

Tribunal Constitucional de Portugal, de qué modo detrás de la ausencia en la justicia constitucional portuguesa de un tipo de recurso susceptible de ser calificado como de «amparo», como ocurre en España, hay un cierto *efeito de uma menos completa tutela dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição*. Por su parte, J. L. Fernández Rodríguez, en «La figura de la inconstitucionalidad por omisión portuguesa ante el siglo XXI», describe con precisión este instituto, desde su consolidación como instrumento «pedagógico constitucional» para la constatación de la inaplicación de preceptos constitucionales no directamente exigibles, pasando por su naturaleza y tipos, hasta la escasa relevancia práctica de la figura de la inconstitucionalidad por omi-

sión en el Derecho portugués en el marco del control político.

En definitiva, este estudio académico, dedicado a la actualidad constitucional portuguesa y firmado por un encomiable abanico de expertos coordinados por J. Tajadura, es una magnífica aportación doctrinal muy bien estructurada, con una adecuada prolijidad de temas. Por otra parte, la escritura es clara —como cabía esperar dada la valía de los autores—, y aunque se encuentren textos en el original portugués son de cómoda lectura para el estudioso de lengua española. Merece buena acogida un estudio de este tipo, con la buena calidad a la que nos tiene acostumbrados esta colección del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

DIEGO VALADÉS y MIGUEL CARBONELL (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, 868 pp.

Por LUIS AMEZCUA*

I. Dos aniversarios muy significativos para el constitucionalismo mexicano acontecieron en el año 2007: 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917. De nueva cuenta, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su función básica de investigación jurídica, enfocada principalmente a la solución de los problemas nacionales, nos ofrece una excelente obra en la que sus coordinadores se dan la tarea de convocar a un grupo de reconocidos especialistas en materia constitucional, con el objetivo de realizar una reflexión dirigida hacia dos direcciones: hacia el pasado, para tener claro de dónde se viene y cuáles han sido los problemas que se han tenido que superar; y hacia el futuro, para

advertir las cuestiones que aquejan actualmente al andamiaje constitucional, para resolverlas en el corto, mediano y largo plazo. Ya anteriormente el Instituto en esa inquietud por hacer estudios sobre la actual Carta de Querétaro de 1917 ha editado diversas obras colectivas sobre el tema: *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo aniversario* (1992); *Ochenta aniversario. Homenaje a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* (1997); en la primera parte del libro *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI* (2000) se contienen diversos artículos con motivo de los 83 años de la Constitución mexicana; y *Hacia una nueva constitucionalidad* (2000), libro dirigido a analizar las ventajas y

* Doctorando en Derecho Constitucional Comparado en la Universidad de Siena.

desventajas de la necesidad de un nuevo constitucionalismo —en ese año, bajo el contexto del cambio del Poder Ejecutivo Federal, que había estado dominado por un mismo partido, se consideraba un momento adecuado para la denominada Reforma del Estado mexicano—, en el que para unos era necesario una nueva Constitución, para otros, el proceso de reformas establecido por el artículo 135 constitucional era suficiente para cubrir los vacíos constitucionales y, finalmente, otro grupo tomaba una actitud que podría llamarse mixta, que admitía la reforma total, pero siempre y cuando se respetaran las decisiones históricas fundamentales en las que descansa la carta magna. Así mismo, podemos hacer referencia a otras obras editadas por el Instituto, y creadas por su propio personal académico, que se encargan de estudiar las ideas políticas y sociales en las que nació la Constitución, diversos procedimientos de reformas llevados a cabo, así como los cambios que exige el actual texto constitucional: JORGE CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917* (1980); DIEGO VALADÉS, *La Constitución reformada* (1987); EMILIO O. RABASA, *El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917* (1996); JAIME CÁRDENAS GRACIA, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional* (1996); MIGUEL CARBONELL, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales* (2004).

