

356

2 g.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

CONSTITUCION Y NUEVO LIBERALISMO
(1982 - 1992)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
FRANCISCO ALBERTO IBARRA PALAFOX

ASESOR:
LIC. ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS



MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INTRODUCCION

Pocos descubrimientos son tan exasperantes como los que revelan la genealogía de las ideas.

Lord Acton.

El presente estudio tiene su origen en una inquietud que se remonta cuando menos cuatro años atrás: en 1988 al llegar a la Presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari, percibi importantes cambios en la política y en la economía mexicones, cambios que se reflejaron en la legislación secundaria y que necesariamente repercutieron en nuestra Constitución vigente.

Mi inquietud estuvo dirigida a comprender la dimensión de las transformaciones que se estaban generando en México. Cambios que abarcaban todos los ámbitos de la vida nacional: la economía, la política, las manifestaciones culturales y desde luego, nuestro orden jurídico. Ante semejante empresa, centré mi interés en las transformaciones que se estaban generando en nuestro sistema normativo y, en particular, en la Constitución General de la República, vigente desde 1917, ello implicaba el análisis de las reformas constitucionales del gobierno salinista.

Pero las reformas constitucionales que se han suscitado en los últimos cuatro años con Salinas de Gortari, tienen su antecedente inmediato en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, quien dirigió el inicio de la instauración de un nuevo modelo político-económico que afectó a todas las Áreas del quehacer público como consecuencia de la severa crisis económica que afectó a México y que llegó a extremos verdaderamente alarmantes en 1982. Por lo anterior, necesariamente mi estudio

debía examinar la reforma constitucional de la madridista, sin cuyo examen no podríamos comprender las reformas de los años siguientes.

Efectivamente, durante el período comprendido entre 1982 y 1992, tuvieron lugar una serie de reformas a la Constitución Federal que comenzaron a definir un nuevo proyecto histórico de la Constitución Política de 1917. Cambios que inician con De la Madrid y que se definen con mayor claridad durante el gobierno de Salinas de Gortari que inicia a finales de 1988.

No obstante que me encaminé al estudio de las reformas constitucionales de los diez últimos años, mi tema aún era muy amplio. Las reformas a la Constitución de 1917 en el período comprendido entre 1982-1992 suman ya veinticinco decretos de reformas y adiciones que, a su vez, han modificado más de 50 artículos de la Constitución, abarcando los aspectos más variados y diferentes de la misma.

El problema podría plantearse así: ¿Cómo penetrar en un universo tan amplio de reformas constitucionales, para intentar comprender la transformación constitucional de finales del siglo XX? La respuesta la encontré en el análisis de las ideas que han generado las reformas a nuestra Ley Suprema. Así es, el examen y la revisión de las ideas que dieron origen a las reformas nos permitirá encontrar el hilo conductor de ellas; ideas que no se reflejan cabalmente en el texto constitucional o, que jamás llegarán a aparecer en su articulado. Solamente en el estudio de las ideas podemos encontrar la unidad y el proyecto dentro del cual se encuadran reformas aparentemente tan disímolas.

Para analizar las ideas que han motivado las reformas

constitucionales, me circunscribí a la revisión de las Iniciativas de Reforma y al debate parlamentario suscitado en el Congreso de la Unión, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Aquí, seguramente se me hará la siguiente objeción: ¿ por qué no revisar también los Informes Presidenciales y los discursos del Ejecutivo Federal, pues siendo él, el principal impulsor de la reforma constitucional, de tales documentos se pueden desprender ideas importantes ? La objeción es válida, pero el motivo por el cual no los incluyo en la tesis, es que en la mayor parte de los casos, las ideas expuestas en tales documentos, aparecen en las Iniciativas de Reforma enviadas por el Presidente de la República al órgano legislativo federal, lo cual hubiera hecho de la investigación, un trabajo repetitivo y recurrente. La tesis podrá demostrar al lector que la indagación del debate parlamentario y de las Iniciativas, bastan para un estudio de las ideas políticas, económicas y sociales de nuestro México (1).

Otra consideración importante que reafirma la importancia del estudio de las ideas que se desenvuelven en los procesos constitucionales de reforma: a través de la investigación de las ideas, podemos acercarnos al conocimiento de los valores

(1) Así, por ejemplo, para el jurista la importancia de la obra reyeseroliana y, sobre todo de su estudio *El Liberalismo mexicano*, radica en que Reyes Heróles estudia las ideas liberales del siglo XIX a través de documentos básicamente jurídicos, como son las Constituciones decimonónicas, los debates parlamentarios, votos particulares etc.,. Sobre el particular: Ibarra Palafox, Francisco Alberto, Jesús Reyes Heróles. *Ideología una Expresión de su Tiempo*. Ensayo presentado al Concurso Nacional de Ensayo Político "Jesús Reyes Heróles" organizado por la Secretaría de Educación Pública en Agosto de 1970.

políticos socialmente predominantes en un lugar y en un momento determinados, mismos que deben estar integrados en el texto constitucional. Coincido con el concepto que sobre la Constitución recibí en la cátedra de Derecho Constitucional, mismo que considera a la Ley Suprema no solamente como un conjunto de normas que dan sustento de validez a todo el sistema jurídico de un Estado, sino que, además, tales normas deben corresponder a los valores socialmente aceptados:

"Entiendo que penetramos en el significado de "Constitución", sólo en la medida en la que percibimos un conjunto de normas jurídicas que rigen la dinámica de un Estado al sustentar la validez de su sistema jurídico y al contemplar los principios ideológicos socialmente predominantes en un tiempo y en un espacio determinados." (2)

Ahora bien, las ideas que motivan las modificaciones constitucionales, constituyen a su vez principios o proposiciones fundamentales, los que a su vez se integran en una doctrina o sistema del pensamiento político. Investigar las ideas sin integrarlas a la doctrina política a la cual pertenecen, hubiese ocasionado una enorme dispersión en el presente trabajo. Pero como en la Constitución y en sus reformas, confluyen más de un sistema del pensamiento político, debimos circunscribirnos a uno de esos sistemas, el cual debería, fundamentalmente, darnos luces para la comprensión de la transformación constitucional de estas dos últimas décadas del siglo XX.

Esa gran transformación de que está siendo objeto nuestra Constitución, ha sido principalmente de corte liberal, motivo por

(2) Sánchez Bringas, Enrique, Las Decisiones Fundamentales y la Reforma Constitucional, en La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, México, Porrúa, 1985, p.260

el que me propuse la revisión de las ideas que integran el sistema liberal. Le he llamado nuevo liberalismo, por responder a las necesidades y circunstancias propias de los tiempos que estamos viviendo y, para diferenciarlo del heroico liberalismo mexicano del siglo XIX.

Una vez que decidí que la investigación se dirigiría al estudio de las ideas liberales, me vi en la necesidad de seleccionar de entre las veinticinco reformas que han tenido lugar durante los gobiernos delamadrísta y salinista, solamente las que consideré más importantes. Ello fue debido a que el debate parlamentario de todas las reformas es de una extensión tal, que necesitaría cuando menos un par de años más para revisarlo completo. No obstante lo anterior, considero que la selección que he hecho de las reformas a la Constitución, permitirá comenzar a penetrar en el significado de la profunda redefinición constitucional de nuestros días, la cual tiene, como señalaba hace un momento, un trasfondo básicamente liberal.

En este momento quiero hacer una aclaración que estimo importante: la presente tesis constituye sólo un esbozo del nuevo liberalismo constitucional, es el inicio de un trabajo que podrá ser sumamente amplio y llevar algunos años más de investigación. El tema es muy extenso, de esto estuve consciente desde un principio, motivo por el cual, en primer lugar tuve que limitarme un espacio de tiempo relativamente corto (1982-1992) y después seleccionar minuciosamente las reformas que valoré como más significativas -lo cual no estuvo exento de problemas-. Aunado a lo anterior, los antecedentes del liberalismo en México son igualmente extensos y no podía de

ninguna manera omitirlos, abarcan toda nuestra historia constitucional. Sin embargo, en el estudio del nuevo liberalismo siempre tuve un compromiso: la libre discusión de las ideas, así como su cabal comprensión e interpretación, siempre quise llegar más allá de lo que decían las palabras y los debates.

En el primer capítulo reviso el constitucionalismo mexicano del siglo XIX, el cual está estrechamente unido al liberalismo, es más, me atrevo a afirmar que a causa de la idea liberal, nació el constitucionalismo en nuestro país. Esta etapa de nuestra historia es sin lugar a dudas, el antecedente primordial del pensamiento liberal de la Constitución Política de 1917.

En el segundo capítulo, continuando con los antecedentes, entro sucintamente, al análisis del ideario liberal de la Constitución Política de 1917. Primero examino sus antecedentes inmediatos: el Plan y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, el liberalismo de Madero con La Sucesión Presidencial y el Plan de San Luis, así como el El Plan de Guadalupe y el Mensaje al Congreso Constituyente de Carranza. Enseguida reviso los principios liberales más importantes del texto constitucional de 1917 y, concluyo ese capítulo con algunas consideraciones sobre el significado de la nueva Constitución y de sus reformas hasta 1982.

Es así como en los dos primeros capítulos, revisamos el desarrollo del constitucionalismo liberal del siglo XIX y los principales postulados liberales de la Constitución de 1917. Esto fue necesario para poder conocer el ideario liberal de la Constitución vigente y, de esta manera, estar en posibilidades de

examinar el nuevo liberalismo constitucional de finales de siglo, tema que es objeto de nuestro estudio.

En el tercer capítulo me adentro en el trasfondo liberal de la reforma constitucional delamadridista, etapa que he denominado de la transición liberal. Para ello reviso las modificaciones constitucionales que a continuación se ennumeran:

1.- Reformas y adiciones al título cuarto que comprende los artículos 108 al 114, así como a los artículos 22, 73 fracción VI base 4a. fracción V, 76, fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución General de la República (D.O.F.28-XII-1982). Sobre las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.- Reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX, 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución (D.O.F. 3-II-1983). Sobre el Capítulo Económico de la Constitución.

3.- Reformas y adiciones al artículo 115 constitucional (D.O.F. 3-II-1983). La Reforma Municipal

4.- Reformas a los artículos 52, 53 segundo párrafo, 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV, 56, 60, 77, fracción IV y décimo octavo transitorio de la Constitución (D.O.F. 15-XII-1986). La Materia Electoral.

En el cuarto y último capítulo, indagamos en el ideario liberal de la reforma constitucional salinista, etapa denominada de la definición liberal. Las reformas de este período objeto de estudio son las siguientes:

1.- Decreto que deroga el párrafo quinto del Artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado

A del artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del apartado B del Artículo 123 de la Constitución General de la República (D.O.F. 27-VI-1990). Sobre el Servicio Mixto de Banca y Crédito.

2.- Reforma al Artículo 27 constitucional (D.O.F. 6-I-1992).
La Reforma al Campo Mexicano

3.- Reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27, 130 y adición al Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución (D.O.F. 28-I-1992). **Reforma en Materia de Culto Religioso**

4.- Reforma al artículo 102 de la Constitución Federal. (D.O.F. 28-I-1992). **Reforma en Materia de Derechos Humanos**

Es importante subrayar que el presente estudio es una investigación sobre ideas, por consiguiente no pretendo examinar de manera pormenorizada cada una de las instituciones consagradas en las reformas antes ennumeradas. Lo que me interesa son las ideas liberales que han generado esas reformas y a esas instituciones. Por ejemplo, en el caso de la reforma sobre responsabilidad de los servidores públicos de 28 de diciembre de 1982, no analizaré los distintos tipos de responsabilidades que se instituyen (administrativa, penal y política), sino la idea que les dio origen, en este caso, la de la "renovación moral".

Hoy, a 76 años de vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somos espectadores de un viraje profundo de la ideología constitucional y de su proyecto de nación. Proyecto esencialmente distinto de aquel que mantuvo hasta 1982. Asistimos a la transformación más significativa de nuestro texto constitucional que adopta, cada vez con más determinación, una nueva ideología liberal, que la aparta

progresivamente de su orientación social primaria.

Algunos países han expedido una nueva Constitución ante las grandes transformaciones que se están manifestando en el mundo. En México se ha elegido un camino distinto para hacer frente a las innovaciones liberales que han penetrado hasta en los países socialistas: modificar la Constitución Política de 1917, hija de la Revolución Social Mexicana.

México, D.F., Ciudad Universitaria
Enero de 1993.

Francisco Alberto Ibarra Palafox

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES LIBERALES DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO EN EL SIGLO XIX

En lo relativo a la constitución de Creta, que Eforo nos describe, bastará hacer mención de sus más importantes asertos. El legislador, dice el citado autor, parece dar por supuesto que la libertad es el bien más importante que el Estado puede aportar...

Estrabón.

1.- CONSTITUCION DE CADIZ

Incluimos en el presente trabajo a la Constitución de Cádiz y sus antecedentes liberales, no únicamente por haber regido durante la etapa de los movimientos preparatorios de la emancipación de México, así haya sido de manera temporal y parcialmente, sino también por la influencia que ejerció sobre el pensamiento liberal mexicano y su constitucionalismo durante el siglo XIX.

El pensamiento liberal llega a España fundamentalmente de Francia e Inglaterra. No podríamos afirmar que a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, era la península Hispánica la que alentaba la importante corriente civilizadora, pero poseía hombres importantes que supieron asimilar el nuevo pensamiento liberal con la tardía tradición escolástica y religiosa que prevalecía en España (1). Entre los más destacados representantes de esta síntesis del pensamiento tradicional con las nuevas ideas, tenemos a Feijoo y Jovellanos. Son hombres que

(1) Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la constitución del Estado mexicano 1812-1824*, México, UNAM, 1986, p.67.

cronológicamente conviven con el iluminismo, pero a la vez sus obras son producto de la etapa precedente, conforme al espíritu renacentista y aún en plena discusión antiescolástica (2).

La Constitución de Cádiz que tanta influencia tuvo en la Nueva España, tiene sus orígenes en el movimiento que se organiza en el interior de la península española para liberarse de los ejércitos franceses que ocupaban España. Los reyes españoles fueron secuestrados en Bayona y el gobierno fue puesto al servicio de José Bonaparte, hermano de Napoleón. Asimismo, el Consejo de Castilla fue repudiado por su benevolencia con el invasor. Por otra parte, la Junta de Gobierno, creada anteriormente por Fernando VII para dirigir los asuntos públicos durante su ausencia, fue puesta a disposición de José Bonaparte. Lo anterior, trajo consigo un enorme vacío de poder en la España ocupada, éste sería precisamente el motivo generador de la Constitución Gaditana, ya que ante la falta de un poder constituido conforme las leyes españolas se plantearía el problema del asiento de la soberanía (3).

Se creó una Junta Central como órgano extraordinario y provisional de gobierno en tanto permanecía la ocupación francesa. Esta Junta se proclamó soberana y se encargó de elaborar una convocatoria de Cortes, convocatoria que se vio frustrada por la caída de la Junta en enero de 1810. La Regencia que vino a establecer una continuidad institucional, convocó a las Cortes finalmente el 10 de junio de 1810 (4).

(2) Ibid., p.68-69.

(3) Sánchez Agesta, Luis, Historia del Constitucionalismo Español, Madrid, 1984, Centro de Estudios Constitucionales, p.49-51

(4) Ibid., p.51-53

Desde su primera sesión las Cortes de Cádiz se proclamaron poder constituyente y depositarias de la soberanía nacional, mientras que Napoleón se apoyaba en el principio de la soberanía monárquica para forzar a la familia real a transferirle sus derechos y legitimar de esta manera su autoridad. La afirmación de la soberanía nacional destruyó de raíz ese pretendido derecho y privó de cualquier legitimidad a José Bonaparte (5).

Es evidente que en la Constitución de Cádiz, confluyen por una parte, instituciones y doctrinas tradicionales y, por otra, fórmulas y principios liberales. En este sentido un distinguido constitucionalista español afirma:

"La amalgama es evidente(...) Por eso pudo defenderse tanto la tesis de la continuidad tradicional(...); como la tesis contraria que considera a la Constitución de Cádiz como una pura imitación del constitucionalismo revolucionario. Lo cierto es que lo uno y lo otro se halla entremezclado y comprendido en extraña mixtura..." (6)

Contrariamente a lo que han afirmado algunos estudiosos del derecho constitucional español, como Melendez de Pelayo, que consideran a la Constitución Gaditana un texto abstracto y desligado de todo su contexto real, el texto de Cádiz de ninguna manera dio la espalda al elemento histórico tradicional español. Todo lo contrario, supo conjugar la vigente tradición hispánica, con las innovadoras ideas liberales que ya penetraban en Europa(7). En este sentido, basta recordar que de los diputados que integraban las Cortes de Cádiz, noventa eran eclesiásticos, lo cual significaba un treinta por ciento del total, lo que

(5) Ibid., pp.53-54.

(6) Ibid., p.56

(7) en Sánchez Agesta, Luis, op.cit., p.46

indica que las mismas de ninguna manera, podían ser consideradas como anticlericales (8).

También resulta falsa aquella interpretación del texto gaditano que quiere ver en ese ordenamiento legal una simple salvaguarda de las antiguas costumbres españolas. Tanto los grupos conservadores, como progresistas de España, que participaron en la redacción de la Constitución de Cádiz, estaban de acuerdo en que era necesario un cambio, todos los anhelos de esos hombres se centraron en una reforma, unos deseaban que fuera rápida y profunda, otros lenta y apacible. La Constitución fue bien recibida por todos, vino a unir a liberales y conservadores en un mismo proyecto (9).

Comencemos a comprender la singular síntesis de la ideología liberal con la tradición española. Expondremos algunas partes del texto constitucional gaditano, en el entendido de que no agotaremos la exposición de los preceptos constitucionales, únicamente tomaremos lo que, en nuestro concepto es más significativo para la comprensión de la idea liberal. Esta forma de trabajo se seguirá a lo largo del primer capítulo, en el cual analizaremos varios textos constitucionales que, por la extensión que amerita la presente exposición histórica, solamente tomaremos algunos puntos de todas ellas para poder estar en condiciones de interpretar el pensamiento liberal que subyace en cada una.

En primer lugar, la Constitución de Cádiz, no obstante su importancia como documento liberal, conserva la potestad de Dios

(8) Solís, Ramón, *El Cádiz de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1938, p.250.

(9) *Ibid.*, pp. 277 y 287

como supremo legislador de la sociedad, el texto constitucional inicia diciendo:

"En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad.

Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española, bien convencidas, después del más detenido examen y madura deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación, decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado." (10)

De igual manera, el diputado en las Cortes de Cádiz Manuel Torreno, señala que Dios es el origen de la potestad pública y el supremo legislador:

"Dios es el origen de la potestad pública, porque lo es de la sociedad y del orden que debe reinar en ella, ésta es la razón porque en el proyecto se invoca el nombre de Dios como autor y supremo legislador de la sociedad. Así con una sola palabra se deshechan todos los vanos sueños e hipótesis inventadas por algunos filósofos para dar razón del origen y condición primitiva de los hombres".(11)

Las palabras de Torreno muy difícilmente podemos ubicarlas dentro de la concepción liberal de principios del siglo XIX. Todo lo contrario, forman parte del pensamiento clásico español. Dentro del mismo ubicamos el artículo 12 que consagra la religión de Estado:

(10) En todo lo referente a los diversos artículos y declaraciones de la Constitución de Cádiz que se citan en el presente trabajo, véase, Constitución Política de la Monarquía Española, en Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1991, México, Porrúa, 1991, p.60 y ss.

(11) Diario de Sesiones, 29-VIII-1811, en Sánchez Agesta, Luis, op.cit., p.64-65

"Art.12. La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra."

El conservar a la religión católica como religión de Estado, y mantener a la Monarquía como forma de gobierno son dos buenos ejemplos de como el texto gaditano aún no se desprendía del gran peso que para ella representaba la tradición española, que se negaba a ceder ante el avance de las ideas liberales.

Por lo que a los postulados liberales se refiere, mencionaremos los más importantes. Primeramente, en cuanto a la forma de gobierno se conservó la monarquía, pero no la monarquía absoluta que había alcanzado su esplendor en el siglo XVIII, sino una constitucional, con marcados tintes democráticos y liberales. Efectivamente, el artículo 14 de la Constitución Gaditana señalaba que "el Gobierno de la Nación española es una Monarquía hereditaria", y los artículos 15, 16 y 17 establecían ya el principio de la división de poderes, aun cuando concedieran al Rey conjuntamente con las Cortes la facultad de elaborar las leyes. Este principio debe subrayarse, en virtud de que la confusión de funciones y facultades era característica del antiguo régimen, donde la unidad de poder se encarnaba en el Rey. La unanimidad con que este principio fue aceptado muestra hasta que grado influyó la obra de Montesquieu, quien continuamente fue citado por todos los diputados (12).

No obstante que se reconoció la autoridad de Dios como supremo legislador y se estableció una forma de gobierno

(12) Sánchez Agesta, Luis, op.cit., pp.81-82

monárquica. se aceptó, a su vez, el principio liberal de la soberanía de la nación y no del monarca. El artículo tercero decía que la "soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales".

En cuanto a la función del diputado, ésta es diametralmente distinta en la Constitución de 1812 a la del antiguo procurador de las Cortes. El artículo 27 establecía que "las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan a la Nación...". Del esquema de instrucciones del procurador vinculado a un concreto mandante, la Constitución Gaditana pasa definitivamente al mandato representativo que vincula a los diputados a la nación y los emancipa de la voluntad de sus electores. De esta manera, se fortalece el principio representativo en la Carta de Cádiz, al hacer de los diputados representantes de la nación y no simples mandatarios, en este sentido Ramos Arizpe decía ante las Cortes de Cádiz que no "debemos apartarnos del principio de que un diputado puesto en el Congreso no es diputado de Cataluña o Extremadura, sino un representante de la Nación" (13).

Además, el texto constitucional de Cádiz estableció el sufragio universal y un importante grupo de derechos individuales diseminados a lo largo de todo el documento en los que se consagró la libertad de imprenta, la seguridad jurídica, la legalidad del impuesto, la inviolabilidad del domicilio, etcétera, todos ellos, principios liberales.

El hecho mismo de que se haya creado la primera Constitución

(13) Diario de Sesiones 22 de enero de 1812, en Sánchez Agesta, Luis, op.cit., p.85

española, nos muestra hasta qué punto los diputados en las Cortes de Cádiz consideraban la codificación y sistematización de las leyes un paso importante para fundar el derecho en la razón y, diseñar todo un proyecto racional de nación que se construiría a partir de la propia Constitución (14).

La Constitución que expidieron las Cortes Gaditanas, fue jurada el 19 de marzo de 1812 en España y el 30 de septiembre del mismo año en Nueva España. Fue suspendida por el Virrey Venegas y poco después la restableció Calleja parcialmente. Por decreto de 4 de mayo de 1814, Fernando VII restauró el absolutismo y desconoció la obra de las Cortes. Este decreto publicado en la Nueva España el 17 de septiembre de ese mismo año, dio por lo pronto, fin a la breve y precaria vigencia de la Constitución Gaditana en nuestras tierras. En marzo de 1820, como consecuencia del levantamiento de Rafael del Riego en España, Fernando VII restauró la Constitución de Cádiz. En Nueva España, el Virrey Apodaca la juró el 31 de mayo, después vendría la Independencia mexicana (15).

La Constitución de 1812, principalmente contribuirá a la divulgación de una serie de nuevas ideas y doctrinas que iban a transformar la estructura social y política española, más que a organizar eficazmente a los poderes o a conseguir determinada estabilidad política. La aportación gaditana debe valorarse en este sentido; antes que una aplicación real del texto gaditano lo que dejó fue un nuevo pensamiento que llegaría a la Nueva España,

(14) Sánchez Agesta, Luis, op.cit., pp.74-75

(15) Tena Ramírez, Felipe, op.cit., p.59.

llevando consigo, desde luego, importantes principios liberales que verían luz en los albores de la independencia.

La experiencia adquirida por los diputados americanos en las Cortes de Cádiz, fue importante: hubo sesenta y tres diputados representando a las tierras americanas y de los treinta y siete presidentes que tuvo el Congreso, diez fueron igualmente americanos, los que en todo momento defendieron sus intereses como americanistas (16).

2.- INDEPENDENCIA Y CONSTITUCION DE APATZINGAN

Antes de penetrar en el significado liberal de la Constitución de Apatzingán, debemos tener presente el pensamiento anterior, mismo que nace en los albores del movimiento de la Independencia.

Cuando tiene lugar la invasión de la península ibérica por los ejércitos napoleónicos, por primera vez en su historia, la Nueva España parece encontrarse sin cabeza. El criterio de los peninsulares es sencillo: nada ha cambiado, todo debe seguir como estaba, sin alterar las normas tradicionales y las instituciones establecidas. Para los criollos, lo sucedido tampoco representa, en un principio, un cambio sustancial en el orden establecido, pero al contrario de los peninsulares, existen determinadas circunstancias que no se encuentran contenidas en las normas tradicionales y que exigen la formulación de nuevas normas para el gobierno.

(16) Solís, Ramón, op.cit., p. 525

Mientras el peninsular se atiene al pasado, y no quiere modificar las formas existentes, los criollos comienzan a pensar en la transformación de su realidad viendo hacia el futuro (17). Son los criollos quienes en la Nueva España introducen el pensamiento liberal, pero en un principio esta nueva corriente de pensamiento penetrará sutilmente y no será sino hasta que inicie el movimiento insurgente cuando se perfila ya con sus rasgos distintivos.

En lo que sería el inicio del pensamiento liberal, la desaparición del monarca, llevó tanto a los integrantes del Ayuntamiento de la Ciudad de México, como a Jacobo Villaurrutia el único oidor criollo, a plantear el problema del asiento de la soberanía, lo que más tarde traería consigo la independencia. Para estos criollos, Fernando VII debía conservar en todo momento el derecho a la corona, pero consideraron que el monarca no podía disponer de los reinos a su voluntad y que las abdicaciones de los reyes de España en favor de José Bonaparte, eran nulas porque fueron "contrarias a los derechos de la nación, a quien ninguno puede darle rey si no es ella misma, por el consentimiento universal de sus pueblos..." (18).

Es en estos momentos, dentro del Ayuntamiento, cuando se comienza a plantear, el principio que hace residir la soberanía en la nación. El licenciado Primo de Verdad, sostiene que la

(17) Villoro, Luis, El proceso ideológico de la revolución de independencia, México, SEP, 1986, pp.43-46

(18) Resolución del Ayuntamiento de México, sesión del 19 de julio de 1808, en Documentos Históricas Mexicanos, dirigidos por Genaro García, Museo Nacional, México, 1910, t.III, doc.3 en Villoro, Luis, op.cit., p.46

autoridad le viene al Rey de Dios, pero no de modo inmediato, sino a través del pueblo. Por su parte Azcárate señala que existe un pacto entre la nación y el soberano que no puede ser roto unilateralmente. El pacto celebrado entre el rey y la nación es irrevocable, el monarca no puede desconocerlo, pero el pueblo tampoco puede arrebatárselo al soberano la entrega que le hizo de la corona y del reino. Por consiguiente, para este pensamiento, mientras el monarca se encuentre ausente, la nación se hará cargo de la soberanía, pero una vez que regrese el rey a ocupar su cargo, cesa inmediatamente el ejercicio directo de la misma por el pueblo (19). Las discusiones que tuvieron lugar en el Ayuntamiento, como podemos apreciar, todavía no plantean la independencia de la Nueva España, no obstante que el problema de la soberanía -su antecedente necesario-, es puesto sobre la mesa de discusión. Los crillos en este primer momento, aún no plantean abiertamente sus ideas liberales, están sujetos en esos momentos todavía, al pensamiento tradicional monárquico.

El movimiento que comenzó en 1808 en el Cabildo de la Ciudad de México, no puso realmente en cuestión el fundamento del orden jurídico, y mucho menos pretendió suprimirlo (20). Iniciado el movimiento de independencia por Miguel Hidalgo y Costilla, ahora sí, esos fundamentos son seriamente cuestionados, además de que la integración del pensamiento liberal se aceleraría hasta llegar a la Constitución de Apatzingán.

En Hidalgo no podemos ver a un liberal, no porque no lo haya

(19) Villoro, Luis, op.cit., pp.47-48

(20) Ibid., p.64

sido, sino porque sus sus concepciones ilustradas son desplazadas por el impulso popular que encabezó. Hidalgo, haya o no querido, representa la encarnación individual, de un movimiento que lleva a cabo una vasta comunidad humana. En el cura de Dolores, las concepciones liberales, son desbordadas por las concepciones populares y sociales de un pueblo al cual no pudo controlar, y que finalmente no podrá organizar sobre bases normativas (21).

En el pensamiento liberal de esta primera etapa, podemos distinguir de manera esquemática dos concepciones. La primera en los inicios del movimiento independentista, al lado de las ideas agraristas y del igualitarismo social de Hidalgo y Morelos (de este último en su primera fase), existe una concepción de raíces tradicionales, que quieren sólo aguardar el regreso de Fernando VII, es la tesis del Ayuntamiento de México que, se reitera por ejemplo con López Rayón. La segunda con los dirigentes criollos que se abren cada vez más al pensamiento liberal, haciendo a un lado las ideas tradicionales, hasta llegar a exigir la independencia absoluta de la Nueva España (22).

La Junta de Zitácuaro, organizada por Ignacio López Rayón, y los trabajos de José María Morelos y Pavón, comenzarán a poner orden en el movimiento insurgente y le brindarán por primera vez una base normativa. En Morelos, su concepción popular, será cada vez más influenciada, hasta transformarse por el influjo de las ideas liberales.

(21) Ibid., pp.77-79

(22) Torre Villar, Ernesto de la, El Constitucionalismo Mexicano y sus orígenes, en Estudios sobre el decreto constitucional de Apatzingán, México, UNAM, 1964, pp.177-178, 184

López Rayón, fue quien realizó el primer intento de un gobierno nacional independiente. El 19 de agosto de 1811, instaló en Zitácuaro, la Suprema Junta Nacional de América. La Suprema Junta Gubernativa, desembocó gracias a los esfuerzos de Morelos, en el Congreso de Chilpancingo (23). La idea de un congreso deliberante, ya es en sí misma una idea liberal. No se trata de una reunión de corporaciones encargadas de guardar la soberanía y gobernar provisionalmente el reino conforme a las leyes dictadas durante la colonia, sino de una asamblea soberana que se encargará de brindar su primera constitución al naciente Estado (24).

Para asegurar el buen desarrollo del Congreso de Anahuac, Morelos elaboró el Reglamento de mismo, con cincuenta y nueve puntos. Este Reglamento, no obstante que estuvo destinado a regular las deliberaciones de los diputados, contiene en su cuerpo normativo importantes ideas, que lo hacen de alguna manera un proyecto de constitución. Más claro queda el pensamiento de Morelos en sus Sentimientos de la Nación.

El Congreso inició sus labores el 14 de septiembre de 1813, y el 6 de noviembre expide el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional (25), que en su primera parte dice:

"El Congreso de Anahuac, legítimamente instalado en la ciudad de Chilpancingo de la América Septentrional por las providencias de ella, declara solemnemente, en

(23) Villoro, Luis, op.cit., p.119

(24) Torre Villar, Ernesto de la, op.cit., p.184

(25) Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, en Tena Ramírez, Felipe, op.cit., p.31-32

presencia del Señor Dios, árbitro moderador de los imperios y autor de la sociedad, que los da y los quita según los designios inexcrutables de su providencia, que por las presentes circunstancias de la Europa ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado; que en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español: que es árbitra para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior..."

El liberalismo comienza a radicalizarse al interior del Congreso, la independencia es proclamada abiertamente por una asamblea soberana que representa a la nación mexicana, son los principios de la soberanía popular y de la representación los que son empleados para tal fin. Además, es interesante percibir como en la citada Acta de Independencia, se habla de Dios como "árbitro de los imperios y autor de la sociedad", con lo que brotan inmediatamente los elementos tradicionales, producto de la misma sociedad colonial que se estaba combatiendo, pero que aún vivirá durante muchos años.

Los Sentimientos de la Nación significan una declaración general de principios hecha por Morelos, cuyo antecedente más cercano son los Elementos Constitucionales de López Rayón. Estos Sentimientos tienen la intención de proporcionar los lineamientos básicos para las discusiones del Congreso, representan un conjunto de ideas que el caudillo quiso fueran tomadas en cuenta por los constituyentes al momento de elaborar la Constitución. La diferencia fundamental entre estos dos documentos radica en que los Elementos Constitucionales contemplan en su punto número cinco, que la soberanía, no obstante que dimana del pueblo, reside en la persona de Fernando VII, en lo cual no estuvo de acuerdo Morelos, quien finalmente suprimió a la figura del

monarca (26).

Los avatares de la guerra forzaron al Congreso a emigrar de Chilpancingo a Tlacotepec, Tetela, Ajuchitlan, Huetamo, Arío, Uruapan, Tiripitío y finalmente a Apatzingán donde fue sancionada la Constitución el 22 de octubre de 1814 (27). Examinemos enseguida los principales fundamentos liberales de la Constitución de Apatzingán.

En el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana encontramos al lado de importantes principios liberales -los que por primera vez en nuestro país se consagran en un documento constitucional-, otra serie de ideas que reflejan a una nación tradicional, sujeta todavía a la religión católica y que hunde sus raíces en el periodo colonial. Es un documento que no obstante su importancia liberal, no puede considerarse plenamente enmarcado dentro de esta ideología. Así, por ejemplo, la Constitución comienza señalando en su artículo primero, que la religión de Estado será la católica, apostólica y romana.

En el texto de Apatzingán, se consagra como en ninguna otra constitución mexicana (28), el principio de la soberanía popular

(26) En virtud de que el presente trabajo analizará únicamente la ideología liberal de los documentos constitucionales que configuran un antecedente de la Constitución de 1917, remitimos al lector a la confrontación de los Elementos Constitucionales Circulados por el Sr. Rayón y de los Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución, en Tena Ramirez, Felipe, op.cit., pp. 23-27, 29-31

(27) Véase, Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en Tena Ramirez, Felipe, op.cit., pp.32-58.

(28) Para un estudio detallado de la soberanía popular consagrada en la Constitución de Apatzingán, se puede consultar, Cueva, Mario de la, La idea de la soberanía en la Constitución de Apatzingán, en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, op. cit., pp.325 y ss.

al establecer:

"Art.5o. Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución".

La Constitución de Apatzingán contiene un verdadero catálogo de derechos del hombre. La Constitución de Cádiz de 1812, en cambio, no poseía una sistematización de tales derechos, como tampoco la Constitución Norteamericana de 1776, en virtud de que los derechos humanos, en los Estado Unidos, se consignaron posteriormente, en 1791. Es más, en ninguna de las constituciones liberales que tuvieron vigencia en nuestro país durante el siglo XIX, encontramos una relación tan metódica de estos derechos, sólo aparecen diseminados en el cuerpo de las mismas. No es sino hasta la Constitución de 1857, donde en un capítulo especial se consignan con un justo criterio sistemático, los derechos del hombre (29).

Por lo que a la forma de gobierno se refiere, el absolutismo español, proporcionó a la organización político-administrativa de la Nueva España, la centralización y la confusión de facultades gubernativas. La Constitución de 1814, influida por las ideas liberales, estableció una forma de gobierno convencional, con un claro predominio de la Asamblea Legislativa sobre los otros poderes:

"Art. 44. Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso

(29) Noriega Cantú, Alfonso, Los Derechos del hombre en la Constitución de 1814, en Estudios sobre ..., op.cit., p.413; véase también, Flores Olea, Víctor, El Trasfondo Ideológico, en Estudios sobre..., op.cit., pp.152-153.

mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno, y la otra con el de supremo tribunal de justicia".

La clasificación tradicional de las formas de gobierno, distingue tres categorías principales: el parlamentarismo, el presidencialismo y el convencionalismo o asambleismo. El Congreso fue erigido como el supremo intérprete de la Constitución, inclusive la facultad reglamentaria se atribuyó al Congreso. Desde luego que en la carta constitucional de 1814 no existe un acaparamiento total de facultades en la asamblea, ni mucho menos el poder ejecutivo quedó confundido en el legislativo. El principio de la división de poderes impidió la confusión y concentración de facultades en uno solo de ellos, sin embargo subsiste el hecho fundamental de la supremacía del Congreso. En ninguna otra constitución mexicana, volveremos a encontrar tal preponderancia de la asamblea sobre los demás poderes del Estado, ni siquiera la Constitución de 1857 -la que sus intérpretes consideran de tendencia congresional-, puede compararse en este sentido con el texto constitucional de Apatzingán (30).

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, significó la definición de los insurgentes por el liberalismo como doctrina política que les brindaría los elementos necesarios para proclamar la independencia de México. Por primera vez, es anunciada la independencia con la bandera liberal, anteriormente se hacía en nombre del derecho tradicional colonial y de la potestad soberana del monarca español. Las ideas

(30) Madrid Hurtado, Miguel de la, *División de Poderes y Formas de Gobierno en la Constitución de Apatzingán*, en *Estudios sobre...*, op.cit., pp. 504-527

liberales plasmadas en el texto de Apatzingán, sirvieron como arma de combate. El principio de la soberanía del pueblo, era un auténtico elemento revolucionario en esos momentos. Jesús Reyes Heróles señala:

"Lo que Apatzingán implica es la radicalización. Frente al disímulo y al rutinerismo constitucional, la declaración es frontal y definitiva:demoliberalismo... Apatzingán supone la radicalización de los problemas en cuanto:

1o. Sin tapujos se declara el objetivo de la independencia de la Nueva España.

2o. La independencia no se pretende justificar a título de la antigua legislación española.

3o. Por ser su contenido jurídico-político diáfano y democrático y liberal." (31)

No obstante lo anterior, no podemos aseverar que el texto constitucional de Apatzingán fue un documento puramente liberal. En él encontramos, todavía enraizados, importantes principios del derecho colonial. No es una constitución liberal completa, más bien en ella hay como en la Constitución de Cádiz, una singular mixtura de principios tradicionales y liberales.

La Carta de Apatzingán nunca estuvo en vigencia, por las circunstancias propias de la guerra. Finalmente, Morelos fue capturado en noviembre de 1915 al intentar salvar al Congreso y, al mes siguiente Mier y Terán jefe insurgente disolvía a los poderes.

(31) Reyes Heróles, Jesús, El liberalismo mexicano. Los orígenes, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, t.I, pp.24-25

3.- LA CONSTITUCION DE 1824

Al restablecerse la vigencia de la Constitución gaditana en 1820, los grupos privilegiados de la Nueva España, se unificaron en torno al Plan de Iguala para consumar la independencia. Este movimiento, no propuso ninguna transformación esencial del antiguo régimen, por el contrario, podemos afirmar que la rebelión encabezada por Iturbide se consolidó contra el liberalismo y sus instituciones. A la protección de la religión, se unió la de la monarquía, ambas amparadas por los Tratados de Cordova y el Plan de Iguala.

El primer Congreso Constituyente del México independiente fue instalado el 31 de marzo de 1823 y elaboró un proyecto de constitución que no alcanzó a ser discutido, cuyo nombre fue "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana". La fuerza de las diputaciones provinciales en aquel momento era muy grande, por lo que comienza a ser rechazada la calidad de constituyente del Congreso y a considerársele tan solo como convocante. El día 17 de junio de ese mismo año, el Congreso lanzó la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente.

Le correspondería al segundo Congreso Constituyente, elaborar la primera constitución de la reciente nación. El 31 de enero de 1824, el Congreso aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, que representó un anticipo de la Constitución que se había propuesto elaborar (32).

(32) Sayeg Helú, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988), México, Fondo de Cultura Económica, 1991, 153-156

El 10. de abril de 1824, el Congreso comenzó a discutir el proyecto de Constitución, la cual fue aprobada por la Asamblea el 3 de octubre del mismo año, y publicada al día siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (33).

Desde el inicio de las actividades legislativas, imperó el ideario democrático y liberal. Se admitieron los principios de la división de poderes y el reconocimiento de los derechos del individuo. Por otra parte, las ideas de la soberanía popular y de la representación política, no suscitaron mayores debates (34). A partir de entonces, estas ideas fueron de aceptación general y aparecerían en las posteriores constituciones liberales, de esta manera el artículo cuarto establecía que la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal."

Los liberales arribaron a los primeros Congresos Constituyentes con un fuerte temor hacia el despotismo. La experiencia iturbidista, el gobierno unipersonal del caudillo surgido del movimiento independiente, hizo que defendieran desde un inicio el principio de la división de poderes.

Se perfiló dentro del Congreso Constituyente de 1823-24, una corriente de diputados que se inclinaron por la secularización de la sociedad, por una separación bien determinada entre el poder temporal y el espiritual y, con fundamento en la soberanía del

(33) Véase, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en Tena Ramírez, Felipe, op.cit., 167-193;

(34) Reyes Heróles, op.cit., t.I, pp.215-216, 220. 227

Estado, por la subordinación de la Iglesia al poder estatal en cuanto a los actos que tuvieran repercusiones en la sociedad civil. La otra corriente se inclinó por el principio del derecho del Estado al patronato (35), con lo que se presentó una amalgama de fundamentos y doctrinas distintas, fue esta última corriente la que predominó en el texto constitucional de 1824:

"Art.50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

XII. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación.

Art.110. Las atribuciones del presidente son las siguientes:

XIII. Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos que designa la fracción XII del artículo 50.

Asimismo, la Constitución de 1824 no sólo se inclinó por el patronato estatal previo concordato o no con la sede apostólica, sino también dentro de su mezcla de principios liberales y tradicionales, estableció la religión de Estado:

"Art.3o. La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra."

Como podemos apreciar, en este documento constitucional no se alcanzaron a establecer las bases para la secularización de la sociedad, aún faltarían algunos años para ello. Sobre la carta de 1824, nos dice José María Luis Mora lo siguiente:

"De la Constitución se debe también hacer que desaparezca cuanto en ella hay de concordatos y patronato. Estas voces suponen el poder civil investido de funciones eclesiásticas, y el

(35) *Ibid.*, t.I, pp.275-281

eclesiástico de funciones civiles, y ya es tiempo de hacer que desaparezca esta mezcla monstruosa, origen de tantas contiendas." (36)

En términos generales, las libertades fundamentales del individuo fueron establecidas en la Constitución de 1824, pero por lo que respecta a la libertad de conciencia, los liberales se acercaron a ella con mucho cuidado. Estaban conscientes de que no solamente la libertad de conciencia no podía ser establecida, ni siquiera la tolerancia podía ser consagrada, ante las presiones del sector conservador en México. Frente a esta situación, los liberales se propusieron consignar libertades derivadas de la de conciencia, como lo era la libertad de imprenta, que estatuyeron que fuera intocable:

"Art.50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

III. Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en alguno de los Estados ni territorios de la Federación.

