreso de la Unión. México. 2003.

DUVERGER, Maurice. *Échec au Roi*. Albin Michel. Paris, Francia. 1978.

DUVERGER, Maurice. *La République des Citoyens*. Ramsay. París, Francia. 1982.

DUVERGER, Maurice. *Los partidos Políticos*. FCE. Cuarta reimpresión. México. 1972.

DWORAK, Fernando (coordinador). *El Legislador a Examen: el Debate sobre la Reelección Legislativa en México*. FCR - Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura. México. 2003.

ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y NACIF HERNÁNDEZ, Benito. *Lecturas Sobre el Cambio Político en México*. CIDE.- FCE México. 2002.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas. 3era edición. Madrid, España. 2001.

GARCÍA OROZCO, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana (1812-1977)*. Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. México. 1978.

GARRIDO, Luis Javier. *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. Siglo XXI. México. 1985.

GODECHOT, Jacques. *Les Constitutions de la France depuis 1789*. Flammarion. Paris, Francia. 1979.

GONZÁLEZ ARÉCHIGA, Bernardo (coordinador). *Políticas Públicas para el Crecimiento y la Consolidación Democrática 2006-2012*. EGAP. México. 2006.

GONZÁLEZ AVELAR, Miguel. *La Suprema Corte y la Política*. UNAM. México: 1994.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La democracia en México*. 23ª reimpresión. Era. México. 1984.

GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. *Derecho de Partidos*. Espasa - Universidad. México 1992.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión - Miguel Ángel Porrúa. México. 2000.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elias y RIVES SÁNCHEZ, Roberto. *La Constitución Mexicana a finales del siglo XX*. Líneas del mar. México. 1995.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías. Las Listas. *El Norte*. Monterrey, Nuevo León, México. Abril 18, 2005.

HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*. UNAM. México. 2001.

HART, H.L.A. *El concepto del derecho*. Abeledo Perrot. Argentina. 1998.

HERNÁNDEZ, Alicia. *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos*. El Colegio del México, México. 1994

HESSE, Honrad. *Escritos de derecho Constitucional*. UNAM. Madrid, España. 1992.

HOWARD, Dick. *Hacia la democracia constitucional en el mundo enero: una perspectiva estadounidense*. Disponible en: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0304/ijds/howard.htm>

HUERTA, Carla. *Constitución y control constitucional*. UNAM. México. 1999. ISLAS COLÍN, Alfredo. *Estudio Comparado de la Democracia Interna de Partidos Políticos*. disponible en: <http://www.alfredoislas.com>

JIMÉNEZ BADILLO, Margarita. *La Oposición Parlamentaria en México*; Porrúa - Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura. México. 2006.

KELSEN, Hans. *Teoría pura del Derecho*. Porrúa. México. 1995.

LASALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*. Ariel Barcelona, España. 1987.

LEAL, Cynthia. Reforma Electoral Municipal en Nuevo León, en *VI Certamen de Ensayo Político*. CEE. Monterrey, Nuevo León, México. 2005.

LEE BENSON, Nettie. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. LII Legislatura Cámara de Diputados. México. 1980.

LINZ, Juan. *Michels y su Contribución a la Sociología Política*. FCE. México. 1998.

LINZ, Juan. Los Peligros del Presidencialismo. DIAMOND, Larry Y PLATTNER,

MARC. *El Resurgimiento Global de la Democracia*; John Hopkins University Press Baltimore, Maryland, EUA: 1993.

LOAEZA, Soledad. *El Partido Acción Nacional, la Larga Marcha (1939-1994), Oposición Leal y Partido de Protesta*. FCE. México. 1999.

LOAEZA, Soledad. *Oposición Leal y Partido de Protesta*. FCE. México. 1999.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel. Barcelona, España. 1964.

LUJAMBIO, Alonso. *El Poder Compartido*. OCÉANO. México. 2000.

LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*. UNAM. México. 1996.

MARSHALL, Geoffrey. *Teoría constitucional*. Espasa Calpe. España. 1982.

MATTEUCCI, Nicola. *Organización del poder y libertad*. Trotta. España. 1998.

MEDINA PEÑA, Luis. *Invención del Sistema Político Mexicano*. FCE. México. 2004.

MEDINA PEÑA. *Hacia el Nuevo Estado*. FCE. México. 2002.

MEYER, Jean. *Historia de la Revolución Mexicana (Periodo 1924-1928)*. El Colegio de México. México. 1977.

