

# Introducción

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República ha estado atento a estudiar los temas básicos del quehacer legislativo, así como otros que se debaten en el ámbito político o que conciernen e interesan particularmente a la ciudadanía.

Ninguno de los temas que se han abordado reviste la seriedad, importancia o trascendencia de las reformas a la Constitución. Desde hace tiempo, tres años, para mayor precisión en la campaña electoral del 2000, algunas voces se alzaron para plantear cambios al texto de 1917. Resulta difícil sostener que este complejo y delicado tema haya sido el *leit motiv* de alguno de los candidatos, o reivindicación de los partidos políticos y mucho menos clamor popular. Sin embargo, con posterioridad al 2 de julio se fueron precisando algunos de los propósitos y fines de quienes buscaban (y buscan) cambios constitucionales, a menudo disfrazados con el eufemismo de «Reforma del Estado». Unos pretendieron cambiar la organización del Gobierno y propusieron un híbrido entre el sistema presidencial y el parlamentario, en vulgar imitación de la V República Francesa, creada por el General de Gaulle para centralizar el poder y disminuir las facultades de la Asamblea Nacional. Los defensores de este proyecto, pocos por cierto, tuvieron un propósito eminentemente político que respondía a intereses muy personales, por lo que no prosperó.

En cambio, la corriente más importante que sigue pugnando por cambiar la Constitución, no se preocupa tanto de la parte orgánica del texto de 1917 que establece un sistema presidencial, pero sí, y mucho, de las facultades del Estado en materia económica y social y muy en particular del dominio de la Nación sobre los recursos naturales así como de las actividades consideradas prioritarias o estratégicas.

No es el caso en este libro, y menos en una presentación, discutir los fundamentos o bondades de los proyectos de cambio, aún no concretados en iniciativas de ley por parte del Poder Ejecutivo. El propósito de los estudios incluidos en esta publicación es más modesto pero, a mi juicio, no menos importante: destacar la complejidad que implica modificar de raíz el texto constitucional. A menudo se afirma que si la Constitución ya sufrió un gran número de cambios, no existe razón alguna para no efectuar otros. Los que sostienen tal punto de vista olvidan que las reformas realizadas no han trastocado en lo fundamental la organización del Gobierno, la división de poderes ni el dominio de la Nación.

A lo largo de 86 años de vigencia del texto de 1917, México transitó de una sociedad básicamente rural, aislada y casi analfabeta, a otra urbana, comunicada y con niveles superiores de educación y salud. Este largo y complejo proceso de modernización, similar al seguido por otros países latinoamericanos pudo llevarse acabo con estabilidad y paz social, a diferencia de lo acaecido en el sur del continente, gracias al consenso existente en torno a las disposiciones básicas de la Constitución que nunca, fueron tocadas. Se modificaron, en cambio, las disposiciones programáticas para ampliar la gama de derechos sociales pues hay que recordar que la mexicana fue la primera constitución en incluirlos.

La Constitución de 1917 nunca fue un obstáculo para que México se industrializara, se incorporara a la economía mundial y los capitales extranjeros fluyeran, sin importar las limitaciones constitucionales, inexistentes en otros países. Las modalidades mexicanas que se impusieron al desarrollo económico resultaron positivas, tanto en el ámbito político y social como en el económico y, por lo mismo, conviene reflexionar cuidadosamente, una y otra vez, acerca de la conveniencia de modificar la esencia del texto Constitucional. Esta reflexión debe llevarse a cabo al margen de las modas ideológicas y de las circunstancias, cambiantes por definición, de los mercados internacionales.

Los argumentos en pro y en contra de los cambios constitucionales deben ser sopesados cuidadosamente, ya que lo que está en juego es definir el tipo de país que queremos. Los estudios comparativos con lo acaecido en otros países serán de gran utilidad para sopesar los argumentos economicistas, pero no menos importantes serán los de carácter histórico para ilustrar la experiencia mexicana y la de otras naciones ya que no existe paradigma alguno que sea de valor universal. La modernidad es una pero los caminos modernizadores son tantos como países existen y cada país y región han seguido rutas distintas para alcanzar mayor desarrollo y

bienestar. Por lo mismo hay que insistir en la especificidad del camino seguido por México, en lugar de caer en imitaciones extralógicas.