En esta ocasión publica un volumen para unirse a la conmemoración de las constituciones de 1857 y 1917, que resulta de interés por la gran cantidad de material histórico que contiene, por el análisis que hace de las diversas instituciones del Estado mexicano y, sobre todo, porque contribuye al cálido debate que se desarrolla sobre la reforma de la Constitución. La obra consta de 25 trabajos, en los cuales podemos encontrar propuestas concretas y opciones para modificar la Constitución; una amplia refe-

rencia sobre diversos acontecimientos históricos del constitucionalismo mexicano; estudios sobre las diversas reformas realizadas a ambos textos constitucionales; temas relacionados con la democracia, y demás cuestiones sobre las constituciones que se conmemoran. Hacer un resumen detallado de cada uno de los trabajos que integran la obra superaría el objeto de esta reseña. Nos enfocaremos en las ideas centrales de algunos de los artículos que conforman la obra, y al final de cada conjunto breve de ideas haremos referencia al autor de quién las hemos tomado, esperando despertar el interés del lector para consultar la obra, y de esta forma allegarse de los argumentos completos de las reflexiones a continuación expuestas.

II. La Constitución mexicana de 1917 ha sido y es una buena Constitución. No obstante, no pueden desconocerse los graves problemas que padece. En los últimos años se han llevado a cabo varios ejercicios o consultas para realizar posibles modificaciones constitucionales en el marco de la denominada Reforma del Estado. No se puede tener la idea ingenua que la expedición de una nueva Constitución resolverá los problemas en forma mágica. Argumentos que se pueden aludir en contra de la creación de una nueva Constitución está el hecho que se crea una nueva norma fundamental cuando existe una ruptura —pactada o no— del orden jurídico, y dicha ruptura no existe actualmente en México. Además, otro motivo de mayor peso sería que las fuerzas políticas y sociales no han sido capaces de pactar mínimas reformas legislativas, por lo que resulta difícil pensar que se pueda llegar a lograr un acuerdo en los grandes y pequeños postulados de una nueva Constitución. Sin embargo, lo anterior no implica inmovilismo ni rechazo a modificaciones constitucionales. Varias reformas se deben realizar para perfeccionar la carta magna, para adecuarla a nuevas realidades, y para asegurar gober-

nabilidad dentro del marco de una democracia. Están pendientes reformas tanto para el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial¹, órganos constitucionales autónomos, partidos políticos, y sistema federal². Es elevado el número de asuntos en espera de solución. Esto no quiere decir que la Constitución de 1917 no haya sido objeto de reformas, sino todo lo contrario, ha experimentado una multiplicidad de cambios. Habría que hacer notar, sin embargo, que muchas de las reformas incorporadas en la Constitución habrían podido ser más breves o incluso, pudieron figurar sólo en la legislación federal. Este activismo constituyente se debe por una parte a que en el siglo XIX se tenía una idea apasionada de la soberanía popular, además, como en nuestro tiempo, existía la percepción de que las normas poseían virtudes supremas capaces de inhibir los males colectivos. Todo problema debía resolverse a través de una nueva construcción jurídica. Ahora bien, en este momento existe la convicción de que los cambios constitucionales son necesarios. El reglamentarismo³ y el desorden estructural de la ley suprema, las asimetrías entre los órganos entre los órganos del poder y las omisiones en cuanto a derechos y garantías, hacen recomendable su revisión. Sin sustituir la Constitución es posible obtener los mismos resultados por la vía de la reforma. La experiencia ha demostrado cómo la refor-

ma constitucional ha servido incluso para invertir el sentido original de la organización o del funcionamiento del Estado mexicano. Uno de los inconvenientes serios con relación a una nueva Constitución consiste en que numerosos aspectos que ya forman parte de los consensos básicos, y que por lo mismo no están sujetos a discusión, tendrían que ser abordados y entrarían en el conjunto de temas acerca de los cuales habría que negociar⁴. Ahora bien, independientemente de la decisión en favor de la activación del poder reformador o del poder constituyente, la vía más adecuada para concretar el cambio constitucional es la del compromiso y el consenso. La exclusión de una o algunas fuerzas políticas haría del cambio un instrumento para reforzar las posiciones de poder de la mayoría en detrimento de las minorías, sentando, con ello, las bases para un eventual conflicto político futuro⁵.