Art.171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y del acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.

Consideraron que la libertad de imprenta, era un medio propicio para la difusión de las ideas liberales, que ayudaría con el transcurso del tiempo a que se llegara a la libertad originaria: la libertad de conciencia, a ello obedece que con tanto cuidado haya sido protegida esta libertad (37).

(36) Mora, José María Luis, México y sus revoluciones, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p.341

(37) Reyes Heróles, op.cit., t.1., pp.334-337, 346, 353

El Constituyente de 1823-24 adoptó casi sin reservas el sistema federal, no obstante que en ese momento aún centralismo no era definición de conservadurismo. Ya el 12 de junio de 1823 el primer Congreso Constituyente se había manifestado por el federalismo, en su famoso "voto federal":

"El soberano congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forma convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación". (38)

Antecedente importante de la forma federal adoptada en la Constitución de 1824, lo constituyó el Pacto Federal del Anahuac, de Prisciliano Sánchez, publicado por primera vez en julio de 1823. En ese documento la idea federal y la decisión de las provincias de adoptar tal sistema de organización, fueron expuestas con toda claridad (39). El federalismo fue consagrado en la Constitución en su artículo 4o., mismo que señalaba que la nación mexicana adoptaba "para su gobierno la forma de república representativa popular federal".

No obstante que el sistema federal fue la aportación más importante de la carta constitucional de 1824 y, además principio de la acción liberal contra el centralismo de los conservadores, es durante el Congreso de 1823-24 cuando sería pronunciado el célebre discurso de Fray Servando Teresa de Mier contra el federalismo, cuyo argumento fue retomado por el partido conservador en el transcurso de los años siguientes:

(38) Voto por la Forma de República Federada, en Tena Ramírez, op.cit., p. 152.

(39) Reyes Heróles, op.cit., t.I, 358, 383-384, 388

"La prosperidad de esta república vecina ha sido, y esta siendo, el disparador de nuestras amélicas, porque no se ha ponderado la inmensa distancia entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la presión de Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación" .(40)

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 fue un documento moderado, de transacción con los elementos conservadores del México independiente de los primeros años. Pero fue una transacción encaminada, no a mantener el estado de cosas existente, sino a modificarlo. La Carta pretendió dar salida a las nuevas fuerzas liberales, el federalismo sería su instrumento más importante. La Constitución de 1824 conservó en su articulado importantes principios del derecho tradicional, no los pudo suprimir, las condiciones en que se encontraba la sociedad lo impedían.

La Constitución del 24 se mantuvo entre el privilegio y la igualdad, no suprimió los fueros del clero y del ejército, pero a su vez consagró los derechos esenciales del individuo. Consideró que el pensamiento manifestado mediante la libertad de imprenta, y que el federalismo, ayudarían a fortalecer con el transcurso del tiempo al liberalismo y a terminar con las viejas fuerzas, con las cuales tuvo que transigir en esos momentos. La obra del Constituyente de 1823-24 fue insuficiente para transformar al país, no fue tampoco una constitución plenamente liberal, sin embargo, impidió que el derecho de la colonia se perpetuara (41).

(40) Reyes Heróles, op.cit., t.I, p.402-403

(41) Id., El liberalismo mexicano. La sociedad fluctuante., t. II, pp.11-13

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta el año de 1835 y no fue objeto de ninguna modificación. Desde entonces comenzó en nuestro país la lucha entre los liberales y conservadores, ambos defenderan constituciones cuyos principios ideológicos fueron radicalmente distintos. Los conservadores tendrán un proyecto antiliberal, trataran de suprimir el federalismo, afianzar los privilegios y fortalecer el papel de la iglesia católica.

Las Siete Leyes Constitucionales tuvieron como finalidad consolidar a las clases privilegiadas, concentrar al máximo el poder en detrimento de los Estados, del Congreso, y en beneficio del Ejecutivo. Pero los privilegios que consagró no podían estar todos en manos del presidente, el poder por consiguiente se depositó en el Supremo Poder Conservador, ésto es, no se constituyó un Ejecutivo fuerte, sino que se le sujetó a un órgano tutelar.

La Constitución de 1824 dio salida a las nuevas fuerzas liberales. Las Siete Leyes Constitucionales, por el contrario, intentaron reprimirlas. Hay una significativa diferencia entre ambas: la Constitución de 1824, negociaba hábilmente con las fuerzas conservadoras; las Siete Leyes Constitucionales eran intransigentes y negaban a los liberales. Es esta la diferencia que provocó que la constitución del 24 pudiera gobernar, mientras que con las Siete Leyes Constitucionales el país se sumergió en la guerra civil (42).

Más tarde los grupos conservadores tratarían de consolidar su poder con las Bases Orgánicas de la República Mexicana, que

(42) Ibid., t. II, pp.214,227-229,235

establecieron en nuestro país lo que se ha denominado el "despotismo constitucional" (43), pues el gobierno fue férreamente centralizado y se constituyó un poder ejecutivo igualmente fuerte, que prescindió del supremo poder conservador.

Algunos años después, cuando los ejércitos norteamericanos ocupaban nuestro territorio, y como consecuencia del levantamiento del general Mariano Salas, habría de integrarse un Congreso, dotado de funciones constituyentes. Lo primero ante lo cual se enfrentó ese cuerpo deliberante, fue la cuestión de que la derrota infringida por los Estados Unidos, sorprendiera al país desorganizado y sin una Constitución. Por lo anterior, la Comisión de Constitución propuso que se adoptara de manera "lisa y llana" la Constitución de 1824, sin más formalidades en esos momentos. Mariano Otero no se mostraría satisfecho con esa decisión, por lo que emitió un voto particular en el cual propuso varias reformas a la Carta de 1824, mismas que sometió a la consideración de la asamblea en 22 artículos, a partir del 5 de abril de 1847. Así fue como el Congreso inició la discusión del voto particular de Otero, que con algunas pequeñas adiciones y modificaciones fue sancionado como el Acta Constitutiva y de Reformas el 18 de mayo de ese año. Lo más significativo del Acta de Reformas de 1847, es el sistema mixto de control de la constitución que propuso. Otero se inclinó por una parte por el control político de la Constitución, y por la otra - el

(43) Rabasa, Emilio, La Constitución y la Dictadura, artículo sobre la organización política de México, México, Tip. de Revista de Revistas, 1912, pp. 21, en Reyes Heróles, op.cit., tomo II, p.318

aspecto más importante - por el control judicial de la misma, sentando por primera vez en nuestros textos constitucionales, las bases del juicio de amparo, garante de los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento supremo (44).

4.- CONSTITUCION DE 1857 Y LEYES DE REFORMA

La convocatoria para el Congreso Constituyente de 1856-57, fue expedida por Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855; esta primera convocatoria señaló que el Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo el 14 de febrero de 1856. La convocatoria fue modificada posteriormente por decreto de Comonfort y el congreso se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero del 56 abriendo el día siguiente sus sesiones (45).

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, fue en un principio una carta constitucional de transacción, la conciliación hizo del texto constitucional de 1857 un documento que en su primera etapa no alcanzó a plasmar en su integridad el ideario liberal.

En el Congreso Constituyente de 1856-57 está presente una facción conservadora, que deseó únicamente la restauración de la Constitución de 1824, entre sus representantes tenemos a Arizcorreta y Castañeda. A esta facción se le unió el grupo de

(44) Sobre el Acta de Reformas de 1847, véase, Sayeg Helú, Jorge, op.cit, pp.218-224; y Rabasa, Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, en El Derecho en México. Una visión de conjunto, México, UNAM, 1991, pp.129-133

(45) Tena Ramírez, Felipe, op.cit., p.595.

los liberales moderados, quienes representaban al gobierno de Comonfort. Por su parte los liberales radicales deseaban definición federal, establecimiento de las libertades fundamentales del individuo, incluyendo la libertad de conciencia y, la consignación de los principios básicos para la secularización de la sociedad a través de la libertad de cultos. Entre los representantes moderados y del gobierno de Comonfort, tenemos a Montes, Lafragua y De la Rosa, entre quienes sostienen la línea radical tenemos a Francisco Zarco, Ponciano Arriaga y Prieto.

La libertad de conciencia no fue consignada expresamente en la Constitución de 1857, no obstante que las discusiones se orientaron a ello. Tanto la oposición de los moderados que representaban al Poder Ejecutivo, como de algunos otros constituyentes - Castañeda y Arizcorreta -, y de la opinión pública que se canalizó al interior del Congreso Constituyente, impidieron que se consignara en forma expresa la libertad de cultos. En virtud de lo anterior, el problema de la secularización no fue tratado en toda su extensión (46).

Primeramente, el proyecto de constitución había presentado el artículo 15 que decía lo siguiente:

" Artículo 15. No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional".

(46) Reyes Heróles, op.cit., t.II, pp. 344-345; y del mismo autor, El liberalismo mexicano. La integración de las ideas. t.III, p. 202

Al no ser aprobado el artículo anterior por el Congreso Constituyente de 1856-57, quedó claro que no se iba a consignar en forma expresa la libertad de cultos, que en lo referente a este principio la Constitución no señalaría nada, habría una omisión en este punto. La tesis de la omisión sobre la libertad de cultos es criticada severamente por Francisco Zarco quien dijo:

"Si su señoría opina por la omisión, tratándose un derecho tan precioso opinará lo mismo tratándose de la libertad de prensa, del derecho de reunión, del de petición, y de todas las libertades civiles y políticas. Entonces para que tendríamos que hacer una constitución". (47)

Al no ser aprobada expresamente la libertad de conciencia en la Constitución, Arriaga propuso una adición que abrió la puerta para la posterior secularización de la sociedad, se trató del artículo 123, el cual estableció que correspondía "exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes".

La Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios de 23 de noviembre de 1855, que decretó Juan Alvarez como Presidente de la República, que comunicó y refrendó Benito Juárez como Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, constituyó el primer paso en la secularización de la sociedad y en la supresión de los privilegios. Esta ley fue ratificada durante los trabajos del constituyente de 1856-57, e hizo posible la supresión de los fueros y, por consiguiente, la igualdad jurídica en el texto constitucional de 57 (48). La Ley Juárez simplemente excluyó de

(47) Reyes Heróles, op.cit., t.III, p.310

(48) Ibid., pp. 24, 46

los fueros eclesiástico y militar, las controversias del orden civil, dejando provisionalmente en el fuero eclesiástico lo que concierne al orden penal de los miembros de la iglesia y los delitos puramente militares o mixtos en el fuero de guerra. Así después de una larga lucha se consiguió la supresión de los fueros y de los tribunales especiales, la igualdad quedó consignada en el texto constitucional en su artículo trece :

" Art. 13. En la República mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados en la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan esacta conceción con la disciplina militar la ley fijará con toda claridad los casos de excepción".

El principio federal fue aceptado unánimemente por la asamblea constituyente, motivo por el que no suscitó mayores problemas. La adición más importante en este rubro, es aquella que estableció en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, que las controversias que se suscitaran por leyes o actos de la Federación o de los Estados, que atacaran sus respectivas facultades o que violaran las garantías otorgadas por la Constitución, se resolverían a través de un procedimiento jurídico que promovería la parte agraviada. De esta manera, las controversias entre la soberanía federal y las de los Estados, se solventarían sujetando a cada una de ellas a su ámbito de competencia. Esta reforma perfeccionó el sistema federal, tratando de aclarar el problema de las soberanías coexistentes y estableciendo un procedimiento encaminado a evitar los conflictos

y resolverlos cuando surgieran (49).

La Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857, primero por el Congreso integrado en esos momentos por noventa representantes, más tarde, la juró el presidente Comonfort. El día 17 de ese mismo mes el Constituyente clausuró sus sesiones y, el 11 de marzo finalmente se promulgó la Constitución.

El 8 de octubre, se instaló el poder legislativo conforme a la nueva Constitución y, el 10. de diciembre, quedaron instalados el ejecutivo y el judicial. La presidencia de la República se depositó en Comonfort. Como presidente de la Suprema Corte de Justicia, cargo que llevaba aparejado el de vicepresidente de la República, fue designado Benito Juárez.

En el ánimo de Comonfort había arraigado la certeza de que no se podía gobernar con la reciente Constitución del 57; según él, porque se dejaba al poder ejecutivo a merced del Congreso, ya que se había creado un gobierno de tipo congresional. El grupo de los moderados le insistió constantemente a Comonfort para que diera un golpe de estado.

El día 17 de diciembre se pronunció en Tacubaya el general Zuluaga, cuyo plan estableció principalmente: el desconocimiento de la constitución, reconocimiento de Comonfort y convocatoria a un nuevo constituyente. El 19 de ese mismo mes, Comonfort se adhirió al Plan de Tacubaya. Zuluaga desconoció a Comonfort el 11 de enero de 1958, éste necesitó del apoyo de los liberales puros, puso en libertad a Juárez, quien se retiró al interior de la República reivindicando la vigencia de la Constitución de 57.

(49) Ibid., pp. 341-394

Comonfort salió del país y Zuluaga fue nombrado presidente provisional por los conservadores. Comenzaba la Guerra de los Tres Años (50).

Con la Guerra de los Tres Años los liberales inauguran una nueva etapa de transformaciones. No se limitaron únicamente a defender sus instituciones, sino que se propusieron consolidar nuevos principios, para que cuando derrotaran a los conservadores no regresaran al punto de partida, que era la propia Constitución de 57, sino que se hubiesen dado pasos firmes en la Reforma, fortaleciendo sus instituciones (51).

La Guerra de los Tres Años - 1858-1860 - actúa fundamentalmente como un precipitador de la secularización y de la reforma religiosa. Lo que durante la vigencia de la Constitución en materia religiosa tenía que sostenerse con sumo cuidado, iniciada la guerra se transformó en consigna para vencer al enemigo y unir a los liberales. Con la Guerra de Reforma, los liberales exponen abiertamente sus principios secularizantes para derrotar a su principal enemigo: el clero. Las Leyes de Reforma, significaron para los liberales medidas dictadas que no estando estrictamente en la órbita constitucional, fueron producto y exigencia de la contienda. Había que aprovechar la voluntad de restauración constitucional para finalizar en su aspecto normativo la Reforma, y así secularizar a la sociedad.

El proceso secularizante comenzó con la Ley de

(50) Tena Ramirez, op.cit., pp. 604-606

(51) Sobre el significado de las Leyes de Reforma y su desarrollo hasta integrarse al texto constitucional, véase, Reyes Heróles, Jesús, op.cit., t. III, pp.216-218, 224-226, 241-245

Nacionalización de Bienes Eclesiásticos de 12 de julio de 1859(52). Esta Ley va más allá de la nacionalización de los bienes del clero, estableció en su articulado la separación entre el Estado y la Iglesia:

" Art. 1. Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido.

Art. 3. Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos (...)"

También cabe destacar que la libertad de creencias, de conciencia y, como consecuencia, la libertad de cultos se obtuvieron por primera vez en la importante Ley sobre Libertad de Cultos, de 4 de diciembre de 1860, igualmente es ratificada la separación entre el Estado y la Iglesia:

"Art. 1. Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público. En todo lo demás, la independencia entre el Estado por una parte, y las creencias y prácticas religiosas por otra, es y será perfecta e inviolable. Para la aplicación de estos principios se observará lo que por las Leyes de la Reforma y por la presente se declara y determina."

La legislación reformista se integró también, en esencia por la Ley de Matrimonio Civil de 23 de julio de 1859; Ley Orgánica del Registro Civil de 28 de julio de 1859; Decreto por el que el Gobierno declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos, de 31 de julio de 1859; Decreto

(52) Para consultar el texto de las Leyes de Reforma, así como los artículos que de ellas se mencionan en el presente trabajo, véase, Tena Ramírez, Felipe, op.cit., pp. 630-667

del Gobierno por el que se declara que días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia, de 11 de agosto de 1859; Decreto por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, de 2 de febrero de 1861; Decreto por el que se extinguen en toda la República las comunidades de religiosas, de 26 de febrero de 1863. La anterior es en sustancia el conjunto de normas que conformaron las Leyes de Reforma, a el habría que agregar otras disposiciones de tipo secundario, como la reglamentación de la libertad de enseñanza y todas las circulares que expidió el gobierno federal encaminadas a interpretar o aplicar la legislación reformista.

Las Leyes de Reforma tuvieron por contenido fundamental la secularización de la sociedad, confirmaron la separación entre el Estado y la Iglesia y, permitieron al primero intervenir en la regulación de determinadas consecuencias sociales y políticas derivadas del culto religioso.

Una vez dictadas las Leyes de Reforma y concluida la Guerra de los Tres Años, se hizo manifiesta la preocupación de los liberales por consolidar jurídicamente la Reforma mediante su incorporación al texto Constitucional. Con Miguel Lerdo de Tejada como presidente de la República, se integraron a la Constitución de 1857 los principios de las Leyes de Reforma, que hasta ese momento se habían mantenido al margen del documento constitucional. La Ley de Adiciones y Reformas, de 25 de septiembre de 1873 llevó a cabo esta tarea. Se cerró así un importante capítulo de nuestra historia constitucional: la sociedad mexicana era secular por mandato de la propia

Constitución. El liberalismo había triunfado y poseía, ahora, en la Constitución de 1857, un excelente prototipo de constitución liberal.

Con la victoria de Benito Juárez sobre el partido conservador y Maximiliano, el liberalismo terminó por imponerse e identificarse con la nación misma. Los años que siguieron a la Intervención y sobre todo, después de las reformas a la Constitución en 1873, significan el establecimiento de una

53

tradición liberal oficial. Jesús Reyes Heróles dice sobre el triunfo del liberalismo lo siguiente :

" Con las Leyes de Reforma los liberales vencen en la Guerra de los Tres Años y resisten y triunfan a la Intervención... Cuando viene la Intervención, la sociedad mexicana se defendió. El pueblo tenía los instrumentos para defender la nacionalidad. Los grupos directores liberales tenían una fe en marcha y así ocurrió que nacionalidad y liberalismo fueran una misma cosa y supervivencia nacional y progreso se hermanaron. La Intervención viene a confirmar la identidad de origen entre liberalismo y nacionalidad" (54).

Con la integración de las Leyes de Reforma al texto constitucional de 1857, Constitución y Liberalismo se unieron. En estos momentos en México hablar de la Constitución era necesariamente referirse al pensamiento liberal. Después de más de medio siglo de lucha en nuestro país, el proyecto constitucional liberal acaba por imponerse al proyecto de los conservadores.

(53) Hale, Charles A., La Transformación del Liberalismo en México a fines del siglo XIX, Editorial Vuelta, México, 1971, p. 15 y ss.

(54) Reyes Heróles, op.cit., t. II, pp. 453-454

CAPITULO SEGUNDO

CONSTITUCION DE 1917 Y LIBERALISMO

El doble principio original -el sentimiento de separación y participación- reaparece en el pacto constitucional pero transfigurado: no es ya un destino sino una libertad.

Octavio Paz

En el presente capítulo haremos una breve exposición del ideario liberal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917.

Comenzaremos por examinar los antecedentes liberales inmediatos de la Carta Constitucional de Querétaro. Así, analizaremos el Plan y el Programa del Partido Liberal Mexicano, redactado por el grupo encabezado por Ricardo Flores Magón. Enseguida expondremos el ideario liberal de Francisco I. Madero con la Sucesión Presidencial en 1910 y el Plan de San Luis y, de Venustiano Carranza, el Plan de Guadalupe y el Mensaje que dirigió al Congreso Constituyente de 1916-17. Es importante subrayar que casi todos los grupos revolucionarios reivindicaron antes que nada, los principios fundamentales del liberalismo decimonónico y exigieron pleno respeto a la Constitución de 1857.

1.- PLAN Y PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO

Un grupo de intelectuales comenzó en el año de 1900, a exigir que se llevaran a la práctica los objetivos del liberalismo decimonónico: democracia, separación Estado - Iglesia y libre competencia. Ellos consideraban que Porfirio Díaz había

traicionado los objetivos del heroico liberalismo del siglo XIX.

El 30 de agosto de 1900, Camilo Arriaga publicó el manifiesto *Invitación al Partido Liberal*, en el cual advertía sobre el resurgimiento del clericalismo durante el gobierno del Presidente Porfirio Díaz, y exigía a su vez, la vigencia efectiva de la Leyes de Reforma. Con ello dio inicio un movimiento de oposición política al régimen imperante, que más tarde agrupó a los hermanos Flores Magón, a Juan Sarabia, Librado Rivera y Antonio I. Villarreal, entre otros. El movimiento nació reclamando la reivindicación del programa liberal de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma, abandonado por Díaz.

Como respuesta al manifiesto de Arriaga, se organizaron diversos clubes liberales en varios estados del país. En San Luis Potosí, en ese mismo año de 1900 se constituyó el Club Liberal "Ponciano Arriaga", como centro director de todos los demás clubes liberales. Se unieron a Arriaga, Ricardo Flores Magón - quien redactaba desde 1900 el periódico *Regeneración*-, Librado Rivera y Juan Sarabia, futuros redactores del Plan del Partido Liberal Mexicano.

Con la influencia del grupo encabezado por Ricardo Flores Magón, el Club Liberal Ponciano Arriaga no sólo exigió la restauración del proyecto liberal, sino que además comenzó a levantar la voz en contra de las injusticias sociales y económicas que padecía el pueblo. Frente a la represión de que fue objeto, poco a poco el movimiento del Club Liberal, pasó de su propuesta antirreleccionista que solamente anhelaba un cambio

de gobierno, a una posición más radical de propuesta revolucionaria y de transformación social.

En abril de 1903, fueron encarcelados Juan y Manuel Sarabia, Ricardo y Enrique Flores Magón, Santiago de la Hoz, Santiago R. de la Vega, Librado Rivera y Cravioto, entre otros. Después de salir de prisión, los "magonistas" se dirigirían a los Estados Unidos, donde reanudarían la publicación de Regeneración, constituirían la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano y redactarían el Plan y Programa de dicho partido.

Hacia 1904 se hizo manifiesta las diferencias entre Camilo Arriaga y Ricardo Flores Magón. El segundo adoptaría posturas cada vez más radicales, y conforme transcurría el tiempo, su anarquismo sería mayor, hasta llegar el momento en que él, con su grupo se separarían de Arriaga.

Durante el mes de marzo de 1906, Juan Sarabia y los Flores Magón, huyeron al Canada ante la persecución del gobierno mexicano. En St. Louis, se quedaron Rivera, Villarreal y Manuel Sarabia para encargarse de la publicación de Regeneración. Ciertas partes del Programa del PLM ya habían sido elaboradas para estas fechas y no obstante que la versión final estuvo fechada el 10. de Julio de 1906, fue probablemente escrita desde puntos tan alejados como St. Louis, Toronto, Montreal y Ciudad Juárez. Es importante destacar que el Programa del PLM no fue el trabajo de un solo hombre, sino más bien el fruto de años de esfuerzo entre quienes colaboraron junto a Flores Magón y, de numerosas consultas a muchos mexicanos (1).

(1) Cockcroft, James D., Precursores Intellectuales de la Revolución Mexicana, México, SEP - Siglo XXI, 1985, pp.9, 87-123.

Enseguida expondremos las ideas liberales más importantes del Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación de 10 de julio de 1906 (2), firmado por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante. Como acabamos de señalar, este movimiento precursor de la revolución mexicana, en sus orígenes tuvo entre sus objetivos principales la reivindicación de la tradición liberal.

El Programa, continúa la tradición liberal. Nunca reniega de ella. No intentó repetir los principios que ya habían sido consagrados durante el siglo XIX, estos son parte de la conciencia nacional, lo importante era que fueran llevados a la práctica, así sucedió con el principio de legalidad:

"Lo que no es más que un principio, lo que no puede decretarse, sino que debe estar siempre en la conciencia de los hombres liberales, no figura en el Programa, porque no hay objeto para ello. Por ejemplo, siendo rudimentarios principios del liberalismo que el Gobierno debe sujetarse al cumplimiento de la ley e inspirar todos sus actos en el bien del pueblo, se sobreentiende que todo funcionario liberal ajustará su conducta a este principio."

Lo anterior muestra una actitud muy singular que es interesante analizar: para los hombres que hicieron la revolución, los principios liberales habían sido creados de una vez y para siempre durante el siglo XIX, no había más que agregar a ellos, simplemente había que rescatarlos de la ignominia en que habían caído durante el gobierno de Díaz.

(2) Para consultar el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, así como los puntos que de él se mencionan en el presente trabajo, véase, Silva Herzog, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, México, FCE, 1986, pp. 89-126.

Esta es una de las razones que explica el porqué una vez promulgada la Constitución de 1917, su ideario liberal fue minimizado ante la presencia de los derechos sociales: los derechos sociales eran absolutamente novedosos, en cambio los fundamentos liberales eran considerados como una simple restauración de principios decimonónicos. Los integrantes del Partido Liberal, así como casi todos los revolucionarios que les siguieron, manifestaron que los principios liberales debían principalmente aplicarse. No había que crearlos, pues ya habían sido consagrados en la Constitución de 1857, lo que hacía falta era que se cumplieran.

Así como los liberales de principios del siglo XIX habían proclamado la soberanía del pueblo como fundamento de la independencia, los integrantes del Partido Liberal Mexicano tomaron como bandera de batalla para iniciar la lucha contra el gobierno autoritario de Díaz, el principio democrático. Y no podía ser de otra manera, los integrantes del Partido Liberal estaban convencidos de que antes que conseguir beneficios para los obreros y campesinos, tenían que derrocar al gobierno dictatorial. Decían, por ejemplo, que los puntos del Programa no podían "ser otra cosa que bases generales para la implantación de un sistema de Gobierno verdaderamente democrático".

Ya de entrada el Programa tenía la misión de despertar conciencias, de tratar de motivar al pueblo para que participara en la cuestión pública, en una palabra para que despertara su anhelo democrático, anhelo enterrado por la dictadura.

Dentro del pensamiento liberal del PLM, encontramos también dos postulados fundamentales: la defensa de la Constitución

liberal de 1857 y el principio de la no reelección :

"Desde el momento que se consideran ilegales todas las reformas hechas a la Constitución de 57 por el Gobierno de Porfirio Díaz, podría parecer innecesario declarar en el Programa la reducción del periodo a cuatro años y la no reelección...Las ventajas de la alternabilidad en el poder y las de no entregar éste a un hombre por un tiempo demasiado largo no necesitan demostrarse."

La defensa de la Constitución del 57 radica aquí, en considerar contrarias a su espíritu liberal, las reformas que se le hicieron para consolidar la reelección, así como las que sustrajeron atribuciones que antes eran competencia de los Estados, para otorgárselas a la Federación. En este sentido, el Programa propuso la reducción del periodo presidencial a cuatro años; la supresión de la reelección para el Presidente y los Gobernadores de los Estados, sugiere que estos funcionarios sólo puedan ser electos de nuevo hasta después de dos periodos del que desempeñaron y, la inhabilitación del Vicepresidente para desempeñar funciones legislativas o cualquier otro cargo de elección popular, esto último con el objeto de fortalecer el principio de la división de poderes.

La reivindicación del texto constitucional del 57, la habían iniciado unos años antes los integrantes del PLM. Es interesante transcribir un fragmento del siguiente artículo intitulado LA CONSTITUCION HA MUERTO, que apareció en El Hijo del Ahuizote, en 1903, en el cual podemos apreciar claramente, como los "magonistas" iniciaron su lucha tratando de restaurar la eficacia de la constitución liberal, antes de arribar al anarquismo, lo que se daría algunos años más tarde:

"Cuando ha llegado un 5 de febrero más...y sobre la tumba de la Constitución se alza con cinismo una teocracia inaudita ¿para qué recibir esa fecha, digna de mejor pueblo con hipócritas muestras de alegría? La Constitución ha muerto, y al enlutar hoy el frontis de nuestras oficinas con esa frase fatídica, protestamos solemnemente contra los asesinos de ella, que como escarnio sangriento al pueblo que han dejado celebre en este día con muestras de regocijo y satisfacción."(3)

Fue importante para los miembros del PLM el pleno respeto de las garantías individuales, que en la Constitución del 57 fueron denominadas como "derechos del hombre", por ello consideraron en el Programa, al servicio militar obligatorio como una tiranía y exigieron que se suprimiera. Igualmente señalaron que un gobierno verdaderamente liberal, no debía restringir en ningún momento las libertades de palabra y prensa. Para que la igualdad fuera regla común para todos los mexicanos, demandaron la supresión de los tribunales militares, los que sólo podrían existir en tiempo de guerra.

El Gobierno de Porfirio Díaz, dentro de su política de conciliación con todos los sectores del país, había propiciado de facto un acercamiento con la iglesia, lo cual era mal visto por quienes consideraban que esto constituía un atentado contra la doctrina secular de los liberales del siglo XIX. Es así como en el rubro de la educación, el Programa instó para que se fortaleciera el principio del laicismo en la misma y se obligará a todos los planteles escolares del país a sujetarse estrictamente a los programas oficiales. Asimismo, el Programa criticó la pretensión del clero católico, de erigirse en poder

(3) El Hijo del Ahuizote, 8 de febrero de 1903, en Regeneración 1900-1918, prólogo, selección y notas, Armando Bartra, México, SEP - ERA, 1986, p.147

politico por su fobia a las instituciones y autoridades liberales, por no aceptar la separación entre el Estado y la Iglesia y, por desacato a las Leyes de Reforma.

En el devenir del porfiriato, no sólo se había atentado contra la democracia, sino también contra los fundamentos mismos de la igualdad. Durante los treinta años de Gobierno de Porfirio Díaz, se había constituido una notoria desigualdad del mexicano ante el extranjero. El Programa del PLM palpa esta desigualdad y declara:

"Es inútil declarar en el Programa que debe darse preferencia al mexicano sobre el extranjero, en igualdad de circunstancias, pues esto ya está consignado en nuestra Constitución."

Como se analizó en el capítulo anterior, el principio de la igualdad entre todos los hombres, fue uno de los grandes logros de los liberales del siglo pasado, quienes lucharon asiduamente por suprimir los privilegios del clero y del ejército de nuestras constituciones. Ahora, nuevamente es retomado este principio de la igualdad como bandera de lucha contra el gobierno del octogenario presidente. El postulado de la igualdad significará, finalmente, con el transcurso del proceso revolucionario, no sólo igualdad formal ante la ley, sino igualdad de carácter fundamentalmente socioeconómica.

No es nuestro propósito analizar el pensamiento social del Programa del Partido Liberal Mexicano, sólo queremos destacar que sin duda alguna, éste es uno de los documentos que influyó mayormente en la doctrina social de la Constitución de 1917, ningún otro texto contiene principios de carácter social tan completos como el Programa:

"Incontestablemente el documento más importante desde el punto de vista revolucionario fue el Programa y Manifiesto a la Nación de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano... en el articulado del Manifiesto y Programa de que se trata, se encuentran principios políticos, económicos y sociales que once años más tarde habrían de ser recogidos por los constituyentes de 1917." (4)

El carácter liberal del Programa queda de manifiesto en las siguientes palabras, las que hacían uso de las ideas democráticas para exigir reivindicaciones de naturaleza socioeconómica:

"...se hace necesario que el pueblo mismo, por medio de mandatarios demócratas, realice su propio bien obligando al capital inmovible a obrar con menos avaricia y con mayor equidad... A esa meta debe llegar el obrero por su propio esfuerzo y su exclusiva aspiración, luchando contra el capital en el campo libre de la democracia".

Finalmente, el PLM propone la reorganización de los municipios y el fortalecimiento del poder municipal, como medida democratizadora y descentralizadora del poder. Todo lo anterior constituye, en síntesis, las ideas liberales más importantes del Programa del Partido Liberal Mexicano.

Después del cisma entre Arriaga y Ricardo Flores Magón en 1904-1905, y de la publicación del Programa, el grupo encabezado por este último radicalizó cada vez más sus principios ideológicos, predominando sobre los postulados liberales las consignas encaminadas a satisfacer las demandas de los obreros y campesinos, hasta desembocar en un completo anarquismo.

Con la muerte de Madero, los principales dirigentes del Partido Liberal Mexicano comenzaron a separarse y a seguir trayectorias políticas divergentes. No alcanzarían, ninguno de

(4) Silva Herzog, Jesús, *Trayectoria Ideológica de la Revolución Mexicana*, México, FCE, 1984, pp. 14-15. El subrayado es nuestro.

ellos la victoria, sin embargo, su influencia antes y después de la revolución fue manifiesta.

2.- LA SUCESION PRESIDENCIAL Y EL PLAN DE SAN LUIS

Referirnos a la influencia que tuvieron La Sucesión Presidencial en 1910 y el Plan de San Luis, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es necesariamente hablar de su autor: Francisco Ignacio Madero González (5).

Desde sus primeros años, Francisco I. Madero recibió la influencia liberal de su propia familia. Su abuelo, Evaristo Madero, había sido amigo de Benito Juárez, de él también escuchó las ideas de Benjamin Franklin y, sobre todo, de Juan Jacobo Rousseau (6). Madero estudió en Estados Unidos y Francia, en este último país recibió el influjo de las corrientes espiritistas y de la filosofía indú, sistemas de pensamiento que desarrollaría toda su vida y que se caracterizan por sus postulados de corte individualista.

(5) La breve reseña histórica que se ofrece en el presente capítulo sobre Francisco I. Madero, fue tomada en esencia del ensayo histórico inédito intitulado, *Una Síntesis sobre la vida y obra de Don Francisco I. Madero* (1973), de Gonzalo Franceschi Archer, elaborado durante su estancia con el diplomático e historiador Isidro Fabela, en la integración de lo que fue el Archivo Sonoro de la Revolución Mexicana, y el Archivo Personal de Madero, desarrollados en el Departamento de Investigaciones Históricas del I. N. A. H., durante los años sesenta.

(6) Vasconcelos, José, *Don Evaristo Madero*, México, 1958, p.121, en Franceschi Archer, Gonzalo, op.cit., p.1

Aquirre Benavides, Adrián, *Madero Inmaculado*, México, 1962, en Franceschi Archer, Gonzalo, op.cit., p.3

A principios de siglo, se puso en contacto con Camilo Arriaga, quien ya se encontraba organizando diversos clubes liberales en el país. En 1904, Madero organizó el Club Demócrata "Benito Juárez", siendo nombrado presidente del mismo. Este club tuvo como propósito organizar las elecciones para presidente municipal en San Pedro de las Colonias, para ello se eligió como candidato a Francisco Rivas, para estos años Madero había iniciado la publicación del "El Demócrata".

Celebradas las elecciones, el triunfo fue para el candidato del Club "Benito Juárez", sin embargo el gobierno reeligió al presidente municipal. A pesar de lo anterior, Madero continuó la lucha y formó clubes liberales en todo el estado de Coahuila, con el objeto de presentar un candidato de oposición para las elecciones de gobernador en 1905, asimismo se puso en comunicación con Filomeno Mata y los hermanos Flores Magón. En 1906, elaboró un proyecto para la organización del Partido Nacional Democrático. A principios de 1907, invitó a algunos de sus correligionarios de San Pedro de las Colonias, entre los que se encontraban Federico Gozález Garza, Francisco de P. Senties, Carlos R. Meléndez, Emilio Vázquez Gómez y Fernando Iglesias Calderón, a fundar el Partido Nacional Democrático para las elecciones presidenciales de 1910.

En 1908, Madero se dedicó al estudio de la historia de México, se adentró en las obras de José María Iglesias, Ignacio L. Vallarta y Adolfo Carrillo y, recopiló informes sobre los sucesos más importantes de la política nacional, para con ello comenzar la elaboración de *La Sucesión Presidencial en 1910*, la cual escribió en un pequeño despacho que para tal fin acondicionó

en su casa de San Pedro de las Colonias. Terminó de escribirla a fines de ese mismo año, enviándola a Serafin Alvarado para su impresión, quien el 2 de diciembre le entregó el primer ejemplar(7).

Madero es indiscutiblemente el precursor más importante del pensamiento revolucionario liberal. Su origen social determinó notablemente su pensamiento. Para el apostol de la revolución la principal demanda de la sociedad mexicana era de corte democrático, formal, no de tipo social o económico.

Desde la dedicatoria misma de La Sucesión Presidencial en 1910, se aprecia en Madero su acendrado ideario liberal. Cuando nos habla de las leyes sabias que nos legaron los héroes de la patria se refiere a las constituciones liberales del siglo XIX, democracia, libertad e igualdad ante la ley, son dos de los postulados básicos del pensamiento maderista:

"Dedico este libro a los héroes que con su sangre conquistaron la independencia de nuestra patria...que con su abnegación, constancia y luces nos legaron un código de leyes tan sabias, que constituyen uno de nuestros más legítimos timbres de gloria, y que nos han de servir para trabajar, todos unidos, siguiendo el grandioso principio de fraternidad, para obtener por medio de la libertad, la realización del magnífico ideal democrático de la igualdad ante la ley." (8)

Desde luego, al igual que sucedió con los integrantes del Partido Liberal Mexicano, la defensa de la Constitución liberal de 1857 fue uno de los postulados del programa político del maderismo, en este sentido al referirse al Congreso Constituyente

(7) Carta de Francisco I. Madero a S. Alvarado, diciembre de 1908, Archivo de Francisco I. Madero, Rollo no.7, Centro de Documentación Histórica, I.N.A.H. - SEP, en Franceschi Archer, Gonzalo, op.cit., p.13.

(8) Silva Herzog, Jesús, Una vida en la vida de México, México, Siglo XXI-SEP, 1986, pp.21-22

de 1856-57, Madero señala:

"Ese Congreso grabó en nuestra historia, con letra indeleble, una de sus páginas más gloriosas, pues justamente podemos vanagloriarnos los mexicanos de poseer una de las constituciones más sabias y liberales del mundo (9).

Sobre el fundamento democrático, giró todo el trabajo maderista, la cruzada del apóstol de la revolución tuvo como eje de acción el respeto de las libertades quebrantadas en el transcurso del régimen del presidente Díaz, pero sobre todo, fue una cruzada por la democracia y, contra el gobierno autoritario imperante en México.

La revolución, en sus orígenes fue un movimiento por la democracia, así lo demostraron los miembros del PLM, y después Madero. En Madero, no son los problemas sociales y económicos de las masas los que lo enfrentan a Díaz, sino los problemas políticos y de corte democrático. Es el acceso al poder político lo que le interesa, no la distribución de la riqueza.

Tomando como base el principio de la democracia, en La Sucesión Presidencial, Madero expone el desarrollo del militarismo en México y del gobierno de Porfirio Díaz. Reflexionó sobre el origen y características del poder absoluto y los rasgos que ha tenido en nuestro país, para finalmente hacerse la pregunta clave de toda su obra: ¿Estamos aptos para la democracia? El mismo nos da la respuesta:

"Como conclusión de las razones expuestas, podemos afirmar enfáticamente que si estamos aptos para la democracia .

(9) Véase, Madero, Francisco I., La Sucesión Presidencial en 1910, México, Editora Nacional, 1990, p.3.

Comprendemos que 30 años de no practicarla han atrofiado algo el organismo de la Nación; pero también comprendemos que cuanto más se deje pasar el tiempo, la atrofia será más completa." (10)

Para el maderismo, era importante demostrarle al pueblo que ya era capaz para el ejercicio de sus derechos democráticos, nunca se planteó la posibilidad de prepararlo para un futuro, no, la importancia de este movimiento consistía en sostener que la democracia se ejercía o el país iría directamente a la perdición.

El principal obstáculo para el establecimiento de las prácticas democráticas, era el propio gobierno del general Díaz, al que había que enfrentar no con las armas, sino en el terreno electoral. En La Sucesión Presidencial, Madero no propuso un cambio violento del estado de cosas, lo que quiso es la sustitución del gobierno por medios democráticos. Para ello habría que organizar al país en partidos políticos, a través de los cuales la voluntad general estuviera debidamente representada y se hicieran respetar las elecciones.

En La Sucesión Presidencial, Madero propuso la organización del Partido Antirreleccionista, el cual, según él, no podía tener un programa que comprendiera muchos principios, su programa debía ser lo más conciso posible, para que así lo aprobaran en su integridad el mayor número de personas. Los principios básicos del partido propuesto por Madero, fueron los de **LIBERTAD DE SUFRAGIO. NO-REELECCION**

No obstante que el gobierno de Díaz era considerado como el principal obstáculo para la democracia, Madero consideró que la

(10) Ibid., op.cit., pp. 64-65

dictadura había sido relativamente honrada y que el octogenario presidente había gobernado con moderación. También señaló que entre los grandes méritos del porfirismo, se encontraban la pacificación del país, la conciliación entre todos los mexicanos y el orden, sin embargo, sostuvo que se habían cometido abusos y faltas de suma gravedad que impedían que se perpetuara por más tiempo ese gobierno. Inclusive, en La Sucesión Presidencial llegó a afirmar que Porfirio Díaz pasaría a la historia universal como un gran hombre si respetaba los resultados electorales. Era tal el afán de negociar con Díaz, que sugirió la fusión de las candidaturas, de manera que el presidente pudiera seguir siendo Díaz, siempre y cuando la vicepresidencia, parte del Congreso y de las gobernaturas, fueran del Partido Antirreleccionista. Interpretando el pensamiento de Madero, tal parecía decir que todo lo que había hecho Díaz estaba bien, lo único que le faltaba era ser democrático.

En esencia, los anteriores son los postulados ideológicos más importantes de La Sucesión Presidencial en 1910, de Francisco I. Madero.

Ya conocidos por la opinión pública nacional los intereses electorales de los maderistas, el 15 de abril de 1910, tuvo lugar la convención del Partido Antirreleccionista que designó a los candidatos para la Presidencia y Vicepresidencia de la República, quienes contendrían contra el propio Porfirio Díaz y Ramón Corral. Fueron electos Francisco I. Madero y Francisco Vázquez Gómez. Madero inició así, su gran cruzada por la democracia.

Durante su campaña presidencial, Madero fue aprehendido en Monterrey e internado en la penitenciaría del estado de San Luis

Potosí, de aquí escapó el 6 de febrero de 1910 rumbo a los Estados Unidos, donde redactó el Plan de San Luis. No obstante que el Plan aparece fechado el 5 de octubre de 1910 en San Luis Potosí, después se supo que fue redactado en San Antonio Texas(11). Entre tanto, Díaz se había reelegido el 26 de junio.

En el Plan de San Luis, Madero mostró su desencanto por la vía electoral para asumir el gobierno. Esto se debió a la represión de la cual fue objeto él y su grupo y ante lo que consideró un descarado fraude electoral de Díaz. El Plan, en síntesis, llamó al pueblo a levantarse en armas contra el gobierno el día 20 de noviembre; declaró nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, magistrados a la Suprema Corte de Justicia, diputados y senadores; desconoció al gobierno; estableció como ley suprema de la República el principios de la NO REELECCION, en tanto se realizaban las reformas constitucionales respectivas; designó como presidente provisional a Madero, quien convocaría a elecciones extraordinarias en cuanto la capital del país y más de la mitad de los Estados de la Federación estuvieran en poder de los revolucionarios. Finalmente, el Plan estableció una serie de medidas a seguir durante el desarrollo de la guerra y para el buen funcionamiento del gobierno provisional, por lo demás, en términos generales, repitió brevemente las valiosas ideas expuestas en La Sucesión Presidencial.