Estas consideraciones motivaron que se incluyera en esta compilación, como primer trabajo, el del eminentе historiador Andrés Lira, presidente de El Colegio de México. En su trabajo «Las opciones políticas del Estado mexicano, 1853-1910», el Dr. Lira destaca que la Constitución constituye la base legitimadora del Estado moderno por lo que la disputa por el poder siempre aparejaba cambios constitucionales. Estos no eran ajenos a los intereses en juego: así, para Lucas Alamán, el único hombre inteligente de este grupo político, sobre la base de los derechos corporativos que predominaban en la sociedad, era posible desplegar «la acción de los empresarios y propietarios» ya que en su opinión, sus intereses los hacían querer el «verdadero» bien del país. La falta de apoyo popular al proyecto conservador lo hizo recurrir al caudillo, el General Santa Ana, a quien Alamán pensaba controlar, naturalmente sin éxito, como es sabido. El documento «Bases para la Administración de la República de 1853», como su nombre lo indica, apuntaba a la administración y no al gobierno. Los conflictos existentes, señala el Dr. Lira «no podían solucionarse con medidas puramente administrativas, aptas sólo para satisfacer a los beneficiarios del comercio y la especulación que tal orden aseguraba». El sacrificio de la política, añade el autor, solo sirvió «para exasperar a los políticos que se agruparon en la Revolución de Ayutla de 1854» y gracias a su triunfo, convocaron a un Congreso Constituyente en el que «se aseguraron las libertades y los derechos individuales, conformándose para ello parte orgánica de la Constitución en la que se impuso la representación de los gobernados».

El moderno pensamiento constitucional y la estructura del Estado, la forma de gobierno y la división de poderes establecida en 1857 sigue vigente hasta nuestros días, gracias a su racionalidad jurídica. Sin embargo, la construcción del nuevo orden jurídico había de conocer un sinnúmero de avatares, antes de su consolidación, en la que Juárez desempeñó un papel fundamental frente a la invasión extranjera y el Imperio.

La segunda parte del trabajo del Dr. Lira es interesante en extremo ya que analiza «la política al servicio de la administración» que caracterizó al gobierno de Porfirio Díaz, en particular cuando «los científicos» (los tecnócratas de la época), con Limantour a la cabeza, lograron desplazar a los viejos políticos liberales. De especial interés resulta el Balance del Porfiriato que hace Don Justo Sierra a partir de 1902 cuando percibe que la táctica de «menos política y más administración», aspiración alcanzada por los científicos, se mostró incapaz de resolver «los grandes problemas

racionales». El desenlace es conocido y no hace falta subrayar que la Constitución de 1917 buscó el equilibrio entre los derechos sociales y los requerimientos de una administración eficaz, capaz de promover el desarrollo económico, equilibrio siempre inestable ya que los diversos y variados intereses de los distintos grupos sociales siempre pugnarán por modificar el texto constitucional -fuente de legitimación- en su beneficio.

El trabajo del Dr. Fernando Serrano, director de la Facultad de Derecho y compilador del volumen, así como el Dr. César Benedicto Callejas insisten en un punto fundamental: la capacidad del ser humano para crear «grupos de significados y significantes que permiten articular mensajes complejos» que pueden ser entendidos, compartidos y aceptados por los miembros de una sociedad. Tal es el caso del Estado, la Constitución y del marco jurídico que norma y da sentido a la organización social. Esta puede encontrarse en numerosas especies, que llegan a articular formas complejas de vida en común, pero a estas especies animales no les es dada la posibilidad de romper el código genético, carecen de libertad para decidir asociarse o adoptar otra forma de vida.

Ambos autores también insisten en que son el Estado y la Constitución los que aseguran, no sólo la unidad y cohesión del grupo social, siempre amenazadas por las fuerzas centrífugas de los intereses particulares, sino la subsistencia y la continuidad del grupo. De ahí, que la Constitución de un país revista el carácter de texto sagrado, casi «revelado». Quienes ignoran el carácter «sagrado» de estos textos, el sentido del ritual del jefe del Estado o la significación de los héroes y fechas patrias, está socavando las bases mismas de la cohesión social, de la disciplina mínima de los gobernados para cumplir la ley sin el empleo de la coerción, y, en cierto sentido, obligan al Estado a recurrir al «monopolio legítimo de la violencia.»

