

## INTRODUCCIÓN

Conmemorar no es sólo recordar, rememorar, sino realizar un balance y, hasta cierto grado, un ajuste de cuentas. Hace 80 años, en aquel histórico 5 de febrero de 1917, en que se promulgó y ordenó publicar la Constitución que hoy nos rige, compuesta de nueve títulos, 136 artículos y el número correspondiente de transitorios, se abría no sólo otro período, sino toda una nueva era histórica de México.

Aun cuando no previsto en los orígenes armados de las dos fases de la Revolución mexicana (la maderista de 1910 y la carrancista en 1913), la creciente irritación producida por la pasada dictadura porfirista, el arraigo popular del movimiento y, especialmente, la enorme proyección social que la Revolución había generado, fueron, entre otras, las causas justas y necesarias para elaborar todo un diferente esquema de nación.

¿Se trataba de una nueva Constitución o de meras reformas a la entonces vigente de 1857? El tema ya lo desarrollé, con detalle, en mi último libro.<sup>1</sup> La misma portada del documento literalmente decía: “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”. El proyecto de Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, fue presentado el 1o. de diciembre de 1916. Ese proyecto de Constitución, aun cuando respetando y repitiendo, esencialmente, a la Constitución de 1857, llevaba, además, propuestas reformatorias, especialmente referidas a las garantías individuales, al amparo y, en general, a los aspectos políticos de la nueva ley mayor.

Sin embargo, en ocasión del debate sobre los artículos 3o., acerca de la educación (que mereció la presencia de Carranza), y 5o., relativo a la libertad de trabajo, se desató el progresista torrente social que anidaba en la asamblea, y superando una exigente y ortodoxa técnica legislativa de simple reglamentación secundaria, pero atendiendo a los más elevados requerimientos de la historia, se instauró en la Constitución de 1917 toda

1 *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 39 y ss.

una nueva doctrina social. Esa impresionante y revolucionaria consecuencia produjo el debate y aprobación de los nuevos artículos 3o., 5o., 24, 27, 28, 123 y 130 constitucionales.<sup>2</sup> Una materia —la laboral— inclusive ameritó que el artículo 5o. constituyera y mereciera todo un nuevo título sexto (“del trabajo y de la previsión social”).

Y después de todo eso —de acontecimientos tan dramáticos cuanto novedosos— ¿qué pasó? Pues pasó que durante la continuada vigencia (la mayor en nuestra historia de Constitución alguna), la Constitución de 1917, a partir del 8 de julio de 1921 y hasta marzo de 1995,<sup>3</sup> señala el “número de veces en que se ha modificado el articulado constitucional: 343”.

Según la obra antes citada —en la nota 3—, los tres artículos más modificados han sido el 72, sobre facultades del Congreso de la Unión; 123, relativo al trabajo, y 27, que contiene tanto el tema de la propiedad de la nación sobre los recursos naturales, cuanto lo concerniente a la reforma agraria. Las modificaciones han sido de todo tipo: políticas, económicas, sociales, culturales y, para estar de acuerdo con la época, hasta “satelitales” (artículo 28).

Ya he escrito y expresado oralmente, en diversas ocasiones, las razones de este afán modificatorio constitucional. Al final de cuentas he llegado a la conclusión que, sobre todo, son de carácter psicológico: la arraigada creencia de quienes elaboran esos cambios, de señalar su trascendencia y asegurar su permanencia, colocándolas en la Constitución.

Las constantes reformas ¿han mejorado la Constitución? Sí y no. Una de las medidas para la adecuada evaluación ante la interrogante planteada, sería su perdurabilidad, pero aun este criterio es engañoso. El 1o. de septiembre de 1982, en el último informe del presidente José López Portillo, se “estatalizaron” las instituciones de crédito. Tan sólo con un periodo presidencial intermedio, el de Miguel de la Madrid, en el subsecuente —administración de Carlos Salinas de Gortari— se “desestatalizaron”. Y ya que menciono el periodo de Salinas de Gortari, este mandatario modificó, nada menos que tres veces el artículo 41 durante su presidencia.

La única justificación de peso, a mi juicio, es que las reformas, como la Constitución original que las sustenta, son procedentes y se justifican,

2 Se describe minuciosamente el debate en Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, pp. 97 y ss.

3 Cuando apareció la necesaria y detallada obra de consulta: Gutiérrez S., Sergio Elías y Roberto Rives S., *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, de enorme utilidad para el investigador constitucionalista.

en tanto que sean un auténtico reflejo de la realidad política, social, económica y cultural del momento, y hacia el futuro.