El Plan es fundamentalmente un llamado a las armas contra el gobierno del general Díaz. Los maderistas radicalizaron así su

(11) Ibid., p. 310

postura inicial, no violenta, por el franco llamado a la guerra. Pero lo que no cambiaron fue su ideología liberal, para ellos esta guerra que iniciaban, tendría por objeto que, a través de ella, se hicieran respetar la democracia y las libertades de los mexicanos. En este sentido, la revolución para los maderistas perseguía un fin eminentemente liberal: democracia y libertades. No obstante que en el punto 3 del Plan se hablaba de restitución de tierras a sus antiguos poseedores, Madero y su grupo no pudieron comprender en su justa dimensión el problema social que aquejaba al país, siguieron siendo fieles a su liberalismo inicial. Según el Plan, las armas eran indispensables para derrocar al usurpador, que había burlado la voluntad general expresada en las urnas.

El proyecto liberal de Madero quedó claramente expuesto no sólo en los dos documentos citados, sino también en los discursos que pronunció durante su campaña electoral, en particular en San Luis Potosí y Veracruz, donde señaló que el pueblo no tenía hambre, lo que quería era el respeto de sus libertades. En esta última ciudad dijo:

"Es bueno que en este momento demostréis al mundo entero, que vosotros no queréis pan; queréis únicamente libertad, porque la libertad os servirá para conquistar el pan. Los que piden pan, señores, son los hombres que no saben luchar por la vida, que no tienen energía suficiente para ganarlo..." (12)

Madero regresó a México el 19 de noviembre de 1910 para iniciar el movimiento armado al día siguiente, pero al no encontrar suficientes fuerzas de apoyo, regresó a San Antonio

(12) Franceschi, Archer, Gonzalo, op.cit., p.17

donde esperó el momento propicio para regresar a su país y tomar el mando de las fuerzas revolucionarias, lo cual realizó finalmente el 19 de febrero de 1911. El 12 de abril los maderistas tomaron Casas Grandes y, en mayo Ciudad Juárez. Con la caída de esta última plaza, el gobierno de Díaz concertó un armisticio con los maderistas, fue así como se firmaron los Tratados de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911, los que constituyeron una transacción entre la nascente revolución y el gobierno porfirista. Este convenio de paz, estableció que el presidente Díaz y el vicepresidente Corral, renunciarían a sus cargos, ocupando interinamente el Poder Ejecutivo Federal, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores del gobierno porfirista, Francisco León de la Barra, quien debería convocar a elecciones.

Celebradas las elecciones, el 6 de noviembre de 1911 Madero asumió la presidencia de la República y Pino Suárez la vicepresidencia. Bajo su gobierno se reformaron los artículos 78 y 109 de la Constitución de 1857. Esta fue la última reforma a ese texto constitucional, misma que introdujo la no-reelección tanto para el presidente y vicepresidente de la República, como para los gobernadores de los estados. Con esto, Madero elevó a rango constitucional el postulado que consideró fundamento de la futura democracia mexicana:

"Art.78.- El Presidente y el Vicepresidente entrarán a ejercer sus encargos el 1o. de diciembre, duraran en el seis años y nunca podrán ser reelectos.

El Presidente nunca podrá ser electo Vicepresidente. El Vicepresidente nunca podrá ser electo Presidente para el periodo inmediato.

Tampoco podrá ser electo Presidente ni Vicepresidente el Secretario del Despacho encargado del Poder Ejecutivo al celebrarse las elecciones.

Art.109.(...)Son aplicables a los Gobernadores de los Estados y a los funcionarios que los sustituyan, las prohibiciones que para el Presidente, el Vicepresidente y el Presidente interino de la República establece, respectivamente, el artículo 78." (13)

Desde el inicio de su gobierno, Madero fue duramente atacado por los elementos porfiristas que se encontraban inclusive en su propio gabinete. Contra el gobierno de Madero se levantaron en armas Pascual Orozco, Bernardo Reyes, Felix Díaz y Zapata, este último ante la insuficiencia del proyecto democrático dirigido por Madero, que no satisfizo los anhelos agrarios de los campesinos del estado de Morelos.

La inconformidad frente al gobierno maderista desembocó finalmente, en los dramáticos sucesos militares que se sucedieron en la capital del país durante el mes de febrero de 1913, auspiciados por representantes del antiguo régimen y que culminaron con la traición de Victoriano Huerta a Madero, quien fue hecho prisionero en compañía de Pino Suárez y de varios miembros de su gabinete.

Madero y Pino Suárez fueron cobardemente asesinados a las espaldas de la Penitenciaría de la ciudad de México el 22 de febrero de 1913, con lo que concluyó una de las páginas más importantes de nuestra historia en lo que se refiere a la defensa de los principios liberales mexicanos.

(13) Véase, Reforma de 7 de noviembre de 1911, promulgada por el Presidente Madero el 28 del mismo mes y año, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, México, Porrúa, 1991, p.717

3.- PLAN DE GUADALUPE Y MENSAJE DE CARRANZA ANTE EL CONSTITUYENTE

Cuando Victoriano Huerta tomó posesión como presidente provisional envió un telegrama a los gobernadores de los estados, con el siguiente contenido: "Autorizado por el Senado, he asumido el Poder Ejecutivo, estando presos el presidente y su gabinete".

Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, recibió el mensaje y el 18 de febrero exhortó a los integrantes de la XXII legislatura local, a desconocer al gobierno ilegítimo de Huerta y a otorgarle facultades extraordinarias para que mediante la fuerza, pudiera restablecer la vigencia de la Constitución de 1857.

El Congreso local, emitió un decreto a través del cual, en esencia, desconoció al general Victoriano Huerta en su carácter de Jefe del Poder Ejecutivo y concedió facultades extraordinarias a Carranza, como gobernador del Estado, en todos los ramos de la administración pública para tomar las medidas convenientes y mediante las armas, sostener el orden constitucional. El decreto excitaba a los gobiernos de los demás Estados de la Federación a que secundaran la actitud de Coahuila.

Carranza comenzó a organizar a su ejército y el 23 de febrero de 1913 abandonó Saltillo para comenzar la resistencia contra el gobierno usurpador. En la noche del 25 de marzo, arribaron los constitucionalistas a la Hacienda de Guadalupe. Al día siguiente Carranza dictó el Plan de Guadalupe (14).

(14) Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, México, Porrúa, 1990, pp. 45-48

El Plan de Guadalupe (15) sustancialmente desconoció a Victoriano Huerta como presidente de la República y a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación por haber reconocido y amparado al gobierno de Huerta; igualmente desconoció a los gobiernos de los estados que apoyaran a los poderes Federales; nombró primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza; señaló que al ocupar los constitucionalistas la ciudad de México, Carranza o quien lo substituyera en el mando, se ocuparía interinamente del Poder Ejecutivo Federal y convocaría a elecciones federales; finalmente, en aquellos Estados donde fuese reconocido el gobierno huertista, asumiría el cargo de gobernador provisional, el ciudadano que fungiera como Jefe del Ejército Constitucionalista en la entidad, quien convocaría a elecciones una vez que los poderes federales se hubiesen restablecido.

El Plan de Guadalupe no es un documento abundante en ideología, todo lo contrario, fue lacónico en sus objetivos: había que luchar con las armas en la mano para derrocar al usurpador Victoriano Huerta. Pero de su lectura se desprende algo fundamental y que constituye el motivo principal del movimiento constitucionalista: la guerra era para restablecer el orden constitucional quebrantado por Huerta. Ideológicamente, restablecer el orden constitucional, significaba reivindicar la tradición liberal de la Constitución de 1857 vigente en esos momentos. De esta manera, los Constitucionalistas continúan la tradición iniciada por Madero. Su lucha fue en un principio por la defensa de las instituciones y de la legalidad interrumpida

(15) Véase Plan de Guadalupe en Silva Herzog, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, op.cit., t.II, pp.131-134

por el cuartelazo huertista.

Conforme se fueron presentando los sucesos armados, los constitucionalistas sintieron cada vez con mayor intensidad, la necesidad de incluir las demandas sociales en sus futuros planes de gobierno, así lo demostró Carranza en su célebre discurso de 23 de septiembre de 1913 pronunciado en Hermosillo.

Mientras tanto en la ciudad de México, se acordó celebrar elecciones durante el mes de octubre, pero Huerta las suspendió. El 26 de octubre, se convocó a elecciones extraordinarias para diputados y senadores. El mismo Huerta se postuló para la presidencia y para la vicepresidencia de la República, Blanquet.

Frente a la intervención de los Estados Unidos de Norteamérica en los asuntos de nuestro país y el desembarco de marines de esa nación en Veracruz, Huerta se vio obligado a salir de México y asumió la presidencia Francisco S. Carbajal, conforme a los deseos de los norteamericanos. Mediante los Tratados de Teoloyucan se acordó la entrega de la capital y de las fuerzas militares del país a los revolucionarios, asimismo se designó a Carranza presidente provisional (16), quien entró a la capital el 20 de agosto de 1914.

Una vez que Carranza hubo ocupado la presidencia provisional, sus diferencias con Francisco Villa y Emiliano Zapata se agudizaron, hasta llegar a la total ruptura con ellos. El varón de Cuatro Ciénegas emitió un decreto convocando a una convención en la Ciudad de México. El 10. de octubre iniciaron

(16) Véase, *Tratados de Teoloyucan*, en Silva Herzog, Jesús, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, op.cit., t.II, pp.131-134

los trabajos de la Gran Convención, la que posteriormente se trasladó a Aguascalientes, donde quedó en poder de villistas y zapatistas, quienes la declararon como soberana, acordaron adoptar como bandera del movimiento revolucionario el Plan de Ayala y nombrar presidente provisional a Eulalio Gutiérrez. Ante estos hechos, Carranza desconoció a la Convención y huyó a Veracruz ante el avance del ejército convencionalista. El 6 de diciembre de 1914, Villa y Zapata entraron a la ciudad de México.

El 12 de diciembre de 1914 se adicionó el Plan de Guadalupe, con lo que se integraron en su texto algunas reformas de carácter social. El 6 de enero de 1915, fue expedida la Ley Agraria redactada por Luis Cabrera, la que estuvo dirigida a restituir o dotar de tierras a las poblaciones indígenas. Esta Ley fue el antecedente inmediato y más importante de la Reforma Agraria mexicana.

En el transcurso de 1916, los constitucionalistas llegaron a la convicción de que había que plasmar los anhelos revolucionarios en una Constitución (17). El 14 de septiembre de 1916, Carranza emitió un decreto por el que reformó los artículos 4o., 5o. y 6o., del Plan de Guadalupe. En sus considerandos explicaba que la Constitución de 1857 no era la más adecuada para dar satisfacción a las necesidades públicas y que el gobierno se podría establecer con base en reformas expedidas por la primera jefatura, pero que ello no era lo más apropiado pues acarrearía fuertes críticas. Por lo anterior, el decreto estableció que el camino más conveniente era convocar a un Congreso Constituyente,

(17) Carpizo, Jorge, op.cit., pp.48-58

para que en él, la nación expresara su voluntad. Al final de los considerandos venían seis artículos donde se estableció, entre otros asuntos, que se expediría una convocatoria para un Congreso Constituyente y, que el Primer Jefe entregaría un proyecto de Constitución reformada a dicho Congreso (18).

El día primero de diciembre de 1916, tuvo lugar en la ciudad de Querétaro la Sesión inaugural del Congreso Constituyente, en ese momento Venustiano Carranza rindió un informe y entregó el proyecto de Constitución.

El Informe del Primer Jefe ante el Constituyente de 1916-17 (19), inició con la entrega al Congreso del proyecto de Constitución reformada. Carranza señaló que las reformas introducidas, eran fruto de varios años de experiencia y de una atenta observación de la realidad social del país. Consideró que las reformas eran indispensables para la consolidación de las instituciones, encauzando de esta manera a la nación por la senda de la libertad y el derecho.

¿ A qué instituciones aludía el Primer Jefe ? Se refería a las instituciones liberales, a las cuales había que fortalecer, pues habían caído en descrédito durante el porfirismo. Efectivamente, el Proyecto de constitución presentado por Carranza tuvo como objetivo principal, reivindicar y reforzar la tradición liberal y sus instituciones fundamentales: federalismo,

(18) Ibid., pp. 59-62

(19) Para todas las referencias que en el presente trabajo se hagan al Informe del Primer Jefe ante el Constituyente de 1916-17, véase, Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro 1916-1917, edición facsimilar, México, LIV Legislatura de la Cámara e Diputados, 1989, t.I, pp.260-270

separación de poderes, juicio de amparo, derechos del hombre, soberanía popular y separación Estado-Iglesia principalmente.

En su Informe, Carranza puso de manifiesto que la Constitución de 1857, contenía en su articulado los más importantes postulados que podían integrar a una constitución, su único problema, manifestó, es que semejantes principios no se habían hecho realidad:

"La Constitución política de 1857, que nuestros padres nos dejaron como legado precioso, a la sombra de la cual se ha consolidado la nacionalidad mexicana...lleva indiscutiblemente en sus preceptos, la consagración de los más altos principios...Más desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica..."
(20)

En su Informe, Carranza enumeró los principios liberales quebrantados durante la vigencia de la Constitución. Así señaló, que los derechos individuales no habían sido respetados por los gobiernos anteriores; que el juicio de amparo, se desnaturalizó en sus objetivos y pronto quedó convertido en simple arma política; que el principio de la soberanía nacional, no había significado una realidad en México, ya que casi siempre el Poder Público se había ejercido no por mandato popular, sino por la imposición de quienes detentaban la fuerza pública; que el principio de la división de poderes sólo estaba escrito en la ley, y que de hecho, el poder lo ejerció en todo momento el Ejecutivo; que el federalismo y la soberanía interna de los estados no eran efectivas frente al poder Central.

Carranza dejó bien claro ante el Constituyente que el

(20) Diario de los Debates del Congreso Constituyente..., op.cit., t.I., p.260

proyecto de Constitución que presentaba tenía como propósito el que la Carta de 1857 fuera una realidad, eliminando de ella todas sus imprecisiones y las reformas introducidas por Díaz. Su proyecto quería hacer efectivo el liberalismo:

"...expresamente ofreció el Gobierno de mi cargo que en las reformas a la Constitución de 1857, que iniciaría ante este Congreso, se conservaría intacto el espíritu liberal de aquella y la forma de gobierno en ella establecida; que dichas reformas sólo se reducirían a quitarle lo que la hace inaplicable, a suplir sus deficiencias, a disipar la obscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarla de todas las reformas que no hayan sido inspiradas más que en la idea de poderse servir en ella para entronizar la dictadura." (21)

De esta manera, entre sus aspectos más importantes, el proyecto del Primer Jefe se propuso hacer efectivo el pleno respeto a los derechos del hombre y, especialmente, las garantías protectoras de la libertad individual; que la división de poderes tuviera realización inmediata; reafirmó el principio del sufragio universal y fortaleció el régimen municipal.

El proyecto del artículo 27, estimó en términos generales, suficiente la facultad que el mismo artículo de la Constitución de 1857, concedía al poder público para ocupar la propiedad privada, previa indemnización y cuando así lo exigiera la utilidad pública. El artículo 27 propuesto por Carranza, no satisfizo de ninguna manera los anhelos agraristas de muchos constituyentes. Por lo que se refiere a a los derechos de los trabajadores, el proyecto únicamente proponía la reforma de la fracción XX del artículo 72, mediante la cual se facultaba al Poder Legislativo Federal para expedir leyes sobre el Trabajo.

Como podemos apreciar, el proyecto de Constitución reformada

(21) *Ibid.*, pp. 261-262. El subrayado es nuestro

de Venustiano Carranza, no contempló en el texto constitucional, la consagración de los derechos sociales. Esto correspondería a los diputados que integraron el Constituyente, serían ellos quienes harían de la Constitución de 1917, un documento de carácter social y, no esencialmente liberal, como quería Carranza.

4.- EL LIBERALISMO EN LA CONSTITUCION DE 1917

Revisaremos en el presente apartado los rasgos más relevantes del pensamiento liberal en la Constitución de 1917, haciendo abstracción de sus principios sociales. Esto último, no porque su doctrina social no sea importante, todo lo contrario, la Constitución Política del 17 es la que inauguró en el mundo el constitucionalismo social, consagrando en su articulado, principalmente en los numerales 27 y 123, los fundamentos de las reivindicaciones de los grupos más necesitados.

El objeto que perseguimos con la exposición del pensamiento liberal del texto constitucional de 1917, es resaltar precisamente este ideario y subrayar que nuestra Ley Suprema no fue únicamente un documento social, sino también en esencia liberal. Fue común que después de promulgada la Constitución, todos hayan resaltado de ella casi exclusivamente sus derechos sociales. Indiscutiblemente, esta es la aportación más importante del texto constitucional de Queretaro, pero lamentablemente siempre se desdeñó su pensamiento liberal. Nosotros queremos hacer una lectura liberal de la Constitución Política de 1917.

El liberalismo en la Constitución de 1917, se manifiesta principalmente, en los artículos que consagraron las garantías

individuales, la soberanía popular, la laicidad de la educación, el sistema representativo, la división de poderes, el sistema federal y la supremacía del Estado sobre la Iglesia, a reserva de otros diversos principios e instituciones jurídicas a los cuales no haré mención en virtud del espacio que me he propuesto para este trabajo, así como por considerar de mayor importancia para el objeto del mismo, los anteriormente enumerados.

A) LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Las garantías constitucionales consagradas en la Ley Suprema de 1917, se dividen en cuatro rubros: de propiedad, igualdad, libertad y de seguridad jurídica. La mayor parte de ellas fueron conquistas primarias de los liberales del siglo XIX, quienes las plasmaron en sus textos constitucionales.

En la Constitución de 1917, las garantías de la propiedad se encuentran establecidas en el artículo 27, mismo que estableció que las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las garantías de igualdad son: en los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución (Art.1); prohibición de la esclavitud (Art.2); ausencia de privilegios en virtud de razas, sectas, grupos, sexos o individuos (Art.3); prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios (Art.12); nadie podrá ser juzgado por leyes privativas o tribunales especiales, ninguna persona o corporación podrá tener fuero, ni gozar de más

emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley (Art.13).

Las garantías de libertad son: libertad de trabajo (Art 4 y 5); libertad de expresión (Art.6); libertad de imprenta (Art.7); derecho de petición (Art.8); libertad de reunión y asociación (Art.9); posesión de armas para la seguridad y legítima defensa (Art.10); libertad de tránsito (Art.11); libertad de conciencia y de cultos (Art.24); prohibición de monopolios, así como de estancos de cualquier especie (Art. 28).

Por lo que se refiere a las garantías de seguridad, éstas son: garantía de irretroactividad, audiencia y exacta aplicación de la ley (Art.14); inviolabilidad de correspondencia (Art.15); garantías de legalidad y competencia (Art.16); abolición de la prisión por deudas de carácter puramente civil (Art.17); ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma (Art.17); expedita administración de justicia, se prohíben las costas judiciales (Art.17); prisión preventiva sólo por delitos que ameriten pena corporal (Art.18); garantías del auto de formal prisión (Art.19); garantías del acusado en todo proceso criminal (Art.20); la imposición de las penas es propia de la autoridad judicial, corresponde al Ministerio Público y a la policía judicial la persecución de los delitos (Art.21); prohibición de penas infamantes y trascendentes (Art.22); nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (Art.23) (22).

(22) Véase, Carpizo, Jorge, op.cit., pp.155-156 y Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo social mexicano*, México, FCE, 1991, pp. 659-661;asimismo, sobre los artículos citados que consagran las garantías individuales, consúltese el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Tena Ramirez, Felipe, op.cit.,pp. 817 y ss.

La consagración de los principios liberales en la Constitución de 1917, entre los que se encuentran las garantías individuales, significó para muchos constituyentes no sólo retomar la experiencia del texto constitucional de 1857, en el cual se consagraron como "derechos del hombre", sino ir más allá, perfeccionando los postulados básicos del ideario liberal individualista.

De los debates que sobre las garantías individuales tuvieron lugar en el seno del Congreso Queretano, nos parece interesante el que se presentó en torno a la libertad de imprenta -una de las más discutidas-, ya que se manifestaron durante las intervenciones que se dieron en torno a esta libertad, ideas de un acendrado liberalismo.

El diputado José María Truchuelo, en la sesión del 20 de noviembre de 1916, en la que se puso a discusión al artículo 7o. que se refiere, precisamente, a la libertad de imprenta, expuso claramente el ideario liberal de los constituyentes:

"Señores, yo creo que al ser convocados para revisar el proyecto de la Primera Jefatura, debemos aportar todas nuestras energías, todas nuestras inteligencias, precisamente para hacer una obra eminentemente liberal y que lleve un fin bien determinado. El proyecto del ciudadano Primer Jefe en este particular, es mucho más liberal que el proyecto de la Comisión; por tanto, vengo a atacar a la Comisión, en esta vez, y a sostener el proyecto del Primer Jefe" (23).

Truchuelo habló en contra del dictamen presentado por la Comisión, por considerar que atentaba contra el principio de igualdad ya que instauraba el jurado popular para juzgar los delitos de imprenta, lo cual no correspondía al ideario liberal:

(23) Diario de los Debates del Congreso Constituyente..., op.cit., t.I., p.566. El subrayado es nuestro

"Desde el punto de vista de la igualdad...debo decir a ustedes que el establecimiento de un Jurado, viene a establecer un privilegio, viene a reconocer un fuero para la imprenta, y esto no está de acuerdo con el principio del credo liberal". (24)

B) ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL

Es sin lugar a dudas el artículo tercero aprobado por el Constituyente de Querétaro, uno de los que más polémica causó durante su discusión. En él no únicamente se ventiló el problema de la educación en nuestro país, sino además se debatió implícitamente sobre otros muy importantes aspectos.

El proyecto del artículo 3o., presentado por Venustiano Carranza, mantuvo en lo sustancial el contenido del mismo artículo de la Constitución de 1857, con la excepción de que condicionó la libertad de enseñanza a la obligatoriedad del laicismo en los establecimientos oficiales y ratificó el carácter gratuito de la enseñanza primaria, conforme a lo que decretó Juárez en 1867.

La Comisión de Constitución, integrada por Francisco J. Múgica, Alberto Román, Enrique Recio y Enrique Colunga, después de examinar el artículo presentado por Carranza, presentó otro texto en los términos siguientes:

"Artículo 3o. Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se da en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción

(24) *Ibid.*, p. 371. El subrayado es nuestro.

primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del Gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente." (25)

El texto anterior fue sometido a la consideración del Congreso, el cual lo aprobó con pequeñas modificaciones en la sesión del 16 de diciembre, por 99 votos a favor y 58 en contra.

Es la parte relativa a las prohibiciones establecidas al clero para impartir educación, lo que mayor polémica causó en los debates del artículo tercero. Los principios liberales de la secularización y aún más, postulados francamente anticlericales, fueron sostenidos por los revolucionarios antes y durante la revolución. Al concluir el movimiento armado y ser convocado el Congreso Constituyente por el gobierno constitucionalista, el liberalismo se dejaría oír una vez más al discutir las relaciones Estado-Iglesia en los artículos 3o., 24 y 130.

Ser liberal para algunos diputados al Congreso, significaba no solamente afirmar la separación Estado-Iglesia, sino además ser anticlerical. En la discusión del artículo 3o., Francisco J. Mújica, puso de manifiesto su radical anticlericalismo:

"...quiero hablar aunque sea unas cuantas palabras, a trueque de que se me considere enemigo del clericalismo, pues si así se me considera, si así se me juzga, si con ese calificativo pasa a la historia mi palabra, no importa, señores, porque, efectivamente, soy enemigo del clero, porque lo considero el más funesto y el más perverso enemigo de la patria." (26)

(25) Castañón Rodríguez, Jesús y Morales Jiménez, Alberto, 50 Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917, México, INEHRM, 1967, t.I., pp.73-74

(26) Ibid., p. 75. El subrayado es nuestro

Me parece importante subrayar que diputados como Mújica que han sido considerados comunmente como diputados "jacobinos", de "tendencia social" o de "izquierda", se consideraban ellos mismos, antes que nada, liberales.

En ocasiones su liberalismo era tan radical que se apartaron de esta corriente de pensamiento, para pugnar por la intervención del Estado en favor de la sociedad, limitando la participación de la Iglesia en la educación. Llegando a considerar indispensable restringir la libertad de enseñanza para no dejarla en manos del clero:

"...¿será posible que el partido liberal, (...) después de sus triunfos y esta vez de nuevo abandone sus conquistas? No, señores, haríamos una mala obra (...) si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el clero (...) no formaremos generaciones nuevas de hombres..." (27)

Hasta el grupo más conservador de los diputados constituyentes, entre los que se encontraba Luis Manuel Rojas, se consideró liberal. Efectivamente, existía en esos momentos una tradición liberal con la que todos querían identificarse. Rojas atacó el proyecto de artículo 3o. presentado por la Comisión de Constitución, por considerar que iba más allá de lo que las Leyes de Reforma habían establecido y, él, como buen liberal, no podía permitir que se llegara más lejos de lo que ellas establecían(28).

El argumento principal de quienes atacaron el dictamen presentado por la Comisión de Constitución, estribó en sostener que la libertad de enseñanza, considerada como derecho

(27) Ibid., pp.76-77. El subrayado es nuestro

(28) Véase la intervención del diputado Luis Manuel Rojas en contra del dictamen relativo al artículo 3o., en Castañón Rodríguez, Jesús y Morales Jiménez, Alberto, op. cit., pp.77 y ss.

fundamental del hombre, no podía ser restringida en aras de evitar la participación del clero en la educación. Este argumento del grupo que podríamos llamar de los "moderados" o "conservadores", entre los que estaban el propio Rojas, Palavicini, y Cravioto, era un argumento en favor del liberalismo, en este sentido, Alfonso Cravioto pronunció las siguientes palabras:

"Pero lo curioso del caso es que el proyecto jacobino de la Comisión no aplasta a la frailería...lo que aplasta verdaderamente ese dictamen son algunos derechos fundamentales del pueblo mexicano y esos es lo que vengo a demostrar. La libertad de enseñanza, señores diputados, es un derivado directo de la libertad de opinión, de esa libertad que, para la autonomía de la persona humana, es la más intocable, es la más intangible, la más amplia, la más fecunda, la más trascendental de todas las libertades del hombre." (29)

Para el diputado Jesús López Lira, por el contrario, las limitaciones impuestas a la libertad de enseñanza, eran consecuencia de la evolución del pensamiento liberal y, en consecuencia, necesarias y oportunas:

"...señores diputados, he dicho que creo venir a hablar en nombre de la libertad, porque si la enseñanza no es un principio absoluto, puesto que tácitamente la Asamblea ha reconocido que debe ponerse cierta taxativa, creo que esa taxativa debe extenderse a cuanto pueda precisamente violar, permitaseme la frase, los derechos de tercero. Yo creo, si como he dicho antes, que el criterio liberal, ha evolucionado según una amplia libertad..." (30)

(29) Véase la intervención del diputado Alfonso Cravioto en contra del dictamen referente al artículo 3o., en Castañón Rodríguez, Jesús y Morales Jiménez, Alberto, op.cit., p.97. El subrayado es nuestro

(30) Véase la intervención del diputado Jesús López Lira en pro del dictamen referente al artículo 3o., en Castañón Rodríguez, Jesús y Morales Jiménez, Alberto, op.cit., pp.108-109. El subrayado es nuestro

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Para el diputado José María Truchuelo, quien habló en pro del dictamen, impedir la capacidad del clero para impartir enseñanza significaba fortalecer las libertades en nuestro país, para él, la Iglesia con su doctrina había impedido el desarrollo del pensamiento libre, limitando su participación en la educación, la inteligencia se emanciparía (31).

En fin, durante la discusión del artículo 3o., tanto quienes hablaron en contra como en pro del dictamen y, tanto "moderados" como "radicales", sostuvieron principios liberales: los primeros se opusieron al dictamen sosteniendo el irrestricto respeto a las libertades del hombre, los segundos querían limitar la libertad de enseñanza como derecho fundamental, para evitar la participación de la Iglesia en ella, restaurando así la tradición liberal anticlerical del siglo XIX. Finalmente el artículo tercero de la Constitución aprobado, se inclinó por la posición de los "radicales".

Asimismo, el principio del laicismo en la educación, se estableció por primera vez en un texto constitucional. El laicismo fue sostenido durante todo el siglo XIX por quienes trataron de minar el poder de la Iglesia en la educación (32). Sobre el laicismo, todos estaban de acuerdo en el seno del Congreso queretano, en este sentido Luis Manuel Rojas, quien apoyó el proyecto carrancista de Constitución, dijo que "en

(31) Véase la intervención del diputado José María Truchuelo en pro del dictamen relativo al artículo 3o., en *Diario de los Debates del Congreso Constituyente...*, op.cit., t.I, pp.516-521

(32) Véase Robles, Martha, *Educación y Sociedad en la historia de México*, México, Siglo XXI, 1978, pp.49-57 y Curiel Méndez, Eugenia, *Las grandes estrategias educativas en México*, en *Varios*, México 75 años de Revolución. Educación, Cultura y Comunicación, México, FCE-INEHRM, 1988, pp.10-11

cuanto a lo laico, no se ha ofrecido todavía entre nosotros motivo de discrepancia" (33).

C) SOBERANÍA POPULAR, REPÚBLICA REPRESENTATIVA Y DEMOCRÁTICA,
FEDERALISMO Y DIVISIÓN DE PODERES

Enseguida examinaremos el desarrollo que tuvieron los artículos 39, 40, 41 y 49 en el seno del Congreso Constituyente de 1916-1917. En estos preceptos se consagraron las bases fundamentales de la soberanía popular, la república representativa y democrática, el federalismo y la división de poderes.

El artículo 39 de la Constitución de 1917 que contiene el principio de la soberanía popular, correspondió al de igual número en la Carta de 1857. Establece que la soberanía nacional, reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio y que el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En la exposición de motivos del dictamen que presentó ante el soberano Congreso Constituyente el artículo 39 del proyecto de constitución, se hizo una breve reseña histórica del concepto de la soberanía popular. Al final se expresa que este principio es el resultado de nuestra evolución histórica y que todo los grandes triunfos del país se encuentra ligados a él:

"...pero en México, menos que un dogma filosófico - la soberanía popular - es el resultado de una evolución

(33) Intervención del diputado Luis Manuel Rojas en contra del dictamen referente al artículo 3o., en Castañón Rodríguez, Jesús y Morales Jiménez, Alberto, op.cit., p.90

histórica, de tal manera, que nuestros triunfos, nuestras prosperidades y todo aquello que en nuestra historia política tenemos de más elevado y de más querido, se encuentra estrechamente ligado con la soberanía popular." (34)

Presentar a la soberanía popular como algo derivado de nuestra propia historia y como producto de los hechos patrios más sobresalientes, era tanto como decir que este principio necesariamente debería acompañarnos para siempre. El dictamen parecía ser determinante: la soberanía popular era un postulado liberal que se había integrado a nuestro propio ser nacional, por consiguiente era necesario y, me atrevo a señalar, casi inevitable, un principio que no estaba a discusión.

Semejantes argumentos se esgrimieron en favor del dictamen relativo al artículo 40, que consigna que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, integrada por Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. Sobre el federalismo, se dijo era consecuencia tanto de nuestro heroico pasado como de nuestra necesaria evolución histórica, los cuales lo hacían un principio liberal fuera de discusión:

"El artículo 40 del proyecto, exactamente igual al de igual número de la Constitución, consagra el principios federalista tan íntimamente ligado con las glorias del partido liberal. La idea federalista era la bandera de los avanzados, como la centralista la de los retrógrados y su establecimiento entre nosotros ha sido el resultado de una evolución política e histórica que se hizo indiscutible después de la Guerra de Reforma". (35)

(34) Diario de los Debates del Congreso Constituyente..., op.cit., t.I., pp.671-672. El subrayado es nuestro.

(35) Ibid., p. 672. El subrayado es nuestro

Los artículos 39 y 40 fueron aprobados sin discusión alguna y por unanimidad de 168 votos el 26 de diciembre de 1916(36).

El artículo 41 estableció que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos establecidos por la Constitución Federal y las de los Estados, sin que estas últimas contravengan las estipulaciones del pacto federal, fue aprobado el 5 de enero de 1917 por 160 votos a favor y uno en contra de Pastrana Jaimés. Sin embargo, en ningún momento, la intervención de Pastrana constituyó una oposición a la esencia del contenido del artículo 41, sólo deseaba que se agregara que el pueblo también ejercería su soberanía por medio del municipio libre (37).

El dictamen del artículo 49 que estableció la división de poderes, señaló que la teoría de la división del poder público era una tradición en nuestro país. Una vez más, los principios liberales son reivindicados como parte de nuestra naturaleza misma y, por consiguiente deben ser invariables:

"...la Comisión acepta la teoría de la división de poderes, por ser tradicional en nuestro derecho público y no envolver ninguna dificultad práctica(...) Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional." (38)

El artículo 49 fue aprobado en la sesión del 17 de enero de 1917 por 143 votos a favor y 13 en contra.

(36) Ibid., t.I., p. 675

(37) Ibid., t.II., pp. 114-120

(38) Ibid., t.II., p. 343. El subrayado es nuestro

Como podemos apreciar los preceptos que consagraron los principios de soberanía popular, república representativa y democrática, federalismo y división de poderes, fueron aprobados por el Congreso queretano sin mayores dificultades y casi en los mismos términos en que se encontraban en la Constitución de 1857. Esto fue debido a que como indicábamos, esos principios se consideraron parte esencial de nuestro ser nacional y, por consiguiente, debían estar presentes indiscutiblemente en la nueva constitución.

D) LAS RELACIONES ESTADO -IGLESIA

Los principios seculares que los liberales del siglo pasado plasmaron en Las Leyes de Reforma y más tarde en la Constitución de 1857, se radicalizaron en la sexagésima quinta sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 27 de enero de 1917, sobre los artículos 24 y 129, en los que se discutieron las relaciones entre el Estado y la Iglesia.

Los constituyentes de Querétaro irían todavía más lejos que los liberales de la Reforma, para ellos ser liberales significaba ya no establecer la separación entre el Estado y la Iglesia, sino consignar la supremacía del primero sobre la segunda, aún cuando con este intervencionismo estatal no se respetaran plenamente los principios liberales.

El proyecto de artículo 24 presentado a discusión y aprobado por 93 votos a favor por 63 en contra, estableció lo siguiente:

"Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto

respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

Todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad". (39)

La discusión sobre este precepto se centró principalmente en el voto particular del diputado Enrique Recio, que propuso se prohibiera la confesión auricular y se obligara a todos los ministros del culto, menores de cincuenta años, a contraer matrimonio.

Para el diputado Alberto Terrones Bonítez, el pensamiento liberal tradicional del "laissez-faire, laissez-passer", no era suficiente en las actuales circunstancias. El Estado debía intervenir en la actividad de la Iglesia:

"...tenemos que definir nuestro criterio científico respecto a la actitud que debemos de tomar con lo que respecta a la independencia de la Iglesia y del Estado; eso de una manera íntima está reaccionando con lo que debe ser el criterio liberal en las actuales circunstancias; aquel criterio liberal que nos describiera algunas veces creo que el señor Cravioto, que los franceses definen con el lema: "dejar hacer, dejar pasar", ese criterio no debe existir actualmente..." (40)

El proyecto del artículo 129 presentado a la asamblea, constituyó la radicalización del liberalismo secular en nuestro país y estableció básicamente que: corresponde al gobierno federal regular el culto religioso en el país; no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias; para ejercer el ministerio de un culto en México, se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento; los ministros de

(39) Ibid., t.II., p.742

(40) Ibid., t.II., p.749. El subrayado es nuestro

los cultos nunca podrán, en reunión alguna, ni en actos del culto o propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes, de las autoridades o del Gobierno, tampoco tendrán voto activo ni pasivo, ni podrán asociarse con fines políticos; por ningún motivo se revalidará, se otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por objeto dar validez oficial, a los estudios realizados en los establecimientos destinados para la enseñanza de los ministros de los cultos; las publicaciones periódicas de carácter confesional, no podrán comentar asuntos políticos ni informar sobre actos relacionados con las instituciones públicas; se prohibió la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tuviera alguna palabra o indicación que se relacionara con confesión alguna; no podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político; los ministros de los cultos, no podrán heredar por sí ni por interpósita persona, ni recibir por ningún título, un inmueble ocupado por cualquier asociación de fines religiosos o de beneficencia; los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos por testamento, de ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado; y que los bienes muebles o inmuebles del clero o de las asociaciones religiosas, se regirán para su adquisición por particulares en los términos del artículo 27 de la Constitución (41).

González Galindo, Alberto Terrones Benítez, David Pastrana Jaimes, José Alvarez, Felix Palavicini y Francisco J. Mújica,

(41) *Ibid.*, t. II., pp.754-755

fueron los que hablaron tanto en favor como en contra del dictamen sobre el artículo 129. No obstante sus distintas posiciones, todos coincidieron en el contenido del precepto y en su radicalidad, inclusive el propio Palavici que era considerado como de los "moderados", estuvo de acuerdo con el mismo. En las más de las veces lo que deseaban era que el artículo fuese adicionado, con el objeto de hacerlo aún más radical. Nuevamente, Mújica al hablar sobre este precepto y tratar de convencer a la asamblea, dejó constancia de que ser liberal era ser radical e intransigente con el clero:

"Es preciso que la resolución sea intensamente radical, como hemos resuelto todos aquellos problemas que el pueblo todo levantó como un haz de luz, que los escribí en las banderas de la revolución, y los pasee de un extremo a otro del país, y los impuso a todas las conciencias aún a las más retardatarias..." (42)

La sexagésima quinta sesión del Congreso terminó en la madrugada del 28 de enero de 1917, a las 2.15 a.m., el artículo había sido aprobado.

5.- NUEVA CONSTITUCION

El miércoles 31 de enero de 1917, tuvo lugar la sesión solemne de clausura. Luis Manuel Rojas en su carácter de presidente del Congreso y todos los diputados constituyentes presentes, protestaron guardar y hacer guardar la Constitución. Después se presentó al recinto del Congreso, Venustiano Carranza, donde recibió de Luis Manuel Rojas la nueva Constitución. En esos momentos, Rojas dijo al Primer Jefe que "es claro que la obra legislativa que surge de este Congreso, como fruto admirable de

(42) Ibid., t.II., p.765. El subrayado es nuestro

la gran revolución constitucionalista, había de caracterizarse por buscar nuevos horizontes y a desentenderse de los conceptos consagrados de antaño, en bien de las clases populares que forman la mayoría de la población mexicana, que han sido tradicionalmente desheredadas y oprimidas" (43); era claro que Rojas se refería al contenido social de la Constitución.

Acto seguido, Carranza dirigió un breve discurso al Congreso y concluyó con la protesta de la Constitución. Hilario Medina en nombre del Congreso pronunció el discurso final. Finalmente, Luis Manuel Rojas declaró : "Hoy, 31 de enero de 1917, clausura el honorable Congreso Constituyente su período único de sesiones". De esta manera, había nacido una nueva Constitución.

Pero, ¿ por qué hablamos de una nueva Constitución ? ¿ en dónde radicó su originalidad ? Indiscutiblemente la originalidad de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 febrero de 1917, radicó en su contenido social. Así es, los artículos 27 y 123, aprobados los días 29 y 23 de enero de 1917 respectivamente, sentaron las bases del desarrollo social en beneficio de los grandes grupos populares. Igualmente, en el cuerpo de la Constitución podemos encontrar otros artículos de importante contenido social, como lo es el tercero. Por primera vez en nuestro país y en el mundo, los derechos sociales pasaban a formar parte de un documento constitucional :

"Es un hecho conocido que la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917, inició la etapa del llamado constitucionalismo social, al elevar a nivel de normas fundamentales los derechos de los grupos sociales desprotegidos, es decir, campesinos y obreros, en sus

(43) Ibid., t.II., p.846. El subrayado es nuestro

artículos 27 y 123, este ejemplo fue seguido por varios textos constitucionales de la primera posguerra". (44)

Es el aspecto social de la Constitución de 1917, su faceta más importante. No obstante lo anterior, no hemos estudiado el marco social de nuestra constitución vigente, porque como lo dijimos en un principio, ése no es el tema de nuestro trabajo, lo que me interesó fue el pensamiento liberal de la Constitución de 1917. Sobre la importancia social de la Carta Magna, existe una abundante y muy buena literatura (45), que se ha venido publicando desde que fue promulgada, pero desafortunadamente, también se creó un discurso populista que no tuvo otro objeto que justificar el poder en nuestro país, de quienes se beneficiaron con el movimiento revolucionario.

6.- SIGNIFICACION DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION HASTA 1982

Nuestra Ley Suprema prevé su reformabilidad, establece el procedimiento y el órgano encargado de su actualización (46). El Constituyente de Querétaro, estipuló que la Constitución puede

(44) Fix Zamudio, Héctor, *El Estado Social de Derecho y la Constitución Mexicana*, en *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Porrúa, 1985, p.77

(45) Con relación al origen y desarrollo de los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917, véase, entre otras obras: Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1971; Mendieta y Núñez, Lucio, *Derecho Social*, México, Porrúa, 1980; y Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, op.cit.

(46) Sobre la reformabilidad de la Constitución, véase, Sánchez Bringas, Enrique, *Las Decisiones Fundamentales y la Reforma Constitucional*, en *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, op.cit., pp.259 y ss.; Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1985, pp.376-384.

ser reformada o adicionada en los términos de su artículo 135, siempre que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, nuestra Carta Fundamental ha sido objeto de múltiples reformas y adiciones por el órgano encargado de la revisión constitucional. El único gobierno posrevolucionario que no reformó o adicionó el texto constitucional fue el de Venustiano Carranza (1917-1920). La reforma a la Constitución tuvo su origen con Alvaro Obregón (1920-1924) y así sucesivamente hasta llegar a nuestros días. La Constitución vigente conserva los mismos 136 artículos con que fue promulgada, de ellos únicamente 67 no han sido alterados y se encuentran en los mismos términos en que los creó el Constituyente queretano.

Hasta finales del año de 1982, la Constitución de 1917 había sido reformada en 338 ocasiones, de las cuales 215 corresponden a modificaciones, 109 fueron adiciones y 14 derogaciones. Algunos artículos han sido reformados en una sola ocasión, otros por el contrario, lo han sido en múltiples veces como el 27 y el 73(47).

