

758

7ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL ORDEN CONSTITUCIONAL "

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
GABRIEL COANACOAC VAZQUEZ PEREZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

ABRIL 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero VAZQUEZ PEREZ GABRIEL COANACOAC. inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL ORDEN CONSTITUCIONAL" bajo la dirección del Lic. S. Andrés Banda Ortiz, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Banda Ortiz mediante oficio de fecha 28 de febrero del año en curso, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. marzo 6 de 1997.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

FVT/pao.

México D.F., a 11 de noviembre de 1996.

Dr. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de Derecho Constitucional
de la Facultad de Derecho
U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Estimado Doctor:

Por este conducto me permito hacer de su conocimiento que después de revisar el trabajo de tesis del alumno Gabriel Coanacoac Vázquez Pérez, intitulado "EL ORDEN CONSTITUCIONAL", lo he aprobado por considerar que satisface los requisitos reglamentarios.

Lo anterior lo comunico con el fin de solicitarle atentamente que se lleve acabo el subsecuente trámite para la sustentación del examen profesional respectivo.

Sin más por el momento, agradezco la atención que se sirva brindar a la presente.

ATENTAMENTE.

LIC. MARCOS CASTILLEJOS ESCOBAR



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

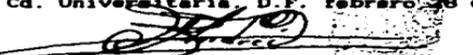
Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "EL ORDEN CONSTITUCIONAL", elaborada por el alumno VAZQUEZ PEREZ GABRIEL COANACOAC, la tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F. febrero 28 de 1997.



Lic. S. ANDRÉS BANDA ORTIZ
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo

pao.

A MI PADRE
*QUIEN HA FORJADO MI CARÁCTER
Y AMOR POR MÉXICO.*

A MI MADRE
*QUE SIEMPRE HA ESTADO A MI LADO
CON SU CARINO Y APOYO.*

A LA U.N.A.M.
*QUE ME HA FORMADO COMO UN PROFESIONISTA
AL SERVICIO DEL PUEBLO DE MÉXICO.*

A ARMANDO SALINAS TORRE
*POR SU INTERÉS EN MI SUPERACIÓN PROFESIONAL
NO SÓLO COMO EL MEJOR JEFE, SINO COMO
UN VERDADERO AMIGO.*

AL LIC. F. ANTONIO LOZANO GRACIA
*COMO MUESTRA DE ADMIRACIÓN
POR SU EJEMPLO DE DIGNIDAD
Y HONRADEZ POLÍTICA*

AL MTO. MARCOS CASTILLEJOS ESCOBAR
POR SU APOYO INCONDICIONAL.

AL MTO. ANDRES BANDA
QUIEN REVISÓ Y APROBÓ EL PRESENTE TRABAJO.

A JUAN CARLOS ESTRADA RAMOS
*POR SUS OBSERVACIONES QUE
FORTALECIERON Y CLARIFICARON MIS PENSAMIENTOS.*

**A ENRIQUE CORREA ULTRERAS
Y FRANCO CARREÑO**
*POR SU INVALUABLE INTERVENCIÓN PARA
QUE LOGRARA FINALIZAR MI TESIS.*

**A TEMITO, LUPITA Y MIAHUAXÓCHITL VÁZQUEZ
PÉREZ.**
QUE SON EL TESORO DE MI CORAZÓN.

INDICE

EL ORDEN CONSTITUCIONAL

Introducción

Primera Parte: MARCO TEÓRICO

Capítulo I. Teoría del Orden

	Pág.
1.- Concepto de Orden	1
2.- Elementos que lo componen.	1
2.1.- Objeto.	1
2.2.- Pauta Ordenadora o Regla.	2
2.3.- Eficacia del Orden.	2
2.4.- Relaciones surgidas de la observancia de la pauta ordenadora	3
2.5.- Finalidad del ordinante.	3
3.- Distintos tipos de orden.	4

Capítulo II. Los cuatro órdenes normativos

1.- El orden moral.	6
2.- El orden de los convencionalismos sociales.	9
3.- El orden religioso.	10
4.- El orden jurídico.	12
4.1.- El objeto del orden jurídico.	13
4.2.- Sistema normativo	15
4.3.- La eficacia del orden jurídico.	18
4.4.- Las relaciones jurídicas.	21
4.5.- Los valores jurídicos.	22

Segunda Parte: EL ORDEN CONSTITUCIONAL

Capítulo III. La Constitución

1.- La norma fundamental.	27
2.- La Constitución real.	32
3.- Evolución histórica constitucional.	33
3.1.- La Constitución de Cádiz de 1812	34
3.2.- Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.	37
3.3.- La Constitución de 1824.	39
3.4.- Las Siete Leyes.	43
3.5.- Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843	45
3.6.- El Acta de Reformas de 1847.	46
3.7.- La Constitución de 1857.	47
3.8.- Las Leyes de Reforma.	50
3.9.- La Constitución de 1917.	52
3.10.- Modificación de los principios esenciales de la Constitución hasta 1996	66
A) La reforma en materia agraria.	80
B) La reforma en la relación Estado-Iglesia.	85
C) La reforma en materia política.	91

Capítulo IV. El Actual Orden Constitucional Mexicano.

1.- Origen y definición del Estado de Derecho.	102
2.- El Estado de Derecho Liberal y Burgués.	104
3.- El Estado actual de Derecho.	106
3.1.- Su esencia social.	106
3.2.- Igualdad y Democracia.	110
3.3.- Los Derechos Humanos.	113
3.4.- Principio de legalidad y constitucionalidad.	115
4.- Las garantías de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16	
Constitucionales	118
Conclusiones	123
Bibliografía	128

INTRODUCCIÓN

Hay quienes piensan que nuestra Constitución es letra muerta o una Ley que no se aplica, que solo contiene los objetivos que se ha planteado alcanzar un pueblo.

Sobre la Constitución han sido escritos infinidad de libros y se han realizado estudios interesantes y profusos, pero es enteramente inconcebible que nuestra sociedad se continúe rigiendo bajo principios distintos, e incluso contrarios a los contemplados en la Carta Magna.

A pesar de todo, constantemente escuchamos decir que tal o cual derecho u obligación debe ser elevado a rango constitucional, como si eso garantizaría que fuera respetado u observado dicho punto.

Ante la creciente incredulidad en las instituciones jurídicas es necesario un replanteamiento del tema, realizar las proposiciones a partir de la convicción de que somos un país con historia y no cambiar por cambiar, sino rescatar la esencia de nuestra sociedad cristalizada en el documento que plasma más que conquistas, el conocimiento y dignificación del hombre, frente al hombre mismo.

Necesario es conocer y prepararse para esa ardua labor de difusión, aplicación y crítica de la Constitución. Con este sencillo y humilde estudio comenzamos verdaderamente nuestra preparación como aprendices de juristas para poner nuestros conocimientos al servicio de quienes han depositado y depositarán su confianza en nosotros.