III. Conocer las condiciones sociopolíticas imperantes, así como el marco ideológico en el que actuaron los actores de la Constitución de 1857 y el proceso histórico que dio lugar a su configuración, contribuye a su cabal comprensión. El análisis de las diversas asambleas y documentos constitutivos anteriores a la Constitución de 1857 permite constatar la permanente confrontación entre los intereses de unos pocos privilegiados y las

¹ JORGE CARPZO, *Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada Reforma del Estado*. Después de hacer referencia a los más importantes problemas del Estado mexicano, y de dar argumentos a favor y en contra de la creación de una nueva Constitución, ofrece diversas propuestas de reforma para el sistema constitucional.

² JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA, *Hacia una visión integral del sistema federal mexicano: descentralización, armonización, unificación y colaboración*. Sobre cuestiones de federalismo está también la participación de DANIEL A. BARCELÓ ROJAS, *Principios de la organización política de los estados en la Constitución federal de 1917*.

³ MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA, *La nueva facultad reglamentaria en México. Evolución y perspectivas a la luz del texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁴ DIEGO VALADÉS, *Las funciones de la reforma constitucional*. A través de estudiar diversos aspectos históricos, tanto de la Constitución de 1857 y 1917, el autor hace ver que el sistema constitucional puede ser objeto de cambios profundos sin tener que convocar a un congreso constituyente.

⁵ CÉSAR ASTUDILLO, *El futuro de la Constitución*.

aspiraciones de la mayoría de la población. Esta Constitución, aunque distó mucho de satisfacer los requerimientos de los liberales puros, logró muchos avances respecto de la de 1824, y no se diga respecto de los documentos constitucionales centralistas⁶. El Constituyente de 1856, a pesar de todo, resulta ser uno de los congresos más honrosos y productivos de la historia nacional. A pocos lustros de haberse consumado la Independencia, la República mexicana se encontraba en el momento más crítico de su joven vida, por lo que la obra de los constituyentes de ese momento adquiere una dimensión y una dignidad aún mayores, considerando la terrible situación conflictiva que rodeaba sus deliberaciones⁷, que estarán guiadas permanentemente por la búsqueda de la libertad⁸, encanto de la Constitución de esa época, modelo de la de 1917⁹.

IV. El Estado mexicano inicia con la Constitución de 1857 su vida institucional. Refleja como ninguna otra Constitución mexicana la cultura política del Estado burgués de derecho. Es en sí misma expresión del espíritu liberal moderno. Los avances fueron importantes: se establecen los derechos del hombre, el derecho de sufragio se otorga a todos los mexicanos (varones) que hayan cumplido 18 años siendo casados, o 21 si no lo son, y que tengan un modo honesto de vivir; se reconoce plenamente la soberanía popular; se adopta el Estado federal y la

República representativa como gobierno; se establece la clásica división de poderes —el Legislativo compuesto por una sola Cámara de Diputados. El Senado fue excluido por la amarga experiencia de las segundas cámaras centralistas y por la intención de tener un Legislativo fuerte y coherente. El Ejecutivo está sumamente debilitado frente al Congreso, y al vértice del Poder Judicial de la Federación se encuentra la Suprema Corte de Justicia, compuesta de miembros provenientes a través de la elección popular indirecta en primer grado—. Bajo un contexto de evidentes embates, como los tres años de guerra civil, la Constitución de 1857 tuvo vigencia durante la presidencia de Benito Juárez. Durante la intervención francesa, el emperador Maximiliano expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de corte centralista, utilizándose el modelo administrativo francés. Restaurándose la República, la Constitución fue objeto de reformas, tanto en el periodo de Juárez, como en las demás presidencias. Durante el periodo de Sebastián Lerdo de Tejada se integraron las Leyes de Reforma —separación iglesia y Estado—, se creó una segunda cámara, el Senado Federal, y se otorgó la facultad de veto al presidente. En la presidencia de Porfirio Díaz, en cuanto se refiere a la institución presidencial, primero se prohíbe la reelección para el periodo inmediato (1878), después se autoriza la reelección para un periodo inmediato pero prohibiéndola para un tercero a no ser que hubieran

⁶ JORGE FERNÁNDEZ RUIZ, *Contexto en que fue expedida la Constitución de 1857*. Examina los principales aspectos de cada uno de los 16 documentos constitutivos anteriores a la Constitución de 1857, a partir de los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón de 1811.