Ninguna constitución mexicana anterior a la de 1917, desde la Constitución de 1824 hasta la 1857, fue objeto de tantas modificaciones, desde luego, ninguna tuvo la vigencia que ha tenido la primera, que este año cumple 76 de su promulgación. No

(47) Tena Ramirez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1991, p.64

obstante lo anterior, no deja de sorprender el número tan grande y el contenido tan diverso de las reformas de que ha sido objeto la Constitución queretana.

Frente a un universo tan grande de modificaciones constitucionales, no pocos autores han intentado una clasificación de las mismas, Tena Ramírez de plano afirma que ante "ese proceso reformativo, no dirigido al parecer por criterio unificador, es punto menos que imposible formular una clasificación" (48).

Jorge Carpizo, por su parte, no desiste del intento, y después de afirmar que carecemos de un estudio serio sobre las reformas constitucionales a partir de 1917, establece la siguiente clasificación: a) reformas únicamente de carácter gramatical; b) reformas para regresar al precepto original de 1917; c) reformas de artículos mal colocados; d) reformas que aumentan las facultades del Presidente de la República; e) reformas para federalizar ciertas materias; f) reformas significativas por su contenido y g) reformas con alcances positivos (49).

Sayeg Helú también hace una clasificación de las reformas a la constitución de 1917, para él se clasifican de la siguiente manera: a) reformas gramaticales; b) reformas para llenar lagunas y precisar conceptos; c) reformas para desarrollar y concretar principios y d) reformas de reformas, éstas son las que han tenido por objeto, rectificar algunas de las reformas ya realizadas.

(48) Idem. El subrayado es nuestro

(49) Carpizo Jorge, *Las Reformas Constitucionales en México*, en *Estudios Constitucionales*, México, UNAM, 1983, pp.303-310

Las clasificaciones realizadas por Carpizo y Sayeg Helú, no nos aportan elementos importantes para nuestro trabajo, ya que las mismas no llegan a establecer lo que Tena Ramírez denomina el criterio unificador de las reformas, y que nosotros llamamos la idea política que les da unidad y coherencia. No obstante Sayeg Helú, aporta un principio de racionalización e integración ideológica de la reforma constitucional al afirmar que:

"A partir de la promulgación de la Carta de 1917... habría de seguir captando y atendiendo a sus nuevos requerimientos - y permitaseme insistir - dentro de esa misma tónica socio-liberal. Dentro de ella sería, precisamente, que hubieran de irse actualizando los propios postulados de la Revolución Mexicana..."(50)

Para Sayeg Helú, la Constitución de 1917 se fue reformando dentro de un contexto social-liberal. Para este autor, la ideología que dio uniformidad a la reforma constitucional, es la del liberalismo social mexicano.

No coincidimos con Sayeg en su visión socio-liberal de la reforma constitucional mexicana, para nosotros, la reforma desarrollada hasta el año de 1982, fue fundamentalmente de corte social. Efectivamente, los sucesivos gobiernos emanados de la Revolución Mexicana hasta 1982, se dieron a la tarea de desarrollar básicamente los principios de carácter social de la Constitución de 1917, inclusive en detrimento de los postulados liberales como el de la división de poderes, fortaleciendo aún más las facultades que el constituyente queretano había establecido en favor del Presidente de la República (51) y,

(50) Sayeg Helú, Jorge, op.cit., p.725. El subrayado es nuestro.

(51) Véase, Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, México, Siglo XXI, 1987 y del mismo autor Las Reformas Constitucionales, op.cit., p.307.

atrayendo nuevas esferas de competencia para la Federación en detrimento de las Entidades federativas, como fue el caso de la reforma del 6 de enero de 1929 que estableció que solamente al Congreso de la Unión podría expedir leyes en materia de trabajo, facultad que en el texto original de la Constitución se consignó en favor de los congresos locales.

Llevar a la realidad los postulados sociales de la Constitución de 1917, implicó la instauración y desarrollo de una importante Reforma Agraria para una mejor distribución de la tierra (52), la cual encontró su base constitucional en el artículo 27 y en sus sucesivas modificaciones (véanse por ejemplo las reformas del 10 de enero de 1934, que introdujo en la Constitución las disposiciones principales de la Ley del 6 de enero de 1915, y la del 12 de febrero de 1947 que estableció los límites de la pequeña propiedad inafectable). Comprendió también la consagración en nuestra Ley Suprema de un sistema de seguridad social, que cada vez llegara a más personas (reformas constitucionales promulgadas el 6 de enero de 1929 y el 3 de diciembre de 1974 que modificaron la fracción XXIX del artículo 123), así como la regulación de los derechos sociales relativos a la vivienda (reformas a la Constitución General de la República, promulgadas el 14 de febrero y el 10 de noviembre de 1972 a la fracción XII del apartado A y a las fracción XI, inciso f y XIII del apartado B del artículo 123, de acuerdo con las cuales se deberían crear organismos que proporcionaran financiamiento para

(52) Sobre el origen y desarrollo de la Reforma Agraria en México, consúltense Manzanilla Schaffer, Víctor, *La Reforma Agraria Mexicana*, México, Porrúa, 1977, pp.27-66

la adquisición, construcción o mejora de habitaciones).

Las reformas de que han sido objeto los artículos 27 y 123 constitucionales hasta principios de la década de los ochenta, son un excelente termómetro para confirmar nuestra aseveración de que la reforma constitucional, tuvo como origen llevar a la sociedad el programa social del Constituyente de Querétaro, que tuvo en el Estado a su principal promotor:

"Tomando como punto de partida los lineamientos iniciales establecidos en los artículos 27 y 123 de la Constitución Federal sobre la reforma agraria y los derechos mínimos de los trabajadores, las reformas posteriores implicaron una evolución que recoge el desarrollo del país...que elevaron a categorías de normas fundamentales varias instituciones que extendieron de manera considerable la intervención del Estado mexicano en numerosos campos de la vida económica y social." (53)

A partir de 1982 se gesta una transformación importante en el contenido ideológico de nuestra reforma constitucional; antes de ese año, la reforma tuvo su génesis en el propósito de actualizar y llevar a la realidad concreta el proyecto económico-social de los constituyentes queretanos. Con el sexenio de Miguel de la Madrid inicia un cambio sustancial en la idea política que nutrirá a la reforma de nuestro texto constitucional. Comenzará a abandonarse el esquema social, para implementar paulatinamente un nuevo proyecto liberal. Proyecto que desde nuestro punto de vista constituye un nuevo Constitucionalismo Liberal, inaugurado por De la Madrid, y que define Carlos Salinas de Gortari.

(53) Fix Zamudio, Héctor, El Estado Social de Derecho y la Constitución Mexicana, op.cit., p.120

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DELAMADRIDISTA - LA TRANSICION LIBERAL -

Este tercer capítulo, junto con el cuarto, constituyen la parte medular de nuestra investigación. En ellos trataremos de comprender la transformación ideológica del texto constitucional vigente, a través de sus reformas más importantes en los diez últimos años. Particularmente, en el presente capítulo nos avocaremos al análisis de la idea política dominante en algunas de las reformas realizadas a la Constitución General de la República durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, mismas que integran el inicio de una redefinición liberal en la Constitución vigente.

Pero antes expondremos brevemente los antecedentes inmediatos que dieron origen a la implantación en nuestro país, de un nuevo proyecto estatal y de un marco ideológico diferente de nuestra Ley Suprema.

1.- LA TRANSICION MEXICANA. ANTECEDENTES INMEDIATOS

De 1940 a 1968, México se caracterizó por una importante estabilidad política y un sostenido crecimiento económico, factores que motivaron se denominara a esta etapa de nuestra historia el "milagro mexicano" (1).

En lo económico, estos años se distinguen por el desarrollo de una importante base industrial y de un modelo de sustitución de importaciones que creó una economía cautiva dirigida

(1) Sobre el "milagro mexicano" consúltese la clásica obra de Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 57-128

fundamentalmente al mercado interno. Se supeditó la agricultura a la industria y se presentó un importante proceso de urbanización en el país, lo cual originó una emigración importante del campo a las grandes ciudades que demandaban mano de obra barata y poco calificada. Tuvimos un sostenido crecimiento del 6% anual, indiscutiblemente el más importante de toda América Latina, así como una importante estabilidad cambiaria y un marcado equilibrio entre precios y salarios.

En lo político, vivimos la etapa de consolidación de la estabilidad, que se caracterizó por colocar a la institución presidencial como última y primera instancia de decisión en nuestro país, además de la existencia de un partido político predominante en la vida pública. Ya en 1929, Plutarco Elías Calles había sentado las bases del Partido Nacional Revolucionario, que agrupó en su interior a las más importantes fuerzas políticas nacionales, con el objeto de que la lucha por el poder político tuviese causas estrictamente electorales y no militares como se acostumbró en los años inmediatamente posteriores al triunfo de la revolución (2). Lázaro Cárdenas, le cambió el nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana, e incorporó a los grupos populares de obreros y campesinos al proyecto político nacional, para darle al mismo una importante base social. Con Avila Camacho inició la etapa de la concertación política y de la unidad nacional. Se desarrolló una sólida estructura corporativa, con un férreo control sobre las

(2) Acerca del Partido Nacional Revolucionario, véase Ibarra Palafox, Francisco, Estructura del Partido Nacional Revolucionario, en El proyecto histórico del PNR, México, IEPES, 1990, pp. 125-172

organizaciones obreras y campesinas, fundamentalmente por conducto de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y de la Confederación Nacional Campesina (CNC). En general, durante el periodo comprendido entre 1940 y 1968, todas las negociaciones de carácter político y social se dieron a través de los instrumentos creados por el propio Estado para resolverlos, ya fuese con la mediación del PRI o de algún otro mecanismo institucional. El movimiento estudiantil de 1968 reprimido violentamente en octubre de ese año, fue el indicador de que el modelo de desarrollo mostraba ya sus primeros síntomas de agotamiento.

Importantes sectores de la industria mexicana, se habían fortalecido al amparo del modelo de sustitución de importaciones y con la política arancelaria y fiscal impuesta por el gobierno. Esto ocasionó la creación de una planta productiva poco competitiva a nivel internacional, que únicamente atendía el mercado interno con productos de mala calidad y a elevados precios. Los sectores industriales altamente tecnificados quedaron, desde un principio, en manos del capital extranjero, principalmente el norteamericano, que obtuvo un predominio como nunca antes lo había tenido en nuestro país. La riqueza nacional fue desproporcionadamente distribuida, concentrándose la misma en pocas manos. Se organizaron importantes movimientos sociales que desbordaron los mecanismos gubernamentales de solución de controversias. El desarrollo urbano también había creado una clase media que veía como sus oportunidades de ascenso social se restringían, de ello fue muestra palpable el movimiento de 1968.

Ante los signos del agotamiento del "milagro mexicano", en la década de los setenta con Luis Echeverría Álvarez, se intentó

actualizar el discurso ideológico de la Revolución Mexicana con un programa de gobierno que trató de reivindicar a los grupos sociales desprotegidos emanados del desarrollo estabilizador, además se quiso reorientar la planta productiva para comenzar a insertarla paulatinamente en el mercado internacional. Para financiar los gastos de expansión que el sector público requería, se hicieron necesarios importantes y constantes préstamos internacionales.

La política expansiva y del desarrollo compartido ocasionó a mediados de esa década una nueva ruptura: ahora con los grupos empresariales "modernos" que habían sido, precisamente, los beneficiarios de la estabilidad económica y política de los años anteriores, mismos que demostraron en esos momentos su relativa independencia del Estado, y su capacidad para desestabilizarlo.

En 1976 la balanza de pagos se encontró en un severo desequilibrio, lo que aunado a la estrepitosa fuga de capitales propiciada por el sector privado, provocó que el Banco de México finalmente retirara su apoyo al peso el 31 de agosto de ese año, trayendo consigo una importante devaluación de la unidad monetaria mexicana y una nueva crisis (3).

Al final de los años setenta la economía mexicana creció de manera significativa producto del desarrollo de la industria petrolera, pero esto motivó un importante aumento de las importaciones para estimular el crecimiento de esa industria. La

(3) Basáñez, Miguel, El pulso de los sexenios en México. 20 años de crisis en México, México, Siglo XXI, 1990, pp.48-60; también del mismo autor, La lucha por la hegemonía en México 1968-1990, México, Siglo XXI, 1990.

petrolización económica desalentó los esfuerzos destinados a diversificar las exportaciones, proceso que se había iniciado a principios de la década, lo cual ocasionó una progresiva desustitución de importaciones y una cada vez más decreciente capacidad para financiarlas con recursos provenientes de las exportaciones de manufacturas, financiamiento que tuvo que ser cubierto con más préstamos del extranjero, así el endeudamiento externo fue creciendo gravemente.

En el verano de 1982, la deuda externa era superior a los 80 mil millones de dólares (19 mil millones de dólares solamente en 1976), lo que significaba más de la mitad del PIB y cuyo vencimiento era a corto plazo. Esto hizo insostenible la situación para México, que se encontró ante la amenaza de insolvencia, con la consiguiente suspensión unilateral de pagos al exterior, reviviendo, de esta manera en el mundo, el peligro de un colapso financiero internacional si se dejaban de pagar los créditos.

La crisis sin precedentes que comenzamos a presenciar se acrecentó por la tremenda salida de capitales mexicanos hacia bancos extranjeros. Hubo una enorme crisis de liquidez, al grado de que a finales de agosto de 1982 el Banco de México se encontraba casi sin reservas internacionales. La incertidumbre, la especulación y la compra masiva de dólares en nuestro país, hicieron presa de todo mundo.

La nacionalización de la banca privada y la instauración de un severo control de cambios, anunciadas el 10. de septiembre por José López Portillo, representaron la única salida para

intervenir antes de que la crisis alcanzara su última fase (4). El 21 de ese mismo mes el presidente envió a la Cámara de Diputados el proyecto de reformas a la Constitución General de la República, que habría de reservar el servicio bancario y crediticio al Estado, regir las relaciones laborales de los trabajadores bancarios por el apartado B del artículo 123 y transformar al Banco de México en un organismo público descentralizado. Esta fue la última reforma de lo que había sido un Estado interventor y expansionista, modelo que demostró a finales de 1982 la inviabilidad de su continuidad.

La crisis de 1982, exhibió ante todo el deterioro del modelo estatal benefactor desarrollado por los gobiernos posrevolucionarios. El panorama que tenía en frente el nuevo gobierno de Miguel de la Madrid era de recesión, cancelación de créditos, cierre de los mercados internacionales, reducción drástica del gasto público y un crecimiento económico que para 1983 se preveía de cero por ciento.

De esta manera iniciamos a principios de la década de los ochenta, una verdadera transición hacia un Estado que ya no sería "benefactor" sino "promotor", que sería cada vez menos interventor y alentaría la participación de la sociedad civil en las áreas que anteriormente ocupaba y que propiciaría el desarrollo de las instituciones liberales en detrimento de sus programas sociales. Todo esto, desde luego, tendría repercusiones en la Constitución Vigente de 1917, que poco a poco fue reformanda. Coincidimos con Aguilar Camín y Lorenzo Meyer cuando

(4) Guillén Romo, Héctor, *El sexenio del crecimiento cero. México 1982-1988.*, México, ERA, 1990, pp. 49-55

al referirse al nuevo proyecto que comenzó a implementar De la Madrid, afirman:

"El México nuevo en que pensaba el nuevo gobierno era un país no centralizado sino descentralizado, no populista y corporativo sino liberal y democrático, no patrimonial ni corrupto sino moralmente renovado; no ineficiente y desagregado sino racional y nacionalmente planeado. Y no un Estado grande, laxo, subsidiador y feudalizado que había administrado hasta entonces el pacto histórico de la revolución de 1910-1917, sino un Estado chico, sin grasa, acotado claramente en sus facultades interventoras, económicamente realista, no deficitario y administrativamente moderno." (5)

Analicemos en seguida como ese importante cambio generado en nuestro país se reflejó en nuestra Constitución, la cual inició una redefinición liberal de su proyecto de Nación.

2.- ASPECTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DELAMADRIDISTA

Durante el periodo comprendido entre el 10. de diciembre de 1982 y el 30 de noviembre de 1988, lapso en el cual ocupó la Presidencia Miguel de la Madrid Hurtado, se expedieron dieciocho decretos de reformas y adiciones a la Constitución General de la República (6). Esto constituye un universo muy vasto de modificaciones a nuestro texto constitucional.

(5) Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1990, p. 261

(6) La fuente para obtener todas las reformas comprendidas del 10. de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988 fue el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, que posee una compilación de las mismas. De igual manera, Tena Ramírez les dedica un anexo exclusivo, véase de este autor, *Derecho Constitucional Mexicano*, op.cit., pp.645-646.

En virtud de lo anterior y por la extensión misma de la presente tesis, he seleccionado solamente algunas de esas reformas para examinar su contenido ideológico. No podría agotar de ninguna manera el análisis de todas ellas, esto implicaría una investigación de muchos meses más. Escogi las reformas que desde mi punto de vista, son las más importantes, por su trascendencia en el contexto de la propia Constitución y por contenido liberal.

Para los efectos de este trabajo, no desarrollaré el estudio de las modificaciones a nuestra Ley Suprema que se enmarcan dentro del pensamiento social, como son, por ejemplo, las reformas del 3 y 7 de febrero de 1983 al artículo 4o. de la Constitución, que establecieron, la primera, que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y que la Ley definiría las bases y modalidades para el acceso a los servicios sanitarios y establecería la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general y, la segunda, que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, dejando a la ley secundaria el establecimiento de los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar tal objetivo. En este mismo contexto se encuentra la reforma a la fracción VI del inciso A) del artículo 123 constitucional, que estableció que los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores, serán generales o profesionales, las características de los mismos, así como que tales salarios se fijarían por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno.

Igualmente, no examino aquellas reformas de carácter declarativo, que integran al texto constitucional principios

básicos que el Estado Mexicano ha venido desarrollando. Este es el caso de la modificación a la fracción X del artículo 89. del 11 de mayo de 1988, que elevó a rango constitucional los principios de autodeterminación de los pueblos, de no intervención, de solución pacífica de las controversias, de proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, de igualdad jurídica de los Estados, de cooperación internacional para el desarrollo y de lucha por la paz y la seguridad internacionales.

En fin, sería prolijo ennumerar las causas que han motivado la presente selección, me basta con señalar que la misma ha tenido como criterio fundamental el de elegir únicamente algunas de las reformas más importantes que nos permitan adentrarnos en el conocimiento del pensamiento liberal de la reforma constitucional delamadridista. Estoy consciente de algo: ninguna clasificación o selección nos dejará plenamente satisfechos, los criterios para la elaboración de las mismas son muchos y muy diversos.

Queremos subrayar que la presente tesis no pretende ser un estudio exhaustivo de la reforma constitucional de los diez últimos años, solamente revisará una parte de ella. Del periodo delamadridista estudiaremos el transfondo ideológico de cuatro importantes reformas y adiciones a la Constitución de 1917, que suman un total de 26 artículos constitucionales y un transitorio modificados, lo cual esperamos, nos brinde algunas luces para comprender el nuevo liberalismo constitucional. Las reformas que examinaremos son las siguientes:

A) Reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX, 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución General de la República (D.O.F. 3-II-1983).

B) Reformas y adiciones al título cuarto que comprende los artículos 108 al 114, así como a los artículos 22, 73 fracción VI base 4a. fracción V. 76, fracción VII, 94, 97, 127 y 134 constitucionales (D.O.F.28-XII-1982).

C) Reformas y adiciones al artículo 115 constitucional (D.O.F. 3-II-1983).

D) Reformas a los artículos 52, 53 segundo párrafo, 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV, 56, 60, 77, fracción IV y décimo octavo transitorio de la Constitución (D.O.F. 15-XII-1986).

3.- SOCIEDAD CIVIL Y RECTORIA ESTATAL

El decreto de reformas y adiciones constitucionales a los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX, 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, consignó básicamente que: A) corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional; B) el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y, llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general; C) al desarrollo económico de la nación concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado; D) el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se indican en el artículo 28 párrafo cuarto,

manteniendo siempre el gobierno federal, la propiedad y control de los organismos que en su caso se establezcan para el desarrollo de las mismas. Por lo que respecta a las áreas prioritarias, podrá participar por sí o con los sectores social y privado; E) se impulsará el desarrollo de la actividad económica de los sectores social y privado; F) el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo; G) habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal; H) es el Ejecutivo Federal el responsable de la formulación, instrumentación y evaluación del plan y de los programas de desarrollo; I) el Estado dispondrá de las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; J) el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral; K) se introdujo el concepto de práctica monopólica; L) se introducen bases para regular el abasto y los precios; M) se establecen las áreas estratégicas fundamentales, actividades que tendrá a su cargo en forma exclusiva el Estado, además de las que el Congreso de la Unión expresamente señale mediante leyes; N) se crearon las bases para que el Estado cuente con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y prioritarias; Ñ) se hizo explícito a nivel constitucional en casos de interés

público el régimen de concesiones para la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación y O) se asentaron las bases para el otorgamiento de subsidios. Pasemos enseguida a la revisión de las ideas.

La Iniciativa de Reformas enviada por el Presidente Miguel de la Madrid a la Cámara de Diputados (7), inicia cuestionando el desarrollo mexicano de los años anteriores:

"Se ha dado en México una acelerada modernización. Sin embargo, ésta no ha podido resolver con la celeridad necesaria los graves problemas de desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo."

La crítica que se dibuja en la iniciativa de reformas, está dirigida a los resultados del anterior esquema político y económico. Frente a ello, se hacía indispensable encaminar a la nación hacia un rumbo diferente, Miguel de la Madrid, no plantea con claridad cual será el rumbo a seguir, éste apenas comienza a trazarse, son los años de la transición. La definición del camino será definida con toda transparencia en el sexenio siguiente, sin embargo, De la Madrid, refiriéndose a la situación de crisis que se vive en esos momentos, expone la necesidad del cambio :

"Ante esta situación el país requiere asumir el problema de la definición del rumbo, de la estrategia de desarrollo a partir de principios constitucionales

(7) Para consultar las citas que hacemos a la Iniciativa de reformas constitucionales enviada por el Presidente de la República, véase, Iniciativa que envía el Ejecutivo Federal para reformar los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I., T.I., No. 47, 7 de diciembre de 1982, pp. 4-11

del desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la nación."

Ese cambio del cual habla De la Madrid, debe apoyarse en una creciente participación de la sociedad civil:

"Sin dejar de reconocer la heterogeneidad de la sociedad mexicana es necesario ir dando cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional"

La sociedad civil es el ámbito de las relaciones que se presentan entre individuos, grupos o clases sociales fuera de las relaciones de poder que se desarrollan en las instancias estatales. También por sociedad civil entendemos: el conjunto de conflictos económicos, políticos y sociales que no tienen su origen en el Estado; la base de la cual parten las demandas que el sistema político tiene la obligación de resolver; el terreno de las diversas formas de asociación, organización y movilización de las distintas fuerzas políticas que se dirigen a la conquista del poder y que no se agrupan en las instituciones del Estado(8).

La idea de la participación de la sociedad civil, trae consigo una menor injerencia del Estado en todos los espacios del quehacer público. Esta es una postura del liberalismo contemporáneo, que retoma la idea de que son los individuos reunidos en la sociedad y no el Estado, los verdaderos impulsores de las transformaciones sociales.

La reforma que estamos analizando, fue considerada por muchos como una continuación de la intervención estatal en la

(8) Bobbio, Norberto, Sociedad Civil, en Bobbio Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1988, pp. 1570-1576

economía. Esta interpretación es equivocada, en virtud de que, tal como lo estableció el artículo 25 reformado, ya no sería el Estado el único promotor del desarrollo nacional, se encontrarían trabajando junto con él, tanto los sectores privado como social. En este sentido, continúa diciendo la Iniciativa del Ejecutivo:

"En lo que concierne a la economía mixta mexicana se establece la concurrencia del sector público, del sector social y del privado en los propósitos generales del desarrollo nacional, incorporando a todas aquellas formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo nacional".

La reforma no habla de intervencionismo, pero sí de rectoría estatal; intentaba dejar establecido que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional (art.25), pero ¿por qué motivos establecer la rectoría del Estado cuando era imprescindible comenzar a dar plena participación a la sociedad civil? Porque en 1982, estamos en la última etapa de lo que fue la estrategia final de la economía cerrada y de la expansión estatal, es una reforma que se explica en este contexto, que apenas se está abriendo a la participación de la sociedad, pero que aún requiere de algo de Estado para que la economía se desenvuelva. Sin embargo -en esto quiero insistir- los conceptos de rectoría e intervencionismo son muy distintos: el primero significa dirigir, coordinar a los agentes económicos que se desenvuelven dentro de la sociedad, el segundo, por el contrario, quiere inhibir la actividad de los esos agentes, decidiendo por ellos.

Además era imprescindible afirmar constitucionalmente la rectoría estatal para recuperar la confianza perdida en el Estado, pues la crisis lo había debilitado enormemente. Confianza que era necesaria en esos momentos para salir del enorme bache en

el cual nos encontrábamos, ya que el Estado era el único capaz de iniciar la rehabilitación del país. Miguel de la Madrid es muy claro en ello al enviar su primer mensaje a la nación el 10. de diciembre de ese año, cuando tomó posesión de la Presidencia de la República, el Estado estaba debil en esos momentos :

"La fortaleza estatal garantiza la unidad de la Nación...El Estado Mexicano es fuerte, no porque se imponga arbitrariamente, sino porque cuenta con el concenso de las mayorías. Preservemos su fortaleza, pues no hay posibilidad de justicia en el Estado débil..." (9)

El llamado del Presidente era para rescatar una legitimidad casi perdida del Estado por la aguda crisis que se vivía esos días. Pero se hablaba de concurrencia entre todos los sectores del país, no de intervencionismo, lo cual es muy distinto, Federico Reyes Heróles aprecia bien la dimensión del cambio al comentar las reformas de que tratamos en éstos momentos:

"...el sistema político mexicano tiene un gran reto pues habrá de invertir la noción de lo que el mismo propuso como rectoría estatal durante las décadas que nos anteceden. Rectoría que, de ahora en adelante, no podrá confundirse con presencia gubernamental por medio de oficinas productoras de análisis, o por medio de empresas de Estado cuyos costos de operación no necesitaban ser revisados." (10)

Otra idea muy importante que se desprende de la Iniciativa y que se encuentra diseminada en todo su texto, es la de sujetar al Estado al principio legalidad y brindar de esta manera mayor seguridad jurídica a la actividad económica:

(9) Mensaje a la Nación dirigido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel de la Madrid Hurtado, en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I., T.I., No.45, 10. de diciembre de 1982, p.3

(10) Reyes Heróles, Federico, Neoliberalismo y Rectoría Estatal, en La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, op.cit., p.234

"Con el nuevo artículo 25 se fijan, por tanto, con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores al principio de legalidad, con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de la economía mixta mexicana..."

En el marco de los principios de legalidad y seguridad jurídica, deben considerarse: a) la adición de la fracción XIX al artículo 27 que estableció que el Estado con base a la Constitución "dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.."; b) la precisión de la áreas estratégicas que se hace en el artículo 28, no obstante que se deja abierta la posibilidad de que el Congreso de la Unión amplie dichas áreas; c) el fundamento constitucional para la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiera el Estado para el desarrollo de esas áreas estratégicas y de carácter prioritario y d) el establecimiento de la base constitucional para que el Estado concesione los servicios públicos o, la explotación, uso o aprovechamiento de los bienes del dominio de la Federación y, otorge subsidios.

Recordemos que en esos días aún estaba en la mente de todos la nacionalización bancaria decretada por el anterior Presidente José López Portillo, y que después se incorporaría a la Constitución, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, lo cual había provocado gran incertidumbre, sobre todo en el sector privado del país, que consideró que el Estado no tendría ya límites en su expansión. De la Madrid consciente de lo anterior, señaló que la reforma propuesta en su iniciativa tenía como uno de sus objetivos

medulares brindar seguridad jurídica a todos en materia económica, sujetando al Estado estrictamente al principio de legalidad, para que realizara sólo aquello que el orden jurídico le faculta.

Los principios de legalidad, seguridad jurídica y del Estado de Derecho, son básicos del pensamiento liberal, que no ha reparado en sostener que el Estado debe constreñirse a lo que su orden jurídico le permite. Los liberales consideran que los sistemas caracterizados por una importante intervención estatal toman frecuentemente decisiones políticas y no jurídicas, con el propósito de satisfacer, generalmente, las demandas de carácter económico y social de los grupos mayormente desprotegidos.

Por lo que se refiere al sistema de Planeación instituido en el artículo 26 constitucional, ésta no sería absoluta ni centralizadora como en los países socialistas, sino conforme a lo que establece el precepto reformado, será democrática y mediante la participación de los diversos sectores sociales recogería las aspiraciones y demandas de la sociedad, con ello la Iniciativa deja claramente ver el deseo de que sea la sociedad civil y no el Estado, la que dote de contenido al sistema nacional de planeación, se continúa, de esta manera, con la idea de menos Estado y más sociedad:

"Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación ..."

Federico Reyes Heróles entrevé claramente el rasgo descentralizador de la planeación. Nada más alejado de una

planeación estatizante y centralista, por el contrario, la reducción de la actividad estatal era necesaria en esos momentos de redefinición:

"Contracción es cierto, de la actividad de injerencia directa porque la situación financiera no permite otra actitud. Pero, por otro lado, ampliación de las relaciones sociales que se estrechan alrededor de la planeación." (11)

La Iniciativa del Ejecutivo para reformar los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales llegó a la Cámara de Diputados el día 7 de diciembre de 1982. El día 27 se presentó el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales ante el pleno de la misma para su discusión. Intervinieron más de treinta diputados tanto en pro como en contra del dictamen, a continuación exponemos las ideas más relevantes que en torno a la reforma propuesta por el Ejecutivo Federal, se desprenden del debate parlamentario que nos ocupa y que reflejan de mejor manera el marco ideológico liberal de la misma.

El diputado Ignacio Vital Jáuregui del Partido Demócrata Mexicano, al hablar en contra del dictamen, expresó que la reforma fomentaría una irrestricta intervención del Estado en las cuestiones económicas del país:

"Desgraciadamente, de aprobarse el texto de las reformas propuestas el resultado será contrario a tales metas, pues tan sólo servirá para delinear en las instituciones, un totalitarismo, una intervención sin límites del Estado en la economía y por lo tanto, en la vida de todos los mexicanos." (12)

Una posición parecida asumirá la fracción parlamentaria del

(11) *Ibid.*

(12) *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I., T.I., No.57, diciembre 27 de 1982, p.44.* Todos los subrayados que se encuentren en las citas que tomamos de los *Diarios de Debates del Congreso de la Unión*, que aparezcan en este capítulo y en el siguiente, son nuestros.

Partido Acción Nacional, que con su filosofía política sustentada en el valor de la persona humana, se opondrá a todo lo que considere que atenta contra la libertad y la participación del individuo. Bernardo Bátiz Vázquez en nombre de este partido manifestó:

"Queremos, también rectoría del Estado en la economía, rectoría, no propiedad y suplantación, rectoría que es dirigir y planear mediante los instrumentos constitucionales y legales que tiene el gobierno, rectoría que no debe ser dictadura; queremos un plan participativo no impuesto desde el Ejecutivo y queremos una definición clara de la economía mixta, y como nada de esto se resuelve y contiene el proyecto votaremos en su contra..." (13)

La postura que asumen tanto el PAN como el PDM, al referir que el dictamen puesto a discusión sólo traería consigo el totalitarismo y la intervención sin límites del Estado, no alcanzó a comprender el verdadero sentir de la reforma constitucional sometida a la consideración de la Cámara de Diputados.

El Partido Revolucionario Institucional, a través del diputado José Luis Lamadrid Sauza señaló, entre otras cosas, que el fin de la reforma es establecer orden y racionalidad en el actuar del Estado:

"Nuestro tiempo, demanda claridad sobre el papel del Estado en la economía; claridad sobre su acción rectora, nuestro tiempo exige objetividad sobre las funciones de la planeación democrática. De aquí, la necesidad de enmarcar estas materias en la Constitución; en esta forma, será insostenible afirmar como lo hemos oído hace apenas unos minutos que toda planeación es socialismo, que toda planeación es totalitarismo; ¡Cuando la planeación democrática, como la inscrita en la iniciativa de reformas, significa ordenación, racionalidad de la acción rectora del Estado !" (14)

(13) Ibid., p.41

(14) Ibid., p.53

Racionalidad y orden en la acción estatal son postulados del nuevo liberalismo que ha visto al Estado interventor como a una enorme máquina que ocupa todos los ámbitos de la vida social y económica de una manera desordenada y nociva. Si el estado es racional será eficaz y atenderá con prontitud las necesidades sociales, ser racional significará racionalizar los recursos del Estado y, por consiguiente, hacerlo más chico, racionalizado. Es la época de la razón liberal que nos exige disminuir el crecimiento y no de la voluntad política -que es irracional- la cual nos pide crecer aún cuando no se tengan recursos para ello.

Por su parte, el diputado Manuel Solares Mendiola del PRI defendió el proyecto, poniendo el acento en que la reforma promovería una mayor participación de los diversos sectores de la sociedad:

"La iniciativa no se orienta a la estatización de la sociedad mexicana, como pudieran argumentar algunas corrientes ideológicas minoritarias. Tampoco la inspira la claudicación, ni la intención ingenua de renunciar a derechos legítimos ganados en la lucha histórica del pueblo. La Iniciativa busca el juego democrático, busca hacer posible las condiciones que permitan a las fuerzas sociales manifestarse en un asunto de tanto interés público, como es el asunto del desarrollo nacional. Busca la concertación y la coparticipación de acciones..." (15)

Los diputados del Partido Socialista Unificado de México, se percataron de la posibilidad que se abría a otros grupos de la sociedad para su participación en las decisiones del desarrollo nacional, sin embargo, desde su óptica socialista, se opusieron por incluirse en la reforma al sector privado. Ellos deseaban que la economía siguiera en manos del Estado y que no se permitiera

(15) Ibid., p. 68

el acceso a ella de los particulares. Esto no resta importancia a la visión política de ese partido, que logró entender que las modificaciones no pretendían, de ninguna manera la estatización de la sociedad, sino su participación. Veamos lo que dice el diputado Arnaldo Córdova:

"La concepción de la "economía mixta", con sus "tres sectores", sencillamente no tiene cabida en nuestro texto constitucional. Esa concepción da a los propietarios privados de los medios de producción entre otras, la prerrogativa de decidir cómo, cuándo y en qué invertir su dinero en atención exclusiva en su derecho de ganancia" (16)

Del mismo partido, el diputado Salvador Castañeda O' Connor, hizo énfasis en la posición de impedir la participación del sector privado en la economía:

"...se ponen al mismo nivel constitucional -en el artículo 25-, los derechos de la nación, los de los particulares cuando todo mundo sabe que son derechos que tienen distinta jerarquía. Eso trató de acreditar aquí mi compañero Arnaldo Córdova, pero en los párrafos sexto y octavo, aún cuando se habla de sector social y se habla de algunas modalidades, ahí fundamentalmente se habla de apoyar e impulsar las empresas del sector privado de la economía y de alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares. Esto me parece, que es poner de cabeza los principios que le dieron brillo a la Constitución de 1917." (17)

Una de las intervenciones más interesantes del presente debate parlamentario, es la del diputado federal por Zacatecas Genaro Borrego Estrada, actual Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, quien desde entonces ya sugería la idea del liberalismo social, que llegaría

(16) Ibid., p. 52

(17) Ibid., p. 80

a ser la ideología oficial con Salinas de Gortari (18). La idea del liberalismo social, trata de recuperar básicamente el discurso liberal, dejando de lado paulatinamente el contenido social del mismo, esto, aunque se diga que ese liberalismo es "social", en mi concepto es como querer poner con letras grandes al liberalismo y, enseguida, con letras pequeñas el adjetivo de social. De esta manera, Borrego Estrada al referirse al origen histórico de la rectoría del Estado y de la economía mixta, así como a los valores fundamentales de la nacionalidad, afirmó lo siguiente:

"Estos principios establecidos en la Constitución, provienen de dos afluentes claros que conforman la mejor tradición ideológica, nuestra mejor tradición ideológica. El primero de ellos el que surge de la voluntad inquebrantable de los mexicanos de hacer siempre vigente un principio fundamental que ha venido a ser la pieza maestra de nuestro régimen político y su evolución: el principio de la soberanía popular...Este principio entraña un valor político, un valor del pueblo: la libertad.

Ya se refirió a la raíz liberal de lo que él considera la ideología nacional, enseguida se dirige a la raíz social:

"El otro rico afluente del que se nutre la fuerza ideológica contenida en la Constitución, es la Revolución Mexicana, porque la preponderancia exagerada, irrestricta, de la idea de libertad, produjo un sistema injusto y tiránico..."

Finalmente Borrego Estrada, refiriéndose al abuso que de la idea de libertad han hecho los poderosos en detrimento de los desvalidos, tratará de reivindicar el discurso liberal:

(18) Véase Discurso pronunciado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari el miércoles 4 de marzo de 1992 en el sexagésimo tercer aniversario del Partido Revolucionario Institucional, en La Jornada, jueves 5 de marzo.

"Pero el valor político de la libertad, desde su origen mismo ha sido patrimonio del pueblo y por ella luchó, por la libertad para todos, por la libertad al servicio de la justicia y la justicia como vía para la libertad." (19)

Lo anterior constituye, desde mi punto de vista, la reivindicación del valor fundamental del pensamiento liberal: la libertad, eso significa, en esencia, la idea del liberalismo social. En ninguna otra intervención de los diputados durante esa sesión del 27 de diciembre de 1982, encuentro referencia tan clara a la libertad como en la Borrego Estrada.

Cuando entró a discusión en lo particular la reforma propuesta al artículo 27 constitucional, la fracción parlamentaria de Acción Nacional, consideró que las adiciones referentes a la expedita y honesta administración de la justicia agraria, así como el concepto de desarrollo rural integral, no eran suficientes para la promoción del campo en México. Plantearon la necesidad de organización del agro con fines productivos, idea que tendrá plena aceptación con el gobierno de Salinas de Gortari mediante las reformas que promovió al artículo 27 constitucional en 1992. Francisco Calderón Ortiz, diputado panista señaló que:

"Cuando el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales dice que el rezago y la inseguridad jurídica son las dos grandes rémoras del progreso rural y los mayores obstáculos para impulsar la acción productiva...estamos solo parcialmente de acuerdo porque omite no se si deliberadamente o por involuntario olvido, otros elementos que han impedido el desarrollo de nuestras comunidades rurales. Este otro elemento es su organización con fines más políticos que productivos. Es evidente que a más de

(19) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I., T.I., No.57, diciembre 27 de 1982, p.82

60 años de consumada la Revolución, no se ha querido organizar al campo para la producción y sacarlo de su postración permanente." (20)

Las reformas que consolidarán los principios de la seguridad jurídica y la productividad en el medio rural mexicano, serán las promovidas por Salinas de Gortari en 1992, como veremos en el capítulo siguiente. Las reformas delamadridistas constituyen, en este aspecto, solamente un adelanto de lo que tendrá su culminación diez años más tarde.

Martha Chávez Padrón del Revolucionario Institucional, al intervenir en favor del dictamen, manifestó interesantes ideas sobre el campo mexicano que nos permiten entrever la dirección de las reformas salinistas en la década posterior. En primer lugar, se refiere al reparto agrario:

"...a partir de 1932, y en acatamiento a las necesidades reales del país en esa etapa, la reforma agraria puso énfasis mayor en el reparto de tierras, y su acento menor en el rubro de explotación de las mismas...A distancia histórica, ya podemos contemplar que la etapa del gran reparto agrario fue coincidente con una estabilidad política que permitió hasta el reagrupamiento social partidista, y un crecimiento del país tanto poblacional como de diversificación de sus fuerzas productivas." (21)

Desde luego que Chavez Padrón no llegó a sostener la idea de que el reparto agrario debía terminar, para ello tendremos que esperar todavía algunos años. Pero si podemos apreciar que se expresa de la reforma agraria y, en particular del reparto agrario, como de una etapa histórica que ha creado muy diversas realidades de aquellas que le dieron origen, a esta idea la he denominado la concepción histórica de la reforma agraria. La

(20) Ibid., p.99

(21) Ibid., 100

concepción del reparto agrario como un periodo histórico y no actual, significará a la larga que éste deberá concluir. Así es, cuando hasta los mismos integrantes del partido en el gobierno, comenzaron a percatarse de que la historia nos imponía circunstancias muy distintas de aquellas que motivaron la repartición de tierras, ¿ por qué sostenerla ? Este cambio de la realidad rural nacional, es subrayado por Chavez Padrón:

"...cuando estalló la Revolución Mexicana en 1910, la producción de las tierras rurales sólo requería de tierra y libertad y del uso acostumbrado del sistema de arado, pero a finales del presente siglo la agricultura en nuestro país ha sufrido un proceso notable de transformación, de tal manera que nuestra presencia es ya notoria en el concierto internacional, nuestra incultura presenta implicaciones de mecanización, alta tecnología y complejas relaciones con el mercado internacional, y querámoslo o no, estas consideraciones han ido modificando no sólo la concepción sino el tratamiento de la reforma agraria hacia su modernización e integralidad." (22)

Lo expresado por Chávez Padrón, constituye un precedente que vislumbra algunas necesidades que aunque ya eran evidentes, se ocultaban en esos momentos, para esperar un mejor momento.

Después de varias horas de discusión el dictamen fue aprobado en lo general por 240 votos en pro y 65 en contra. En lo particular el artículo 16 se aprobó por 233 votos, el 25 por 203, el 26 por 233, el 27 por 228, el 28 por 236 y el 73 por 221 votos.

En la Cámara de Senadores las Comisiones unidas: Segunda de Gobernación y Puntos Constitucionales integrada por los senadores Antonio Martínez Baez, Raúl Castellanos Jiménez, Víctor Manzanilla Schaffer y Adolfo Lugo Verduzco y la Comisión de Planeación del

(22) Ibid., p.101

Desarrollo Económico y Social conformada por Ernesto Millán Escalante, Mariano Palacios Alcocer, Héctor Vázquez Paredes, Arturo Romo Gutiérrez y Celso Humberto Delgado Ramirez. elaboraron el dictamen que se presentaría al pleno. La primera lectura del dictamen tuvo lugar el día 29 de diciembre de 1982, ese mismo día se le dispensó la segunda lectura, se sometió a discusión y aprobó.

Fue aprobado en lo general y particular sin ningún problema por 59 votos en pro, en lo general sólo hablaron tres senadores y en lo particular uno, todos en favor del dictamen ya que ese cuerpo legislativo se encontraba únicamente integrado por diputados del Partido Revolucionario Institucional (23).