Reconocemos perfectamente nuestras limitaciones, a pesar de ello, pretendemos presentar este documento como la aportación de nuestro punto de vista al interesante debate de nuestra realidad jurídico-política, al amparo de las reformas constitucionales últimamente instrumentadas, esto con la finalidad de prepararnos y forjarnos una idea de lo que significa la Constitución, no por que creamos que modificaremos el sentido de la discusión.

Después de haber cursado las materias de Introducción al Estudio del Derecho, Derecho Constitucional, Derecho del Trabajo, Derecho Agrario,

Filosofía del Derecho, por mencionar algunas de las materias que causaron gran impresión, la idea que teníamos acerca del Derecho como un conjunto de normas jurídicas, fue completamente superada, toda vez que, aprendimos que el Derecho es más que el sistema de normas jurídicas, las cuales únicamente son uno de los elementos que lo conforman, orientadas por la justicia, siendo ésta para nosotros -dice el gran jurista Couture- lo que para los navegantes es la estrella polar, sin embargo, todo esto resultaría un bello discurso, si en la realidad no se observaran tales normas, obligándonos al estudio también de la aplicación de las normas.

De la misma forma en que comprendimos que el sistema normativo era uno de los elementos del Derecho, resultó sumamente emocionante comprobar que éste es fruto de la evolución de los pueblos, y que los principios jurídicos consagrados en nuestra Constitución no son resultado sólo de un procedimiento legislativo-constituyente, sino que responden - a reserva de desarrollarlo con mayor precisión y amplitud en este sencillo estudio- a conquistas de la humanidad, para reconocer la calidad de todos y cada uno como ser humano y que vale como tal, independientemente de su condición física, étnica, económica o social; conquistas del Estado Mexicano, por establecer y consolidar su independencia y existencia como poder supremo sobre intereses sectarios de cualquier índole, llámese religioso o económico; conquistas del pueblo de México, por que tuvo el honor de consagrar la primer declaración en el mundo de los derechos obreros y campesinos.

Ante las circunstancias actuales, de profundos cambios, la Carta Magna ha sido reformada víctima del pensamiento neoliberal - a nuestro juicio- sin la cabal comprensión de lo que por orden constitucional debe entenderse; pretendemos resaltar la importancia de las normas constitucionales, de su aplicación a la realidad y de los valores que conforman su espíritu.

El presente trabajo está basado en la Teoría General del Orden, elaborada por el ilustre filósofo y jurista, Eduardo García Máynez, partimos de la definición y estructura que él propone del orden y un breve estudio de los elementos que componen cualquier tipo de orden, para después hacer una distinción entre algunos tipos de orden.

El orden normativo presenta características muy peculiares que lo distingue de los demás, así como las que existen entre cada uno de los órdenes normativos, pero sin apartarse de la Teoría del orden; estas diferencias no impiden la extraordinaria vinculación entre la moral, la religión, los convencionalismo sociales y el derecho, que ocasionalmente se presenta como una coincidencia total.

Sin embargo, las distintas concepciones de lo que por Constitución se entiende, su análisis como parte del sistema normativo del Orden Constitucional, así como una breve evolución histórica constitucional es lo que nos lleva a comprender que en la conformación de nuestra Constitución no sólo intervinieron elementos de carácter puramente formal, sino que son producto de un constante devenir histórico y que la modificación normativa no significa transformar el orden constitucional, sino tan solo uno de sus elementos.

Ha sido nuestra intención no solo recurrir a los instrumentos teóricos de investigación, o a los antecedentes históricos de un objeto de estudio, sino llevar a cabo una observación de la aplicación de los principios en la realidad, como producto de la historia que nos negamos a entender constantemente.

De no tener presente los valores conquistados a lo largo de nuestra historia y consagrados en nuestras leyes, (que continuamente buscamos evadir en vez de perfeccionar su cumplimiento), estaremos condenando a nuestra sociedad a exigir, por vías distintas, lo que en justicia ya es suyo.

Primera Parte:

MARCO TEÓRICO

CAPITULO I

Teoría del Orden.

1.- Concepto de Orden.

Con el fin de ir de lo general a lo particular, tomamos como punto de partida la definición que de Orden señala el Dr. Eduardo García Máynez, al decir que es "el sometimiento de un conjunto de objetos a una regla o sistema de reglas cuya aplicación hace surgir, entre dichos objetos las relaciones que permiten realizar las finalidades del ordinante."¹

2.- Elementos que lo componen.

De la citada definición se desprende que los elementos que conforman todo orden son: a) un conjunto de objetos; b) una pauta ordenadora; c) el sometimiento de los primeros a la segunda; d) las relaciones que de dicho sometimiento surgen entre los objetos; e) las finalidades propuestas por el ordinante.

2.1.- Objeto.

En sentido lato, que es el que da la lógica, "objeto es todo lo susceptible de recibir un predicado"; comprendiendo por tal no sólo lo material sino también lo inmaterial, estableciendo como única limitación que sean discernibles entre sí e idénticos a sí mismos, a decir de Sto. Tomás de Aquino, "sólo hay orden entre objetos, estructuras o elementos que difieren entre sí."²

¹ *Filosofía del Derecho*. Sava. ed., Ed. Porrúa, México, 1980, p. 23, *Discusión de Algunas Teorías Recientes Sobre la Noción de Orden Jurídico* (segunda parte) Dianoa 1967, Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 86.

² Sto. Tomás de Aquino, *La Suma Teológica*, Primera Parte, Cuestión XLII, art. 3.

2.2.- Pauta Ordenadora o Regla.

Al referirse al criterio ordenador, - manifiesta el autor de esta Teoría - también debe entenderse en sentido latísimo, como "todo principio cuyo empleo pueda conducir a la ordenación de un conjunto de entidades o sea condicionante de un orden ya realizado", abarcando por tanto, normas, leyes naturales, principios lógicos, etc. La naturaleza del criterio ordenador condiciona el tipo de orden de que se trate, en caso de adoptarse principios lógicos, el orden participará de dicho carácter y para la adopción de la pauta ordenadora será necesario atender a la clase del material ordenable, si lo que se trata de ordenar son objetos, no podrá aplicarse un sistema normativo, ya que éste únicamente se refiere a la conducta; asimismo, la finalidad que persiga el ordinante será condicionante de la pauta ordenadora, de tal forma que el criterio ordenador sea el adecuado para alcanzar dicha finalidad. Por tanto, "la finalidad del ordenador como la índole de la pauta ordinante se condicionan recíprocamente, y en cierto modo están condicionadas por la naturaleza de lo ordenable."

En el caso del orden natural, así como en cualquier otro que exista con independencia de la acción del hombre, el ordinante únicamente se limitará a enunciar más que a crear una pauta ordenadora.

2.3.- Eficacia del Orden.

Cuando García Máynez desarrolla el elemento de la eficacia del orden, tanto en su obra *Filosofía del Derecho*, como en los *Diálogos Jurídicos*, hace referencia a la distinción que Nicolai Hartman establece entre concepción y realización efectiva, puesto que dicho autor dice que "en todo acto teleológico la naturaleza de los fines determina la de los medios," por tanto, será necesario primero la concepción del orden, después la elección de los medios para conseguir los fines y posteriormente la realización del orden previamente concebido.