⁷ FERNANDO ZERTUCHE MUÑOZ, *El Congreso Constituyente de 1856-1857: el decenio de su entorno*. Refiere a los funestos acontecimientos que precedieron a la Constitución de 1857.

⁸ DANIEL MÁRQUEZ, *La Constitución de 1857, libertad e institucionalidad*.

⁹ DAVID PANTOJA MORÁN, *Juárez entre la Constitución de 1857 y la de 1917*. Analiza la influencia que tuvieron la «Convocatoria a elecciones y a plebiscito sobre reformas constitucionales» y la «Circular del Ministro de Gobernación que explica el objeto del plebiscito», ambos documentos emitidos durante la vigencia de la Constitución de 1857, en el diseño de la Constitución de 1917.

transcurrido cuatro años (1887), posteriormente se elimina toda referencia a la reelección (1890), y finalmente se extiende el periodo de cuatro a seis años (1904). En otras materias hay diversas reformas como para el caso de la suplencia de la presidencia, comercio interestatal, extensión de las competencias estatales, juicio de amparo, Poder Judicial, y también reformas territoriales. Finalmente, durante la presidencia de Francisco I. Madero, se prohíbe la reelección del presidente, vicepresidente y gobernadores¹⁰. En total, durante sus 60 años de vigencia, la Constitución de 1857 dejó un legado jurídico-constitucional de especial importancia como la separación iglesia y Estado¹¹, restauración del Senado, fortaleciendo el bicameralismo y el federalismo, y la prohibición absoluta de la reelección del presidente de la República¹².

Respecto a la Constitución de 1917, como se ha dicho anteriormente, el procedimiento de reforma ha sido abundante, y por ello ha estado sujeto a observaciones comunes que, en la mayoría de las veces, los comentarios son contrarios a la frecuencia de los cambios. No obstante, poco se ha reflexionado sobre el contenido, la continuidad temática y, sobre todo, la importancia que las reformas han tenido en la vida institucional. Las críticas que se hacen al total de reformas son simples apreciaciones numéricas sin mayor atención a los contenidos normativos. Haciendo un estudio de las reformas constitucionales por materia, podemos darnos cuenta de la importancia que han tenido en el acabado de las instituciones vigentes. Es indudable que los cambios

experimentados por la sociedad mexicana desde que entró en vigor la Constitución de 1917 a la fecha son de enorme importancia. El contenido de las reformas lo podemos verificar en derechos humanos, equilibrio entre los poderes de la unión, sistema federal, responsabilidad de los servidores públicos, economía, y otras materias más. Poco esfuerzo se ha hecho en reflexionar a partir de la comparación del texto original de la Constitución de 1917 y el vigente sobre la materia de los cambios realizados. Sin embargo, es de considerar su perfeccionamiento por estar quedando atrás ante la dinámica de los hechos¹³.

V. Las constituciones de 1857 y 1917 incluyen, cada una, en el artículo 40, el principio de la democracia representativa. Este principio debe revisarse. El sistema representativo no responde a un esquema deliberativo. La democracia deliberativa implica un marco de condiciones sociales e institucionales que facilita la discusión libre entre los ciudadanos iguales y provee condiciones favorables para la participación, asociación y la expresión. Los partidos políticos pueden ayudar en esta tarea si funcionan de manera interna con democracia, si cuentan ellos mismos con procedimientos deliberativos. Sin embargo, los partidos, que de acuerdo al artículo 41 de la Constitución vigente deben promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, no representan debidamente a los ciudadanos¹⁴. Igual deficien-

¹⁰ JOSÉ GAMAS TORRUCO, *La vigencia de la Constitución de 1857 (las reformas)*. Estudia las reformas constitucionales en los distintos gobiernos durante la vigencia de la Constitución de 1857.

¹¹ Sobre el principio laico del Estado mexicano RAÚL GONZÁLEZ SCHMAL, *El significado del laicismo en el Constituyente de 1917*.

¹² IMER B. FLORES, *La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación*.