4.- POR LA RENOVACION Y EFICIENCIA DEL ESTADO

Las reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114, así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución General de la República, publicadas el día 28 de diciembre de 1982, establecieron fundamentalmente: A) los sujetos a responsabilidad por el servicio público; B) los tres ámbitos de la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos: responsabilidad política cuando se incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales; la responsabilidad penal ordinaria, para cuya aplicación se requiere el juicio de procedencia; y la

(23) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Num. 59, 29 de diciembre de 1982, pp. 12-17

responsabilidad administrativa; C) las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito de los servidores públicos; D) los servidores públicos que podrán ser sujetos a juicio político, el procedimiento del mismo y las sanciones aplicables; E) los sujetos del juicio de procedencia, el procedimiento de éste y las sanciones que se aplicarán en este supuesto; F) la naturaleza de la responsabilidad administrativa y de sus sanciones; G) los plazos de prescripción para exigir responsabilidad a los servidores públicos.

Para complementar las reformas al Título Cuarto, se estableció también : A) que el decomiso del monto de lo ilícitamente apropiado por los servidores públicos, no se considerará como una pena confiscatoria; B) los casos en que los Magistrados y Jueces podrán ser destituidos por incurrir en responsabilidad; C) la competencia de la Cámara de Diputados en los casos de los juicios político y de procedencia; D) la competencia de la Cámara de Senadores en los casos de juicio político; E) los casos de destitución de los ministros, magistrados y jueces federales cuando incurran en responsabilidad; F) que los servidores públicos percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de sus funciones; G) que los recursos económicos del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales se administrarán con criterios de eficiencia, eficacia y honradez; H) las bases para las adquisiciones, arrendamientos, enajenación de bienes, prestación de servicios y para la contratación de obras por parte del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Pasemos al examen de las ideas que le dieron sustento a ésta reforma.

La Iniciativa del Ejecutivo Federal (24), comenzó señalando la obligación del Estado de prevenir y sancionar la corrupción, pues el pueblo urgía de una "renovación moral" de la sociedad:

"...el estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia la renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia moral."

Esto constituye una de las críticas más importantes al gobierno, desde el interior mismo del gobierno. Efectivamente, los años anteriores y, en especial, durante el sexenio de José López Portillo, se habían presentado hechos de corrupción que provocaron verdaderos escándalos. Pero lo anterior no sólo es una crítica a la corrupción de los servidores públicos, sino a todo el sistema en general, pues con un Estado que trataba de llegar a todos los rincones de la vida social, ineficiente y derrochador de recursos, la corrupción era únicamente la consecuencia más objetiva de un Estado patrimonialista donde se podían hacer negocios, y de la incapacidad del sistema para administrar sus recursos y brindar satisfacción a las demandas básicas de la población, que se encontraba sumergida en una de sus peores

(24) Sobre todas las citas que se hagan a la Iniciativa de reformas que nos ocupa, véase, Iniciativa de Reformas y Adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114, así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Madrid, Miguel de la, Marco Legislativo para el cambio, México, Presidencia de la República, 1983, pp.15-16 y 27

crisis. La crítica de la corrupción, implícitamente es una crítica al exterior modelo de desarrollo y, el hecho de que haya venido del gobierno mismo, nos permite entrever que éste ya comenzaba a cuestionarse su pasado y a pensar en un camino distinto. La autocrítica era el principio del cambio.

La necesidad de un Estado eficaz se dibuja ya en la Iniciativa. La lucha no es sólo contra la corrupción, sino, también en favor de la eficiencia :

"Para prevenir y sancionar con efectividad no bastan leyes idóneas. Además, son necesarios una voluntad política firme y una administración eficaz.(...) Si la renovación moral de la sociedad que ordena el pueblo de México ha de cumplirse, hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutelan la realización de nuestros valores nacionales."

La renovación moral, es también -en esto quiero insistir- renovación de las instituciones que se habían burocratizado y, en última instancia, renovación de todo el Estado, aquí radica la importancia de esta idea que analizamos y que se haya implícita en la reforma.

Más adelante, la Iniciativa hace un llamado a la sociedad, para que toda ella participe en el proceso de renovación moral:

"La exigencia de renovación moral también impone responsabilidades al pueblo, a la sociedad. La inmoralidad social nos afecta a todos y todos tenemos responsabilidad en el cumplimiento de lo que demandamos y exigimos. No podemos señalar exclusivamente las responsabilidades del Estado"

Lo anterior sugiere la apertura de espacios de participación cada vez más amplios para la sociedad, espacios que durante los años anteriores se consideraron vedados para la misma o, en manos exclusivamente del Estado. De la Madrid comienza a transformar

esta concepción, para así brindar a la sociedad civil mayor injerencia en la cuestiones públicas, inclusive en las referentes a la "moral social".

La Iniciativa del Ejecutivo fue discutida por el Senado de la República que fungió como cámara de origen, el 14 de diciembre de 1982. Fue aprobada en ese órgano legislativo por 57 votos a favor y ninguno en contra, sólo habló en favor de la misma el senador Mariano Palacios Alcocer, quien subrayó que la importancia de la Iniciativa consistía en armonizar los postulados de la moral y la política:

"Por eso creemos nosotros que en estos días de crisis cobra vida plena, y podemos retornar a las raíces de la cultura occidental al despolvar un viejo ejemplo del humanismo, de política y ética.(...) Y nosotros sabemos que ni política, ni derecho se justifican; ni Estado ni nación existen si no es en vista de valores morales que les den unidad y coherencia. A eso aspira la iniciativa, a identificar de manera armonizada la tarea política con el valor moral y su expresión objetiva en el derecho." (25)

El problema de las relaciones entre moral y política, es un viejo problema de la filosofía política, que se ha tratado de resolver de muy diversas maneras desde Aristóteles, pasando por Maquiavelo hasta nuestros días. Tiene su origen en el contraste que existe entre las acciones humanas públicas que son concretas, con determinadas reglas de conducta o normas morales que se consideran generales y fundamentales para todos los individuos y, sin las cuales la vida social no sería posible. Cuando Palacios Alcocer manifiesta que hay que armonizar a la política con la

(25) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Num. 46, 14 de diciembre de 1982, p.18

moral, implícitamente está reconociendo las desviaciones del actuar político del bien moral, esto expresa otra importante crítica del actuar público en México.

La importancia de las relaciones entre la moral y la política, radica en el hecho de que tratar de encontrar la identidad entre ambas, supone a su vez, intentar hallar la correspondencia entre el actuar privado y el actuar político, entre la vida privada y la vida pública. Esto es como querer privatizar a la política o, hacer de la actividad individual el eje de la acción pública, ideas ambas que nos remiten de alguna manera, a la concepción clásica del Estado liberal, que ve en el individuo al valor supremo de la sociedad. Norberto Bobbio, nos señala claramente el problema que comentamos:

"Este es uno de los tantos fragmentos en los cuales se aprecia que la distinción entre moral y política coincide con la diferencia entre lo privado y lo público. Lo que se llama correctamente moral opera solamente en la vida privada; en la pública hay otras reglas". (26)

La reforma que nos ocupa, fue discutida en la Cámara de Diputados el día 18 de diciembre de 1982, intervinieron en el debate quince diputados de las diversas fracciones parlamentarias.

El Partido Acción Nacional, en doctrina, considera a la moral no sólo como regla para el comportamiento humano, sino también para el actuar político, Los Principios de Doctrina del PAN señalan :

"Corresponde a la actividad política el establecimiento de un orden dinámico que permita, en las

(26) Bobbio, Norberto, Política y Moral, en Nexos, abril de 1992, p.33

circunstancias históricas concretas, la conservación y el incremento del bien común entendido no sólo como oportunidad personal, justa y real de acceso a los bienes humanos, sino también como el conjunto de valores morales, culturales y materiales, que han de conseguirse mediante la ayuda recíproca de los hombres." (27)

En este contexto de ideas el PAN apoyó la reforma propuesta por el Ejecutivo, el diputado panista Manuel Iguiniz González, dijo refiriéndose a la reforma:

"Es un buen principio de aplicación de moralidad, señores diputados, de exigencia de responsabilidades a los servidores públicos por los actos y omisiones en que incurran y es por esto por lo que votaremos los diputados de Acción Nacional, por la afirmativa en lo general". (28)

El diputado Juan Salgado Brito del Revolucionario Institucional, manifestó que el objeto de las reformas y de la renovación moral, es el de recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones :

"Pensamos que preservar la confianza popular y sostener la credibilidad de la ciudadanía en nuestras leyes e instituciones, es un reto que corresponde a todos afrontar como condición de convivencia pacífica y de progreso equilibrado. El proyecto de dictamen que nos ocupa...llega al seno de este Constituyente Permanente en momentos oportunos, porque todos estamos motivados ante la urgencia inaplazable de darnos instrumentos y mecanismos que conlleven a los mexicanos hacia una firme renovación moral de la sociedad y se instaure en la República un nuevo clima de seguridad y respeto..." (29)

(27) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I., T. I, No.53, 18 de diciembre de 1982, p.21

(28) Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, aprobados por la Asamblea Constituyente en sus sesiones del 15 y 16 de septiembre de 1939, México, EPESSA, 1991, p.37

(29) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, T.I., No. 53, 18 de diciembre de 1982, p.21

En 1982 vivimos uno de los momentos de mayor debilidad del Estado mexicano. Esto no tratará de resolverse con más Estado, más inversión pública o mayor intervencionismo, sino recuperando la confianza de la sociedad no sólo en el propio Estado, sino además en ella para que pasara a ser la principal promotora del desarrollo nacional. Ese clima de seguridad y respeto del que habla el diputado Salgado Brito, es de seguridad y respeto para la ciudadanía, que se sentía agraviada por la gran gran irresponsabilidad estatal, a la que atribuía, en buena medida, la crisis.

El dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, fue aprobado en lo general y en lo particular en esa misma sesión del 18 de diciembre. En lo general por 310 votos a favor y 10 en contra, en lo particular los artículos 108, 111, 112, 113 y 114 fueron aprobados por 300 votos, el 109 por 268 votos, el 110 por 267 y el artículo 73 por 257 votos, de esta manera quedaban sentadas en la Constitución las bases para la renovación y la regeneración del Estado.

5.- DESCENTRALIZACION, FEDERALISMO Y MUNICIPIO LIBRE

Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional publicadas el 3 de febrero de 1983 establecieron en términos generales, lo siguiente: A) las bases para la elección de los presidentes municipales, regidores y síndicos; B) las bases para la suspensión o desaparición de poderes municipales, así como para suspender o revocar a algunos de sus miembros; C) se concedió rango constitucional al manejo que de su patrimonio haga

el municipio y, se le facultó para expedir diversas disposiciones administrativas de carácter general; D) las bases para la determinación de los servicios públicos a cargo de los municipios; E) los fundamentos para la constitución de la hacienda municipal, estableciendo en su favor, los rendimientos que se obtengan de los bienes municipales, de los impuestos o contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, así mismo se consagró constitucionalmente el derecho de los municipios a recibir participaciones federales; F) se facultó a los municipios para intervenir en la zonificación y en la elaboración de sus planes de desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas, en el control del suelo dentro de sus jurisdicciones y en la regularización de la tenencia de la tierra; G) se instituyó el principio de representación proporcional en favor de todos los municipios; H) que las relaciones de trabajo tanto de los trabajadores al servicio de los Estados como de los municipios se regularán con base en las leyes expedidas por las legislaturas estatales, que deberán sujetarse a lo dispuesto en el artículo 123 y en sus disposiciones complementarias; I) se facultó a la Federación, Estados y Municipios para que puedan celebrar convenios, para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras, así como para la prestación de servicios públicos (30).

(30) Algunos estudios sobre la reforma de 1982 al artículo 115 pueden consultarse en Ruiz Massieu, José Francisco, Valades, Diego, et al., **Nuevo Derecho Constitucional Mexicano**, México, Porrúa, 1983, pp.191-388; asimismo, véase, Vázquez Paredes, Héctor, **El Nuevo Municipio Mexicano**, México, SEP, 1986

La Iniciativa de Reformas enviada a la Cámara de Senadores

31

por el Presidente de la República para modificar el artículo 115, comienza señalando que es el Municipio una institución profundamente arraigada en la idiosincracia del pueblo, de su vivir cotidiano y de su quehacer político, así como una conquista del Constituyente de Querétaro. Para reivindicar a la institución municipal, se hace necesario luchar contra el centralismo que ha imperado en México desde el triunfo de la Revolución:

" El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fue manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional "

La Iniciativa reconoce que el centralismo tiene su origen en la praxis política producto de las necesidades emergentes generadas durante la Revolución Mexicana y su posterior etapa de consolidación, mismas que requirieron de la centralización de facultades para promover, de manera más acelerada, el desarrollo social y económico del país, celeridad que no se podía imprimir delegando las facultades correspondientes en el sistema federal.

(31) Sobre las citas que se hagan a la Iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional, véase, *Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en Madrid, Miguel de la, op.cit., pp.15-17

Esta crítica que se hace al centralismo representa una más de las que se hicieron durante el gobierno delamadridista al anterior modelo estatal. Ya no se quiere centralismo de hecho, sino respeto al pacto federal establecido en la Constitución, ello significaba en última instancia, seguridad jurídica y no acciones gubernamentales centralizadoras de "facto" que, en aras del beneficio social desbordan el orden jurídico. Se propone fortalecer al sistema federal consagrado en la Constitución, lo cual se conseguirá primeramente fortificando al Municipio :

"La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial: indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución, tenemos la del municipio."

Si el sistema federal y el municipio ya están consignados en la Constitución, el principio sobre el cual descansará toda la reforma y, que a su vez, fortalecerá a esas dos instituciones, es el de la descentralización, es ésta, la idea política directora:

"...podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el Municipio Libre."

La Iniciativa de Reformas al artículo 115 de la Constitución fue discutida en la Cámara de Diputados el día 29 de diciembre de 1982. La mayor parte de los partidos políticos representados en ese órgano legislativo la apoyaron. Algunos como el Partido Acción Nacional, el Socialista de los Trabajadores y el Demócrata Mexicano, señalaron que la consigna por fortalecer al municipio, era una vieja demanda del pueblo mexicano y que formaba parte de

sus programas políticos.

El diputado David David del Revolucionario Institucional continúa con la crítica que Miguel de la Madrid inició contra las viejas prácticas políticas. Su ataque al centralismo, es aún más severo que el de la Iniciativa de Reformas, ya que en su opinión ese fenómeno obedece a una lógica de colonialismo interno:

"La armonía económica y social del país tiene que ver, entonces, con la perfecta adecuación que se puede lograr entre los fines nacionales y los particulares del municipio del país. Indudablemente que una estructura centralista dificulta lo anterior y favorece privilegios e irracionalidades y, sobre todo, favorece el desperdicio de la riqueza de la experiencia local en una lógica de colonialismo interno que favorece al centro en detrimento de la periferia". (32)

La Cámara de Diputados aprobó las reformas al 115 constitucional, por 293 votos a favor y 19 en contra, en esa misma sesión del 29 de diciembre. El Senado de la República dos días antes las había aprobado por 56 votos a favor y ninguno en contra, sólo hablaron tres senadores en pro del mismo (33).

6.- DEMOCRATIZACION

Finalmente, en este apartado analizaremos las reformas a los artículos 52, 53, segundo párrafo, 54 primer párrafo y fracciones II, III y IV, 56, 60, 77 fracción IV y décimo octavo transitorio de la Constitución General de la República, publicadas el 15 de diciembre de 1986, llamada por algunos "la reforma electoral de 1986". Siguiendo el esquema que hemos venido desarrollando,

(32) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I., T. I., No.59, 29 de diciembre de 1982, p.182

(33) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Num.55, 27 de diciembre de 1982, pp. 132-137

diremos que estas modificaciones introdujeron fundamentalmente lo siguiente : A) se mantuvo el sistema electoral mixto con dominante mayoritario de 300 diputados electos por mayoría relativa y se incrementó de 100 a 200 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, estableciéndose bases específicas para la elección de estos últimos; B) que no tendrá acceso a la representación proporcional el partido que hubiese obtenido el 51% o más de la votación y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos o, que obteniendo menos de ese porcentaje sus constancias de mayoría sean igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de ese cuerpo legislativo; C) el acceso a diputados de representación proporcional para el partido que obtenga 51% o más de la votación nacional efectiva y su número de constancias de mayoría relativa, represente un porcentaje inferior a dichos votos, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente su porcentaje de votos; D) el límite de que ningún partido podría obtener más de 350 diputados, que representaban el 70% de la integración de la cámara; E) la asignación de diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la cámara, para aquel partido que tuviera más constancias de mayoría, siempre y cuando ninguno hubiera alcanzado el 51% de la votación nacional o alcanzado la mitad más uno de los miembros de la cámara con sus constancias de mayoría, en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta se decidiría en favor del partido que haya alcanzado la mayor votación en la elección de diputados de

mayoría; F) la renovación del senado cada tres años; G) se ratificó el procedimiento de autocalificación. En el caso de la cámara de diputados el colegio electoral estaría integrado tanto por los presuntos diputados de mayoría relativa como de representación proporcional, a su vez, el del Senado de la República se compondría por los presuntos senadores como con los senadores de la legislatura anterior; H) se suprimió el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; I) la declaración de que corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, con la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos y J) se instituyó un Tribunal Electoral.

Me interesa señalar que las reformas a la Constitución en materia electoral, no tienen su origen en el gobierno de Miguel de la Madrid. Desde 1953 se presentó un paulatino proceso de apertura democrática cuando se concedió el voto a las mujeres. En 1963 se establecieron los diputados federales de partido. En 1969 se concedió el voto desde los 18 años. El sistema de diputados de partido se amplió en 1973, mismo que fue sustituido en 1977 por el sistema mixto de representación proporcional con predominante mayoritario, sistema este último, que sería ampliado con la reforma delamadridista.

La idea primaria que anima a la reforma electoral, es desde luego la democratización. La Iniciativa de Reformas enviada por el Ejecutivo Federal (34) expone en su primer párrafo:

(34) Iniciativa de Reformas a los Artículos 52, 53, Segundo Párrafo; 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III, y IV; 56, 60 y 77, Fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, No.23, 4 de noviembre de 1986, pp. 12 y ss.

"Iniciamos hoy un nuevo avance en la marcha del pueblo mexicano por la democracia. La democracia es el hilo conductor en la historia del pueblo de México(...) La democracia sintetiza hoy el consenso entre los mexicanos, su preservación, su perfeccionamiento impulsa la construcción del México renovado que nos hemos propuesto alcanzar."

La democratización era para De la Madrid parte de la renovación del Estado iniciada por él. Renovación que no únicamente era moral, ni abarcaba solamente el fortalecimiento del sistema federal, la descentralización o la integración de la sociedad civil al desarrollo económico nacional, sino que comprendía también la paulatina erradicación de las prácticas políticas autoritarias del México posrevolucionario, caracterizado por la supremacía del Ejecutivo Federal sobre los otros dos Poderes de la Unión y, el predominio de un partido político.

Hablar de perfeccionamiento democrático como se hace en la Iniciativa, intrínsecamente reconoce la debilidad de la democracia y el ejercicio autoritario del poder político. La democratización es, sin duda alguna, el aspecto más difícil de la reforma liberal en nuestro país, quizá por ello De la Madrid envió la iniciativa de reformas hasta 1986, después de una extensa consulta pública y no en su importante paquete de reformas de finales de 1982.

El perfeccionamiento de la democracia tiene su origen en la existencia de una sociedad civil más crítica, más informada y más que exige espacios de participación política:

"Hoy somos una sociedad urbana, las condiciones generales de vida, los medios de comunicación, la prensa, se traducen en la existencia de una ciudadanía,

más informada, participante, capacitada, decidida a conquistar nuevas y más dilatadas dimensiones democráticas."

El siguiente párrafo expone de manera muy clara la idea de la renovación nacional delamadridista, la cual abarcaba todos los ámbitos del quehacer público. La Renovación del Estado era emprendida para adaptarlo a las nuevas realidades. La democratización o renovación de las instituciones políticas, formaba parte de esa gran regeneración y se consideraba premisa necesaria para permitir al país ajustarse a las importantes transformaciones estructurales del país:

"Renovar las instituciones políticas, económicas y sociales es la condición para adaptarlas a la nueva realidad que nuestras propias instituciones nos han permitido conquistar y para proyectarlas hacia el alcance de nuevas metas. El sentido profundo de la renovación nacional y, en el área de la vida política, la razón de la democratización integral es ese: contar con el andamiaje político e institucional que nos permita abordar plenamente nuestra condición de sociedad moderna y transcurrir pacíficamente en esta etapa de profundas transformaciones estructurales que hemos emprendido."

La iniciativa de reformas fue sometida a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados el día 27 de noviembre de 1986, para su discusión en lo general y en lo particular hubo más de sesenta y seis intervenciones, por lo que el debate se prolongó más allá de las 4:30 horas del día siguiente.

Los diputados del Revolucionario Institucional siguiendo la línea marcada por el Presidente de la República en su Iniciativa de Reformas, sostuvieron que con ella se avanzaba en el proceso de perfeccionamiento de la democracia, en este sentido Cesar Augusto Santiago dijo:

"...porque no concebimos de manera limitada la democracia, es precisamente por lo que nuestra

concepción democrática la mantenemos en constante perfeccionamiento con una capacidad tal, que pueda responder de manera permanente a las modificaciones de la vida social y conformar sus instituciones y sus normas de acuerdo con esa realidad y de acuerdo con esas demandas." (35)

Los legisladores priistas desarrollaron aún más las ideas expresadas en la Iniciativa, como eso que dice Cesar Augusto Santiago de que su concepción democrática la mantienen en constante perfeccionamiento, ¿ acaso quiere decir con ello que nuestra democracia será siempre imperfecta ? Parece ser que eso es lo que trata de expresar.

Inclusive fueron más radicales que el propio Presidente cuando les tocó defender el sistema mixto de predominante mayoritario, Cesar Augusto Santiago dice que el poder no se comparte se ejerce y lo ejerce la mayoría, en nuestro caso el PRI:

"Es evidente que en la iniciativa se reafirma el principio de la mayoría, hay una clara definición, la democracia implica el gobierno del pueblo, pero con una definición de mayoría, los sistemas de representación proporcional en este contexto son un avance que reconoce que en el gobierno de las mayorías debe tener participación la minoría, y ahí no comparto categóricamente la afirmación del diputado Garcia Cervantes de que el poder se comparte, señor diputado, el poder se ejerce, no se comparte." (36)

Por su parte Diego Valadés Ríos, aclara a la oposición que la reforma no pretende la completa democratización de las instituciones o, en otras palabras, la plena democracia en el país, es sólo un paso más del mejoramiento democrático:

"...por otra parte en ningún momento se ha dicho que ésta sea una reforma que ve fin al proceso de

(35) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, AÑO II, No.34, 27 de noviembre de 1986, p. 109

(36) Ibid. pp.109-110

transformación institucional en el país... estamos simplemente planteando las posibilidades de transformación, que a la luz, de la experiencia acumulada y de acuerdo con las posibilidades que actualmente, nosotros podemos ver, apreciar, es posible que tengamos en el proceso siempre inacabado de mejoramiento de la representación democrática." (37)

Tomando en cuenta las ideas expuestas por los diputados priistas, la democratización es un paulatino proceso de apertura de espacios políticos, de participación de las minorías, pero que envuelve a su vez la idea de que la democracia no podrá ser integral, es decir, la idea de la democratización conlleva implícitamente la existencia de un gobierno de corte autoritario, que se renueva un poco pero que en esencia sigue siendo el mismo.

La democratización, es muy distinta al principio de la democracia por la que lucharon los liberales del siglo pasado, ésta pretendía el gobierno del pueblo, la soberanía popular; la democratización -que es una idea del México posrevolucionario- por su parte, significa simplemente, algo de apertura dentro del gobierno de las "mayorías".

Que quede muy claro, democracia y democratización no significan lo mismo, el primero es un valor político, bien podríamos calificarlo como un ideal político que supone la potestad soberana del pueblo, el segundo es realista y requiere de la existencia de un gobierno fuerte, no democrático; el primero tiene su origen en las luchas de los liberales del siglo XIX, el segundo es una creación de los gobiernos emanados de la revolución.

(37) Ibid., p. 124

Finalmente, por lo que respecta a la diputación priista, como hemos podido ver, esta defendió con ahínco la idea del sistema mixto con predominante mayoritario; el diputado Francisco Berlín Valenzuela, de plano hizo una apología del sistema político mexicano:

"Miremos otros continentes, contemplemos a otros países, sino se están debatiendo en una constante involución, observemos a Uruguay, Argentina o a Chile en los últimos años, y veremos cómo para estos países, México sigue siendo un ideal a alcanzar en la estabilidad de su sistema político, basta comparar a México con cualquiera de ellos". (38)

Casi toda la oposición se opuso al dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales elaboró sobre la Iniciativa enviada por el Ejecutivo. Los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Mexicano de los Trabajadores, Revolucionario de los Trabajadores y Demócrata Mexicano, presentaron conjuntamente una iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos en materia electoral, misma que fue desechada. También el Partido Popular Socialista presentó una iniciativa de reformas, igualmente desechada.

La oposición argumentó fundamentalmente que no aceptaba la propuesta del Presidente de la República, porque la misma no garantizaba la imparcialidad de los órganos electorales ni la efectividad del sufragio, de esta manera decía Arnoldo Martínez Verdugo del PSUM:

"La principal de estas reformas, es la relativa a la necesidad de introducir modificaciones que garanticen la limpieza del proceso electoral. Que aseguren o avancen hasta lograr la transparencia del ejercicio del sufragio, la garantía de una calificación objetiva

(38) Ibid., p.164

de los resultados electorales y, también, la existencia de mecanismos de apelación respecto de anomalías y otros aspectos relacionados.

A mi me parece que en este conjunto de cuestiones es dónde tiene que definirse el carácter de una reforma hecha en estos momentos, esto es lo que puede determinar si es un avance ..." (39)

Ricardo Francisco García Cervantes diputado panista, hizo la misma pregunta que se hacía Madero a principios de siglo, además de subrayar que la democratización comenzaría con el respeto al voto:

"Queda vigente en el seno de esta Cámara, la pregunta que el diputado Gastón Mercado hizo al Secretario de Gobernación y que éste no dio respuesta. Hoy se la lanzamos a los diputados de la mayoría relativa, ¿consideran, señores diputados, preparados al pueblo de México para la democracia? También rechazamos el dictamen, porque consideramos impropio elevar el número de diputados a 500, si lo que se busca es mayor representatividad, que se respete el voto(...)Es menester, señores diputados, darle vigencia al contenido de la democracia y darle legitimidad a la forma de la democracia, ello comenzará cuando se respete la voluntad expresa en el voto..." (40)

Tal parece que estamos a principios de siglo, cuando Madero afirmaba que México se encontraba apto para la democracia y exigía sufragio efectivo. El discurso de la oposición mexicana constituye, sin lugar a dudas, un discurso liberal que ve en el principio democrático, su principal arma de lucha. Efectivamente, democracia es por lo que siempre ha clamado la oposición en nuestro país, tanto la izquierda como la derecha. Por ello, no debe extrañarnos que la izquierda haya terminado en 1989, reagrupándose en un partido que aunque careciendo de un programa social y económico alternativo al que está llevando a

(39) *Ibid.*, p. 113

(40) *Ibid.*, p. 107

cabo el gobierno, por el contrario, si mantuviera una permanente lucha por el respeto al voto, como es el caso del Partido de la Revolución Democrática. Por su parte, la derecha agrupada principalmente en Acción Nacional, se fundó desde sus orígenes, como un gran movimiento en favor de la democracia (41).

La democracia en el país, como hemos podido apreciar avanza muy lentamente hasta en las ideas, las intervenciones de los diputados priistas así lo confirman. La transformación del Estado mexicano, ha caminado mucho más rápido en la esfera económica que en la política, esto se apreciará con toda claridad en el siguiente capítulo, cuando analicemos la reforma salinista, la cual ha sido, en sus aspectos más importantes, de carácter económico. Por lo pronto queremos concluir el presente capítulo con las ideas de Germán Tena Orozco diputado panista, quien al referirse a la postración del anterior modelo de desarrollo mexicano, puso de manifiesto el desfase entre la economía y la política mexicanas:

"...la crisis que sacude al país, no sólo es coyuntural y de crecimiento según manifestaron, es un trance histórico producto del agotamiento del modelo de organización social, económica y política que por no haberse atinado a imprimirle adaptaciones paulatinas y audaces en sexenios pasados, ha quedado en una situación de extrema vulnerabilidad, frente a los rápidos y profundos cambios que están ocurriendo(...)consecuentemente el futuro de la Nación mexicana, está contenido en dos alternativas: modernización o autoritarismo.

A juzgar por el sentido de las comparencias a las que aludí en un principio, se aprecia que la fuerza modernizadora ha encontrado menos resistencia en el ámbito económico y avanza por ese camino, no así

(41) Sobre la tradición democrática de la oposición mexicana y en particular de Acción Nacional, véase, Loeza, Soledad, El PAN: De la oposición leal a la impaciencia electoral, en El llamado de las urnas, México, Cal y Arena, 1989, pp.241-266

en el terreno político, donde el autoritarismo pareciera haber constituido un valuarte." (42)

El dictamen se aprobó en lo general con 190 votos en pro y 44 en contra, se reservaron para su discusión en lo particular los artículos 1o. y 2o del mismo dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, los que fueron aprobados conjuntamente por 200 votos a favor y 35 en contra.

(42) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, No.34, 27 de noviembre de 1986, p.174

CAPITULO CUARTO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL SALINISTA -LA DEFINICION LIBERAL-

...el concepto profano de época moderna expresa la convicción de que el futuro ha comenzado ya; significa la época que vive orientada hacia el futuro, que se ha abierto a lo nuevo futuro.

Jürgen Habermas

La reforma constitucional que ha tenido lugar en el periodo comprendido entre el 10. de diciembre de 1988 hasta diciembre de 1992, comprende las siguientes modificaciones y adiciones a la Constitución:

A) Reformas y adiciones a los artículos 5, 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3 a. y derogación de los artículos transitorios 17, 18 y 19, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(D.O.F. 6-IV-1990). Reforma en Materia Electoral

B) Derogación del párrafo quinto del artículo 28, y modificaciones y adiciones al inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución General de la República (D.O.F. 27-VI-1990). Reforma que instauró el servicio mixto de banca y crédito

C) Reformas al artículo 27 de la Constitución General de la República (D.O.F. 6-I-1992) Reforma en materia agraria

D) Reformas a los artículos 30., 50., 24, 27 130 y adición del artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.F. 28-I-1992).

Reforma en Materia de Culto Religioso

E) Reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.F. 28-I-1992) Reforma para la protección y promoción de la comunidades indígenas

F) Reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.F. 28-I-1992). Reforma en materia de derechos humanos.

Para la elaboración del presente capítulo, hemos seleccionado de los seis procesos de reformas y adiciones a la Constitución Política de 1917, realizados durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuatro de ellos: los que se indican en los incisos B, C, D y F. Efectivamente, en el presente capítulo revisaremos las ideas que generaron las reformas que establecieron el servicio mixto de banca y crédito, las reformas en materia agraria, de culto religioso y de derechos humanos. Conforme vayamos avanzando en este capítulo podremos ir apreciando la definición del nuevo proyecto liberal que marcan esas reformas.

1.- LA REDUCCION DEL ESTADO. EL SERVICIO DE BANCA Y CREDITO

El Decreto que derogó el párrafo quinto del artículo 28, modificó y adicionó el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 y reformó la fracción XIII bis del apartado B del mismo precepto de la Constitución General de la República, estableció lo siguiente: A) que el servicio de banca y crédito, deja de considerarse como servicio público; B) se eliminó la exclusividad del Estado para prestar el servicio de banca y

crédito y, por consiguiente, la imposibilidad para otorgar concesiones en este rubro; C) que las relaciones de los trabajadores de este servicio se regirán por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 Constitucional.

La Iniciativa de Reformas enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 2 de mayo de 1992 (1), comenzó señalando que el Estado mexicano desde finales de los años veinte, había asumido importantes responsabilidades para prestar servicios, proveer bienes básicos, guiar el ejercicio de las libertades, promover la formación de organizaciones sociales, construir infraestructura y alentar la industrialización del país. Esto motivó la creación de dependencias y organismos públicos para atender las demandas tanto del campo como de la ciudad. En síntesis, que en México asistimos, durante ese lapso, a la creación de un Estado propietario. Sin embargo, todo este proceso, dice la Iniciativa, generó a su vez, en nuestro país una nueva realidad y, por consiguiente, una nueva demanda de transformación, la sociedad en su conjunto, señala, ha resentido un importante cambio y de igual manera el contexto internacional muestra una nueva faceta. Si antes el Estado propietario fue útil, ahora ya no lo es, actualmente constituye un obstáculo para el desarrollo de la nación :

"El ensanchamiento creciente del Estado en muchos ámbitos de la vida social, útil en otro tiempo, hoy compete con el cumplimiento de algunas de sus

(1) Sobre las citas que se hagan a la Iniciativa del Ejecutivo Federal que nos ocupa, véase, *Iniciativa de Decreto que Modifica los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año II, No. 6, 3 de mayo de 1990 pp. 7-13.

funciones básicas y, en ocasiones, lo impide. Ese carácter crecientemente propietario y proveedor del Estado, frente a una sociedad madura, organizada, diversificada y plural, inhibe la iniciativa de las personas y de los grupos...el Estado ha tenido que enfrentarse a un dilema: atender crecientemente todas las propiedades nacionales o responder eficazmente a las necesidades populares."

Con las reformas del 3 de febrero de 1983 que establecieron el denominado capítulo económico de la Constitución, ya comenzaba a hablarse de una creciente madurez de la sociedad civil y de la necesidad de abrirle espacios de participación. Ahora, después de siete años, Salinas de Gortari sostiene que esa sociedad se encuentra ya madura y organizada. Decir que la sociedad ha madurado, significa que ya se puede hacer cargo de las actividades que antes tenía a su cargo el Estado propietario, como lo es, por ejemplo, el servicio de banca y crédito.

La crítica del Estado propietario, lleva en su seno, la idea de una sociedad apta para hacerse cargo de su propio destino, sin la participación estatal. Si antes, con las reformas de 1983, se requirió consagrar la rectoría económica del Estado y la concurrencia de los distintos sectores de la sociedad en el desarrollo nacional, en 1990 sin negar la rectoría estatal, se piensa que esa sociedad puede hacerse cargo, ella sola, de determinadas áreas que fueron competencia del Estado.

Las anteriores ideas, expresadas en la Iniciativa, se encuadran en el pensamiento liberal de finales de siglo: más sociedad y menos Estado. La actividad estatal es vista como inhibitoria de la acción individual y grupal. Ahora - y eso lo sugiere la Iniciativa -, lo que necesitamos es dejar que la sociedad sea libre, o si se quiere, más libre de lo que era.

Además, se comienza a plantear una interesante alternativa: o se atienden las propiedades del Estado o se da prioridad a las necesidades populares. Para Salinas, la opción a tomar es la segunda, esto es, atender los requerimientos básicos de la población debe ser el objetivo del Estado. Esto no está muy alejado del Estado liberal, concebido como un guardian de los derechos individuales y que proporciona únicamente los servicios elementales que requiere la colectividad.

Del análisis de las circunstancias actuales, Salinas de Gortari, propone en su Iniciativa una Reforma del Estado:

"La Reforma del Estado implica abandonar concepciones ligadas a realidades y circunstancias del pasado y a situaciones internacionales superadas; entre ellas, la identificación que asociaba más propiedad estatal con más justicia y mayor fortaleza. Ahora, frente a los cambios en México y el mundo, la atención de las responsabilidades básicas del Estado requiere una más selectiva propiedad estatal y una más amplia participación de la sociedad. Se impone, por ello, un ejercicio moderno de la autoridad del Estado, menos propietario y más efectivo en la conducción y promoción del desarrollo nacional..."

Ya no se trata solamente de "renovar" como se intentó con Miguel de la Madrid, sino de "reformar". Hay diferencia en los términos, nos interesa resaltarla: renovar significa hacer como de nueva una cosa, volverla a su primer estado, reformar quiere decir volver a formar, rehacer (2), el segundo vocablo implica un cambio más trascendente. La renovación del Estado, la podemos entender como aquel proceso de cambios que procuraron regresar a la organización estatal a su primer momento, es decir, a su estado original, por el contrario, la reforma del Estado sugiere

(2) Hachette Castell, Diccionario Enciclopédico de la Lengua Española, Barcelona España, 1981, Tomos 9 y 10

que se puede crear una organización totalmente distinta. La tesis salinista es, indiscutiblemente, radical.

Idea en la cual se encuadra toda la reforma salinista es la de la modernización. No es fácil proporcionar una definición del concepto de modernización, sin embargo, la puedo definir como el proceso a través del cual se genera una mayor capacidad del estado para encabezar los negocios públicos y atender las exigencias de la sociedad, así como una mayor aptitud de ésta última para asumir sus compromisos económicos y políticos (3).

La modernización política respecto de la sociedad se verifica cuando tiene lugar un tránsito hacia una sociedad civil más crítica y participativa, más unida entre sí por vínculos de colaboración, tránsito que se ve acompañado por la expansión del derecho al voto y de la participación política en general. La modernización política respecto del poder público y de todo el sistema, tiene lugar cuando se presenta un aumento de la capacidad de las autoridades en su conjunto para dirigir los asuntos públicos y atender las demandas sociales.

La modernización económica es el proceso a través del cual, un determinado sistema se hace más racional y eficiente, la racionalidad radica en la correspondencia que hay entre los medios y los fines, y la eficiencia se mide, en términos generales, en la capacidad del Estado y de la sociedad para generar más riqueza.

(3) Pasquino, Gianfranco, *Modernización*, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1988, T.II., pp. 1038-1049

Como podemos apreciar, la modernización va estrechamente unida a las ideas de eficiencia y racionalidad del Estado, fortalecimiento de la sociedad civil, ampliación del voto y por consiguiente a la democracia. Habermas nos expone lo que ha significado la modernización en la segunda década de este siglo:

"El concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos y que se refuerzan mutuamente; a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo... a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de valores y normas, etc." (4)

La modernización de las instituciones bancarias quedará en manos principalmente de la sociedad, pues será con sus recursos como se eficiente y mejore el servicio de banca y crédito, esa modernización ya no será más con recursos del Estado:

"Al ampliar la esfera de acción de los sectores privado y social en la prestación del servicio de banca y crédito, no será necesario canalizar fondos públicos adicionales en la aún necesaria capitalización e indispensable modernización de las instituciones."

Si el servicio de banca y crédito queda principalmente a cargo de la sociedad civil, y tal servicio es indispensable para el desarrollo nacional, en buena medida, ese desarrollo estará a cargo de la sociedad

"Necesitamos ampliar el concurso del mayor número de mexicanos en el capital de los bancos para enfrentar con éxito la transformación financiera. La banca va a promover el desarrollo nacional. Ello lo permite la mayor participación de la sociedad en su control y gestión y lo garantiza la norma reguladora del Estado. Asimismo, necesitamos que la banca se ligue aún más con el aparato productivo e impulse, particularmente las actividades del sector exportador del país".

(4) Habermas, Jürgen, El discurso filosófico de la modernidad, Madrid, 1989, p. 12

Podemos concluir señalando que de la Iniciativa de Reformas se desprende que es la sociedad civil y no el Estado el sujeto activo de la modernización, a éste sólo compete el papel de rector y coordinador de ese proceso.

Dentro del discurso que trata de brindar mayores espacios a la sociedad, necesariamente tiene que aparecer la idea de la democratización en la participación de los capitales de las instituciones bancarias, para que todos colaboren en condiciones de igualdad, según lo que establece el liberalismo que busca la libre concurrencia de todos, sin la formación de monopolios o privilegios:

"El restablecimiento del régimen mixto de propiedad en la banca no significa ni el retorno de privilegios, ni el abandono de la rectoría del Estado...La profundización de los mercados de dinero y capitales, la diversificación de instrumentos e intermediarios y la mayor competencia entre ellos impiden que se formen monopolios de asignación de recursos o que se canalicen éstos de forma preferencial en favor de intereses de grupos particulares, como pudo ocurrir en el pasado.

Se busca la diversificación accionaria y la participación democrática en el capital de las instituciones bancarias. No se trata de volver a prácticas y situaciones ya superadas"

Desde luego, las ideas en ocasiones, no coinciden con la realidad. La banca privatizada, en la actualidad, posee 130 mil accionistas, de los cuales sólo 330 ejercen el verdadero control de ella. A poco más de un año de que se subastó la primera institución bancaria, se han integrado en nuestro país 20 grupos financieros, cuyos consejos de administración cuentan con la participación de 20 de los 38 integrantes del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, la organización más importante de la iniciativa privada, la que - por cierto- desde finales de los

setenta y principios de la década siguiente, ha venido sosteniendo un proyecto de nación esencialmente liberal (5).

En general, basta señalar que a partir de 1971, en que se concedió la primera autorización para la integración de grupos financieros, se ha generado un acelerado proceso de concentración de capitales, en el que no más de 500 personas controlan un monto de recursos equivalentes a la mitad del producto interno bruto de este año (6). Lo anterior nos muestra hasta que grado, ha fracasado el intento de diversificación accionaria y democratización de capitales y, por el contrario, como se acelera la concentración de la riqueza en unas pocas manos.

Nos enfrentamos en este final de siglo, a un liberalismo antiigualitario, que habla de participación de la sociedad, pero sólo se refiere a un sector de la misma -del que puede comprar las acciones de los bancos lo que desde luego no podrán hacer los sectores medios y populares-, este no es un liberalismo como el del siglo XIX, que luchó por los principios fundamentales de igualdad y por la supresión de los privilegios. El liberalismo de finales del siglo XX, es eminentemente realista pues implícitamente deberá sostener que sólo podrán competir los que

(5) El sector privado mexicano ha venido sosteniendo desde hace varios años, un conjunto de ideas sobre sociedad, Estado, gasto público, comercio exterior, educación, trabajo, etcétera, que constituye uno de los antecedentes más importantes de lo que he denominado el Nuevo Liberalismo, sobre el particular, véase, Sánchez Bringas, Enrique, La Rectoría Económica del Estado y el Sector Privado, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM, Año XXII, Número 65, Mayo-Agosto de 1989, pp.547-567

(6) Espinosa, María de Jesús y Zúñiga, Juan Antonio, El Sistema Financiero: Un año de cambios, en La Jornada, 5 de octubre de 1992.

están en condiciones de hacerlo, tenderá a la creación de privilegios, mientras el liberalismo decimonónico, por el contrario, tendía a la persecución de valores e ideales políticos de igualdad.