El orden sólo resulta eficaz, a decir del Dr. García Máynez, cuando por la aplicación de las reglas constitutivas del criterio ordenador, los objetos que se pretende ordenar quedan efectivamente sometidos a este criterio. Ello no sólo exige formular las reglas, sino aplicarlas a los casos previstos por sus supuestos.

² García Máynez, Eduardo, *Diálogos Jurídicos*, Ed. Porrúa, México, 1978, p. 153.

La eficacia del orden también dependerá del tipo de material ordenable, ya que, cuando el orden se refiere a cosas, la eficacia dependerá únicamente de quien aplique el criterio ordenador, no así cuando se trate de la conducta, en este caso será necesaria la colaboración de los destinatarios, y por tanto, existirán diversos grados de eficacia, según el cumplimiento de la regla, ya sea en forma voluntaria, o contra su voluntad.

2.4.- Relaciones surgidas de la observancia de la pauta ordenadora.

La sujeción de los objetos ordenados al criterio ordenador condiciona las relaciones de tales objetos entre sí. A la primera de las mencionadas relaciones, es decir, los objetos con la pauta ordenadora, García Máynez, le da el calificativo de condicionante de la realización del orden; y a las segundas, de los objetos entre sí, el de condicionadas por tal realización.

2.5.- Finalidad del ordinante.

El fin como elemento del orden, es el propósito o el objetivo que se planea realizar o alcanzar con el sometimiento del conjunto de objetos a la pauta ordenadora; respecto de los órdenes de tipo natural -en los cuales no interviene la acción humana- de acuerdo con la concepción cristiana, tienen como finalidad cumplir con los designios de Dios.

Que los fines propuestos por el ordinante se alcancen por la observancia de las reglas, sólo nos indica que tal orden tiene un valor puramente instrumental, desde el punto de vista técnico; así como la eficacia del orden nada nos indica acerca de la bondad que inspire dicho orden.

El hombre realiza su actividad orientada hacia cierta finalidad, a la cual le asigna un valor positivo, independientemente del valor que en sí mismo contenga, pudiendo ser un valor negativo o ser de menor jerarquía, de acuerdo con la axiología, a pesar de ello, en la medida en que el orden es producto de la actividad humana, podremos decir que el fin que persigue contiene un valor positivo asignado por su creador, de ahí que afirmamos que la ordenación es un instrumento para la realización de fines.

Hemos señalado que los fines determinan el tipo de medios que deben ser empleados para su realización, y en tal supuesto nos estaremos refiriendo a reglas técnicas o preceptos de las artes, calificadas por Rodolfo Laun, de

proposiciones que expresan una necesidad condicionada⁴, ya que implica, emplear determinados medios si se requiere la obtención de cierta finalidad.

“La estructura lógica de estas reglas queda exhibida por la fórmula: “si a es, tiene que ser b”. Las palabras: “si a es...” corresponde a la hipótesis de que alguien se proponga conseguir un designio; “tiene que ser b” enuncian la necesidad de poner en práctica los medios que habrán de conducir al fin que se busca.”⁵

Los fines, a los cuales, de acuerdo con la estimativa axiológica les asignamos un valor, podemos únicamente realizarlos a través de normas, creando un orden de carácter también normativo. Es decir, toda vez que el fin que se pretende alcanzar es un valor, los medios idóneos para realizarlo deberán ser no una regla técnica que exprese una necesidad condicionada, sino una prescripción normativa, que establece un deber condicionado.

La actualización de la condición (supuesto normativo) provoca el surgimiento de un deber, señalado en la misma norma, la conducta a que obliga dicha norma es considerada como valiosa.

En tanto que para el logro de fines es necesario seguir procedimientos técnicos, para la realización de valores se debe ajustar la conducta a sistemas normativos.

3.- Distintos tipos de orden.

Ciertas características que hemos mencionado de los elementos del orden nos permitirán distinguir algunos tipos del mismo:

Primeramente, en los cuales no interviene la acción del hombre, éste únicamente enuncia las pautas ordenadoras, pero no las crea, descubre la naturaleza como el objeto del orden, lo que condiciona de la misma forma el criterio ordenador y las relaciones de carácter dinámico que surgen de la misma esencia del orden; las leyes de la naturaleza, enuncian o explican la realidad física, acontecimientos que se manifiestan indefectiblemente, una sola excepción destruiría dicho enunciado, cabe señalar que tales hechos no surgen como consecuencia de dichas leyes, sino que suceden en forma independiente, sin mayor relación que la simple explicación del mismo.

Dentro de los órdenes creados por el hombre podemos citar: el orden cósmico, el cual tiene a las cosas materiales como objetos del mismo, y el

⁴ Laun, Rodolfo, citado por García Máynez, *Filosofía del Derecho*, Op. Cit., p. 35.

⁵ García Máynez, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 35

criterio ordenador será el medio adecuado para la realización del fin propuesto por el ordinante, la aplicación de dicha pauta, integrada por reglas técnicas, dependerá únicamente del ordinante, una vez colocadas las cosas de acuerdo al criterio ordenador, las relaciones surgidas entre los objetos serán de carácter estático, ya que sólo una fuerza extraña podrá alterar el orden establecido, respecto de su valor, únicamente podemos resaltar su carácter instrumental, satisfactorio en la medida en que se alcanzan los fines propuestos por el ordinante, pero a través del mismo no podremos jamás alcanzar la justicia o la bondad.

El orden normativo, mismo que presenta particularidades distintas a las ya mencionadas, toda vez que, el objeto de éste es la conducta humana, en sus diferentes modalidades, tanto de acción u omisión, como en el aspecto interno o externo, y en atención a que se dirige a personas, dotadas de albedrío, y por tanto, con la capacidad para someterse libremente a la pauta ordinante, cuestionar los fundamentos mismos de ésta, y aún rebelarse a su aplicación, el criterio ordenador condicionado por la naturaleza del objeto, también adopta características distintas, ya no expresará una necesidad condicionada, sino que consagrará un deber condicionado, cuya existencia dependerá de la actualización del supuesto normativo; por el devenir de la vida, las relaciones surgidas de la aplicación del sistema normativo serán de carácter dinámico, condicionadas por la aplicación del criterio ordenador, y como producto de las distintas actitudes de la persona frente a la norma, de las cuales dependerá en gran medida la eficacia del orden, mientras mayor sea el consenso que apoye la observancia de la norma, mayor será el grado de eficacia del mismo orden, pero más aún, los fines de los sistemas normativos se encuentran condicionados por estimaciones y presuponen una serie de valores fundamentales.

CAPITULO II

Los Cuatro Órdenes Normativos.

Los cuatro grandes órdenes normativos son: el moral, el de los convencionalismos sociales, el religioso y el orden jurídico.

1.- El orden moral.

La moral ha sido objeto de estudio desde hace muchos años, ya en la filosofía clásica, Platón y Aristóteles, entre otros, consideraron que el aspecto interno de la conducta también debía ser normada.