¹³ JOSÉ GAMAS TORRUCO, *La vigencia de la Constitución de 1917*. El autor realiza un estudio detallado de cada una de las reformas constitucionales por materias.

¹⁴ JAIME CÁRDENAS, *Hacia otra democracia*.

cia podemos señalar en el caso de los derechos político-electorales, íntimamente relacionados con la representación política en las modernas sociedades democráticas. Aunque se puede decir que la creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano significó un avance de singular importancia para la salvaguarda de este tipo de derechos sustantivos, su reconocimiento pleno constituye aún una asignatura pendiente¹⁵. Contrario a ello, merece hacer notar el avance alcanzado en el tema de la calificación electoral de los miembros del Poder Legislativo. Haciendo una revisión histórica de los textos constitucionales, dominó la idea de adoptar el mecanismo del contencioso político, también denominado proceso de autocalificación, desarrollado por un órgano intralegislativo, en su caso, el Colegio Electoral, que ha sido eliminado, asumiendo dicha tarea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sucesivas reformas a la Constitución de 1917¹⁶.

VI. Diversas son las aportaciones que nos ofrece este libro editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Además de los puntos anteriormente mencionados en los diversos artículos citados, podemos encontrar otros trabajos como: MIGUEL CARBONELL, *Libertad de tránsito y fronteras: la gran cuestión del siglo XXI*; ÓSCAR CRUZ BARNEY, *La suspensión de garantías constitucionales a salteadores y plagarios: ¿un Tribunal de la Acordada en 1871?*; CARLA HUERTA, *Retroactividad en la Constitución*; CARLOS BAEZ SILVA, *Eficiencia y principios constitucionales que rigen la organización y el funcionamiento de los tribunales mexicanos*; RENÉ GONZÁLEZ DE LA VEGA y GE-

RALDINA GONZÁLEZ DE LA VEGA, *Estado de derecho, derechos fundamentales y legislación penal en el constitucionalismo mexicano*; SANTIAGO NIETO CASTILLO, *Jurisprudencia e interpretación jurídica en la Constitución mexicana. Evolución e implicaciones en la cultura jurídica nacional*; MARIANO PALACIOS ALCOCER y J. FRANCISCO CASTELLANOS MADRAZO, *Algunos apuntes sobre la interpretación constitucional*; CECILIA MORADONATTO, *La aprobación del presupuesto de egresos de la Federación y la revisión de la cuenta pública anual. Un vistazo retrospectivo 1917-2006*. Estamos ante la presencia de una obra de interés por el contenido de historia constitucional incluido en sus páginas, pero sobre todo por las opciones y cantidad de propuestas para la reforma de la Constitución mexicana. Noventa años después, ante un contexto político, social y económico distinto, la Constitución requiere ser revisada. La carta de Querétaro, resultado radiante del constitucionalismo mexicano, que incorporó los derechos sociales, necesita renovarse. Distintos episodios, como las últimas elecciones federales de 2006, advierten sobre la urgencia de consolidar la gobernabilidad y fortalecer el sistema democrático. La diferencia de posiciones entre las diversas fuerzas políticas del país, en donde, por ejemplo, para unas no se requiere un nuevo texto constitucional, pero sí un análisis completo con la finalidad de adecuarlo a las necesidades actuales, y para otros grupos políticos se requiere una nueva Constitución para fortalecer las instituciones y la gobernabilidad, hace ver el complicado proceso de reforma que le espera a la Constitución. El presente libro contiene múltiples aportaciones que pueden contribuir a la adopción sobre el camino a tomar para reformar la Constitución y

¹⁵ MARÍA DEL PILAR HERNÁNDEZ, *Análisis y perspectiva de los derechos político-electorales del ciudadano*.

¹⁶ OMAR GONZÁLEZ-GARCÍA, *La calificación electoral en el constitucionalismo mexicano. Una revisión del periodo 1812-1917*.

actualizar su contenido. Esperando sobrepasar las diferencias, las condiciones actuales que enfrenta el Estado mexicano exigen construir los acuerdos necesarios

para modernizar la estructura constitucional, buscando ante todo alcanzar la realización de la justicia social plasmada en la Constitución.