La Iniciativa fue sometida a discusión del pleno de la Cámara de Diputados el 11 de mayo de 1990. Isidro Aguilera Ortiz, en el voto particular del PRD, se manifestó en contra del dictamen sometido a su consideración y subrayó el carácter antiigualitario del liberalismo mexicano:

"Es aún más falso que la privatización obedezca al supuesto planteamiento gubernamental de fortalecer la sociedad. Los posibles compradores de las acciones de la banca no son la sociedad, sino un pequeñísimo grupo oligárquico de especuladores financieros, y unos selectos bancos internacionales..." (7)

Es importante destacar que el voto a favor de los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, parte de afirmar que la rectoría del Estado en la economía no se contraponen en lo absoluto con el ideario liberal. Se desea un estado rector, promotor, no interventor y propietario, estas ideas son expuestas muy claramente a lo largo del debate. Bernardo Batiz del PAN, cuya posición no difiere ya de la del PRI, dice al respecto :

"Reconocimos desde entonces y lo hacemos ahora, que el Estado debe ser el rector de la economía, sin que esto por supuesto signifique que debe de adueñarse de los bienes productivos y de acaparar las áreas económicas y de monopolizar los servicios. Nunca Acción Nacional se ha opuesto a una sana economía mixta, ni ha considerado negativo que el Estado use los medios necesarios para dar agilidad, eficacia y orientación a la economía." (8)

(7) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, AÑO II, No.9, 11 de mayo de 1990, p.46

(8) Ibid., p.75

Para el diputado Manuel Cavazos Lerma, del Revolucionario Institucional, el sistema mixto de banca y crédito se encuadra en un amplio proyecto de modernización:

"Estamos en los umbrales de la década del cambio y de la esperanza. El dilema es claro: o nos modernizamos o nos marginamos. Todos los países quieren modernizarse, y todos tienen prisa por hacerlo, no hay cabida para la vacilación, el titubeo o la desidia.

(...)

Hemos decidido marchar hacia adelante con lo nuevo, en lugar de quedarnos atrás anclados en lo viejo. Hemos decidido conducir el cambio conforme a nuestros valores antes de que el cambio nos arrolle y nos margine." (9)

Uno de los rasgos que he percibido en el nuevo liberalismo que se está implantando en México, es que se ha presentado como la única alternativa a seguir, "o nos modernizamos o nos marginamos" y esto muestra hasta donde se está haciendo ideología del pensamiento liberal, ya que cuando un sistema de ideas se presenta como la única opción, tenderá a justificar las relaciones de poder existentes, se hará necesario y forzoso. El nuevo liberalismo es, en esta lógica, la respuesta obligada al cambio y al nuevo contexto nacional e internacional, se nos impone forzosamente. Comenzamos a vivir una nueva etapa, si antes el discurso social se hizo ideología y era presentado como la vía para el desarrollo, ahora la nueva ideología —y todo lo que ella conlleva— será la del liberalismo, todos querrán adaptarse a este nuevo sistema de pensamiento.

Despierta mi interés el hecho de que anteriormente una de las críticas más severas al pensamiento social por parte de los liberales, fue precisamente la de que se había hecho ideología y

(9) Ibid., p.51 y 53. El subrayado es nuestro

que de esta manera, coartaba la libertades esenciales del individuo. Hoy el nuevo liberalismo, en aras de un supuesto realismo, se ostenta como el único camino que podemos tomar, es decir, se está haciendo ideología.

Por lo que se refiere a lo que he denominado el realismo liberal, Cavazos Lerma señaló:

"La venta de las acciones de la banca múltiple es un acto de realismo leal y de congruencia con la estrategia de modernización, pues si ésta venta no se realiza entonces el Estado o distrae recursos que debe destinar a las tareas básicas o la banca estará destinada a retraerse o a entorpecer el proceso de modernización del resto de los sectores" (10)

La realidad, el cambio generado dentro y fuera de las fronteras de nuestro país, son los que han impuesto el nuevo liberalismo. Esta idea queda expuesta con toda claridad en el diálogo establecido entre los diputados Rogelio Montemayor Seguy del Revolucionario Institucional y Francisco Ortiz Mendoza del Popular Socialista:

"El diputado Rogelio Montemayor Seguy:--Señor diputado Ortiz Mendoza, tenemos que asumir la realidad.

El diputado Francisco Ortiz Mendoza:--Se lo voy a demostrar.

El diputado Rogelio Montemayor Seguy:--Tenemos que aprender de ella, tenemos que intentar entenderla para poder transformarla, negar la realidad, negar que el mundo está cambiando, negar las lecciones de la experiencia sólo conducen a aferrarnos al pasado, pero no con ánimos de buscar en él fuerzas para enfrentar el futuro, sino por temor, por miedo al presente y al futuro y cuando uno se aferra al pasado como refugio o como excusa, se pierde la capacidad para transformar la realidad, que es la esencia de la actividad política y una política sin capacidad de transformación no merece tal nombre, a lo más sería una mala demagogia.

(10) Ibid., p.52

El diputado Francisco Ortiz Mendozas- Muy pocos te apluden, Montemayor.

El diputado Rogelio Montemayor Seguy:- Ahora bien, ¿qué nos dice la realidad?, ¿qué está pasando? ¿qué están exigiendo a las sociedades?" (11)

La idea del realismo liberal, atrae sobremanera mi atención porque diferencia al nuevo liberalismo del constitucionalismo liberal del siglo XIX. Este no partía de ninguna realidad o supuesto que lo determinara, todo estaba por hacerse, era más bien un proyecto hacia el futuro. Para los nuevos liberales, hay que cambiar porque las nuevas circunstancias nos lo exigen, nos imponen quizá, contra nuestra propia voluntad el cambio, en una palabra, no podemos rechazar a la realidad. De los liberales decimonónicos, en cambio, se ha dicho que fueron idealistas y que forjaron Constituciones que no correspondían a su realidad y que, por el contrario, la negaban:

"Cada una de las nuevas naciones tuvo, al otro día de la Independencia, una constitución más o menos (casi siempre menos que más) liberal y democrática. En Europa y en los Estados Unidos esas leyes correspondían a una realidad histórica: eran la expresión del ascenso de la burguesía, la consecuencia de la revolución industrial y de la destrucción del antiguo régimen. En hispanoamérica sólo servían para vestir a la moderna las supervivencias del régimen colonial. La ideología liberal y democrática, lejos de expresar nuestra situación histórico concreta, la ocultaba. La mentira política se instaló en nuestros pueblos casi constitucionalmente." (12)

(11) Ibid., pp.59-60

(12) Paz, Octavio, *El Laberinto de la Soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp.110-111. Es importante señalar que en el medio cultural mexicano, Octavio Paz es indiscutiblemente el representante más importante del pensamiento liberal de las últimas décadas en nuestro país, sobre el particular, véase Ibarra Palafox, Francisco Alberto, *Octavio Paz frente a la Modernidad*, ponencia presentada en el Encuentro Nacional de Estudiantes de Historia celebrado en Xalapa Ver., Noviembre de 1990.

Otra gran diferencia: el liberalismo decimonónico, consolidó primero la Independencia y más tarde se identificó con la nacionalidad, esto debido principalmente a su concepción de la soberanía como potestad del pueblo de autodeterminarse libremente. Ahora, en la última década de nuestro siglo, se comienza a implantar un nuevo esquema liberal que no sólo obedece a un nuevo panorama nacional, sino también a una nueva realidad mundial. En síntesis, el primer momento del liberalismo respondió a la consolidación de un Estado Nacional, el segundo momento intentará responder a la nueva configuración del mundo por bloques y regiones y definirá en el futuro inmediato, un concepto de soberanía muy distinto al del siglo XIX.

Por otro lado, en las discusiones sobre la reforma que instauró el servicio mixto de banca y crédito en nuestro país, Cavazos Lerma dibujó la nueva dimensión de la justicia social:

"Invertir en bienestar social, no sólo significa más escuelas, más hospitales, más casas, más alimentos, más servicios, sino también, más eficiencia, más productividad y más desarrollo." (13)

Dejaremos para el apartado siguiente, donde desarrollaremos la reforma al artículo 27 de la Constitución, la exposición sobre la justicia social. Por el momento nos interesa destacar que los términos de eficiencia, productividad y desarrollo, empleados por Cavazos Lerma, le dan un contenido totalmente distinto a la justicia social del que hasta hace poco conocíamos.

La iniciativa individual, que ha sido desde siempre fundamento de la doctrina liberal, es revalorada por la fracción

(13) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, No.9, 11 de mayo de 1990, p. 52

priista, en voz de Rogelio Montemayor Seguy:

"...también nos ha enseñado -la crisis- que la iniciativa individual no está reñida necesariamente con el interés colectivo, si somos capaces de diseñar políticas fiscales y de gasto adecuadas." (14)

Montemayor Seguy, quien en su intervención ante el pleno de la Cámara de Diputados esa noche, fue el que de una manera más clara expuso el ideario del partido en el gobierno, puso sobre la mesa de discusión una cuestión de suma importancia: ¿mercado o intervencionismo estatal?:

"Una consideración final: la propuesta, en síntesis nos plantea una pregunta básica: ¿debe seguir siendo la banca una función exclusiva del Estado o no? Me parece que la respuesta tiene que partir de un análisis que nos permita determinar qué es lo mejor para la sociedad en el momento presente y podemos plantear esta pregunta en términos de ¿qué es mejor? ¿el mercado o la intervención del Estado?" (15)

Desde luego que la respuesta a la pregunta planteada por el diputado Montemayor, es la del mercado. Únicamente en la lógica del mercado encuadra la no exclusividad del Estado en el servicio de banca y crédito y la posterior venta de los bancos.

Por otra parte, el nuevo liberalismo es considerado como un proyecto de largo plazo, que se dirige al futuro. Mientras el Estado benefactor, se caracterizó por emplear mecanismos de corto alcance, que solamente satisfacían las necesidades inmediatas y urgentes. La opción liberal, por el contrario, es una apuesta al futuro, es un nuevo proyecto de nación. Montemayor, en este sentido, concluye su intervención:

"En un mundo en transformación, el Estado, en la medida en que deje de estar preocupado por cuestiones de

(14) *Ibid.*, p.61

(15) *Ibid.*

rentabilidad debe cuestionarse sobre el porvenir a largo plazo para poder ejercer su función rectora con eficacia; la política no debe limitarse a la táctica y a la maniobra, ni al corto plazo..." (16)

El dictamen que nos ocupa, presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público, fue aprobado por 339 votos a favor, 12 abstenciones y 54 votos en contra. En el Senado de la República la aprobó en lo general y particular por 52 votos a favor (17).

2.- PRODUCTIVIDAD, JUSTICIA Y LIBERTAD

Indiscutiblemente, una de las reformas constitucionales de mayor trascendencia en la historia contemporánea de nuestro país, es la del 6 de enero de 1992 al artículo 27 de la Constitución, la cual estableció en sustancia lo siguiente: A) desapareció la obligación del Estado para dotar de tierras y aguas a los núcleos de población, así como para crear nuevos centros de población; B) se permite que las sociedades mercantiles por acciones puedan ser propietarias de terrenos rústicos, sin que en ningún caso sus tierras en propiedad puedan exceder el límite de 25 veces la pequeña propiedad privada; C) en estos casos, cada socio no podrá tener más tierras que la equivalente a una pequeña propiedad y, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos será acumulable para efectos de cómputo; D) se suprimió la prohibición para que las sociedades comerciales por acciones

(16) Ibid., p.62

(17) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año II, Segundo Período Ordinario, LIV Legislatura, No. 12, p.28

adquieran, posean o administren fincas rústicas, excepto en la extensión necesaria para el cumplimiento de su objeto; E) de igual manera, se suprime el impedimento para que cualquier otra corporación civil tenga en propiedad, administre o imponga capitales sobre bienes raíces salvo, los estrictamente destinados a su objeto; F) se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales; G) se establece que la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas; H) que la ley reconocerá el derecho de los ejidatarios y comuneros, para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, establecerá los procedimientos por los cuales podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; I) que la ley establecerá los requisitos y procedimientos en el caso de los ejidatarios, para que transmitan sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población, así como para que la asamblea ejidal otorgue al ejidatario el dominio sobre su parcela y que en caso de enajenación se respetará el derecho de preferencia que la misma establezca; J) que en un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más de 5% de las tierras ejidales, ajustándose en todo momento a los límites de la pequeña propiedad; K) que la Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal y, que el comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea; L) se mantiene la acción de restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población en los términos que establezca la ley reglamentaria;

M) se derogan las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero parcialmente, donde se establecía una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargados de la aplicación del reparto agrario, con su derogación el mismo concluye; N) con base en lo anterior se suprime la figura del certificado de inafectabilidad; Ñ) se prohíben constitucionalmente los latifundios; O) se modifica el procedimiento para el fraccionamiento de los excedentes de tierras; P) se consideran de carácter federal todas las controversias agrarias y se instituyen tribunales dotados de plena autonomía y jurisdicción; Q) se crea un órgano encargado de la procuración de justicia agraria.

Las reformas del 6 de enero de 1992 al artículo 27 de la Constitución de 1917, vienen a dar una nueva dimensión a dicho precepto que, indiscutiblemente ha constituido junto con el 123, los pilares del discurso social de la Constitución emanada del soberano Congreso Constituyente de 1917.

Revisemos a continuación las ideas fundamentales de esta reforma. La Iniciativa del Ejecutivo Federal, fechada el 7 de noviembre de 1991 (18), comienza explicando que las modificaciones tan importantes que se proponen al 27 constitucional, son una respuesta a las nuevas circunstancias que se viven tanto en nuestro país, como en el exterior, de esta

(18) Para consultar las citas que se hagan a la Iniciativa del Ejecutivo Federal de modificaciones al artículo 27 constitucional, véase, Iniciativa de Decreto que Reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en El Nuevo Art.27 Cuestiones Agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas, Comp. y Coord. de Eduardo Valle Espinosa, México, Editorial Nuestra, 1992, pp. 75-93

manera se inserta en lo que hemos denominado el realismo liberal. Por lo que se refiere al contexto internacional dice:

"La decisión de cambiar para responder a las necesidades y demandas del país está tomada: es nuestra. No sucede en el vacío ni en el aislamiento, está inserta en una transformación mundial de inmensas proporciones. No podemos ni queremos quedarnos fuera de ese gran proceso. Sumándonos a él en los términos y condiciones que estojamos, impediremos que se nos imponga. Le daremos al cambio en México nuestro perfil, nuestra medida, movilizándolo nuestro nacionalismo y ejerciendo nuestra soberanía."

Como dijimos más arriba, en ningún momento de nuestra historia nos hemos visto tan comprometidos con el cambio internacional como en los últimos años. Las reformas a la Constitución responden en buena medida a ese contexto mundial cada vez más interrelacionado e interdependiente. No es un liberalismo nacionalista -aún cuando se diga lo contrario-, sino un liberalismo que obedece a la integración que se está dando entre todos los países del mundo.

La oposición en voz del Senador Porfirio Muñoz Ledo del Partido de la Revolución Democrática, señaló de una manera precisa que las reformas al 27 constitucional, se ubican dentro de un proyecto regional de desarrollo comercial. La izquierda parece ser la única consciente de ello durante los debates parlamentarios:

"No hay, para los comentaristas, tampoco lugar a duda, de que esta decisión de reformar el artículo 27 en los términos en que se está haciendo, es parte de una estrategia para pavimentar el camino de la firma del Tratado de Libre Comercio. Yo rogaría que consultaran un poco la prensa internacional y que verificaran por ustedes mismos sin que esto fuera motivo de un diálogo áspero o incidental, la veracidad de lo que estoy afirmando. Todos los comentaristas que he leído relacionan esta reforma con el Tratado de Libre Comercio. Solamente en las Cámaras del Congreso de la

Unión del país afectado nadie parece darse cuenta de los hechos".(19)

El liberalismo contemporáneo, precisamente, ha postulado como uno de sus fundamentos la eliminación de los Estados nacionales y proteccionistas y la integración de una gran comunidad internacional, principio que, por cierto, no es reciente como lo comenta uno de los liberales más importantes del presente siglo :

"Conviene recordar que la idea de un mundo que, al fin, encuentra la paz mediante un proceso de absorción de los Estados separados, para formar grandes grupos federados y, por último, quizá, una sola federación, lejos de ser nueva, fue, sin duda, el ideal de casi todos los pensadores liberales del siglo XIX." (20)

Las reformas al 27 entran desde luego en el plan de la Modernización, la cual constituye una respuesta a los retos presentes, es idea marco en la cual se desenvuelve el proyecto salinista. Desde luego, la crítica a las prácticas del pasado, no pueden faltar:

"La modernización responde a una nueva realidad y exige respuestas adecuadas. No podemos acudir a las respuestas del pasado, válidas en su tiempo, pero rebasadas frente a nuestra circunstancia. Nuestro nacionalismo no puede quedar atado a formas de asociación o de producción determinadas...A esas formas que el nacionalismo adoptó en el pasado debemos reconocimiento, respeto como expresiones de la misma corriente y aspiración. Fueron, en su momento, respuestas vivas y vigorosas. Hoy, muchas, ya no lo son."

Entre las "prácticas del pasado" a las cuales se refiere la Iniciativa, tenemos el gasto público dirigido al campo mexicano.

(19) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año I, Primer Período Ordinario, LV Legislatura, No.24, p.19

(20) Hayek, Friedrich A., 'Camino de Servidumbre, Alianza Editorial, Madrid, 1990, p.278.

Ya desde finales de la década de los setenta Carlos Salinas de Gortari señalaba que el gasto público no necesariamente generaba un mayor apoyo al Estado:

"...el hecho de que las comunidades más beneficiadas por la acción del Estado no manifestaron un nivel de apoyo superior al de aquellas que se significaron por recibir sus beneficios, muestra que el Estado no construyó una base sólida de apoyos; es decir, la gran área política que se pensó podría significar el gasto público, no tuvo la efectividad para comprar el apoyo político que el Estado esperaba." (21)

De lo anterior se puede concluir que una mayor intervención del Estado en el medio rural, no crea un Estado más fuerte, entonces, ¿ para qué continuar con ese intervencionismo ? Lo expresado por Salinas en su obra sugiere ya, desde esos años, una disminución del gasto público en el campo y por consiguiente una menor participación del Estado en ese sector.

Otras respuestas del pasado a las que hace referencia la Iniciativa y a las que no hay que acudir, son el paternalismo al cual estuvieron sujetos los campesinos por parte del Estado y, sobre todo, al reparto agrario:

"El fin del reparto agrario.- La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras la tierra no varía de extensión".

La idea motora de la conclusión del reparto agrario es la de brindar seguridad jurídica en el campo. Ya no se puede estar sujeto a una excesiva discrecionalidad del Estado que en cualquier momento podía afectar la propiedad privada. Enseguida

(21) Salinas de Gortari, Carlos, Producción y Participación Política en el Campo, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p.325. El subrayado es nuestro

la Iniciativa deja claramente expuesta esta idea:

"Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que terminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 y sus sucesivas reformas."

La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, creará certidumbre en sus propietarios para que la capitalicen, se genere y transfiera tecnología que motive una mayor creación de riqueza. En el marco de la seguridad jurídica también se ubica la propuesta de crear tribunales agrarios dotados de plena autonomía y jurisdicción, encargados de garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria.

La idea de la seguridad jurídica, tiene su origen en el siglo XIX y se desarrolló junto a la noción de Estado de Derecho. En su concepción liberal, significa que el Estado debe garantizar los derechos y propiedades de los individuos, para que éstos libremente desarrollen el máximo de sus potencialidades en un clima propicio para su desarrollo.

En la seguridad jurídica, implícitamente se encuentran las nociones de orden y de eficacia. En primer lugar, la noción de orden, significa una delimitación precisa de las esferas de actividad de cada uno de los individuos que integran a la sociedad, para así evitar obstrucción entre ellos y coordinar mejor sus acciones. La noción de eficacia, quiere decir que la norma legal debe ser cumplida tanto por particulares como por las autoridades.

La seguridad jurídica, tiene dos dimensiones. La primera

consiste en que el destinatario de la norma jurídica posea un conocimiento apropiado de los contenidos y significados de esas normas, para poder estar en condiciones de encaminar su conducta conforme a ellas, es decir, la seguridad jurídica significa, que el sujeto conozca las libertades, derechos y obligaciones que le asegura el orden jurídico. La segunda dimensión consiste, ya no en conocer los derechos y obligaciones que la norma reconoce al individuo, sino en la certeza de que los primeros se podrán ejercer y los segundos se cumplirán, esto es, se refiere a la eficacia del sistema. Ahora bien, la eficacia del derecho requiere del cumplimiento de las normas no sólo por parte de los particulares, sino además, la correcta aplicación de ellas por los órganos del poder público (22).

La obligación del Estado para repartir tierras a los núcleos de población que carecieran de ellas o no las tuvieran en cantidades suficientes, era en última instancia y en la práctica, cumplida por motivos de carácter político y no por razones jurídicas, ello debido a la excesiva discrecionalidad del Estado en el ejercicio de esta facultad. Ha sido crítica constante, no sólo en el caso de México, sino en todos los países socialistas y en aquellos que han implementado programas sociales, el que sus decisiones sean políticas y no jurídicas y que, en una palabra, la sociedad no goce de la garantía de seguridad jurídica.

(22) Sobre la idea de seguridad jurídica, véase, Preciado Hernández, Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, México, UNAM, 1986, pp.225- 233; García Maynez, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, México, Porrúa, 1989, pp.477-481; Radbruch, Gustav, *Introducción a la Filosofía del Derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 39-42 y Ruiz Daza, Manuel, *Los Valores Jurídicos*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, pp.188-191

Además, si la seguridad jurídica implica la noción de orden (23), ya que se delimitan los espacios de acción de los individuos para que sus esfuerzos no choquen entre sí y por el contrario, se coordinen, ello supone lo siguiente: que la lucha de clases -concepción clásica de todo el pensamiento social y no únicamente socialista-, ya no tiene cabida en los tiempos actuales, en su lugar, se propone la coordinación y la colaboración de clases. Esta idea no es expuesta con claridad en la Iniciativa, pero entre las discusiones de las reformas al artículo 27, que tuvieron lugar los días 4, 5 y 6 de diciembre de 1991, el diputado Gustavo Carvajal Moreno del Revolucionario Institucional la manifiesta diáfananente:

"En el campo mexicano no hay lucha de clases. El pequeño propietario, el ejidatario y el comunero han podido convivir a lo largo de muchos años. Si tomamos en cuenta que el 70% de los pequeños propietarios de este país tienen menos de cinco hectáreas, se sienten mucho más cercanos a los ejidatarios que a otros pequeños propietarios, pero se requiere indiscutiblemente unir esfuerzos para poder llegar a tener mayor productividad." (24)

La proliferación del minifundio y la falta de inversión suficiente, hacen necesaria la colaboración o asociación de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, entre ellos y con otros sectores de la sociedad, para promover la capitalización del campo y crear las escalas técnicas y económicas de producción que exigen las modernas unidades agropecuarias y forestales. El

(23) Preciado Hernández, Rafael, op. cit. p. 227

(24) Versión estenográfica de las discusiones en torno al Proyecto de Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en El Nuevo Art.27 Cuestiones Agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas, op.cit., p.215

futuro desarrollo rural mexicano ya no puede ser compromiso sólo del Estado, sino de toda la sociedad, la Iniciativa dice en este sentido:

"La inversión pública que en el último medio siglo se ha dirigido al sector agropecuario no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización productiva del campo. Otras fuentes de inversión deben sumarse..."

Más adelante continúa.

"Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad, pero también nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos."

En este mismo sentido, el diputado Amador Rodríguez Lozano del Revolucionario Institucional, indicó que la asociación de los productores agrícolas traerá consigo la capitalización del campo:

"El proyecto social que contiene el dictamen de reformas al artículo 27, se basa en redistribuir la riqueza y, por lo tanto, en crear ésta, a partir de nuevas formas de asociación y financiamiento. Es el financiamiento, la entrada de recursos frescos, de flujos de capital al campo, un problema que encierra nuevos elementos y actores sociales diferentes". (25)

El desarrollo agrario mexicano desde que concluyó la Revolución, llevó siempre implícito el conflicto de intereses entre los que no tenían tierra y quienes sí la tenían. Conflicto que se resolvió mediante la intermediación estatal que otorgaba o no las tierras a los núcleos de población. Esto desapareció con las últimas reformas, que apelan ahora a la asociación o colaboración entre los productores rurales y quienes estén interesados en el desarrollo rural, concepción que supone la no

(25) Ibid., p.195

existencia del conflicto de intereses.

La Iniciativa reconoce que las ideas centrales de la reforma son las de justicia y libertad:

"Ampliar justicia y libertad es el objetivo de esta iniciativa, como lo han sido los de las luchas agrarias que nos precedieron. Busca promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una nación más próspera..."

Para estimular la participación y creatividad de los productores, así como sus distintas capacidades de asociación se requiere en primer término de la libertad, libertad que se había visto restringida por el incesante intervencionismo estatal. El diputado Cesareo Morales García, del PRI, pronunció el mejor discurso sobre la libertad durante las discusiones de esta reforma:

"En la libertad se finca la relación entre nuevos medios y fines justicieros en el campo. La voluntad libre de los campesinos ha de mantener el impulso de la modernización, libertad para encontrar los medios que han de permitirles la realización de sus potencialidades, libertad para buscar nuevas oportunidades; así avanza la revolución de las libertades en el campo, así termina un ciclo social durante el cual el Estado tuvo, de distintas maneras la iniciativa, cayendo en ocasiones en el estatismo..." (26)

En el caso de los ejidatarios y comuneros, se reconoce su libertad para determinar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos, libertad para asociarse y otorgar el uso de sus tierras y, en el caso de los ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo

(26) Ibid., p.226

de población y para adquirir el pleno dominio sobre su parcela. Se ha confiado tanto en el principio de la libertad que, por ejemplo, la ley reglamentaria faculta a la Asamblea Ejidal para que de por terminado el régimen ejidal, previo dictamen de la Procuraduría Agraria (Ley Agraria, Art. 23 Fracción XII). Al referirse a los ejidatarios y comuneros, la Iniciativa es muy clara, ya no más paternalismo, sino acciones de promoción e inducción que respeten su libertad:

"La capacidad y dignidad de los campesinos, su importancia y la de sus organizaciones, su decisión requieren apoyo y no paternalismo; constituyen, por eso, puntos de partida para la modernización rural. El respeto a la libertad de los productores rurales, la protección de sus comunidades y el reconocimiento pleno de su autonomía están inscritos en la propuesta.."

Examinemos en este momento la idea de justicia. Antes de empezar me interesa señalar, que la Iniciativa y las distintas intervenciones de los legisladores que se manifestaron a favor de la reforma, se refieren a una noción de justicia y no de justicia social. El nuevo discurso ideológico está eliminando el calificativo de social.

El diputado Morales García, nos expone claramente la nueva concepción de la justicia:

"Estamos ante un nuevo ciclo en el campo, el de la iniciativa campesina. El Estado no abdica de sus responsabilidades sociales, se reforma para ser un Estado justo, para tutelar derechos, para aplicar políticas eficaces y ordenadas. Las reformas abren a un nuevo ciclo de justicia en el campo, un ciclo sustentado en las libertades de los campesinos y en las capacidades de éstos." (27)

La idea de la justicia social comienza a ser radicalmente

(27) Ibid.

sustituida por una nueva concepción de la justicia. Antes de explicar esta diferencia, se hace necesaria una revisión de las diversas concepciones que sobre la justicia en el ámbito de las relaciones sociales se han presentado (28).

Toda relación social, se ha encontrado tradicionalmente regulada por la justicia general y la distributiva, hasta antes de que surgiera la justicia social. La justicia general es la que regula los derechos de la colectividad, exige que todos y cada uno de los miembros de la sociedad, ordenen adecuadamente su conducta al bienestar público. El sujeto titular del derecho es la sociedad o, su representante el Estado, y el sujeto pasivo es el individuo. La justicia distributiva, regula la participación que corresponde a cada uno de los integrantes de la sociedad en los beneficios producidos por la colectividad y, asigna las tareas o cargas con que los particulares deben contribuir a la sociedad, pero como no todos los individuos son iguales, ni pueden contribuir en la misma proporción, los beneficios y las cargas se tendrán que repartir proporcionalmente, es decir, con base en los méritos y las características particulares de los individuos; en el caso de la justicia distributiva, el sujeto activo del derecho es el individuo, y el sujeto pasivo el Estado o la colectividad. Para el objeto de nuestro estudio, no nos interesa la justicia general, ya ella regula una obligación a cargo del particular en favor del Estado o de la colectividad, es decir, el individuo no recibe ningún beneficio directo. No revisaremos tampoco la justicia conmutativa por regular

(28) Sobre el estudio de la justicia, consúltese, Preciado Hernández, Rafael, op.cit., pp.209-221

relaciones entre particulares, esto es, entre sujetos colocados en un plano de coordinación o de igualdad, y no relaciones sociales.

Por su parte, la justicia social es un concepto reciente, creado para contrarrestar los excesos provocados por el capitalismo decimonónico. Nace en los inicios del siglo XX, con los grandes movimientos sociales protagonizados en muy diversas partes del mundo, siendo México, indiscutiblemente, pionero de la justicia social con la Constitución de 1917.

Sobre la justicia social, en primer lugar se ha presentado una continua disputa, consistente en determinar si constituye una cuarta especie de la justicia, que generalmente se divide en justicia general, distributiva y conmutativa. La justicia social, significa la especie particular de la justicia que tiene por objeto la repartición equitativa de la riqueza. Parte de la concepción de que la sociedad está dividida en dos clases o grupos principales, uno de los cuales es propietario de las condiciones de trabajo o medios de producción (tierra, herramientas o productos), y otro que nada tiene en propiedad y que sólo dispone de su fuerza de trabajo. Aquí el sujeto activo son los desposeídos y el pasivo lo integran los propietarios. La justicia social, está encaminada a superar la separación entre la propiedad y el trabajo, y a proporcionar a los trabajadores los medios de trabajo (29).

Con base en la anterior revisión de las concepciones básicas que de la justicia existen, considero que las principales

(29) Kleinhalppi, en Preciado Hernández, Rafael, op.cit., pp.218-219

diferencias que hay entre la justicia social y la justicia distributiva, -que es la que nos interesa por regular a favor del individuo una prestación a cargo de la colectividad o del Estado- son las siguientes: la justicia distributiva, atiende al principio de proporcionalidad, a cada quien según su trabajo y esfuerzo, lo cual implica considerar las características particulares de cada uno de los individuos que integran a la sociedad. La justicia social, por el contrario, no toma en cuenta la proporcionalidad de la relación, basta que alguien tenga riqueza y otro no, para que, quitándole al primero se le asigne al segundo, sin considerar sus méritos. Por otra parte, la justicia social parte de un hecho objetivo que es la desigualdad económica, en cambio, la justicia distributiva, parte de supuestos de carácter subjetivo: subjetivas son, primeramente, la apreciación del esfuerzo y de las capacidades del individuo para la asignación de recompensas y, en segundo lugar, la valoración de su calidad de desigual con respecto a otros, para la distribución de las cargas con que debe cooperar.

Los supuestos objetivos de los cuales parte la justicia social, quedan expuestos con toda claridad en la fracción X del artículo 27 de la Constitución que fue derogada por las reformas del 6 de enero de 1992. Bastaba que existiera un núcleo de población que careciera de ejidos o no pudiera conseguir su restitución (dato objetivo), para que se les dieran tierras y aguas, sin tomar en cuenta ninguna otra característica de dicho núcleo de población, como podría haber sido su capacidad de organización o sus fuentes de financiamiento (datos que requieren de apreciación subjetiva). Esta fracción decía:

"X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados."

Como podemos apreciar, la justicia social adolece de un grave problema: que no ha sido proporcional, esto es, no ha distribuido las cargas y los méritos sociales con base en el esfuerzo y los rasgos particulares de los individuos o de los grupos. Por ello, se ha dicho que, en lugar de aminorar la desigualdad social, ha creado privilegios.

La idea de la justicia implícita en las reformas al artículo 27 de enero de 1992, ya no obedecen al principio de la justicia social, ahora, obedecen más a la justicia distributiva, sustentada en la capacidad y en el esfuerzo productivo de los trabajadores rurales. Es muy claro el diputado Morales García cuando dice que se abre un nuevo ciclo de justicia en el campo, sustentado en las libertades y en las capacidades de los campesinos. La idea de la libertad está íntimamente relacionada con la de justicia, ya que si esta última distribuye las recompensas tomando en cuenta las capacidades del productor, se necesitará libertad para que las mismas se desenvuelvan espontáneamente y en toda su plenitud.

El nuevo pensamiento liberal ha luchado asiduamente contra la idea de la justicia social, ha visto en ella una constante amenaza contra las libertades del individuo:

"La justicia social no pasa de ser sino mera superstición pseudo-religiosa que cabe tolerar y respetar en la medida en que contribuya a serenar el ánimo de quienes la sustentan, pero contra la que resulta obligado luchar en la medida en que se conviertan en pretexto a cuyo amparo se intente someter a la humanidad a su coacción. La generalizada aceptación del concepto de justicia social representa hoy, quizá, la más trascendental amenaza que sobre la mayoría de los valores esenciales a nuestra civilización se cierne." (30)

La justicia social comienza a desaparecer de nuestro ideario constitucional. Pero lo que aún continúa es la pobreza y, sobre todo la pobreza en el campo. Tal parece que nos hallamos en un callejón sin salida, pues ya no tenemos un principio de acción para luchar contra la miseria que, en lugar de disminuir, aumentó, ese principio era el de la justicia social.

La Solidaridad y lo que ella implica, ocuparán desde hoy el lugar que dejó la justicia social, la Iniciativa del Ejecutivo Federal es muy clara:

"Debemos combatir la pobreza; estamos luchando por superarla sumándonos a la iniciativa de los campesinos que en sus propios términos realizan ya en la vida cotidiana una reforma campesina de gran profundidad. Debemos acercarnos más a las preocupaciones y a los intereses verdaderos de los productores rurales con respeto y solidaridad, y no pretender que aún no llega el tiempo para que decidan sobre sus propios asuntos."

Tanto la solidaridad como la justicia social parten de la existencia un hecho objetivo: la desigualdad socio-económica de los individuos y ambas procuran la erradicación de semejante desigualdad. En lo anterior, solidaridad y justicia social se asemejan, sin embargo, sus diferencia son fundamentales.

(30) Hayek, Friedrich A., *Derecho, Legislación y Libertad*, Madrid, UNION, 1988, T. II., p.126

Difieren en lo siguiente: A) La justicia social, como vimos, pretende que la desigualdad entre los individuos desaparezca afectando la propiedad de quien posee los medios de trabajo (tierra, máquinas, herramientas), y entregando la misma a quienes sólo cuentan con su fuerza de trabajo, para de esta manera conseguir que la diferencia entre los que tienen y los que no tienen, ya no exista. Aquí, como podemos apreciar, no existe en ningún momento acción o actividad de los "desheredados", todo lo contrario, por el simple hecho de no contar con los medios indispensables para su subsistencia, el Estado debe proporcionárselos obligatoriamente, obteniendo este excedente de lo que le sobra al propietario. B) La Solidaridad, por el contrario, no intenta en ningún momento afectar la propiedad de quien posee los medios de trabajo -esta propiedad queda completamente protegida-, sino lo que procura es favorecer la iniciativa individual o grupal de los que no poseen los medios de subsistencia para su vida, trata de brindarles la oportunidad de que se puedan desarrollar por sí mismos, sin intentar sustituirlos o absorber su iniciativa, como sucede con la justicia social. En el caso de la solidaridad, la asistencia debe proporcionarse sólo en la medida en que ésta sirva para ayudar al individuo o al grupo a desarrollarse por ellos mismos, es únicamente complementaria (31).

La solidaridad a su vez, supone el concepto de subsidiaridad

(31) Sobre el principio de la solidaridad, véase, Clement, Marcel, *Puntos Esenciales de la Doctrina Social Cristiana*, en *Signo de los Tiempos*, Revista del Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, Año III No.16, septiembre-octubre de 1987, pp.10-11

(subsidiium: ayuda), que sostiene que los individuos se deben ayudar unos a otros, desde luego, la ayuda será, para el que menos tiene que para el que lo tiene todo.

En la solidaridad se presenta una relación complementaria, el que ayuda capacita al necesitado para que ya no reciba más ayuda, hay una colaboración entre desiguales. Por el contrario la justicia social, presupone el conflicto de intereses entre el propietario y el desposeído, ya que si al primero se le afecta su propiedad en beneficio del segundo, con su consentimiento o sin él, jamás podrá haber colaboración entre ellos y si enfrentamiento. La justicia social sugiere la intervención del Estado en beneficio de los desposeídos, por el contrario, la solidaridad promueve la iniciativa de éstos, sin ninguna intervención.

Estamos, indiscutiblemente, en presencia de los cambios más trascendentes que ha presentado la Constitución de 1917 desde que fue promulgada. Su idea social está siendo trastocada desde la raíz, el principio de la solidaridad brinda una dimensión distinta al proyecto social del constituyente de Querétaro. Ya no vivimos los tiempos de la justicia social para todos, ahora quienes podrán decidir sobre su propia condición de indigencia, si salen de ella o no, son los mismos indigentes, el Estado y el resto de la sociedad sólo les prestarán ayuda para complementar su esfuerzo, pero la decisión es de ellos. El texto de la Iniciativa de reformas es muy claro:

"Por ello la reforma, para alcanzar su propósito y tener viabilidad y permanencia, se construye como apoyo al empeño, a la decisión democrática y a la

libre iniciativa de los propios hombres y mujeres del campo. Esto es principio y método de Solidaridad en el medio rural".

Pasando a otras ideas, durante la discusión de la reforma al artículo 27 en la Cámara de Diputados -en la que tuvieron lugar más de cien intervenciones-, el diputado Hugo Andrés Araujo de la Torre, del Revolucionario Institucional, manifestó que la misma atendía al principio de la democracia en el medio rural:

"Pero también muchos de los movimientos recientes insistieron en la democracia. Nosotros creemos que en esta iniciativa va a ser necesaria la consulta regular y permanente a los miembros de la comunidad, a los miembros del ejido. Ya no habrá una mecánica cerrada. Y sí, debemos reconocer que una desviación en el proceso llevó a que muchas veces los ejidatarios no se reconociesen en su asamblea. Por eso, nosotros creemos que esos que han reclamado democracia en el ejido, participación en las uniones de ejidos, mayor libertad para decidir, están reflejados en esta iniciativa." (32)

Se continúa, como podemos apreciar, con la idea de la democratización que ahora es llevada a las decisiones que toman los productores agrícolas. Araujo de la Torre, también es explícito en señalar que el mercado y el capital son dos realidades con las que tiene que aprender a convivir el campesino mexicano:

"Hay un elemento también central, y es señalar que para las organizaciones campesinas hace mucho que llegó el mercado al campo; que entendemos la iniciativa como una forma de regular las relaciones con el mercado y con el capital..." (33)

Las opción del mercado libre sustituye paulatinamente al mercado protegido y cerrado, bajo control este último, del

(32) Versión estenográfica de las discusiones en torno al Proyecto de Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución..., op.cit., p. 142

(33) Ibid., p.143

Estado. Para que la sociedad civil se desenvuelva económicamente es indispensable la existencia de espacios económicos que no estén sujetos a las restricciones que impone el poder estatal, esos espacios los constituye precisamente el mercado.

Consideramos importante concluir con la idea de la concepción histórica de la reforma agraria, que ya se vislumbraba en los debates que tuvieron lugar en 1982, cuando se creó el llamado capítulo económico de la Constitución. Como vimos en el capítulo anterior, se consideró que el reparto agrario constituía una etapa de la reforma agraria que había dado satisfacción a determinadas necesidades de su tiempo y, que a su vez, había creado otras distintas, sin embargo, en ese año de 1982, no se planteó la necesidad de que el mismo debía concluir. Diez años más tarde, se expone abiertamente que el reparto agrario concluye y, que no obstante ello, la reforma agraria no termina sino que accede a una etapa superior de su desarrollo. El diputado Melquiades Morales, del Revolucionario Institucional, dice en este sentido:

"...la reforma al artículo 27 constitucional es un parteaguas histórico, porque permitirá entrar a la etapa superior de la Reforma Agraria, por la que los campesinos asuman con plenitud sus derechos sobre la tierra y decidan, sin paternalismos de ninguna naturaleza, su propio futuro y el de la nación." (34)

¿Cuál será el contenido de esta nueva etapa de la Reforma Agraria? Distinto al de sus orígenes. El desarrollo del campo mexicano, se encuentra por primera vez, desde el final de la Revolución, en manos de los productores agrícolas y no del Estado, aquí radica la esencia de la nueva Reforma Agraria

(34) Ibid., 204

mexicana, la cual se sustentará en el libre despliegue de las capacidades y aptitudes de los productores rurales. Además la reforma agraria está perdiendo su contenido de justicia social, su programa es ahora solidarista.

Desde mi punto de vista, ya no es conveniente llamarle "Reforma Agraria" al proceso de desarrollo y reestructuración del campo en Mexico, seria más conveniente denominarla "Reforma Rural", de acuerdo con su nueva dimensión.

Sobre la idea de la productividad, que se encuentra contenida en la Iniciativa de Reformas y en múltiples intervenciones de los legisladores, el senador Oscar Ramirez Mijares del PRI, durante los debates en el Senado de la República el día 12 de diciembre de 1991, la reveló con toda claridad:

"La intención de la iniciativa en comento, es en primer término el impulso de la producción y a la productividad agropecuaria en general, disponiendo de los recursos necesarios para reactivar la capitalización del campo dotándolo de infraestructura para que el campesino obtenga mayores niveles de bienestar." (35)

El colocar a la productividad como uno de los principios sobre los que descansa las reformas al artículo 27, implica cambiar sustancialmente, la función social de la tenencia de la tierra. Anteriormente esa función radicaba en dotar al campesino de la tierra y de los medios indispensables para que la trabajara y subsistiera de ello, en un afán de justicia social. En adelante, la función social de la tenencia de la tierra descansará en la generación de riqueza por el campesino mismo. Riqueza que

(35) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año I, Primer Período Ordinario, LV Legislatura, Num. 24, Jueves 12 de diciembre de 1991, p.9.

posteriormente se distribuirá a toda la sociedad, dejando de cumplir una función de autoconsumo o de subsistencia. Ramirez Mijares es muy claro, la propiedad tiene una nueva función social:

"La propiedad es una función social que entraña una responsabilidad: Producir. Para eso la Revolución entregó la tierra, no fue un repartir por repartir; no fue un repartir para acabar con la riqueza, sino repartir para generar más riqueza y repartirla mejor".
(36)

Finalmente, la reforma salinista, como veíamos, ha tenido entre sus directrices, adecuar el marco normativo a la realidad, para que el derecho se cumpla, es decir para que sea eficaz. De esta manera, se evitará la gran simulación que tenía lugar en el campo mexicano, donde se celebraban prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediería e incluso de venta de tierras ejidales al margen de la ley. Estas prácticas eran una respuesta al minifundismo en el medio rural, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para tener acceso al financiamiento necesario para la producción, en consecuencia, era indispensable canalizarlas por las vías del derecho. El senador Rogelio Montemayor Seguy expuso con toda transparencia la necesidad de que existiera correspondencia entre el derecho y la realidad social:

"...sigue siendo válido el reclamo que hicieron los constituyentes al presentar la iniciativa que sirvió de base al artículo 27 constitucional, en el sentido de que es absolutamente necesario que nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad y la realidad del campo nos está exigiendo adecuar nuestro marco jurídico." (37)

(36) Ibid.