MEZZETTI, Luca. *Transiciones constitucionales y consolidación de la democracia a albores del siglo XXI. Ius et Praxis*. [online]. 2002, vol.8, no.2 [citado 19 Diciembre 2005], p.589-603. Disponible en:<http://www.scielo.cl/> ISSN 0718-0012.

MICHELS, Robert. *Los Partidos Políticos: Un Estudio Sociológico de las Tendencias Oligárquicas de la Democracia Moderna*. Volumen I y II. Amorrortu. Argentina. 1991.

MIRÓN, Rosa María y PÉREZ, Germán. *López Portillo: Auge y Crisis de un Sexenio*. Plaza y Valdés. UNAM. México. 1988.

MORA-DONATTO, Cecilia. *El valor de la Constitución normativa*. UNAM. México. 2002.

MUÑOZ LEDO, Porfirio (Compilador). *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*. UNAM. México: 2001.

NOHLEN Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. FCE. México. 2004.

NOHLEN, Dieter. *Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina*. IFE. México: 1996.

NOHLEN, Dieter. *El Contexto Hace la Diferencia: Reformas Institucionales y el Enfoque Histórico-Empírico*. UNAM - TEPJF. México: 2005.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. FCE. México: 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Ilusiones Sobre la Consolidación. *Nueva Sociedad no. 104*. Caracas, Venezuela. No. 104: Julio-Agosto de 1996.

PAZ, Octavio. *El Ogro Filantrópico*. Historia y política. Joaquín Mortiz. México: 1979.

PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia (Compiladores) *La Cámara de Diputados en México. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LVII Legislatura* - Universidad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México: 2000.

QUERMONNE, Jean Louis. *Les Régimes Politiques Occidentaux*. Du Seuil. Francia: 1986.

RABASA, Emilio. *El pensamiento político del Constituyente de 1856-57*. Porrúa, México. 1961.

RABASA, Emilio. *La Constitución y la dictadura*. Porrúa. México, 4ta. edición. 1968.

REYES HEROLEZ, Jesús. *El liberalismo mexicano*. FCE. México. 1982.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio. *La Reforma Política y los Partidos en México*. Siglo XXI. México: 1979.

RODRÍGUEZ PRATS, Juan José. *Desencuentro y Parálisis en el Congreso Mexicano*. UNAM. México: 2006.

RODRÍGUEZ Y SIRVENT. *Instituciones Electorales y Partidos Políticos en México*. Jorale. México: 2005.

ROGOWSKI, Ronald and LINZER, Drew. *Electoral Institutions and Real Prizes Around the World, 1972-2000: Theory and Practice*. Nov. 2004, el cual se puede encontrar en: <http://www.wcfia.harvard.edu/seminars/peggroup/RogowskiLinzer440Nov8v2.pdf>

SALAZAR, Luis. Partidos Políticos y Transición a la Democracia en México, en ITAM. *Estado y Sistema Político en México*. ITAM. México: 1990.

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga. *Magistratura Constitucional en México: Elementos de Juicio*. UNAM. México: 2005.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. FCE. México: 2001.

SAYEG, Helú. *Introducción a la historia constitucional de México*. UNAM. México. 1983.

SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *El Antiguo Régimen y la Transición en México*. Planeta Joaquín Mortiz. México: 1999.

SWISHER, Carl. *El desarrollo constitucional Americano*. Tomo I Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1958.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. *Introducción al estudio de la Constitución*. UNAM. México. 1989.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México: 2000.

TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México*. Porrúa. México. 11era edición. 1982.

TROPER, Michel. *Ensayos de teoría constitucional*. Fontamara. México. 2004.

VALADÉS, Diego (compilador). *Hacia una Nueva Constitucionalidad*. UNAM. México: 1999.

VALADÉS, Diego. *Constitución y democracia*. UNAM. México: 2000.

VALADÉS, Diego. *El Gobierno de Gabinete*. UNAM. México: 2003.

VALDÉS ROBLEDO, Sandra. *La Transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*. Porrúa - Cámara de Diputados LIX Legislatura. México. 2005.

VALLADO BERRÓN, Fausto. *Sistemática Constitucional*. Herrero. México. 1965.

VALLÉS, Josep. Y BOSCH, Agustí. *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*. Ariel. Barcelona, España. 1997.

VERA ESTAÑOL, Jorge. *Al margen de la Constitución de 1917*. Wayside Press, Los Ángeles, Cal, EUA 1920.

WOLDENBERG, José. *La Construcción de la Democracia*. Plaza & Janés. México: 2002.

# APÉNDICES