Platón afirmaba que las funciones del alma debían realizarse en armonía, cumpliendo cada una de las partes con sus funciones esenciales y realizar la virtud correspondiente: a la razón correspondería la sabiduría, a la voluntad el valor, a los apetitos la templanza; por su parte, Aristóteles, se refería a la vida activa de la parte racional del alma, como lo propio del hombre, utilizándolo como punto de partida para el desarrollo de sus concepciones del orden interno del comportamiento moral, el cual deriva del resultado del sometimiento de la voluntad y los apetitos a la parte racional del alma, como principio rector de su conducta, trayendo como consecuencia no sólo la realización de las virtudes, sino la felicidad del individuo.

Tanto para Platón como para Aristóteles, la moralidad no consiste en un conjunto de normas; está constituida por el sometimiento efectivo de la conducta a dichas normas o, para expresarlo de otro modo, "por el orden que tal sujeción engendra y, al propio tiempo, por las virtudes que origina. Trátese de un orden interno, porque lo ordenado son las actividades del alma, y la finalidad de la ordenación el perfeccionamiento del hombre."⁶

A diferencia de la llamada ética de bienes y de fines, las cuales valoraban la conducta por los resultados de la misma, ya fuera en relación con las consecuencias placenteras del proceder individual o con el fin supremo de la existencia humana, Emmanuel Kant afirma que el valor de un acto reside en la pureza de la intención o de los propósitos, adentrarse en el fuero interno de la voluntad, examinar los móviles más que los resultados del actuar⁷.

⁶Idem., p. 55.

⁷Kant, Emmanuel, *Fundamentación de la Metafísica de las costumbres*, de la trad. de García Morente, Ed. Calpe, Madrid, 1921, p. 22.

Kant considera que no basta que el acto concuerde con los mandamientos morales, ya que hablaríamos de una simple legalidad, sino que es necesario para que dicha actuación sea moral, la espontaneidad en su realización, sin mayor interés que el respeto a la norma moral, que la intención o el móvil de su actuación se funde en la buena voluntad, desprovista de cualquier otra pretensión.

El pensamiento moral se desplaza, de analizar las consecuencias del acto, a las intenciones para realizarlo, así como al acto mismo, ya que sería insuficiente la sola intención, puesto que la moral también tiene como objeto la exteriorización de sus intenciones, procurando lograr el perfeccionamiento del hombre, a través de la realización de valores personales.

De tal suerte que, podemos establecer que el objeto del orden normativo de la moral es la conducta del hombre en su fuero interno, en lo referente a las motivaciones de su actuar, y su exteriorización en la medida en que son resultado de la cristalización de valores personales.

A la moral le interesan los actos externos, sólo en tanto son la verdadera manifestación de sus intenciones o motivaciones, puesto que carecerá de sentido ético todo acto que a pesar de coincidir con los mandatos de la moral no es producto de un deseo de cumplir con el deber moral por el simple respeto a la norma.

Los valores que pretende realizar la observancia de las normas morales y el objeto de regulación condicionan las características de estas últimas, toda vez que, su estructura unilateral establece únicamente obligaciones para el individuo, pero en ningún momento se otorgan facultades a otra para exigir el cumplimiento de las mismas; si acaso se producen expectativas de conducta, pero las obligaciones de las normas morales únicamente son para con uno mismo, buscando el perfeccionamiento del hombre.

La realización de las hipótesis normativas de las normas morales hacen surgir únicamente deberes para con el individuo mismo, aun cuando existan obligaciones morales que sólo pueden ser cumplidas en relación con terceros, no son correlativos de derechos; ya que no existe persona a la cual se le otorgue el atributo de poder exigir su cumplimiento, y por tanto, únicamente tienen la cualidad de imperativas.

Existe consenso acerca de que la incoercibilidad es característica de las normas morales, sin embargo, no respecto del sentido de éste concepto, ya que ciertos autores consideran a la coercibilidad como la aplicación forzosa de un

mandato, o que todas las normas son sancionadas, y que las morales por ser incoercibles sus deberes no son susceptibles de hacerse cumplir forzosamente, o que no son sancionadas; aún cuando es verdad la primera afirmación, que las normas morales no pueden hacerse cumplir por la fuerza, si tiene sanción su incumplimiento, pero ésta es interna, lo que se llama remordimiento o cargo de conciencia.

Respecto del orden jurídico no podríamos afirmar que el cumplimiento forzoso sea una característica de las normas jurídicas, o que todas sean sancionadas, el Dr. García Máynez con extraordinaria claridad, a nuestro parecer, señala que la incoercibilidad de las normas morales significa que su cumplimiento ha de efectuarse en forma espontánea, aunado a que no existe persona que en ejercicio de una facultad otorgada por las normas morales pueda exigir el cumplimiento de las obligaciones morales, ya que para que una conducta tenga significado moral deba realizarse en forma espontánea, lo cual quiere decir, bajo ningún tipo de presión. En tanto que la coercibilidad se referirá a la posibilidad de cumplimiento no espontáneo, la sanción será una cuestión necesaria pero no indispensable de la norma.

Cualquier acto llevado a cabo, influido o motivado por una acción externa, que incluso coincida en el aspecto externo con el deber moral no tendría validez ética, ya que la espontaneidad en la conducta es parte imprescindible de la moral.

La autonomía de las normas morales es al parecer la característica con mayor dificultad en su precisión; Kant consideraba que el individuo debía sujetar su actuación en forma libre y espontánea a los principios que por su voluntad podían ser elevado a la universal observancia; en éste último punto se decía que ponía en duda la libertad del individuo en el obrar, ya que debía conducirse de acuerdo a una norma valiosa objetivamente a nivel universal, emitida por una voluntad extraña e imponiéndose sobre su voluntad, cuestión que limitaba su autonomía, puesto que se entendería que la única capaz de formular tales normas sería una voluntad pura, alejada de todo vicio, asimismo que el significado que se le daba a la autonomía como autolegislación, tampoco era sostenible, ya que por legislar se entiende no sólo la facultad de crear las normas, sino también de modificarlas, e incluso anularlas, sin embargo, ningún individuo puede anular una norma moral, cuya validez es universal, y que el valor de estas normas no depende de la voluntad del individuo, sino que es un valor intrínseco, vale por sí mismo.

Sin pretender afirmar que hemos solucionado el problema de la autonomía de las normas morales, consideramos que esta característica de las normas morales se refiere a la posibilidad de que el hombre decida o no sujetar su conducta a los principios de la moral, optando entre los distintos valores que la conforman, pero sin que esto signifique un menoscabo a la validez de tales principios.

2.- El orden de los convencionalismos sociales

El de los convencionalismos sociales es otro de los órdenes normativos, el cual surge del sometimiento de la conducta a las normas del decoro. Dicho orden cuenta con características propias que lo distinguen del resto.