(37) Ibid., p.45

En última instancia la correspondencia entre el orden jurídico y la realidad, es el presupuesto indispensable para que la norma se cumpla y así se fortalezca el Estado de Derecho, estas ideas las desarrollaremos con mayor amplitud en el apartado siguiente.

La Cámara de Diputados aprobó en lo general las reformas del artículo 27 de la Constitución por 387 votos a favor, 50 en contra y dos abstenciones. En lo particular fueron votadas en su conjunto todas las fracciones del artículo 27 y los transitorios correspondientes con 343 votos en pro, 24 en contra y 6 abstenciones (38). En el Senado de la República fue aprobado en lo general y en lo particular por 50 votos en pro y uno en contra(39).

3.- POR UN LIBERALISMO NO ANTICLERICAL.

LAS REFORMAS EN MATERIA DE CULTO RELIGIOSO

Las reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27, 130 y Decimoséptimo Transitorio de la Constitución General de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, establecieron un nuevo marco jurídico de las relaciones entre el Estado y la Iglesia, lo que brindó una configuración distinta al artículo 130 e implicó derogar la mayor

(38) Versión estenográfica de las discusiones en torno al Proyecto de Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución..., op.cit., pp. 227 y 267

(39) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año I, Primer Período, Ordinario, LV Legislatura, Num.24, Jueves 12 de diciembre de 1991, p.52

parte de sus párrafos para establecer en él, lo que a continuación se indica: A) se consagró el principio de la separación entre el Estado y las iglesias; B) que corresponde al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público, de iglesias y de agrupaciones religiosas, y que la ley correspondiente será de orden público; C) que las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas, una vez que obtengan su registro respectivo; D) que las autoridades no podrán intervenir en la vida interna de las agrupaciones religiosas; E) que los mexicanos (por nacimiento o naturalización) podrán ejercer el ministerio de cualquier culto y, que tanto los mexicanos como los extranjeros, para ello, deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley; F) los ministros de los cultos no podrán desempeñar cargos públicos, como ciudadanos tendrán derecho al voto activo, y quienes hubieren dejado de ser ministros del culto podrán ser votados cumpliendo con los requisitos establecidos en la ley; G) que los ministros del culto no podrán asociarse con fines políticos, ni realizar proselitismo en favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios; H) se mantiene la prohibición para la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera, que las relacione con alguna confesión religiosa, así como para celebrar en los

templos reuniones de carácter político; I) se mantiene la declaración de que la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley; J) que los ministros del culto, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que ellos pertenezcan, serán incapaces de heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan asistido espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado; K) los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes; L) que las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que fijen las leyes; M) que las asociaciones religiosas tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente los bienes que sean indispensables para su objeto (Art.27); N) que los actos del culto público celebrados fuera de los templos deberán sujetarse a lo que establezca la ley reglamentaria (art.24); Ñ) se suprime la obligación del Estado de impedir el establecimiento de órdenes monásticas, así como de votos religiosos (Art. 5o.); O) se consagra expresamente que la educación que imparta el estado será laica, y se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa (Art. 3o.) y P) se derogó la prohibición para que las corporaciones religiosas y los ministros del culto impartan educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos (Art. 3o.).

De todas las iniciativas de reforma que hemos revisado en los dos últimos capítulos, esta fue la única que no elaboró el Ejecutivo Federal. Efectivamente, la presentaron los diputados y senadores del Partido Revolucionario Institucional ante el pleno de la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 1991 (40); se discutió y aprobó el 17 de diciembre teniendo lugar más de noventa intervenciones.

La Iniciativa de Reformas comienza señalando que la reforma obedece a la ineludible presencia de la realidad, a la cual tiene que irse adaptando el orden jurídico:

"Las normas que integran nuestro marco constitucional fueron respuestas a las circunstancias que vivió nuestro país. Ninguna de ellas aparece en el texto de 1917 de manera gratuita y caprichosa. Tienen tras de sí razones y explicaciones. Algunas de éstas ya no responden a nuestro tiempo. Por eso, esta iniciativa de reforma constitucional propone la modificación de aquellas normas que definen la situación jurídica de las iglesias, sus ministros y el culto público.
(...)

La existencia de las iglesias es una realidad de nuestro tiempo en todas las sociedades, indistintamente del signo ideológico de su organización estatal."

Es nuevamente la realidad la que nos impone los cambios. La misma idea que ya se había expresado en las anteriores reformas salinistas, a ello es a lo que he denominado el realismo liberal. Pero hay algo más interesante en la concepción de que el derecho corresponda a la realidad y se refiere a la eficacia del derecho, a su positividad. El diputado Horacio Sánchez Unzueta del

(40) Sobre las citas que se hacen a la Iniciativa de Reformas en materia de culto religioso, presentada por el Partido Revolucionario Institucional, véase, Iniciativa de Reformas a los Artículos 3o., 5o., 24, 27, 130 y Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, AÑO I, No.21, 16 de diciembre de 1991. pp. 2717-2732

Revolucionario Institucional expone con claridad esta idea:

"El derecho como disciplina que crea la oportunidad para que la sociedad transite, tiene que reconocer cuando el diseño normativo ha sido eficaz y contribuye al sano desarrollo de la vida nacional. También debe reconocer cuando no lo ha sido y se ha convertido en obstáculo para el desarrollo de la sociedad, en el peor de los casos cuando el derecho está relegado al penoso papel de la ineficiencia, derivada de su inobservancia. Esto es cuando existe la norma en nivel jurídico que corresponde, pero la gente no cree en la norma, no la ha observado, o por el contrario asume prácticas cotidianas que abiertamente trasgreden esa normatividad."(41)

Una norma es eficaz cuando es acatada y aplicada (42). La reforma tiene entre sus ideas generadoras, no solamente sostener la vigencia del orden jurídico sino además conseguir que éste sea positivo. Es decir, no basta con que la disposición legal exista formalmente y que se le considere obligatoria por el Estado, sino que también debe ser atendida, acatada (43).

La reforma pretende erradicar la simulación que se había venido presentado en nuestro país en las relaciones entre el Estado y la Iglesia. Era de todos conocido que las anteriores disposiciones contenidas en el artículo 130, no se aplicaban, que la Iglesia criticaba abiertamente el desarrollo de la política nacional y que impartía educación en todos sus niveles, ante la indiferencia del gobierno.

Por otra parte, la noción de menos Estado y más sociedad

(41) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, AÑO I, No.2, 17 de diciembre de 1991, p.2842

(42) Sobre la eficacia del Derecho, véase, Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho, México, Porrúa, 1991, pp. 217-225

(43) Sobre la distinción entre derecho vigente y positivo, véase, García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 1988, pp. 37-40.

reaparece, es indispensable menos intervención del primero, la Iniciativa dice:

"Hoy, el Estado está firmemente sustentado en la vida de la nación. Por eso, la separación del estado y las Iglesias requiere que en la esfera de las creencias religiosas no intervenga el Estado y que las iglesias y los ministros no intervengan en los asuntos públicos del Estado y gobierno."

La idea es muy clara: el Estado debe retirarse de aquellos espacios que competen estrictamente a las iglesias y que no le corresponden y, de la misma manera, la Iglesia no intervenir en los asuntos del Estado.

Tal parece que se pretende dar al Cesar lo que es del Cesar y a Dios lo que es de Dios, sin embargo, la reforma va más allá: abre definitivamente espacios de participación política y social a las iglesias. En este sentido es una reforma democratizadora, que permite la participación abierta de la iglesia en la sociedad -en la educación, por ejemplo- y, en política, le abre ya algunos espacios ¿de qué otra manera podría comprenderse el voto activo de los ministros del culto? El senador Porfirio Muñoz Ledo del PRD, durante las discusiones que tuvieron lugar en la Cámara de Senadores el 21 de diciembre de 1991, entiende bien este sentido de la reforma y, al señalar que su partido siempre ha estado a favor del pleno reconocimiento de todos los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos, manifestó:

"Nosotros consideramos, que el conjunto de las reformas es un paso hacia la transparencia y el mejoramiento de las relaciones políticas en nuestro país, que abre las puertas para una regulación más amplia y más democrática.
(...)"

Defenderemos el derecho de los ministros de los cultos a participar sin alguna restricción más que retirarse de su función para ejercer el cargo como cualquier otra función..." (44)

Retomando a la sociedad civil, la Iniciativa reconoce su madurez y diversidad para enfrentar el nuevo panorama que se abre con la reforma constitucional propuesta:

"...la sociedad ha alcanzado la serenidad para abordar la tarea que hoy realizamos. Actualmente nos reconocemos como una sociedad diversa y plural. Hemos logrado con esfuerzos, una vigorosa convivencia pacífica en la tolerancia. El pueblo mexicano nos ha señalado sin titubeos la ruta: convivencia armónica con pluralidad y tolerancia."

Pero el párrafo anterior no sólo se refiere a la capacidad de la sociedad civil para hacerse cargo del nuevo contexto que se delinea en la reforma, habla también de convivencia armónica, plural y tolerante. Esto es, habla de conciliación con todos los sectores de la sociedad y, en particular, con la Iglesia. La conciliación y la colaboración son ideas claves del nuevo discurso liberal. Estas ideas son expuestas con claridad por el diputado panista Francisco José Paoli Bolio, en nombre de su partido que apoyó la reforma:

"Así se plantea la eliminación de un conjunto de limitaciones impuestas a las iglesias y a sus ministros para que desarrollen actividades del culto más amplia, pero también políticas, educativas, civiles, mercantiles y asistenciales. Es una etapa en la que estas relaciones pueden darse bajo los signos de la conciliación y la colaboración." (45)

Ahora bien, la Iniciativa de Reformas señala que está entre

(44) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año I, Primer Período Ordinario, LV Legislatura, No.1, Sábado 21 de diciembre de 1991, p.13

(45) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, No.2, 17 de diciembre de 1991, p.2853

sus propósitos fortalecer el Estado de Derecho. Así, las relaciones entre la Iglesia y el poder público ya no estarán sujetas a soluciones políticas al margen de la ley, como se estiló en los años anteriores, sino que encontrarán sustento precisamente en la Ley:

"Esta representación tiene el mandato del pueblo de México de fortalecer nuestro Estado de Derecho y, en tal virtud, asumimos nuestra responsabilidad para acceder a una nueva etapa de desarrollo, en la cual la convivencia armónica entre los mexicanos no dependa solamente de la capacidad negociadora de los agentes sociales ni de su buen juicio, sino que se encuentre fincada sobre las sólidas bases del imperio de la ley."

La noción de Estado de Derecho, supone que el poder público se someta al sistema normativo y no desborde sus mandatos, con el propósito de respetar los derechos y las libertades fundamentales de la comunidad en la cual rige (46). Esta noción, como vemos, posee dos presupuestos básicos: sujeción al derecho por parte del Estado (primero), para no afectar la esfera de garantías de la persona (segundo).

Ahora bien, si fortalecer el Estado de Derecho tiene como mira el respeto de las garantías del individuo, en el caso de la presente reforma que modifica las relaciones con las iglesias, ¿cuáles garantías son fortalecidas? Básicamente las garantías de libertad y, principalmente, la Iniciativa reconoce que se protege el ejercicio de la libertad de creencias de los mexicanos:

"Al Estado corresponde garantizar y proteger el ejercicio de la libertad de creencias de todos los mexicanos...
Por respeto a las creencias de los mexicanos, que es el ámbito de sus libertades, debemos dar a las

(46) González Uribe, Héctor, Teoría Política, México, Porrúa, 1987, pp.222-226

relaciones entre el Estado y las iglesias la transparencia y las reglas claras que demanda la modernización del país."

La reforma en materia de culto religioso, no solamente reforzó la libertad de creencias, sino también el respeto a la libre expresión de las ideas, la libertad de imprenta y la libertad de reunión, de esto es muestra palpable el que se haya reformado el párrafo que establecía que los ministros del culto no podrían en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las autoridades en particular y del gobierno en general, únicamente se mantuvo que no podrían oponerse por esos medios a las leyes del país, a sus instituciones y a los símbolos patrios, lo cual, no está de más aclararlo, es obligación de todo ciudadano. Asimismo, de conformidad con el fortalecimiento de las libertades, se derogó el párrafo que establecía que las publicaciones de carácter confesional, no podían comentar los asuntos políticos nacionales, ni informar sobre actos de las autoridades del país o de particulares que se relacionaran con el funcionamiento de las instituciones públicas. En fin, la reforma representa un significativo avance en cuanto a la consolidación de las libertades en nuestro país. El senador por Michoacán, Víctor Manuel Tinoco Rubí, del Partido Revolucionario Institucional señaló que el debate ideológico de la Iniciativa de Reformas, es el de la libertad:

"Una iniciativa de reformas a la Constitución que no puede analizarse únicamente en función de los temas a que se refieren los artículos del proyecto. Porque la educación, las manifestaciones religiosas y las relaciones entre el Estado y las iglesias nos conducen necesariamente a uno de los puntos fundamentales de

nuestro ser nacional: El debate histórico e ideológico de la libertad." (47)

Para el senador panista Héctor Terán Terán, como para varios legisladores, el reconocer a las iglesias, es una cuestión de derechos humanos:

"Que el Estado, al reconocer a las iglesias, se hace más fuerte, no se debilita. Los Estados que niegan los derechos humanos, tarde que temprano se derrumban, según lo atestigua la historia y que está llena de ocasicos del despotismo en todas sus manifestaciones." (48)

En materia de derechos humanos fue la reforma al artículo 102 de la Constitución General de la República, la que por primera vez consagró esa doctrina en nuestro texto constitucional al estipular que el "Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano...". Independientemente de que esa reforma adolece de un centralismo poco deseado, la misma significó el inicio de la protección constitucional a los derechos humanos, postulados básicos de la doctrina liberal que, como veremos más adelante, considera que el hombre por el sólo hecho de serlo, es depositario inmanente de determinados derechos que le deben garantizar el respeto y el desarrollo de su propia naturaleza.

Con respecto a la educación: se consagró expresamente el laicismo. Efectivamente en el artículo 3o. se estipuló que la

(47) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año I, Primer Período Ordinario, LV Legislatura, No.1, Sábado 21 de diciembre de 1991, p.14

(48) *Ibid.*, p.3

educación que imparta el Estado, debe ser laica. El diputado priista Jaime Muñoz Domínguez, dijo al respecto:

"La aplicación de la idea laica a todos los temas de la vida en sociedad, debe ser un tema recurrente de la moral republicana y debe ser una tema recurrente para hacer leyes claras, definidas con propósitos comunes, puesto que son de observancia general, concatenadas hacia proyectos y propósitos de desarrollo nacional y para este caso concreto, que nos aleje de la penumbra." (49)

El laicismo, tiene dos importantes acepciones: como idea cultural y como idea política (50). Como idea cultural, en él concurren las corrientes del pensamiento que postulan la emancipación de la filosofía y de la moral, respecto de la religión, reivindicando el primado de la razón sobre la fe religiosa. El laicismo es tributario de las filosofías racionalistas que rechazan la verdad revelada y absoluta y afirma, por el contrario, que la verdad debe buscarse en el análisis crítico. En este sentido, el laicismo como concepto o idea cultural es más un método que una corriente de pensamiento o una ideología.

En su segunda acepción, el laicismo referido al Estado -de donde proviene la denominación de "Estado laico"-, no se refiere sólo al aspecto educativo, sino a todo el ser del Estado y sostiene la autonomía de las instituciones públicas y de la sociedad civil respecto de la iglesia. En una palabra, postula el régimen de separación jurídica entre el Estado y la Iglesia.

(49) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, No.2, 17 de diciembre de 1991, p.2849

(50) Véase, Zanone, Valerio, *Laicismo*, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, op.cit., Tomo II, pp.884-890

En el laicismo, las relaciones entre lo temporal y lo espiritual, no son de contraposición, sino de recíproca autonomía. El principio político del laicismo, no sostiene la supremacía del poder estatal sobre el espiritual, sino la independencia entre ambos, así el Estado sólo debe garantizar la libertad de creencias, sin establecer entre las diversas confesiones religiosas ningún privilegio o sistema de control. Asimismo, no tutela sólo la autonomía del poder político respecto del poder religioso, sino que igualmente vela por la autonomía de las iglesias respecto del Estado, para que éste no pueda interferir en materia de creencias religiosas. El laicismo rechaza los sistemas en los cuales el Estado subyuga a la Iglesia o reduce sus espacios legítimos de participación social. Hay en este sentido, una importante diferencia entre los principios del laicismo y del anticlericalismo el primero significa independencia entre los órdenes temporal y espiritual, el segundo tiende a la supresión del segundo y a intervenir en él.

Con base en la anterior precisión del significado del laicismo, podemos sostener que las reformas constitucionales en materia de culto religioso del 28 de enero de 1992, que instituyeron expresamente en el texto constitucional los principios del laicismo (Art. 3o.) y de la separación entre el Estado y las iglesias (Art. 130), significan autonomía e independencia recíproca entre el orden temporal y el espiritual, no intervención y control en la vida interna de las segundas, ideas estas últimas que corresponden a la concepción anticlerical que estuvo presente en los liberales del siglo XIX y

en los constituyentes queretanos, misma que ha sido extirpada definitivamente de la Constitución (51).

En la Cámara de Diputados la Iniciativa fue aprobada en lo general por 360 votos y 19 en contra. En lo particular el artículo 3o. se aprobó por 380 votos, el 5o. por 364 votos, el 24 por 351, el 27 por 359 y el 130 por 360 votos. En la Cámara de Senadores se aprobó en lo general, y en lo particular los artículos no reservados, por 57 votos en pro, únicamente se reservaron para la discusión en lo particular los artículos 3o. y 130, el primero fue aprobado por 55 votos a favor y dos en contra, el segundo por 57 votos en pro. Se inauguraba de esta manera en nuestro país, una nueva relación con las Iglesias.

4.- LA REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

La reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, integró en un apartado A el texto completo de ese precepto, y adicionó al mismo un apartado B que estableció lo siguiente: A) el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos protectores de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano; B) esos organismos conocerán de quejas u omisiones de naturaleza administrativa

(51) Sobre el anticlericalismo y sus distinciones con el laicismo, véase, Bianchi, Giorgio, Clericalismo, en Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola, op. cit., Tomo I, p.271

provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos humanos; C) que formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; D) los organismos de protección de los derechos humanos, no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales; E) el organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

Considerando que en junio de 1990 se había creado la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Iniciativa de Adición al artículo 102, enviada por Carlos Salinas a la Cámara de Diputados el 19 de noviembre de 1991, señala claramente su propósito fundamental: elevar a rango constitucional a los organismos protectores de los derechos humanos en México (52):

"El objetivo central de esta propuesta del Ejecutivo a mi cargo, es el de estatuir al más alto nivel normativo, la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diferentes órdenes de gobierno, coadyuven a hacer realidad uno de los propósitos fundamentales de mi administración: promover y preservar el respeto a los derechos humanos y la protección de su ejercicio pleno.

Erigir a nivel constitucional a este tipo de instituciones, necesariamente nos conduce al análisis de la idea generadora de

(52) Para consultar todas las citas que se hagan a la Iniciativa del Ejecutivo en comento, véase, Iniciativa de Decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I., No.9, 19 de noviembre de 1991, pp. 987-992.

ellos y de toda la reforma en su conjunto: los derechos humanos. Tales organismos son considerados indispensables para la realización de uno de los principales propósitos del gobierno salinista: la salvaguarda de los derechos fundamentales de la persona humana. La Iniciativa considera que los derechos humanos son y han sido principios rectores del quehacer público en nuestro país:

"La defensa de los derechos del hombre es uno de los principios que ha guiado nuestra vida independiente y que se ha extendido hoy en la comunidad de naciones. Por eso, al asegurar su valor y su vigencia en México, cumplimos con nosotros mismos y con el mundo al que pertenecemos".

Si tan importante lugar se le otorgan a los derechos humanos, en este momento es necesario hacernos dos preguntas: a) ¿cuál es la naturaleza de esos derechos? b) ¿los derechos humanos se encuentran antes y por encima del Estado y el derecho? En cuanto a la naturaleza de los derechos humanos, son las tesis que parten de posiciones iusnaturalistas las que afirman su existencia. Afirman que de estos derechos el hombre es su titular esencial y originariamente, en cuanto que es hombre y miembro de la especie humana. Se les ha denominado indistintamente derechos naturales, derechos de la persona humana, derechos individuales o derechos fundamentales. Derechos naturales, porque son inherentes al hombre en tanto posee esa naturaleza. Derechos fundamentales, en el sentido de que son primarios y necesarios para el hombre. En fin, de todas las denominaciones su común denominador lo encontramos en su titular, que siempre será el hombre, por ese sólo hecho: ser especie del género humano (53).

(53) véase, Bidart Campos, Germán J., Teoría General de los Derechos Humanos, México, UNAM, 1989, pp. 13-15

De lo anterior, se desprende que la existencia de los derechos humanos se postula como universalmente válida, como una exigencia ideal, por consiguiente - y con esto damos respuesta a la segunda pregunta que formulamos - necesariamente son anteriores y superiores al Estado y a su orden normativo (54). No podría ser de otra manera, así para que todo sistema no solamente el nacional, sino el de cualquier otro país, respete los derechos esenciales del hombre, estos deben estar más allá del poder estatal. Si los derechos humanos son anteriores a la existencia del Estado, entonces este último sólo los debe reconocer, nunca podrá constituirlos. Es decir, los derechos humanos tienen existencia independientemente del reconocimiento estatal y de que el derecho positivo los recoga en su seno.

Lo anterior no significa que los derechos humanos deban prescindir del orden positivo, todo lo contrario, requieren del mismo para cumplirse y llevarse a la realidad concreta, pero tienen vida independientemente de que el derecho positivo los sancione como válidos y disponga de vías coactivas para su acatamiento.

En sentido opuesto, la escuela positivista ha sostenido que los derechos fundamentales son únicamente los que determina el poder del Estado y que sanciona como tales en su sistema normativo. No existen fuera del Estado los derechos del hombre, pues éstos adquieren tal carácter cuando son constituidos por la soberanía estatal. Aquí el Estado no reconoce derechos preexistentes a él, siempre constituye esos derechos básicos a

(54) Ibid., p. 41

tráves de un acto de poder. Esta doctrina, tiende a negar los fundamentos mismos de los derechos humanos. Bidart Campos señala al respecto:

"Si en cambio nos referimos a lo que Peces Barba llama el modelo positivista voluntarista, entonces corresponde dar por cierto que al decirse que "los derechos fundamentales son los que decide la voluntad del poder, aquellos que sea cual sea su contenido se designen como derechos fundamentales" se está centrando su fundamento mismo en el Estado, o en el derecho estatal, o en la voluntad del poder estatal (que equivale a la de los gobernantes en turno)" (55)

Siguiendo a Massini Correas, de manera muy sencilla podemos señalar la diferencia entre la tesis positivista y la iusnaturalista, al decir que una filosofía del derecho es positivista si rechaza la existencia de algún principio suprapositivo de derecho; y es iusnaturalista si acepta la existencia de algún principio (por mínimo que sea) no positivo de derecho (56).

Me he detenido en la naturaleza de los derechos humanos, y he subrayado que conforme al fundamento doctrinal que los postula, son anteriores y superiores al Estado, por un motivo de suma importancia: en virtud de la reforma al artículo 102 de la Constitución General de la República, que estableció las bases constitucionales para la creación de organismos protectores de los derechos humanos, se transtorna el sistema establecido por el artículo primero de la Constitución, de raíz iuspublicista. Efectivamente, ese precepto dice que en "los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta

(55) Ibid., p.106

(56) Massini Correas, Iusnaturalismo y derechos humanos, El Derecho, 30/IX/1987, en Bidart Campos, Germán J., op.cit., p.107

Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece." Considero que el artículo primero de la Constitución tiene una clara influencia de la escuela positiva del derecho, la que sostiene que el Estado a través de su orden jurídico es el que instituye los derechos del hombre. El constituyente del 17 al referirse a las garantías individuales, señaló muy claramente que esos derechos públicos subjetivos los otorga la Constitución, es decir, los constituye en favor del gobernado. En este sentido, coincido con la opinión de Ignacio Burgoa Orihuela, cuando al referirse a la nueva dimensión de la Constitución de 1917 que abandonó el esquema iusnaturalista de la Carta de 1857, dice lo siguiente:

"Bajo esta nueva concepción de las garantías individuales, que es la que acogió nuestra Constitución actual en su artículo primero, los derechos fundamentales del hombre ya no se reputan pre-existentes a la sociedad estatal, según la teoría jus-naturalista, sino como creaciones del poder soberano del Estado plasmadas en el orden jurídico básico del mismo, y que, por este sólo hecho, significan una autolimitación de la actividad estatal..." (57)

Si por una parte el artículo primero parte de la base de que es el Estado el que crea a las garantías individuales en favor del gobernado, y por la otra el artículo 102 habla de derechos humanos los cuales - en esencia - son anteriores a la soberanía estatal, estamos ante dos tesis que poseen fundamentos teóricos y doctrinales distintos. La primera sostiene la supremacía del poder estatal para instituir derechos públicos subjetivos en

(57) Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, México, Porrúa, 1988, p.184. El subrayado es nuestro

favor del gobernado (Art. 10. razonamiento positivista). La segunda establece que los derechos fundamentales le pertenecen al hombre intrínsecamente y con total autonomía del poder estatal (Art. 102 Base B, razonamiento iusnaturalista). Encuentro una oposición entre dos sistemas doctrinales distintos (58).

Se podrá alegar que tal contradicción no existe ya que el artículo 102 reformado estableció finalmente que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados " en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano...". Es evidente que lo que se quiso hacer fue adecuar el texto del 102 al contenido del artículo primero constitucional, por ello se agregó el vocablo otorga. Sin embargo, considero que una vez que se ha integrado a los derechos

(58) Es importante señalar que hay una importante diferencia entre garantías individuales y derechos humanos, diferencia que claramente resalta Jorge Carpizo: " La idea es que la garantía trata de asegurar en forma efectiva el ejercicio de los derechos del hombre " y más adelante agrega que "Podemos concluir que mientras los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas.", ver de este autor, Derecho Constitucional II, en Estudios Constitucionales, op. cit., p.433-434. También el argentino Joaquín V. González, establece una diferencia semejante, al afirmar que los derechos son "los que corresponden a todo hombre en su calidad de tal y que la constitución reconoce", y que las garantías son "todas aquellas seguridades y promesas que ofrece la Constitución al pueblo argentino, y a todos los hombres, de que sus derechos generales y especiales han de ser sostenidos y defendidos por las autoridades y por el pueblo mismo", citado en Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, op.cit., p. 154. De igual manera, Bidart Campos considera que son garantías los mecanismos de protección de los derechos del hombre: "Como síntesis, creemos poder extraer de la filosofía política la conclusión de que todo su esquema de arraigo y tutela de la persona y de sus derechos en el Estado recaba formas protectoras que, globalmete, y en su profusa variedad posible, pueden rotularse como garantías", ver de este autor, Teoría General de los Derechos Humanos, op.cit., p. 231

humanos en la Constitución y que de esta manera se ha adoptado una posición iusnaturalista, - ya que es ésta la doctrina que sostiene la existencia de los derechos de la persona humana-, el enunciado "los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano", contiene en su seno una evidente contradicción, porque los derechos humanos no son susceptibles de creación por el Estado y por ende no los puede otorgar, sino simplemente reconocer, es un acto declarativo, no constitutivo. Es más, en la propia Iniciativa del Ejecutivo enviada a la Cámara de Diputados, por ninguna parte aparece la frase "que otorga el orden jurídico mexicano", ello se adicionó al dictamen elaborado en la propia Cámara de Diputados, ya que seguramente los legisladores percibieron la antinomia existente entre el artículo primero y la adición propuesta al 102, lo cual trataron de subsanar agregando el citado enunciado, aun cuando es evidente que el texto original propuesto por Carlos Salinas de Gortari, era acorde con la tesis iusnaturalista asumida desde un principio.

Por otra parte, - por citar un ejemplo en el plano internacional - la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, signada por el gobierno mexicano, en su primer considerando dice:

"CONSIDERANDO que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;"

La Declaración habla del reconocimiento de los derechos intrínsecos del hombre. No es nuestra intención realizar un

estudio del citado documento internacional, me interesa destacar que los principios doctrinales del mismo son fundamentalmente iusnaturalistas y, por consiguiente, los derechos humanos los considera anteriores a la soberanía del Estado, susceptibles de reconocimiento y no de constitución por este último. Desde luego, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al haber sido suscrita por nuestro país, forma parte del "orden jurídico mexicano" del que habla el artículo 102 reformado de la Ley Suprema.

Durante las discusiones que tuvieron lugar el 13 de diciembre de 1991 en la Cámara de Diputados, en torno a la adición del artículo 102 de la Constitución, se consideró en esencia que los derechos humanos se encuentran en la naturaleza misma del hombre, esto es, el discurso fue francamente de corte iusnaturalista. Lo que manifestó el diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra, del Revolucionario Institucional, es un claro ejemplo de ello:

"El lugar que ocupan - los derechos humanos - en la escala de los valores jurídicos es el más alto, la vinculación que guardan con el hombre es directa, inmediata, estrecha, como si emanaran de su propia esencia, como que la primera causa de los derechos fundamentales somos nosotros mismos; lo que le da valor a una norma fundamental en su ajuste ontológico. El papel que le corresponde, por lo tanto en la praxis, en la salvaguarda de los altos bienes del hombre, de sus valores, sobre todo de los valores primarios y elementales, es lo que le da verdadera vigencia al orden ético y al orden jurídico". (59)

Arroyo Vieyra, al sostener que los derechos del hombre son los que otorgan valor a una norma fundamental y verdadera

(59) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, No.20, 13 de diciembre de 1991, p.2671

vigencia al orden jurídico, está diciendo que un sistema jurídico podrá ser aceptado por toda una comunidad si se apega a los postulados básicos de los derechos del hombre, es decir, acepta la existencia de un principio objetivo que sirve de contenido al sistema normativo de un país y que por consiguiente se encuentra fuera de él. Más adelante, también nos dice que los derechos de la persona humana, su defensa y preservación son reconocidos por la ley, no otorgados por la misma:

"...nos estimula la concepción de que la defensa y preservación de los derechos humanos es cuestión y materia de un derecho fundante, reconocido por la ley, cuya obligatoriedad va más allá a las razones de la justicia misma, que penetra o impera en la propia naturaleza humana, en la dignidad de las personas..."(60)

Finalmente, considero importante señalar que México no sería el único país donde a un esquema iuspositivista se opone una tesis iusnaturalista por el hecho de incorporar a los derechos humanos en el texto constitucional. Alemania que indiscutiblemente posee una de las tradiciones jurídicas iuspositivistas más importantes del mundo, es un ejemplo:

"Varían las teorías, pero varía también la eficacia de la defensa de estos derechos -los del hombre-, que es máxima solamente en un fundamento iusnaturalista, porque los hace imprescriptibles. Por ejemplo, la actual Constitución de la República Federal Alemana prevé la no posibilidad de revisión constitucional para los derechos del ciudadano, transformando así toda la tradición juspublicista alemana, fundada en la teoría de la autolimitación del estado. (61)

Ahora bien, hemos dedicado buena parte de este último

(60) Ibid., p. 2672

(61) Matteucci, Nicola, Derechos del Hombre, en Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola, Diccionario de Política, op.cit., T.I, p.515

apartado para referirnos al fundamento de los derechos humanos y explicar la contradicción implícita que encontramos en el artículo 102 constitucional, y de éste con el primero de la propia Constitución, pero ¿qué importancia tiene para el nuevo liberalismo el hecho de que nuestro texto constitucional acoga un principio iusnaturalista como lo es el de los derechos humanos, en contraposición con el sistema positivista consignado en el artículo primero de la Ley Suprema? De la mayor significación, aquí radica la idea principal de la presente exposición, la cual desde luego se desprende de las consideraciones que hemos venido realizando: el hecho de que se integre a la Constitución una tesis iusnaturalista, como lo es en última instancia la de los derechos humanos, resta fuerza al Estado y fortalece al individuo en lo particular e inmediatamente después a su agrupación superior que es la sociedad civil, pues si sus derechos son anteriores y oponibles al poder estatal en todo momento, se fortalece la idea liberal que pugna por ampliar los espacios de participación del individuo y de la sociedad. Hay junto a la aportación filosófica del iusnaturalismo, una idea política y una filosofía liberales: menos Estado.

El artículo primero de la Constitución General de la República aprobado en 1917 por el constituyente queretano obedeció a una necesidad apremiante: edificar, construir y fortalecer al Estado mexicano que emergía de la revolución. En esos momentos se optó por un Estado fuerte, por ello se acogió la escuela positiva del derecho, ya que si es el Estado el que constituye u otorga las garantías en favor del gobernado, se

consolida, de esta manera, su presencia. Setenta y cinco años después, las cosas han cambiado, ahora se pretende restar fuerza al Estado y restituir al individuo y a la sociedad los espacios que anteriormente se les habían cercenado en beneficio del primero, la mejor manera de conseguirlo es reconociéndole derechos esenciales e inalienables.

La Iniciativa misma, comenta que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene entre sus objetivos primordiales encauzar la participación de la sociedad civil:

"...se creó en el mes de junio de 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, concebida como una institución que sirviera, fundamentalmente, para dar cauce a la participación activa de la sociedad en la identificación y denuncia de los actos de las autoridades que en cualquier forma comportan o puedan comportar la violación de derechos humanos, así como para promover la defensa activa de los particulares contra tales actos"

La idea es clara: que sea la propia sociedad y el particular, los que promuevan la tarea protectora de los derechos humanos, el Estado sólo habrá de encauzar la actividad de ellos. Si una sociedad es participativa y fuerte, esto a su vez, supone la existencia de una opinión pública igualmente sólida. La idea de la sociedad civil, lleva en su seno la de una una opinión pública que se nutra de esa sociedad e insida, al mismo tiempo en ella. La autoridad de la Comisión radica en su importante presencia en esa opinión pública, así lo manifiesta el diputado Juan Ramiro Robledo Ruiz del Partido Revolucionario Institucional, al referirse a la efectividad de las recomendaciones de la CNDH:

"De facto si tiene un efecto e incide en el ámbito del derecho realmente, porque se sostiene en la esencia de la moralidad pública, en el origen, pues, de la

sociedad, de la voluntad colectiva, sin querer hacer reminiscencia del siglo de la ilustración, sale para asentarse en el poder que tiene esa opinión pública, reasume, pues, toda la fuerza de coacción de hecho que le da esa opinión nacional, el equilibrio y sensatez de su resolución, de ello dependen fundamentalmente el grado de opinión pública que lo respalde..." (62)

Sobre la opinión pública como mecanismo de eficacia para la actividad de la Comisión, también se manifiesta la senadora Silvia Hernández, del mismo partido:

"¿ Qué instrumentos tiene ? ¿ De qué instrumentos se le dota a la Comisión ? A la que existe de unos muy eficaces, no por cierto las policías, pero sin embargo se habla de la gran fuerza pública que tiene. Y con esto no nos referimos al ejercicio de la fuerza pública, sino de la fuerza de la opinión pública. Y para que pueda la Comisión de Derechos Humanos tener la fuerza de la opinión pública, necesita ir al público, darle la cara a la sociedad." (63)

La acepción opinión pública tiene dos significados. En primer lugar es el conjunto de opiniones de todos los miembros de la sociedad sobre un fenómeno en particular, así por ejemplo, se habla de que "la opinión pública está dividida en torno a la importancia de la CNDH". En segundo término, designa algo más que el simple agregado de las opiniones individuales, como cuando se dice que "la opinión pública exige que se impidan las violaciones a los derechos humanos y se determinen las responsabilidades de las autoridades correspondientes", ya no estamos hablando de las opiniones del público en lo general sino que nos estamos refiriendo a aquellos sectores de la sociedad que ejercen una verdadera influencia en las decisiones públicas. En esta segunda

(62) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, No.20, 13 de diciembre de 1991, p.2656

(63) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año I, Primer Período Ordinario, LV Legislatura, Num. 29, 19 de diciembre de 1991, p.27

acepción la opinión pública constituye una fuerza política (64). En ambos casos es la sociedad o un grupo de ella, la que despliega su actividad.

Pero no solamente el ombudsman goza de una considerable influencia en la opinión pública, asimismo tiene una importante autoridad moral, así lo señaló el diputado Arroyo Vieyra:

"La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha ganado terreno en el ánimo y simpatía de la sociedad. Su estructura y funcionamiento están fuera de duda. Gracias, no debemos negarlo, a su impecable proceder, que se fundamenta primordialmente en el aspecto que consideramos sine qua non: su autoridad moral."
(...)

Su vinculación pública y autónoma no obliga ni vincula, pero en la práctica demuestra eficacia inusual y es que, el sistema coactivo de la moral, si bien no tiene la presición del derecho, persigue lo mismo, sólo que resulta del convencimiento de la bondad de acatar la norma; lo que es más notable."(65)

Referirnos a la autoridad moral del organismo encargado de la protección de los derechos humanos y que vigila la actuación de los órganos del Estado -principalmente de los órganos de la administración-, necesariamente nos remite a las ideas que ya expusimos sobre las relaciones entre la moral y la política (v. supra pag.123), en el sentido de que encontrar la identidad entre ambas, es descubrir la correspondencia que existe entre el actuar privado y el quehacer público. Asimismo, en nuestros días la filosofía que postula la existencia de los derechos humanos, está íntimamente interrelacionada con la axiología y la ética, al grado tal de que lo que se titula como derechos del hombre se

(64) Sani Giacomo, *Opinión Pública*, en Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola, op.cit., p. 1126

(65) *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, AÑO I, No.20, 13 de diciembre de 1991, p.2672

dice que es un conjunto de valores, ésto es, los derechos humanos son valores, como bien decía el diputado Arroyo Vieyra, el lugar que ocupan los derechos humanos " en la escala de los valores jurídicos, es el más alto" (v.supra pag.59) . Una doctrina que no admitiera a la justicia y a los restantes valores jurídicos-políticos, no brindaría elementos necesarios para sostener a los derechos fundamentales (66).

Fortalecer la participación ciudadana en la tutela de los derechos fundamentales del hombre, robustece a su vez el sistema democrático. Nuevamente la idea de la democratización aparece en el discurso liberal. La Iniciativa dice en este sentido refiriéndose a la CNDH:

"La Comisión así, ha venido a ser y se ha consolidado como un espacio para la expresión libre de una parte de los problemas que aquejan a la ciudadanía y ha constituido un medio eficaz para la solución de muchos de ellos , con lo cual ha tenido una nueva expresión la voluntad democrática del Estado mexicano".

En la misma dirección apunta el diputado Luis Felipe Bravo Mena del Partido Acción Nacional, cuando considera que el Ombusman es una institución característica de los sistemas democráticos:

"Señores diputados, Acción Nacional, da la bienvenida a la institución del "ombusman" en nuestro país, porque sabemos que esta institución está directamente relacionada con la condición democrática del Estado y si es un avance para la condición democrática del Estado, demos el avance y votaremos a favor en lo general de la iniciativa
No es casual en los países en donde avanza la democracia, que regímenes autoritarios, en cuanto acceden a la vida democrática, surja el "ombusman", en medio de sus instituciones democráticas." (67)

(66) Bidart Campos, Germán, op.cit., p.59 y 83

(67) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, No.20, 13 de diciembre de 1991, p.2646

Lo expresado por los legisladores coincide con lo que la doctrina ha dicho al respecto, respecto a la naturaleza democrática del Ombusman:

"El Ombudsman presenta ciertas ventajas en relación con otros mecanismos de control sobre la burocracia estatal. Actualmente, es considerado como una institución profundamente democrática en virtud de que a través del derecho de reclamación se ha concedido al ciudadano un medio de influir directa, a la vez que específicamente sobre la administración" (68).

Por su parte Bidart Campos manifiesta que la idea de los derechos humanos es presupuesto indispensable de la forma democrática de Estado. Toda organización estatal que se ostente como democrática tendrá que reconocer los derechos esenciales del hombre:

"La filosofía de los derechos humanos, en cuanto prohija la libertad y los derechos, esboza una forma de organización política -o forma de Estado-, que es la democracia. En su acepción más lineal y simple, la esencia de la forma democrática de Estado, o democracia, consiste en una organización jurídico-política basada en el reconocimiento y respeto a la dignidad del hombre, a su libertad y a sus derechos".(69)

Fue característico del surgimiento de los primeros Estados con sistema democrático, representativo y de división de poderes, el que se postulara y defendiera la existencia de los derechos del hombre (70). Se afirma que es un binomio indisoluble : Estado democrático y derechos humanos. Hoy, en el caso de nuestro país, percibimos una importante corriente del pensamiento jurídico-

(68) Venegas Alvarez, Sonia, Origen y Devenir del Ombudsman. ¿ Una Institución Encomiable ?, México, UNAM, 1988, p.26. El subrayado es nuestro.

(69) Bidart Campos, Germán, op.cit., p.62. El subrayado es nuestro

(70) Paine, Thomas, Los Derechos del Hombre, México, FCE, 1986, pp. 7 y ss.

politico que sostiene ya no sólo la existencia de los derechos humanos, sino principalmente su respeto, para de esta manera pugnar por la democratización del Estado mexicano. Exigencia, que se ha visto culminada con la presente adición al artículo 102 de la Constitución de 28 de enero de 1991.

Ahora bien, en los derechos humanos se han ido integrando paulatinamente diversos tipos de derechos. En un primer momento sólo pertenecían a este universo, los clásicos derechos civiles (a la vida, a la libertad personal, a la integridad física y psíquica, a la dignidad personal, a la libre expresión, a la propiedad, etc.), denominados derechos de primera generación, fue el caso de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre de finales del siglo XVIII. Posteriormente, ante la aparición de los movimientos sociales en el siglo XIX, se agregaron los derechos económicos y sociales (al trabajo, a la huelga, a la seguridad social, a la vivienda, a la salud, etc.) llamados derechos de segunda generación. Finalmente, comienzan a agruparse los llamados derechos de la tercera generación, cuyo titular es la colectividad, aun cuando, propiamente, cada sujeto en lo particular goce indirectamente de ellos, en este rubro tenemos, por ejemplo, el derecho a un medio ambiente sano.