Creí pertinente hacer estas previas y breves reflexiones, con el fin de subrayar que la obra realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y patrocinada por el Senado de la República, a través de la Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aspira a que los trabajos elaborados sirvan no sólo como homenaje a los constituyentes de 1916-1917, sino también, como un espejo del pensamiento político y constitucional de destacados mexicanos que se ocupan y preocupan en la “cosa pública”. Así, se buscó la variedad y se encontrarán dentro de este libro, trabajos de investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas, profesores de la licenciatura y del posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, así como integrantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial federales.

En riguroso orden alfabético por apellido, el lector encontrará las siguientes colaboraciones:

El senador e investigador Eduardo Andrade Sánchez escribió sobre “Elementos partidocráticos de la Constitución mexicana”. El autor desea subrayar la importancia de la presencia de los partidos políticos y su papel en las instituciones gubernamentales en los últimos tiempos, que han logrado textos constitucionales vigentes, aun cuando no siempre sean una expresión de la voluntad popular sino, precisamente, de una partidocracia. Asimismo, cómo la vinculación senatorial con la entidad federativa ha sido, o puede ser superada por las preferencias de las cúpulas partidistas.

El investigador Francisco J. de Andrea S. se propuso, y lo logró con claridad y secuencia, fijar “El hilo conductor de las reformas constitucionales electorales en México: 1946-1996”. A juicio del autor de esta Introducción, ese trabajo constituye el mejor desarrollo cronológico y más completo en cuanto a las modificaciones a disposiciones políticas de la Constitución. Los varios periodos, que llama “lapsos”, indican con meridiana claridad desde los primeros intentos aislados, como el voto a la mujer y la minoría ciudadana, hasta las auténticas reformas políticas a partir de 1977 y hasta la fecha, que fueron y son conceptos ya globalizadores de la acción política del Estado, los partidos y de los ciudadanos.

“El artículo cuarto constitucional: ¿cajón de sastre?” por la doctora Leticia Bonifaz Alfonso, hace serias y atendibles críticas a nuestra muchas veces repetida práctica constitucional de colocar en una sola disposición, varios temas o distintas cuestiones.

Este es el caso del artículo 4o. constitucional, verdadero “cajón de sastre”, cuyo texto original en 1917, estaba constreñido a la garantía individual del trabajo (ahora ubicado en el 5o.) que ha sido el receptáculo que contiene diferentes materias: la composición pluricultural de la nación mexicana, la igualdad del varón y la mujer, la planeación demográfica, el derecho a la salud y a la vivienda, y el deber de los padres con respecto a los menores. Recuérdese que, precisamente en estos días, ante el gravísimo problema del levantamiento en las selvas de Chiapas, sus líderes han reiterado su insatisfacción sobre el primer párrafo del artículo 4o. y desean un cambio notable y total.

Yo creo que los trabajos de Martín Díaz y Díaz no sólo hay que comprenderlos en su fondo, sino entenderlos en su peculiar forma de expresión. No constituye una excepción “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión”, trabajo que enriquece este libro.

Como señala Díaz y Díaz, la entrada de las reformas sociales en el Constituyente de Querétaro, provenientes de la experiencia mexicana y no de los principios europeos o estadounidense, lleva a una seria pero inevitable consecuencia: la Constitución de 1917 fue la más auténtica o la única, en relación con sus predecesoras.

Uno de los problemas no sólo contemporáneo, sino esencialmente mexicano, que urge resolver con motivo de acontecimientos recientes, es el relativo a “¿Constitución renovada o nueva Constitución?”. El investigador emérito Héctor Fix-Zamudio, precisamente aborda tan polémica interrogante.

Concluye el articulista afirmando que, por las innumerables reformas ya presentadas a la Constitución de 1917, ya no es necesario optar por la redacción de una nueva Constitución “sino que sería más factible, que el órgano revisor de nuestra carta fundamental efectúe una depuración sistemática del texto constitucional para lograr su corrección, hasta donde ello sea posible”.