Los valores que se pretende realizar por la observancia de las normas de urbanidad, como son la cortesía, cordialidad, entre otros, condicionan éstas reglas de conducta, tanto en su objeto y estructura, como en la naturaleza de las obligaciones que impone.

Si bien es cierto que se ha destacado que los citados valores no son catalogados como fundamentales, también lo es que sin la realización de éstos no sería posible la convivencia humana como hoy la entendemos, bajo ciertas reglas que nos permiten vivir en forma respetuosa, con decoro, por mencionar algunas de las virtudes que se persiguen con los convencionalismos sociales.

Las normas convencionales regulan la conducta externa del hombre, por tanto, su acatamiento consistirá únicamente en conducirse de acuerdo a tales mandatos, sin importar los motivos que lo llevaron a actuar así. Dichas normas surgen de los usos y costumbres que se van formando en la conciencia de la sociedad, atribuyéndole fuerza vinculante, y su violación provoca una reacción de desaprobación por parte del grupo social; la inobservancia de otro segmento de usos no son considerados mas que simples anomalías o irregularidades, ya que no atacan el orden social establecido.

De tal suerte que, nos encontramos ante dos grandes grupos de usos y costumbres, las obligatorias y las no obligatorias, los convencionalismos al igual que la costumbre jurídica corresponde al primer tipo, la distinción entre ambas nos la proporcionará su estructura, toda vez que las normas del decoro únicamente imponen obligaciones y no otorgan en forma correlativa facultades o derechos.

A la obligación que imponen los convencionalismos sociales de contestar el saludo no se corresponde un derecho de exigir tal conducta,

simplemente es la expectativa de su realización; en tanto que la costumbre jurídica si atribuye la facultad de que en ejercicio de un derecho se exija el cumplimiento de la obligación.

Aun cuando no se otorgue el derecho en forma correlativa a la imposición de deberes, existe la posibilidad del cumplimiento en forma espontánea, y que la conducta se realice influido por una fuerza extraña, incluso en forma coactiva; no pocas veces se nos ha obligado a cumplir con los deberes impuestos por las normas de urbanidad, sin que esto signifique el ejercicio de un derecho correlativo de la citada obligación.

El atributo de la obligatoriedad, de la fuerza vinculante que le atribuye la sociedad a la conducta y por los valores que se pretende realizar, en caso de violación a la norma, acarrea la reacción del grupo social en contra del infractor de la misma, estas reacciones no se encuentran reguladas en forma alguna, lo que ocasiona constantemente la parcialidad y la falta de proporcionalidad en la aplicación de las sanciones, tales reacciones hacen sentir el influjo de la fuerza obligatoria que le atribuye el grupo social a la norma violada, esto nos conduce a otra característica de dicho orden: el sometimiento hacia estas normas no depende de la voluntad del individuo, ya que una vez que éste se coloque en la situación que hace surgir la obligación de los convencionalismos deberá cumplir con la imposición señalada, en caso contrario provocará la reacción social, de ahí que la imposición y obligatoriedad de la observancia de las normas del decoro no dependen de la voluntad de la persona individualmente considerada.

Queremos hacer hincapié en que el orden de los convencionalismos sociales no son únicamente los usos que por su repetición constante y fuerza obligatoria se transforman en normas, sino que comprende además el sometimiento de la conducta a dichas normas, las cuales deberán estar orientadas a la realización de los valores de dicho orden, generando distintos tipos de relaciones entre las personas y de éstas con los convencionalismos.

3.- El orden religioso.

Al haber abordado los anteriores órdenes normativos indudablemente nos encontramos con diversas dificultades que tratamos de superar, esta ocasión no es la excepción, ya que en principio existen algunos autores que niegan la existencia de un tipo especial de orden, denominado orden religioso, toda vez

que sus características lo muestran como una simple modalidad de la moral o del derecho.

De acuerdo con la estructura de las normas, éstas imponen obligaciones y en forma correlativa otorgan derechos, o únicamente imponen deberes, es decir, son bilaterales o unilaterales, no hay términos medios, sin embargo, existen normas bilaterales y normas unilaterales que tienen un fundamento religioso, lo cual no desnaturaliza el carácter jurídico de las primeras, como lo podemos observar en el derecho canónico, las cuales son normas jurídicas, que como tales imponen obligaciones y en forma correlativa otorgan derechos, con la modalidad de que tienen un fundamento religioso, y a pesar de lo cual son normas externas, coercibles y bilaterales.

Por lo que se refiere a las normas unilaterales, las cuales no son exclusivas de las normas morales, ya que también los convencionalismos son unilaterales, sin embargo, difieren de su interioridad e incoercibilidad; cuando se basan las primeras en un credo religioso, no impide o modifica sus características de normas morales.

Las normas que tienen un fundamento religioso pueden adoptar las características de las normas jurídicas o de las normas morales, como son los casos del derecho canónico y de la teología moral. En todo lo expuesto hemos sólo mencionado algunos de los elementos del orden religioso, vrg. las normas y su aplicación; sin embargo, para realizar una distinción más precisa, es necesario atender otros criterios, como son los valores, de los cuales ya hemos mencionado que determinan el tipo de orden.

De acuerdo con Nicolai Hartman⁸, toda norma impone deberes y todo deber es una exigencia dirigida hacia la realización de valores, y si las normas religiosas difieren de las morales, los deberes que imponen sólo podrán orientarse hacia un valor diverso del de lo bueno. Tal valor es el de lo santo.

La conducta calificada como valiosa desde un punto de vista religioso, lo es debido precisamente por la realización de un valor y aun cuando parezca repetitivo, lo es sólo para señalar que dicho valor es supraterrrenal o supramundano, comparado con lo mundano aparece como lo divino; comparado con lo profano, como lo santo. Si por santidad no entendemos un anhelo de divinización, sino un ansia de perfeccionamiento y elevación

⁸ Citado por García Máynez, *Op. Cit.*, p. 125.

espiritual nutrida por la fe y el amor a Dios, las normas religiosas no pueden ya ser confundidas con los imperativos morales.

La piedra angular del orden religioso es la creencia en Dios, de la cual se derivan todas las consecuencias inherentes a este orden, la moral desconoce la idea de un legislador divino, un ser perfecto, supraterrrenal y divino, entendido como el principio y fin de todas las cosas, presentes, pasadas y futuras, quien guía nuestro actuar no sólo para con nuestros semejantes o para con nosotros mismo, sino también con este ser supremo.

La fe de su omnipresencia desvirtúa toda distinción en los aspectos de la conducta, ya que observa y guía la acción tanto de nuestro espíritu como de nuestra conducta externa, de ahí que el amor a Dios deberá ser el móvil de nuestras acciones, más que la pureza de nuestra voluntad, y ambos quedan sometidos a los imperativos divinos.

Carece de sentido hablar de bilateralidad cuando hablamos de la relación existente entre un individuo y Dios, ya que es impensable que a un simple mortal se le otorguen derechos sobre un ser supramundanal y divino, que a quien todo nos ha brindado, pudiéramos exigirle algo más.