Sin embargo, los autores también coinciden en que una Constitución no constituye una camisa de fuerza a la realidad, por lo que este texto básico prevé los mecanismos para su propia reforma. Sin embargo, para el Dr. Serrano, los cambios constitucionales no pueden relacionarse con «el desarrollo de las instituciones políticas» como serían los partidos ya que al hacerlo someterían la vida del país a vaivenes constantes, sino a otros factores más profundos como son la voluntad popular y «las fuerzas reales de poder».

El eminentе jurista, Don Ignacio Burgoa Orihuela, aborda la discusión que ha tenido lugar acerca de la conveniencia de elaborar una nueva Constitución. El Dr. Burgoa reconoce que las reformas y adiciones a la Constitución de 1917 ha introducido «incongruencias, imprecisiones y contradicciones», pero también que «no se han desnaturalizado las declaraciones o principios fundamentales de nuestra Ley Suprema», por lo

cual, considera que hablar de una «Nueva Constitución» es un dislate conceptual, ya que de llevarse a cabo el «disparate» de elaborar una «Nueva Constitución» ésta tendría «el estigma de la ilegitimidad, como lo tuvieron los ordenamientos constitucionales del centralismo de 1836 y 1843.»

En la conclusión de su trabajo, el Dr. Burgoa insiste en que «México no requiere de una nueva Constitución sino la renovación de la vigente. Esta finalidad entrañaría su depuración, perfeccionamiento y actualización», conservando «sus principios fundamentales que expresan lo que el pueblo mexicano es y ha querido ser. Cambiar esos principios, reemplazándolos por otros distintos y contrarios equivaldría a destruir a la Nación.»

Complemento natural de las tesis mencionadas es el tema del control de la constitucionalidad. El Dr. Miguel Covián Andrade aborda el tema en un excelente estudio que destaca por su concisión y por la precisión en sus conceptos ya que el Dr. Covián domina tanto el tema jurídico como el político. Siguiendo a los grandes clásicos, el Dr. Covián plantea: «si la estructura descriptiva de la constitución que organiza al Estado garantizara por sí sola la «constitucionalidad», el análisis del poder político quedaría reservado para las disquisiciones teóricas y académicas. Sin embargo, la realidad es muy distinta, de tal suerte que la existencia y sobrevivencia del Estado se debate en una lucha permanente entre dos fuerzas que se disputan la hegemonía, el derecho y el poder, ya que estas dos fuerzas no conviven en forma automática y menos armoniosa.»

Cuando existe claridad en los conceptos, la prosa es limpia y esta es otra de las virtudes del texto del Dr. Covián: se deja leer con facilidad a pesar de su rigor conceptual. A la luz de las circunstancias actuales, la lectura de este texto es altamente recomendable ya que su objeto es buscar que el órgano que controla el ejercicio del poder pueda hacerlo en forma «independiente, eficaz y equilibrada.» Para lograrlo, el autor señala que «la base teórica del sistema es la consideración de que la cuestión de la constitucionalidad de las leyes requiere de jueces dotados de un conocimiento jurídico (y político), de un prestigio y de una independencia superiores a los de los jueces ordinarios.» Por lo mismo, el Dr. Covián concluye su trabajo con una referencia a las tareas pendientes en México en el ámbito del control de la constitucionalidad, entre otras las siguientes:

- 1) Reestructuración del órgano de control, principalmente, acerca del procedimiento para la designación de los ministros de la Suprema Corte y los requisitos que deben satisfacer.

- 2) Rediseño de los medios de control de la constitucionalidad para eliminar incongruencias.
- 3) Revisión y corrección de los procedimientos y de las normas que regulan las resoluciones del órgano de control, así como determinación de los efectos de las sentencias.

De no menor interés por la alternancia política ocurrida en México, son el trabajo del Dr. Rafael Serrano Figueroa acerca de la estructura del Congreso de la Unión y el del Dr. Jorge Fernández Ruiz sobre «El régimen jurídico de responsabilidad de los servidores públicos». Ambos autores buscan a la luz de los ordenamientos jurídicos analizar las nuevas realidades políticas.

Esta breve síntesis de los trabajos incluidos en este volumen proporciona una idea del interés de los juristas por contribuir, en este nuevo siglo, al perfeccionamiento del orden jurídico a fin de dar cauce a la tumultuosa vida política. Desde los tiempos de la Grecia clásica esta es la inagotable tarea de los hombres que viven en la Polis: someter, sin anular, la pasional y apasionante actividad política al orden jurídico.

SENADOR ÓSCAR CANTÓN ZETINA  
*Presidente del Instituto de Investigaciones  
Legislativas*