Es difícil desarrollar un tema muy concreto e, inclusive, en ocasiones árido, en un estudio a la vez que sustancioso, entendible. Esto ocurre con el trabajo del ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David Góngora Pimentel, intitulado “Una historia del actual sistema de multas fijadas en el Código Fiscal de la Federación”.

Góngora Pimentel presidió y concluyó, con sendas ingeniosas anécdotas, una completa y muy jurisprudencial interpretación de las multas.

Conocidas son las incursiones —y los trabajos— de Manuel González Oropeza en nuestra historia constitucional. También, su búsqueda por lo diferente, lo anecdótico y lo especialmente caracterizador de una época. Todo esto aparece en su contribución “El Congreso Constituyente Federal en Querétaro”. El telegrama del entonces secretario de Relaciones Exteriores, Cándido Aguilar, a la Gran Bretaña, es todo un deleite. La aparición de la Constitución de 1917 originó cuatro ensayos específicos de publicistas norteamericanos, lo que es nota de advertencia de que, también, en lo constitucional, podemos trascender.

Carla Huerta Ochoa, teórica y práctica del derecho, en su “Interpretación y reforma: ¿dialéctica o dilema?” aborda dos aspectos fundamentales de una constitución: su dinamismo y la necesidad de su interpretación. “Una constitución estática está condenada a desaparecer”, afirma la autora, y la libre discrecionalidad en un “marco abierto [que] debe llenarse mediante la interpretación”. Me parece apropiado aquí citar al destacado presidente de la Suprema Corte de Justicia norteamericana, Charles Evans Hughes, quien, al respecto, decía: “la Constitución es, lo que los jueces dicen que es”.

Horacio Labastida, además de historiador, es filósofo de la historia. Su “Grandeza de la Constitución de 1917”, resulta ejemplo de lo uno y de lo otro, pero, asimismo, denota una especial pasión y reverencia por los constituyentes de 1917 y su obra.

Apagar el incendio que originó la larga dictadura porfirista y cimentar los derechos del hombre son, para Labastida, las dos metas estelares del Constituyente. En otras palabras: acabar de destruir estructuras y esquemas anacrónicos e injustos, para poder construir una nación plena de libertades y de justicia social.

Mario Melgar Adalid en “La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación”, escribe con conocimiento de causa, como miembro importante que es del Consejo de la Judicatura Federal.

Su trabajo es relevante y absolutamente contemporáneo —el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante las cuestiones políticas, dadas las últimas reformas de diciembre de 1994—.

Por la tesis de “la incompetencia de origen”, de José María Iglesias, las tesis contrarias de Ignacio L. Vallarta y la realidad mexicana, la intervención de la Corte en la política es uno de los temas más debatidos y debatibles, no sólo desde el punto de vista legal, sino de la filosofía y la política histórica mexicanas. Resalta el autor, la importancia y necesidad

actual del Tribunal Electoral “que dejó de tener la denominación de Federal”. Tan importante ha resultado ese nuevo organismo que hoy se encuentra ubicado, inmediatamente después de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme a la relación —y prelación— que hace el artículo 94 de la Constitución.

El licenciado Arturo Núñez Jiménez ha tenido y tiene una excelente y directa práctica profesional en materia de política electoral; anteriormente, en el Instituto Federal Electoral y, hoy día, como subsecretario de Gobernación. Por eso, su colaboración en este libro “Las reformas constitucionales de 1996 en materia político-electoral”, es un trabajo resultado de la práctica pero, por supuesto, adosado con conocimientos teóricos previos del autor.

Resalta, en relación con las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996, los cambios sufridos en la materia, y los beneficios derivados de esos cambios. El Tribunal Electoral del Poder Judicial merece, adecuadamente, especial mención dado que será la última instancia en esa área, con la especial trascendente prerrogativa de la declaración *final* sobre la calificación de quien resulte electo presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Todo ello constituye pasos firmes y definitivos en beneficio de una democracia integral en México.

Entre la Constitución de 1857 en relación con la de 1917, en torno al título primero, capítulo I, en aquélla se habla “de los derechos del hombre”; en ésta “de las garantías individuales”. Semejante modificación, creo yo, no es mero giro semántico, sino fija con claridad que los derechos humanos se refieren a su titular o beneficiario, en tanto que las garantías individuales señalan y destacan al *garante* de esos derechos humanos, que no puede ser otra entidad más que el Estado mismo. Los derechos, por fundamentales que sean, sin medios o defensas para hacerlos efectivos, resultan declaraciones románticas sin realización práctica.