La espontaneidad tanto en los sentimientos como en su cristalización externa es lo verdaderamente valioso en el orden religioso, ya que la conducta obtenida en forma contraria será tal vez por temor, por interés, pero jamás será realizada por amor.

El valor de lo divino, entendido no en el sentido de lo irrealizable, aquello que no pertenece a este mundo, sino referido a la conducta del hombre y que puede ser realizado, entendida por la divinización de la conducta humana, guiado por las experiencias de hombres que han sujetado su actuación a los mandamientos de Dios más que por deber, por amor a Dios, y que han pretendido realizar el valor de lo santo, mostrando que es posible llevar una vida santa.

4.- El orden jurídico.

De la misma forma en que no podemos afirmar que las normas morales son el orden moral, o las normas religiosas el orden religioso; como veremos más adelante, el orden jurídico no son simplemente las normas jurídicas, aun cuando hiciéramos una recopilación de toda la legislación.

El que las normas tengan por objeto la conducta del hombre; el sometimiento de la primera a las segundas; que se generen relaciones entre los individuos, así como entre éstos y las normas; y que se pretenda realizar valores sociales, nos indica que el sistema normativo es sólo uno de los elementos, de toda esta estructura, pero al fin y al cabo existen otros elementos que también forman parte del orden jurídico, y que deben ser estudiados en forma integral.

4.1.- El objeto del orden jurídico.

En ocasiones pareciera olvidarse que el objeto del orden jurídico es el hombre, en tanto ser humano, que tiene sueños, inquietudes, deseos, que forma parte de un entorno social, etc. y se enfoca únicamente hacia el concepto de persona jurídica, como unidad normativa, es decir, conjunto de derechos y obligaciones.

El "que determinados hombres o colectividades poseen personalidad, simplemente significa que el orden jurídico respectivamente concede e impone derechos y deberes a ciertos hombres, pues ser persona es lo mismo que tener obligaciones y derechos -según la teoría Kelseniana- la persona física no es el hombre titular de facultades y pasible de obligaciones, sino la unidad de un conjunto de obligaciones y derechos cuyo contenido es conducta humana. Lo que realmente existe, tanto en el caso de las personas físicas como en el de las colectivas, son esos conjuntos unitarios de derechos y deberes. La persona jurídica es, por consiguiente, la unidad de un complejo de deberes jurídicos y derechos subjetivos. Pero como tales deberes y derechos son estatuidos por normas jurídicas, el problema de la persona es, a fin de cuentas, el de la unidad de un complejo normativo. La persona no es una realidad natural, sino una construcción jurídica, un concepto auxiliar de la ciencia del derecho. Y, en tal sentido esa persona es, también, jurídica."

Sustraer el concepto jurídico de persona permitió avanzar en la ciencia jurídica formal, pero lo alejó del sentido humanista del derecho. Estas aseveraciones resultan insostenibles al amparo del Estado, ya que "el orden normativo abstracto sólo es un elemento de la multiforme y plena de vida realidad estatal. El Estado viviente constituye algo más que ese orden

⁹ Citado por García Máynez, *Op. Cit.*, p. 157-158.

abstracto. Es la existencia de los hombres que al cumplirlo y ejecutarlo lo convierten en algo vivo y real. Pero con esta intelección se ha abandonado ya el terreno de una doctrina jurídica pura y de la tesis que atribuye al Estado un ser puramente ideal,¹⁰ y nos demuestra que es indispensable tomar en cuenta la realidad o aplicación del concepto.

Sin embargo, se insiste en que la persona es un concepto artificial y "al decir artificial -afirma Recaséns Siches- quiero expresar la calidad de hallarse construida por el derecho, dimanante del derecho, y no constituida fuera de él. Fuera del derecho lo que hay son personas humanas, individuos entrañables e irreductibles, los hombres de carne y hueso, los sujetos auténticamente individuales...y hay, además, relaciones sociales y entes colectivos. Pero nada de eso, ninguna de esas realidades funciona como persona en el campo del derecho. Lo que jurídicamente funciona como persona individual no es la totalidad de la persona humana, no es la plenitud del sujeto individual, sino solamente algunos de sus aspectos y dimensiones."¹¹

No se requiere que el derecho pierda su característica de generalidad, pero lo que si es necesario es que se tome en consideración que cada uno de los individuos le imprimen su propio carácter al papel que le corresponde desempeñar, ya sea en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones. Y el desempeño de tales papeles ni lo priva de ser concreto, ni lo transforma en fantasma, ni hace de él, como piensa Kelsen, un mero centro de imputación normativa. Ello resulta particularmente díficil cuando los papeles o funciones de que hablamos, lejos de ser esporádicos y de escasa o ninguna trascendencia para el destino individual, asumen carácter permanente y sirven de cauce jurídico para el ejercicio de una profesión, el cumplimiento de un apostolado o el desempeño de un cargo público.

"Sostener como Kelsen, que si el individuo humano ha de ser objeto del conocimiento jurídico "tiene que diluirse en el derecho", en el fondo equivale a eliminar del horizonte especulativo del jurista el núcleo material de la noción de "hombre", y a convertir al "ente capaz de derechos y deberes" en un espectro, totalmente desligado de la realidad que constituye su substrato. Como si derecho y deberes tuviesen sentido independientemente de quien, a

¹⁰ *Idem.*, p. 161.

¹¹ Recaséns Siches, *Filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa, S.A. México, 1959, p. 263.

través del ejercicio de los primeros y la observancia de los segundos, realiza el aspecto social de su naturaleza.”¹²

Es por tanto el ser humano el objeto del orden jurídico, su conducta como ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones, pero no sólo desde la perspectiva de la función sino también tomando en cuenta la substancia, el ser individualmente considerado, pues no debemos olvidar que por lo que respecta a nuestro propio orden jurídico se encuentra constitucionalmente protegida a la persona, ya que el art. 16 señala que “Nadie puede ser molestado en su persona”, sin que ésta se refiera exclusivamente al concepto de centro de imputación normativa.

En tanto el material ordenable es la conducta externa, el sometimiento al orden normativo se cumplirá con la adecuación de la conducta en dicho aspecto a la hipótesis normativa, sin importar los móviles que lo motivaron en el cumplimiento de su deber. A pesar de esto existe la posibilidad de que el orden jurídico tome en consideración el aspecto psíquico de la persona, en los casos de inobservancia del deber, vrg. en materia penal respecto del dolo y la culpa; en materia civil las repercusiones que tengan los actos de mala fe, entre otras; es decir, cuando tengan una relevancia para la colectividad.

4.2.- Sistema normativo.

Tradicionalmente ha sido definido al orden jurídico como el sistema de normas jurídicas, es decir, equiparando al todo con una de sus partes, olvidando el resto de los elementos; asimismo, la mayoría de los estudios jurídicos tratan de resolver los problemas de la ciencia jurídica a partir del estudio de la norma, es por ello tal vez que la literatura respecto de este punto es abundante.