En este momento es necesario hacernos el siguiente cuestionamiento: ¿Qué derechos son tutelados por el organismo protector de los derechos humanos? Básicamente, se dirige a la salvaguarda de los derechos de la primera generación, estos es, de los derechos civiles o del individuo, por ello no debe extrañarnos que se hayan excluido de su competencia los asuntos electorales y laborales. Lo anterior constituye una de las

objeciones que hizo la oposición a la propuesta del Ejecutivo. En ese contexto, el diputado Héctor Ramírez Cuéllar del Partido Popular Socialista, manifestó lo siguiente :

"Pensamos que los derechos humanos individuales están íntimamente ligados a los derechos de carácter social, como el derecho a la vivienda, el derecho a la salud, pero hasta hoy la Comisión no ha sido capaz de enfrentar la violación de derechos sociales de amplios sectores de nuestra población, porque ha prevalecido un criterio muy limitado respecto a esta cuestión, que no quisiéramos que persistiera, si en verdad deseamos la protección integral de los derechos humanos."(71)

El diputado priista Juan Ramiro Robledo Ruiz, a una pregunta del diputado Fernando Gómez Mont de Acción Nacional, reconoce que no todos los derechos humanos son resguardados por los organismos instituidos en la reforma constitucional:

"El diputado Fernando Gómez Mont (desde su curul):- ¿Una interpelación? ¿hay o no hay resoluciones de trámite dentro de un proceso? y, segundo, ¿son susceptibles estas resoluciones de violar derechos humanos o no?, ¿qué defensas hay?

El diputado Juan Ramiro Robledo Ruiz:- No todos los actos que puedan violar derechos humanos y ustedes si están de acuerdo en eso, son materia de la Comisión de Derechos Humanos..."(72)

En qué contexto se explica, que en la práctica, principalmente sean los derechos personales o de la primera generación los que son tutelados? ¿qué importancia tiene para el liberalismo lo anterior? Primeramente, en nuestro país lo que se ha tratado de evitar, son los abusos y la impunidad de las autoridades estatales que violan los derechos básicos de la persona, como la vida, la libertad y su integridad física, estas

(71) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, No.20, 13 de diciembre de 1991, p.2632

(72) Ibid., p.2667

autoridades son básicamente de carácter policiaco, y están encargadas de la persecución e investigación de los delitos, a lo anterior tenía que ponerse urgentemente un control. Por otro lado, el hecho de que fundamentalmente los derechos de naturaleza personal o individual sean protegidos, obedece a la lógica propia de la reducción del Estado interventor. Efectivamente, cuando la actividad del Estado disminuye y abarca cada vez menos espacios de participación, es coherente con ello, que los medios de tutela de los derechos sociales y económicos se reduzcan o, cuando menos, no crezcan. Por el contrario, si lo que se incrementan son los espacios para la actividad de los ciudadanos y, en general, de la sociedad civil, tenderán a fortalecerse los mecanismos protectores de los derechos esenciales de la persona.

Asimismo, existe un importante enlace entre los derechos humanos y la libertad, idea básica del liberalismo. Cuando nos referimos a algún derecho personal, nos estamos refiriendo a la vez a una libertad, por ello también se les llega a denominar "libertades individuales", por ejemplo, el derecho a asociarse significa libertad de asociación, el derecho de reunión libertad de reunión, el mismo derecho a la libertad personal lo podríamos descomponer en libertad corporal, libertad de locomoción y libertad de intimidad o privacidad. En fin, en cada derecho personal podemos encontrar una libertad personal (73). Los derechos humanos están íntimamente ligados con un régimen de libertades o de carácter liberal, por ésto no fue extraño que en los sistemas totalitarios, donde las libertades de la persona se

(73) Bidart Campos, Germán, op.cit., p.31

restringieron, paralelamente se cometieran graves violaciones a los derechos humanos. Libertad y derechos humanos, concepciones inseparables, constituyen un binomio más.

"La libertad será el concepto clave dentro de la filosofía de los derechos humanos, para explicar la necesidad de un ámbito de autonomía del hombre en la sociedad, y de un límite a los poderes externos a él, en especial al poder del Estado." (74)

La libertad se desdobra a su vez en dos tipos de libertades: " libertad de" y libertad para". La "libertad de" es la clásica libertad negativa, que exige del sujeto pasivo - el Estado - abstenerse de alterar la esfera de acción del individuo. En el caso de los derechos humanos, la autoridad estatal debe cumplir con una prestación negativa o de omisión: abstenerse de vulnerarlos, de impedir su ejercicio o imponerles obstáculos. La "libertad de" es propia de los derechos y de las libertades personales. En cambio la "libertad para" es propia de los derechos y las libertades sociales y económicas, ya que demandan del Estado una prestación positiva, de dar o hacer, es decir, requiere que el sujeto pasivo de o haga algo en favor del titular (75), por ejemplo, en el caso del derecho al trabajo, el Estado debe regular que los patrones - un hacer-, paguen una cantidad justa al trabajador por la labor desempeñada, e incluso obligarlos a ello, en el supuesto de que incumplan con tal obligación.

De lo que decía el diputado Robledo Ruiz, en el sentido de que no todos los actos que pueden violar derechos humanos son

(74) Peces Barba, en Bidart Campos, op.cit., p.62

(75) Bidart Campos, Germán, op.cit., p. 191

competencia de los organismos instituidos para la protección de los mismos y, en virtud de que fundamentalmente se protejeran los derechos de carácter personal, se desprende que no todas las libertades se fortalecieron con la reforma constitucional, la institución de los derechos humanos en México, traerá consigo un régimen más amplio de "libertades de" y no de "libertades para". Esto es, se exigirá con mayor severidad al Estado, se abstenga de afectar la esfera personal del individuo, evitando atentar contra su vida, su libertad o su propiedad -"libertad de" que corresponde a las libertades y derechos personales-. En cambio, el sistema de derechos y libertades socio-económicos o de "libertades para", que necesitan una acción positiva del Estado en favor del individuo o de un determinado grupo social, cuando menos no tenderá a ampliarse, sino es que se restringe. Si la actividad y participación del Estado estuvieran creciendo, sería de esperar que la "libertad para" se robusteciera, pero cuando menos, eso no está sucediendo en el presente momento. La libertad que se amplía con la reforma constitucional de los diez últimos años, debe entenderse como "libertad de" y no "libertad para", ésto obedece a la misma lógica de reducción del Estado interventor o benefactor, que hemos venido señalando.

Entre las objeciones más importantes que se hicieron a la reforma, encontramos las que exigían que se consagrara en la constitución, la independencia del poder ejecutivo y la autonomía de los organismos protectores de los derechos humanos. El senador perredista, Porfirio Muñoz Ledo manifestó en este sentido:

"...mucho se hubiera ganado si se hubiera definido el carácter autónomo de la institución, aunque fuera con esa palabra. No nos dice que es un quinto poder, un

cuarto poder, ese es otro problema. Que mucho se hubiera ganado si aquí quedara consagrada la forma de integración de esa Comisión y también naturalmente el alcance de sus funciones." (76)

En el mismo sentido, se pronuncia el también diputado perredista Zazueta Aguilar:

"...que es fundamental garantizar la independencia del organismo del poder Ejecutivo, especialmente cuando éste es el principal agente violador de los derechos humanos, a través de la Procuraduría, que es a la vez el abogado general de la nación y consejero del ejecutivo.

Por esta razón, la comisión que se propone debe surgir del Poder Legislativo, pero gozando de plena autonomía en sus funciones, decisiones y presupuesto..." (77)

El hecho de que no se haya consagrado la plena independencia de los órganos protectores de los derechos humanos del poder ejecutivo, nos lleva a la siguiente conclusión: que el nuevo liberalismo y todo el conjunto de ideas que comprende, y que se ha manifestado en la reforma constitucional del periodo comprendido entre 1982 y 1992, no ha podido superar una importante concepción autoritaria y centralista de que adolece nuestro pensamiento jurídico-político. Así debe comprenderse el último párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional, que dice que el "organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados", lo cual constituye una violación a la autonomía de los Estados.

(76) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año I, Primer Período Ordinario, LV Legislatura, Num. 29, 19 de diciembre de 1991, p.27

(77) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, No.20, 13 de diciembre de 1991, p.2644

Por lo que respecta a la legitimidad del Estado, debemos entender a ésta, como la pretensión de un orden político de ser reconocido como correcto y justo (78). De esta forma, la legitimidad requiere, necesariamente de la vigencia de los derechos humanos, un gobierno se legitima si garantiza su respeto y vigencia - de esta manera será reconocido como justo -. La presente reforma, se enmarcó en la estrategia del gobierno por rescatar o renovar una legitimidad que se veía amenazada tanto al interior como al exterior del país, por los continuos abusos de las autoridades. El diputado Zazueta Aguilar, dijo al respecto:

"De esta manera, el nacimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra enmarcado fundamentalmente dentro de la necesidad gubernamental de ganar crédito y legitimidad internacional que venía perdiendo". (79)

Derechos humanos, justicia y racionalidad, son principios que se consideran están estrechamente enlazados. No basta que la ley reconozca al individuo espacios de autonomía y libertad en los cuales el Estado no puede tener injerencia. Es común el enunciado de que lo no prohibido está permitido, porque nos sirve para delimitar el espacio de acción de la persona y el límite de exigibilidad por parte de Estado, sin embargo, para que la libertad sea completa, es indispensable que lo que la ley manda o prohíbe, sea justo, en una palabra, que tenga un contenido razonable (fundamento de racionalidad). Sin esta racionalidad se quebrantaría la libertad que el principio de legalidad protege,

(78) Habermas, Jürgen, en Bidart Campos, Germán op.cit., p. 203-204

(79) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, No.20, 13 de diciembre de 1991, p.2640

sín ella se podría llegar al supuesto de prohibir que eligiera el tipo de vestimenta que me agrada (80). El diputado Jorge González Díaz, del Revolucionario Institucional, expone las ideas que acabamos de señalar:

"Los derechos humanos son algo más que un conjunto de garantías individuales y sociales frente a las cuales el Estado tiene sus fronteras. La tranquilidad de un pueblo radica en su propia esencia, condición indispensable de la tranquilidad es la justicia. Justicia como base y sustento de las relaciones entre la comunidad y sus miembros.

El disfrute de la libertad es parte integrante de la justicia y sólo a través de la justicia se legitima plenamente el ejercicio de la libertad...

Estamos convencidos y por ello reiteramos que la base más firme de la paz y la estabilidad política, no es otra que la razón, la justicia y la ley." (81)

Finalmente, con la idea de los derechos humanos, podemos sostener que la teoría de la autolimitación del Estado, que establece que es el poder estatal el que establece sus propios límites, se viene para abajo. La teoría alemana de la autolimitación, dice que antes o fuera del Estado, no existe instancia que le sirva de límite heterónomo, por consiguiente, siempre el límite al Estado será el que él mismo se establezca, de manera voluntaria. Para la doctrina de los derechos humanos, por el contrario, no es el Estado el que se autoimpone límites, sino que éstos están presentes en virtud de que el hombre tiene derechos que siempre y en todo momento deben ser respetados por el aparato del Estado. La noción de la autolimitación estatal, no brinda ningún soporte a la concepción de los derechos humanos y,

(80) Bidart Campos, German, op.cit., p.31

(81) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, No.20, 13 de diciembre de 1991, p.2676

en cambio constituye una versión moderna del *legibus solutus*, que puede sentar las bases para un Estado fuerte y autoritario (82).

Ahora bien, si el Estado no es quien se establece sus propios límites, pues éstos existen con independencia de su voluntad y se encuentran básicamente en el respeto de los derechos y libertades del hombre, la noción de Estado de Derecho -que está intrínsecamente unida a la de la autolimitación-, se modifica para dejar de ser entendida como una sacralización de la autoridad estatal, y adoptar un contenido más "humano y liberal". La noción positivista del Estado de Derecho se trastoca, ya que éste deberá reconocer la existencia de principios objetivos y trascendentes para guiar su acción, pues ya no será su absoluta voluntad la que determine sus límites y el contenido de su derecho.

El mismo diputado González Díaz, nos habla del nuevo contenido del Estado de Derecho, igualmente se refiere al respeto del principio de legalidad y al control de los poderes públicos, ésta última, noción liberal de viejo cuño (83):

"...la consecuente protección y defensa de los derechos humanos y de la seguridad ciudadana, constituyen la esencia del Estado de Derecho, su violación en la impunidad cuestiona cada uno de los elementos de existencia del orden constitucional, en especial la eficacia del principio de legalidad y el control de los poderes públicos y de sus exponentes, particularmente de los órganos de procuración y administración de justicia." (84)

(82) Bidart Campos, op.cit., p.207

(83) La teoría del control de los poderes públicos, tiene en Montesquieu a su más importante exponente, con su teoría de la división de poderes, sobre el particular, véase, Cueva, Mario de la, *La Idea del Estado*, México, UNAM, 1982.

(84) *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año I, No.20, 13 de diciembre de 1991, p.2677

En la Cámara de Diputados aprobó la adición al artículo 102 de la Constitución General de la República en lo general y en lo particular, por 299 votos en pro y 55 en pro con reservas. De igual manera, la Cámara de Senadores, la sancionó el 19 de diciembre de 1991, también en lo general y en lo particular, por unanimidad, ningún voto en contra.

C O N C L U S I O N E S

- El constitucionalismo mexicano del siglo XIX estuvo íntimamente unido al ideario liberal y a sus principios fundamentales de federalismo, soberanía popular, democracia, sistema representativo, igualdad, división de poderes, derechos del hombre y separación Estado-Iglesia. Podríamos afirmar que a causa del liberalismo nació el constitucionalismo en México.

- La Revolución Mexicana tuvo entre sus objetivos básicos, reivindicar la tradición liberal y la Constitución de 1857, que se consideró habían sido ignoradas por Porfirio Díaz. Los revolucionarios sostuvieron el valor de la democracia como principal arma ideológica para iniciar la lucha armada y después derrocar a un gobierno autoritario. Así como los liberales del siglo XIX habían proclamado la soberanía popular como fundamento de la independencia, los revolucionarios tomaron el postulado liberal de la democracia.

- La igualdad y la libertad fueron igualmente adoptados como principios para la lucha armada. La igualdad, postulado liberal del siglo XIX, devino finalmente en igualdad socioeconómica.

- Los Constituyentes del 17, tanto "moderados" como "radicales" manifestaron un acendrado liberalismo en sus posiciones. Todos se consideraban a sí mismos liberales.

- La originalidad de la Constitución de 1917 radica en su contenido social. Sin embargo, su valioso ideario liberal fue minimizado ante la presencia de los derechos sociales, éstos últimos se consideraron novedosos, en cambio, el liberalismo se

estimó como una simple restauración de principios decimonónicos.

- La reforma a la Constitución de 1917 emprendida desde el inicio de su vigencia hasta 1982, fue fundamentalmente de carácter social, ésto es, la reforma constitucional en sus aspectos más importantes estuvo encaminada a desarrollar los postulados sociales de la Ley Suprema y llevarlos a la realidad, hacerlos positivos.

- La crisis de 1982 exhibió el deterioro del modelo de Estado benefactor desarrollado por los gobiernos posrevolucionarios. A partir de ese año, se inicia en la Constitución una redefinición liberal de su proyecto de Nación.

- La reforma constitucional delamadridista y salinista, llevan implícitas importantes críticas al anterior modelo de desarrollo seguido en México. La autocrítica es el principio del cambio.

- La reforma constitucional en el periodo comprendido entre 1982 y 1992, se apoya en la idea de una creciente participación de la sociedad civil. La sociedad civil es el ámbito de las relaciones que se presentan entre individuos o grupos, fuera de las relaciones de poder que se desarrollan en las instancias estatales. La idea de una mayor participación de la sociedad civil, exige necesariamente una menor intervención del Estado en todos los espacios del quehacer público. Es la idea de más sociedad y menos Estado.

- La rectoría económica del estado, entendida como la acción de dirigir y coordinar a los agentes económicos que se desenvuelven dentro de la sociedad, no se contrapone con el ideario liberal y, por el contrario, es muy distinta a la idea

del intervencionismo estatal, la cual implica que el Estado decida por esos agentes y, en última instancia, los sustituya.

- La reforma constitucional objeto de estudio, se enmarca en la estrategia del gobierno mexicano por rescatar legitimidad y confianza para el Estado mexicano. Es decir, ha tenido la pretensión de que el orden político sea reconocido como correcto y justo.

- La reforma ha tenido entre sus objetivos primordiales sujetar la acción del Estado al principio de legalidad y, de esta manera, fortalecer el principio de la seguridad jurídica. Mediante la seguridad jurídica se tiende a erradicar la excesiva discrecionalidad del Estado, de esta forma, las decisiones que en el futuro se tomen, dejarán de ser fundamentalmente políticas para apegarse a la ley. La seguridad jurídica, en su acepción liberal, significa que el Estado debe garantizar los derechos y propiedades de los individuos, para que éstos desarrollen al máximo sus potencialidades. La noción de seguridad jurídica, implica a su vez, las nociones de orden y eficacia. La noción de orden, exige una delimitación precisa de las esferas de actividad de cada uno de los individuos que integran la sociedad y también del Estado, para evitar obstrucción entre ellos y coordinar sus acciones. La noción de eficacia significa que la ley debe ser cumplida tanto por autoridades como por los particulares.

- La idea del liberalismo social que se expone en la reforma que crea el capítulo económico de la Constitución y que es retomada más tarde por Salinas de Gortari, trata de recuperar básicamente el discurso liberal, dejando paulatinamente a un

lado, el contenido social del mismo. Es como querer poner con letras grandes el sustantivo de "liberalismo", y con letras pequeñas el adjetivo de "social".

- Racionalidad, orden y eficacia, son postulados del nuevo liberalismo que se encuentra en la reforma constitucional. Si el Estado es racional, será eficaz y atenderá adecuadamente las necesidades de la sociedad. Ser racional, en este contexto, significa administrar eficientemente los recursos (racionalizarlos) y, por consiguiente, forjar un Estado más pequeño (racionalizado). Es la etapa de la razón liberal que nos exige disminuir el crecimiento, y no de la voluntad política -que es irracional- la cual nos pide crecer aun cuando no se tengan recursos para ello.

- En la reforma encontramos una importante crítica a la corrupción, la cual es a su vez una crítica al Estado patrimonialista, ya que con un aparato estatal que trataba de llegar a todos los rincones de la vida social, la corrupción es únicamente la consecuencia más objetiva de un Estado ineficiente que no sabe administrar sus recursos.

- La idea delamadridista de la "renovación moral", supone a su vez una renovación de las instituciones y, en última instancia una renovación de todo el Estado.

- La concepción de la "renovación moral" y la de los derechos humanos que señala que éstos tienen su fundamento en postulados éticos y que son valores, nos lleva a intentar encontrar la relación entre la moral y la política, lo que supone intentar hallar la correspondencia entre el actuar privado y el público, entre la vida privada y la vida pública. Lo anterior es

como querer privatizar la política o hacer de la conciencia individual el eje de la acción política.

- En la reforma al artículo 115 constitucional, encontramos una severa crítica al centralismo, que es considerado como un fenómeno de hecho que, en detrimento del pacto federal consagrado en la Carta Magna, surgió después de la revolución para dar respuesta a las apremiantes necesidades de la población. Fortalecer al federalismo es apegar a la Constitución y brindar seguridad jurídica, erradicando así acciones gubernamentales de "facto" que, en aras del beneficio social, desbordan el orden jurídico. Sobre el principio de la descentralización, descansará el fortalecimiento del sistema federal y municipal.

- La idea de la democratización, es eje de la reforma constitucional del último decenio y constituye uno de los aspectos más ásperos de la reforma liberal en nuestro país. Democratizar, es hablar de perfeccionamiento democrático, lo cual intrínsecamente reconoce la debilidad de la democracia y el ejercicio unilateral del poder político. La democratización es un paulatino proceso de apertura de espacios políticos a las minorías, pero envuelve la idea de que la democracia no puede ser integral, que siempre será perfectible, es decir, la idea de la democratización implica la existencia de un gobierno centralizado y autoritario.

- La democratización, es una idea muy distinta al principio democrático por el que lucharon los liberales del siglo pasado, éste pretendía el gobierno del pueblo, la soberanía popular, en cambio, la democratización que es una idea del México

posrevolucionario, significa simplemente algo de apertura dentro de un gobierno autoritario. Democracia y democratización, no son lo mismo, el primero es un valor político, un ideal político que supone la potestad soberana del pueblo, el segundo es realista y requiere de la existencia de un gobierno fuerte y centralizado. El primero tiene su origen en las luchas liberales del siglo XIX, el segundo es una creación de los gobiernos emanados de la revolución.

- El discurso de la oposición en México, constituye un importante discurso liberal que tiene en la democracia y en la exigencia de respeto al voto sus dos pilares ideológicos.

- Se ha dibujado en la reforma salinista la concepción de un Estado que atiende los requerimientos básicos de la población y no de un Estado patrimonialista encargado de la administración de sí mismo. Idea no muy alejada de la concepción del Estado liberal, concebido como protector de los derechos individuales y que presta los servicios elementales a la colectividad.

- La idea de la "Reforma del Estado" (tesis salinista) supone un cambio muchos más trascendente que la idea de la "Renovación del Estado" (tesis delamadridista). Renovar significa volver una cosa a su primer estado, a como era antes, en cambio reformar quiere decir volver a formar, volver a hacer, rehacer, lo que puede suponer la creación de algo distinto.

- La modernización es una de las ideas básicas dentro de la cual se encuadra la reforma de Carlos Salinas de Gortari. Modernización es el proceso a través del cual se genera una mayor capacidad del Estado y de la sociedad para encabezar los asuntos públicos y sus respectivos compromisos. La modernización está

estrechamente unida a las ideas de eficiencia y racionalidad del Estado, fortalecimiento de la sociedad civil, ampliación del voto y de la democracia.

- De la reforma constitucional salinista se desprende que el liberalismo de finales del siglo XX, es eminentemente realista. La idea del realismo liberal, diferencia de manera importante al nuevo liberalismo del constitucionalismo liberal decimonónico. Para el nuevo liberalismo, el cambio o virage hacia la doctrina liberal es la respuesta a una nueva realidad que no puede ser rechazada y que se impone forzosamente. En cambio, los liberales del siglo XIX, dirigieron su acción a la persecución de ideales y valores políticos, se ha dicho de ellos que fueron idealistas y desconocieron su realidad.

- En aras de un acendrado realismo, el nuevo liberalismo se constituye en ideología, ya que se presenta como la única alternativa a seguir. En esta lógica, se ostenta como la respuesta obligada a las nuevas circunstancias que se nos imponen aun contra nuestra voluntad.

- El primer momento del liberalismo en México, respondió a la consolidación del Estado Nacional, debido principalmente a su concepción de la soberanía popular. El segundo momento del liberalismo, este nuevo liberalismo de finales del presente siglo, intentará responder a moderna configuración del mundo por bloques y regiones.

- El nuevo liberalismo es considerado como un proyecto de nación y de largo plazo, que se dirige al futuro, en contraposición al Estado Benefactor, que se caracterizó por

emplear mecanismos de corto alcance, que sólo satisfacían las necesidades más inmediatas y urgentes.

- La noción de orden implícita en la reforma al artículo 27 de la Constitución de 6 de enero de 1992, sugiere la delimitación de los espacios de acción de los individuos y la coordinación de sus esfuerzos; supone que la lucha de clases o el conflicto de intereses, concepciones clásicas del pensamiento social, han perdido su vigencia, en su lugar se propone la colaboración entre los grupos y las clases.

- En la reforma al artículo 27 de la Constitución Federal, la noción de la justicia social, que es aquella encargada de la repartición equitativa de la riqueza, esta siendo sustituida por una especie de la justicia distributiva. La justicia distributiva atiende al principio de proporcionalidad, ésto es, a cada quien según su trabajo y su esfuerzo, lo cual implica considerar las características particulares de cada uno de los individuos y grupos que integran a la sociedad. La justicia social en cambio, no toma en cuenta el principio de la proporcionalidad, es decir, no distribuye las cargas y los méritos considerando el esfuerzo y los rasgos particulares de los sujetos, por ello se ha dicho ue en lugar de aminorar la desigualdad, creó privilegios.

- Como principio de acción para combatir la pobreza y la desigualdad, se ha adoptado en lugar de la justicia social el principio de la solidaridad. La justicia social pretende que la desigualdad socioeconómica desaparezca afectando la propiedad de quien posee los medios de trabajo, para entregar ese excedente a quien no los tiene, en la justicia social no existe acción o actividad de los "desheredados", por el contrario, el Estado

interviene en su favor. En cambio, la solidaridad no intenta en ningún momento afectar la propiedad de quienes poseen los medios de trabajo, sino que procura favorecer la iniciativa individual o grupal de quienes no tienen los medios para su subsistencia, trata de brindarles la oportunidad de que se desarrollen por sí mismos, sin intentar sustituirlos. El principio de la solidaridad sostiene que la ayuda sólo debe proporcionarse en la medida en que sirva para ayudar al sujeto a que inicie su propia rehabilitación, esa ayuda es únicamente complementaria y presupone la colaboración entre los individuos y los grupos, la justicia social, por el contrario supone el conflicto de intereses.

- Se coloca a la productividad como uno de los principios sobre los que descansa la reforma al artículo 27 constitucional, esto implica cambiar sustancialmente la función social de la tierra. Anteriormente, esa función radicaba en dotar al campesino de la tierra y de los medios indispensables para que con ello subsistiera. En adelante, esa función social, se encontrará en la creación de riqueza por el campesino, riqueza que posteriormente se distribuirá a toda la sociedad.

- La reforma constitucional ha tenido entre sus propósitos adecuar el marco normativo a la realidad. Que el derecho corresponda a su realidad es hablar de la eficacia del derecho, de su positividad. La reforma tiene entre sus ideas generadoras, no solamente sostener la vigencia del orden jurídico, sino además conseguir que éste sea positivo. Es decir, no basta con que la disposición legal exista formalmente y se le considera

obligatoria, sino que también debe ser cumplida, es decir, debe ser eficaz. Lo anterior vendrá a erradicar la simulación que se venía presentando en múltiples espacios de la vida social, como en el caso de las relaciones entre el Estado y la Iglesia.

- El principio del laicismo sostiene la recíproca autonomía entre el poder temporal y el espiritual, postula el régimen de separación jurídica entre el Estado y la Iglesia. El laicismo no postula la supremacía del poder estatal sobre el espiritual, sino la independencia entre ambos. Asimismo, rechaza los sistemas en los cuales el Estado subyuga a la Iglesia o reduce sus espacios legítimos de participación social. Hay en este sentido, una importante diferencia entre los principios del laicismo y del anticlericalismo, el segundo significa supremacía del Estado sobre la Iglesia y tiende a la supresión de ésta.

- La reforma constitucional en materia de culto religioso de 28 de enero de 1992 que instituyó expresamente en el texto constitucional los principios del laicismo (Art. 3o), y de separación entre el estado y las iglesias (Art.130), significa autonomía e independencias recíproca entre el orden temporal y el espiritual, no intervención ni control en la vida interna de las iglesias, ideas estas últimas que corresponden a la concepción anticlerical que estuvo presente en los constituyentes de Querétaro, misma que ha sido excluida de la Constitución.

- En virtud de la reforma al artículo 102 de la Constitución General de la República, que instituyó a los organismos protectores de los derechos humanos, se trastorna el sistema establecido por el artículo primero de la misma, de raíz iuspositivista. Efectivamente, la escuela iusnaturalista sostiene

que los derechos humanos son anteriores y superiores al Estado y a su orden normativo, el cual sólo los debe reconocer, ya que nunca podrá constituirlos. En sentido opuesto, la escuela positivista sostiene que los derechos humanos son únicamente los que constituye como tales el poder del Estado. Nos encontramos ante dos tesis que poseen fundamentos teóricos y doctrinales distintos.

- El hecho de que se integre a la Constitución una tesis iusnaturalista, como lo es la de los derechos humanos, debilita la tesis iuspublicista del artículo primero. Esto obedece a la necesidad de restar fuerza al Estado mexicano que los constituyentes del 17 pensaron fuerte y centralizado, para en sentido contrario, fortalecer al individuo y a la sociedad civil, ya que si los derechos de éstos son anteriores y oponibles en todo momento al poder estatal, se consolida la idea que pugna por ampliar los espacios de libertad del individuo y de la sociedad. Hay junto a la aportación filosófica del iusnaturalismo, una idea política y una filosofía liberales.

- La reforma en materia de derechos humanos, otorga un importante papel a la opinión pública, la cual tiene dos significados. Por una parte, es el conjunto de opiniones de todos los miembros de la sociedad sobre un fenómeno en particular y, en segundo término, la opinión pública se integra por aquellos sectores de la sociedad que ejercen verdadera influencia en las decisiones políticas. Robustecer a la opinión pública, significa finalmente abrir espacios de decisión a la sociedad civil.

- En nuestro país, percibimos una importante corriente de pensamiento que postula la plena vigencia de los derechos humanos, para de esta forma pugnar por la democratización del Estado mexicano. Se considera que Estado democrático y derechos humanos, constituyen un binomio indisoluble.

- Los organismos protectores de los derechos humanos instituidos a nivel constitucional, fundamentalmente se dirigen a la salvaguarda de los derechos humanos de la primera generación, es decir, de los derechos personales o de los clásicos derechos civiles, lo cual obedece a la lógica propia de la reducción del Estado Interventor. Como en nuestro país la actividad del Estado se limita cada vez más, es coherente con ello que los medios de tutela de los derechos sociales y económicos, se reduzcan o cuando menos, no crezcan. Por el contrario, si lo que se incrementan son los espacios para la participación de los individuos y de la sociedad civil, tenderán a fortalecerse los mecanismos tutelares de los derechos esenciales de la persona.

- La reforma constitucional (1982-1992), representa un significativo avance en la consolidación del régimen de libertades en nuestro país. Sin embargo, lo que se fortalece es el régimen de "libertades de" y no de "libertades para". La "libertad de", es la clásica libertad negativa, que exige del Estado abstenerse de alterar la esfera de acción del individuo y de sus derechos esenciales. En cambio, el régimen de "libertades para" -típica de los derechos socioeconómicos-, que necesitan de una acción positiva del estado en favor del individuo o de un grupo social, no tiende a ampliarse y, por el contrario, se restringe.

- El hecho de que la reforma electoral avance muy lentamente y no se haya consagrado la plena independencia de los órganos protectores de los derechos humanos del poder ejecutivo, entre otros aspectos, nos hace concluir que no obstante el importante avance del nuevo liberalismo y de todo el conjunto de ideas que comprende, no se ha podido superar totalmente, una importante concepción autoritaria y centralista de que adolece el pensamiento jurídico-político en nuestro país

- Con la noción de derechos humanos en la Constitución, la teoría de la autolimitación del Estado, que establece que es el poder estatal el que establece sus propios límites, se resquebraja. Por consiguiente, la noción de Estado de Derecho, tan presente en toda la reforma constitucional que hemos venido estudiando, adopta una fisonomía distinta. Si el Estado mexicano no es quien impone sus propios límites, pues éstos existen con independencia de su voluntad y se encuentran en los derechos esenciales del individuo, la noción de Estado de Derecho -que está íntimamente unida a la de la autolimitación- se modifica para dejar de ser entendida como la sacralización del poder estatal y adoptar un contenido más "humanizado y liberal". La noción iuspositiva de Estado de Derecho se altera, ya que se deberá reconocer la existencia de principios objetivos y trascendentes a los que el Estado debe sujetarse, de esta manera, la voluntad del Estado no será absoluta y deberá respetar en todo momento los derechos esenciales del hombre.

- Con base en las anteriores consideraciones, podemos sostener que a más de setenta años de vigencia de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, asistimos a la transformación más significativa del texto constitucional de 1917, que adopta cada vez con mayor determinación una ideología liberal, que la aparta progresivamente de su orientación social primaria.

B I B L I O G R A F I A

Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1990.

Basáñez, Miguel, *El pulso de los sexenios en México. 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI, 1990.

Basáñez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1990*, México, Siglo XXI, 1990.

Bidart Campos, Germán J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, México, UNAM, 1989.

Bobbio, Norberto, *Política y Moral*, en *Nexos*, abril de 1992.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1985.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, México, Porrúa, 1988.

Carpizo Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, UNAM, 1983.

Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI, 1987.

Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1990.

Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la constitución del Estado mexicano 1812-1824*, México, UNAM, 1986.

Castañón Rodríguez, Jesús y Morales Jiménez, Alberto, *50 Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917*, México, INEHRM, 1967.

Cockcroft, James D., *Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana*, México, SEP - Siglo XXI, 1985.

Clement, Marcel, *Puntos Esenciales de la Doctrina Social Cristiana*, en *Signo de los Tiempos*, Revista del Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, AÑO III No.16, septiembre-octubre de 1987.

Cueva, Mario de la, *La Idea de la Soberanía en la Constitución de Apatzingán*, en *Varios, Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964.

Cueva, Mario de la, *La Idea del Estado*, México, UNAM, 1982.

Curiel Méndez, Eugenia, **Las grandes estrategias educativas en México**, en **Varios, México 75 años de Revolución. Educación, Cultura y Comunicación**, México, FCE-INEHRM, 1988.

El Hijo del Ahuizote, 8 de febrero de 1903, en **Regeneración 1900-1918**, prólogo, selección y notas, Armando Bartra, México, SEP-ERA, 1986.

El Nuevo Art.27 Cuestiones Agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas, Comp. y Coord. de Eduardo Valle Espinosa, México, Editorial Nuestra, 1992.

Espinosa, María de Jesús y Zúñiga, Juan Antonio, **El Sistema Financiero: Un año de cambios**, en **La Jornada**, 5 de octubre de 1992.

Fix Zamudio, Héctor, **El Estado Social de Derecho y la Constitución Mexicana**, en **La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta**, México, Porrúa, 1985.

Flores Olea, Victor, **El Trasfondo Ideológico**, en **Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingan**, México, 1964.

Franceschi Archer, Gonzalo, **Una Síntesis sobre la vida y obra de Don Francisco I. Madero**, Departamento de Investigaciones Históricas I.N.A.H., 1973.

García Máynez, Eduardo, **Filosofía del Derecho**, México, Porrúa, 1989.

García Máynez, Eduardo, **Introducción al Estudio del Derecho**, México, Porrúa, 1988.

González Uribe, Héctor, **Teoría Política**, México, Porrúa, 1987.

Guillén Romo, Héctor, **El Sexenio del Crecimiento Cero. México 1982-1988.**, México, ERA, 1990.

Habermas, Jürgen, **El Discurso Filosófico de la Modernidad**, Madrid, 1989.

Hale, Charles A., **La Transformación del Liberalismo en México a fines del siglo XIX**, Editorial Vuelta, México, 1991.

Hansen, Roger D., **La política del desarrollo mexicano**, México, Siglo XXI, 1990.

Hayek, Friedrich A., **Camino de Servidumbre**, Alianza Editorial, Madrid, 1990.

Hayek, Friedrich A., **Derecho, Legislación y Libertad**, Madrid, UNION, T II., 1988.

Ibarra Palafox, Francisco A., Estructura del Partido Nacional Revolucionario, en El proyecto histórico del PNR, México, IEPES, 1990.

Ibarra Palafox, Francisco A., Octavio Paz frente a la Modernidad, Ponencia presentada en el Encuentro Nacional de Estudiantes de Historia, Xalapa Ver., Noviembre de 1990.

Ibarra Palafox, Francisco A., Jesús Reyes Heróles. Ideología una Expresión de su Tiempo, trabajo presentado al Concurso Nacional de Ensayo Político, Jesús Reyes Heróles organizado por la Secretaría de Educación Pública en agosto de 1990.

Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho, México, Porrúa, 1991.

Loeza, Soledad, El PAN: De la oposición leal a la impaciencia electoral, en El llamado de las urnas, México, Cal y Arena, 1989.

Madero, Francisco I., La Sucesión Presidencial en 1910, México, Editora Nacional, 1990.

Madrid Hurtado, Miguel de la, División de Poderes y Formas de Gobierno en la Constitución de Apatzingán, en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, México, 1964.

Madrid, Miguel de la, Marco Legislativo para el cambio, México, Presidencia de la República, 1983.

Manzanilla Schaffer, Víctor, La Reforma Agraria Mexicana, México, Porrúa, 1977.

Mendieta y Núñez, Lucio, Derecho Social, México, Porrúa, 1980.

Mora, José María Luis, México y sus revoluciones, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Noriega Cantú, Alfonso, Los Derechos del hombre en la Constitución de 1814, en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, México, 1964.

Paine, Thomas, Los Derechos del Hombre, México, FCE, 1986.

Preciado Hernández, Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho, México, UNAM, 1986.

Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, aprobados por la Asamblea Constituyente en sus sesiones del 15 y 16 de septiembre de 1939, México, EPESSA, 1991.

Rabasa, Emilio D., Historia de las Constituciones Mexicanas, en El Derecho en México. Una Visión de Conjunto, México, UNAM, 1991.

Radbruch, Gustav, *Introducción a la Filosofía del Derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Reyes Heróles, Federico, *Neoliberalismo y Rectoría Estatal, en, La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Porrúa, 1985.

Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, Tres Tomos.

Robles, Martha, *Educación y Sociedad en la Historia de México, México, Siglo XXI, 1978.*

Ruiz Daza, Manuel, *Los Valores Jurídicos*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1967.

Ruiz Massieu, José Francisco y Valadez, Diego, et al., *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983.

Salinas de Gortari, Carlos, *Discurso pronunciado el miércoles 4 de marzo de 1992 en el Sexagésimo Tercer Aniversario del Partido Revolucionario Institucional*, en *La Jornada*, jueves 5 de marzo.

Salinas de Gortari, Carlos, *Producción y Participación Política en el Campo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Sánchez Agesta, Luis, *Historia del Constitucionalismo Español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

Sánchez Bringas, Enrique, *La Rectoría Económica del Estado y el Sector Privado*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, AÑO XXII, Número 65, Mayo-Agosto de 1989.

Sánchez Bringas, Enrique, *Las Decisiones Fundamentales y la Reforma Constitucional*, en *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Porrúa, 1985.

Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México (1808-1988)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

Silva Herzog, Jesús, *Brave Historia de la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Silva Herzog, Jesús, *Trayectoria Ideológica de la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Solis, Ramón, *El Cadiz de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*, México, UNAM, 1989

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1991.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, México, Porrúa, 1991.

Torre Villar, Ernesto de la, *El Constitucionalismo Mexicano y sus orígenes*, en *Estudios sobre el decreto constitucional de Apatzingan*, México, UNAM, 1964.

Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1971.

Venegas Alvarez, Sonia, *Origen y Devenir del Debudsean. ¿Una Institución Encomiable?*, México, UNAM, 1988.

Villoro, Luis, *El proceso ideológico de la revolución de independencia*, México, SEP, 1986.

DIARIOS DE DEBATES

Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro 1916-1917, Edición facsimilar, México, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1989, Dos Tomos.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I., T.I., No.45, 10 de diciembre de 1982.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I., T.I., No. 47, 7 de diciembre de 1982.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I., T. I, No.53, 18 de diciembre de 1982.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I., T.I., No.57, 27 diciembre 1982.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I., T.I., No.59, 29 de diciembre de 1982.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, No.23, 4 de noviembre de 1986.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, No.34, 27 de noviembre de 1986.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, No.6, 3 de mayo de 1990.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, AÑO II, No.9, 11 de mayo de 1990.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, AÑO I., No.9, 19 de noviembre de 1991.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, AÑO I, No.20, 13 de diciembre de 1991.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, AÑO I, No.21, 16 de diciembre de 1991.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, AÑO I, No.2, 17 de diciembre de 1991.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Num. 46, 14 de diciembre de 1982.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Num.55, 27 de diciembre de 1982.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Num. 59, 29 de diciembre de 1982.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, AÑO II, Segundo Período Ordinario, LIV Legislatura, No. 12., 21 de mayo de 1990.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, AÑO I, Primer Período Ordinario, LV Legislatura, Num. 24, Jueves 12 de diciembre de 1991.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, AÑO I, Primer Período Ordinario, LV Legislatura, Num. 29, 19 de diciembre de 1991.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, AÑO I, Primer Período Ordinario, LV Legislatura, No.1, Sábado 21 de diciembre de 1991.

D I C C I O N A R I O S

Hachette Castell, Diccionario Enciclopédico de la Lengua Española, Barcelona España, 1981.

Bobbio Norberto y Matteucci, Nicola (Coords.), Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1988.

Diccionario Jurídico Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 1991.

I N D I C E

INTRODUCCION..... 1

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES LIBERALES DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO DEL SIGLO XIX

1.- Constitución de Cadiz.....	11
2.- Independencia y Constitución de Apatzingan.....	18
3.- Constitución de 1824.....	28
4.- Constitución de 1857 y Leyes de Reforma.....	36

CAPITULO SEGUNDO

LIBERALISMO Y CONSTITUCION DE 1917

1.- Plan y Programa del Partido Liberal Mexicano.....	45
2.- La Sucesión Presidencial y el Plan de San Luis.....	54
3.- Plan de Guadalupe y mensaje de Carranza ante el Constituyente.....	64
4.- El liberalismo en la Constitución de 1917.....	71
a) Las garantías individuales.....	72
b) El artículo tercero constitucional.....	75
c) Soberanía popular, república re- presentativa y democrática, federalis- mo y división de poderes.....	80

d) Relaciones Estado - Iglesia.....	83
5.- Nueva Constitución.....	86
6.- Significación de las reformas a la Constitución hasta 1982.....	88

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DELAMADRIDISTA. LA TRANSICION LIBERAL

1.- La Transición Mexicana. Antecedentes Inmediatos.....	94
2.- Aspectos de la Reforma Constitucional Delamadridista.....	100
3.- Sociedad Civil y Rectoría Estatal.....	103
4.- Por la Renovación y Eficiencia del Estado.....	119
5.- Descentralización, Federalismo y Municipio Libre.....	126
6.- Democratización.....	130

CAPITULO CUARTO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL SALINISTA. LA DEFINICION LIBERAL

1.-. La Reducción del Estado. El sistema mixto de banca y crédito.....	142
2.- Productividad, Justicia y Libertad.....	156
3.- Por un Liberalismo no Anticlerical. Las reformas en materia de culto religioso..	179

4.- La Reforma en Materia de

Derechos Humanos..... 191

CONCLUSIONES..... 217

BIBLIOGRAFIA..... 231

INDICE..... 237