Entiendo que por eso el historiador jurídico, doctor José Luis Soberanes, dedica su aportación a este libro, el trabajo intitulado “Para avanzar en el amparo, hay que reformar el artículo 107 constitucional”, a la disposición señalada, que en unión del 103, forman la sustancia del amparo, que, a su vez, es el soporte magnífico y genuinamente mexicano para proteger las garantías individuales.

Respecto al artículo 107, el investigador Soberanes no plantea una cuestión de simple aseo legislativo, sino que, profundizando, propone medidas concretas que deben aparecer en el citado 107 “para avanzar en

el amparo”, como son, entre otras, la impugnación de actos de autoridades violatorios de los instrumentos jurídicos internacionales protectores de los derechos humanos; resolver el gravísimo problema de la contradicción de tesis de jurisprudencia; que el Ministerio Público no sea parte de todos los juicios de amparo, sino sólo cuando lo haya sido en el procedimiento que dio origen al acto reclamado; suprimir el amparo agrario que ya no tiene sentido después de las reformas efectuadas en esa materia en 1992 y que la “fórmula Otero”, que tuvo su razón de ser en el Acta de Reformas, se transforme en la decisión general de inconstitucionalidad. En resumen, una adecuación y modernización del amparo, su trámite y consecuencias, para ponerlo acorde con los tiempos y necesidades actuales.

El profesor Francisco Venegas Trejo, quien dirige el Seminario de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la UNAM, verificó un trabajo de desarrollo paulatino intitulado “La Constitución como fundamento de la democracia”.

Alaba el autor la ciudadanización del Instituto Federal Electoral y propone, como una novedad, “el sistema de dos vueltas, con el objeto de afianzar los resultados electorales”, aun cuando este método ya empleado por otros países latinoamericanos (Perú entre otros) busca hallar lo que el pueblo reflexionante y maduro quiera. Empero, según yo creo, es abrir una nueva fuente de controversias y enfrentamientos.

Las Constituciones —sobre todo las escritas, por sus facultades enumeradas (expresas e implícitas)— han resultado ser, especialmente a partir de las revoluciones norteamericana y francesa de finales del siglo XVIII, marco y fundamento de las libertades humanas. El actual jefe de la División del Posgrado de la Facultad de Derecho, doctor Pedro G. Zorrilla Martínez, quien cuenta con calificada experiencia política, aunada a su práctica docente, señala la adición que se hizo, en la Constitución de 1917, a las libertades individuales de los derechos sociales. Sin embargo, su preocupación esencial es que unas y otros sean reales y tengan plena eficacia. “Las libertades y la Constitución” buscan dar a cada quien lo suyo: un Estado garante de los derechos del hombre y de los grupos sociales, pero no impositivo, sino sujeto al derecho, esto es, conformar al verdadero Estado del derecho. También, evitar las concentraciones del poder.

Al iniciar esta Introducción, señalé cómo conmemorar y rememorar la Constitución de 1917, obliga a la realización de un balance sobre lo alcanzado, o lo no logrado, en 80 años de su vigencia. Los trabajos incluidos en este volumen mucho auxiliarán para ese ajuste de cuentas.

Si quiero referirme, con absoluta objetividad, a las últimas reformas constitucionales, menester es relatar los esfuerzos de la administración que se iniciaron el 1o. de diciembre de 1995 en y con respecto a nuestra ley máxima.

Dos son, a mi juicio, las obras trascendentes en este aspecto: respectivamente, las reformas al Judicial Federal y a la Electoral. No hay tiempo —ni es propósito de esta sencilla Introducción— para el análisis-comentario de esas dos grandes transformaciones constitucionales. Empero, por lo que hace a la primera, se busca un Poder Judicial más autónomo y de trascendencia; en tanto que para la segunda, una mayor y más clara participación del pueblo en el forjamiento de su destino.

La Constitución de 1917, en sí y con sus múltiples reformas, es obra de avanzada, progresista, pero letra muerta sin su cabal cumplimiento y permanente ejecución.

Sigue siendo la voluntad del pueblo, a la vez, el verdadero motor de la democracia y su beneficiario último.

Emilio O. RABASA

*Ciudad Universitaria, enero de 1997*