No todas las normas forman parte de dicho orden jurídico, pues forman parte de éste únicamente las que son producto del procedimiento y emanadas de los órganos previamente establecidos por el mismo orden jurídico, incluso las elaboradas por los particulares, tendrán el calificativo de jurídicas sólo en tanto las normas que el citado orden así las califique.

En concordancia con el punto anterior, la característica de unidad del sistema normativo se encontrará cuando toda norma jurídica que se reputa como tal, deberá tener como fundamento de validez la referencia de la norma

¹² García Máynez, Eduardo, *Teorías recientes sobre la noción de orden jurídico*, Op. Cit., p. 90.

fundamental, que establece el procedimiento de creación, de tal suerte que la norma fundamental no sólo da unidad al sistema normativo, sino también el fundamento de validez.

Otra de las condiciones que debe reunir para ser calificado como sistema es que el conjunto normativo sea coherente, y el problema que se presenta con relación a esta característica es el de las antinomias; por último, debe ser completo, sin embargo existen las lagunas jurídicas; y en ambos casos consideramos que tales deficiencias deben ser subsanadas utilizando los métodos de integración e interpretación jurídicas, pero siempre y cuando esté contemplada esta posibilidad en el mismo sistema normativo.

Asimismo, las características de las normas jurídicas que las distinguen del resto de las normas son: a) que regulan la conducta externa, b) la bilateralidad y c) la coercibilidad.

Son externas, toda vez que la adecuación de la conducta a los imperativos normativos jurídicos, son considerados como cumplimiento del deber jurídico, aun cuando los móviles que hayan determinado su conducta no sea el mero respeto al deber. Diferencia substancial de las normas morales, que la pureza de la voluntad se encuentra como piedra angular en el cumplimiento de las obligaciones morales; aunque coincide con las normas de los convencionalismos sociales, pues, también se cumplen cuando las personas someten su conducta en el aspecto externo a las normas del decoro, sin importar su fuero interno.

En el orden jurídico son tomados en consideración los móviles que determinaron la actuación del individuo, pero esto sólo ocurre en tanto esas intenciones producen consecuencias jurídicas y en cuanto poseen trascendencia para la colectividad, vrg. para determinar el grado de responsabilidad de una persona en materia penal, dolosa o culposa según sea el caso, o la mala fe en materia civil.

La característica esencial de las normas jurídicas es la bilateralidad, ya que solo éstas imponen obligaciones y en forma correlativa otorgan derechos a través del ejercicio de los cuales se exige el cumplimiento de las primeras. Desde el punto de vista jurídico no es posible entender que a una persona se le otorgue un derecho, sin que en forma correlativa a otra le impongan la obligación respecto del primero. Por otro lado, tanto las normas morales como las normas de urbanidad únicamente imponen obligaciones, y sólo plantean

expectativas de conducta, pero en ningún momento otorgan el derecho a exigir el cumplimiento de tal obligación.

La posibilidad del cumplimiento no espontáneo de las obligaciones jurídicas es lo que le atribuye el carácter de coercibles, aunado a las otras dos características se comprenderá el sentido de esta última, ya que como norma bilateral, si a una persona le impone una obligación, a otra le atribuye la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación, y ya que las normas jurídicas son externas, el cumplimiento del deber quedará satisfecho con el sometimiento de la conducta en el aspecto externo a la obligación impuesta, sin importar los móviles que lo llevaron al cumplimiento de su deber, incluso si fue obtenida por medio de la fuerza; sin embargo, la regla general de la observancia del derecho es que el derecho debe ser acatado con regularidad, y la excepción será que se le someta coactivamente, a pesar de esto, la posibilidad de que el cumplimiento sea en forma no espontánea, es lo que le otorga la característica de coercible al sistema normativo.

Si por coacción entendemos que es el doblegamiento real de la voluntad por ejercicio del acto coactivo, en el caso de posibilidad de tal acto, la coacción es potencial, por tanto, el atributo de la coercibilidad consiste en esa posibilidad de coacción, de esta forma, los deberes que imponen pueden ser observados en forma no espontánea, sin que el cumplimiento que carezca de espontaneidad pierda por ello su carácter de cumplimiento, todo esto es compatible con los fines del derecho, que más que el perfeccionamiento del obligado es la satisfacción de las facultades del pretensor.

Aun cuando las normas jurídicas coinciden en esta característica con los convencionalismos sociales, Norberto Bobbio considera que el único criterio que permite establecer con precisión los ámbitos del derecho, la moral y los convencionalismos sociales y, consecuentemente definirlos con rigor, es el que consiste en atender al modo y manera en que las sanciones de esos órdenes responden a la violación de sus preceptos.¹³

En el caso de la moral las sanciones son puramente internas, en tanto que en el derecho y los convencionalismos son externas, y calificadas como tales ya que provienen de sujetos distintos al obligado. La diferencia de las sanciones de estos dos últimos órdenes estriba en que las sanciones de los convencionalismos sociales carecen de proporcionalidad, entre el acto

¹³ García Máynez, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 4.

violatorio de las normas y la sanción, asimismo debido a su impersonalidad respecto de la imposición de la sanción, no se ajusta a ningún criterio, por tanto carecen de certidumbre sus resultados.

El orden que responde a la infracción de sus preceptos con sanciones institucionalizadas es, precisamente, el jurídico.

Cuando se habla de institucionalización de las sanciones, con ello escribe Bobbio- quieren expresarse tres cosas, que no se implican en todo caso, "en primer lugar, que a cada norma primaria se halla ligada (con ciertas excepciones que él mismo señala) otra secundaria impositiva de la sanción. En segundo término, que las sancionadoras determinan siempre, dentro de ciertos límites, la medida del castigo. Y, por último, que la aplicación de éste y, en caso necesario, de las medidas coactivas, corresponde a órganos especiales, cuya actividad se encuentra normativamente regulada. La primera de las tres limitaciones asegura la certeza de la respuesta; la segunda es garantía de proporcionalidad y la tercera, de imparcialidad de los órganos aplicadores."¹⁴

4.3.- La eficacia del orden jurídico.

Consideramos que uno de los aspectos menos explorados por el análisis jurídico ha sido el de la observancia del sistema normativo (en comparación con los otros temas); de hecho, el principal enfoque del estudio jurídico es dirigido precisamente hacia la norma jurídica, su estructura, creación, reforma, su posición en el marco jurídico; así como también, otro de los tópicos que han alcanzado un gran avance es el tema de los valores que con tales normas se pretende realizar. Sin embargo, a pesar de haber avanzado en la concepción jurídica sobre la lógica jurídica y sobre la axiología jurídica, consideramos que en el terreno en el que menos frutos se ha obtenido es en el de la eficacia normativa.

Si entendemos por orden jurídico la situación emanada de la aplicación del sistema normativo, tal aplicación será uno de los elementos fundamentales de dicho orden.

La eficacia entendida como el sometimiento de la conducta a las normas jurídicas, consiste no sólo en el cumplimiento espontáneo de los mandatos legales, sino también, la observancia no espontánea, cuando el cumplimiento se obtiene a través de la coacción.

¹⁴ *Idem.*, p. 5.

Debido a la naturaleza del material ordenable, es decir, la conducta del hombre, quien se encuentra dotado tanto con la capacidad de entender y cuestionar los fundamentos del derecho, los actos de aplicación; como de albedrío que le permite optar entre el sometimiento al imperio de la ley o vivir al margen del derecho -cuestión esta última que respecto de las normas individualmente consideradas no es en detrimento de su fuerza obligatoria-. La participación, por tanto, de los órganos encargados de aplicar las normas jurídicas no es suficiente para lograr la eficacia del sistema normativo, aunque sí indispensable.

"El orden surge de la naturaleza de las cosas; pero lo que como tal aparece es algo que el individuo debe convertir en objeto de su rendimiento o de su esfuerzo "dice Hans Barth-. Allí donde el orden debe reinar, éste o el sentido y finalidad que en él hallan expresión y lo condicionan o crean, tienen que adquirir el rango de motivos determinantes de la conducta."¹⁵ De ahí que la obsecancia y defensa de la ley sea por convencimiento de los destinatarios, no por la constante aplicación coactiva del derecho.

El citado autor señala que la estructura del orden está formada por tres elementos: la unidad espiritual, condicionada por el consenso y la lealtad; un conjunto de sanciones y la institución de la instancia.

El maestro García Máynez aclara que lo que el jurista alemán considera como elementos del orden son más bien elementos de la eficacia del mismo, toda vez que del consenso se refiere "como adhesión o asentimiento, abarcando desde el acuerdo afectivo, la crédula confianza y la decisión voluntaria en que se exteriorizan las fuerzas y peculiaridades del ánimo, hasta la consciente aceptación de los medios técnicos que garantizan el logro de un propósito racionalmente establecido." y "la lealtad, por su parte, significa una pertenencia espiritual y afectiva a un grupo social, a su sentido y orden, pertenencia que no se transforma cuando la propia interpretación de éste no coincide con la que parece deseable a los restantes miembros del grupo."¹⁶

Ambas consideraciones son de carácter psíquico, ya que se refieren al pensamiento de los individuos, al reconocimiento no sólo de la existencia del sistema normativo, sino también a la aceptación de los valores que pretende realizar, haciéndolos suyos y justificando su conducta dentro del

¹⁵ *Idem.*, p. 80.

¹⁶ *Idem.*, p. 81.

conglomerado social, lo que motiva el cumplimiento del derecho, es decir, de la eficacia del orden jurídico.

El incumplimiento de las normas individualmente consideradas, hemos señalado, no demerita la fuerza obligatoria de las mismas, menos aún del orden jurídico completo. Sin embargo, aun los defensores de las tesis formalistas puras consideran que la validez del orden jurídico está condicionada por la eficacia del mismo.

El orden jurídico concreto o real, que es la situación que surge a partir de que los individuos cumplan con las obligaciones que le imponen las hipótesis normativas jurídicas, así como también que las personas ejerzan los derechos que las normas les atribuyen; sufre una crisis cuando en forma constante y reiterada no es observada la conducta que marca el sistema normativo en conjunto, produciendo en el ánimo de la sociedad la idea de la modificación para la adecuación del marco normativo a la realidad, o de la renovación total del orden jurídico "existente", lo que equivaldría históricamente a las revoluciones, aunque no en forma concluyente de un movimiento armado.

La actuación de los órganos encargados de crear, modificar y aplicar el sistema normativo es también esencial para la eficacia del orden jurídico, ya que este último no se obtiene únicamente de la actuación de los particulares, -denominados así en contraposición de quienes el cumplimiento del deber jurídico abarca también velar por su aplicación o su observancia, e incluso su imposición coactiva-. La organización estatal juega un papel fundamental en el mundo jurídico, no se podría entender al Derecho sin el Estado, ni viceversa.

Nuevamente en desacuerdo con las afirmaciones de que el Estado es la estructura ideal construida por el Derecho, la realidad y la fuerza que en forma correlativa se otorgan entre la ley y el Estado nos demuestra que al orden jurídico contribuyen no solamente la estructura normativa, ya que la misma norma hipotética fundamental establece la obligatoriedad de las normas surgidas del poder originario, que no es otra cosa que las fuerzas triunfantes encargadas de la creación del nuevo orden, no es que el derecho se funde en la fuerza, sino que sirve al poder encargado de ejercitarlo, el poder no justifica al derecho, solo lo aplica, por tanto es indispensable para la eficacia del orden jurídico.

4.4.- Las relaciones jurídicas

La aplicación de las normas jurídicas hace surgir tanto entre los individuos, como entre éstos con las normas, relaciones que por el tipo de orden son calificadas de jurídicas.

Debido a la realización de las hipótesis normativas, se imponen obligaciones en forma correlativa al otorgamiento de facultades; a esta estructura lógico-jurídico corresponde un contenido real, que constituye el objeto de dicho sistema, formado por la conducta de los individuos, vínculo que concretiza el sistema normativo.

La relación es interpersonal cuando el vínculo surge entre dos individuos -o más- en la cual uno de ellos se encuentra obligado frente a otro individuo, quien tiene atribuida la facultad de exigir el cumplimiento de la misma. Asimismo, existe la relación entre los individuos y los hechos con el sistema normativo, el cual atribuye a los mismos consecuencias jurídicas específicas, según sea el caso.

Quando dos personas de común acuerdo deciden realizar una operación comercial de compra-venta, se establece un vínculo jurídico entre ambos, y a cada uno el sistema jurídico les asigna una característica distinta, en tanto que uno es denominado jurídicamente comprador, se le asignan derechos y obligaciones específicas y distintas de las asignadas a la otra persona quien es nombrada vendedor. El comprador tiene el derecho de exigir la entrega de la cosa negociada al vendedor quien tiene la obligación de entregarla, asimismo, el vendedor también tiene el derecho de exigir el pago del bien pactado al comprador, quien tiene la obligación de cumplir con la contraprestación; de esta manera podemos darnos cuenta de los vínculos que surgen de la adecuación de la conducta a las hipótesis normativas, tanto entre los individuos directamente involucrados en la situación, como entre los individuos y la norma que les asigna las condiciones jurídicas.

En el caso planteado señalamos los vínculos existentes entre las personas directamente involucradas, pero también se establecen relaciones de los individuos frente a la comunidad; en el citado ejemplo, cada uno de los individuos mencionados tiene absoluta libertad de abstenerse o ejercitar sus derechos correspondientes, y el resto de la sociedad no puede, jurídicamente hablando, obligarlo a conducirse en tal o cual forma, respecto de la situación planteada.

Todo tipo de relaciones interpersonales son reguladas por el sistema normativo, algunas de ellas no tienen gran relevancia legal (la amistad), otras lo tienen en forma parcial pero importante (el matrimonio), y por último las que sólo tienen sentido al amparo de las normas jurídicas (la propiedad).

El Dr. García Máynez destaca la importancia de las relaciones jurídicas cuando señala que "Las finalidades del ordinario sólo se alcanzan cuando, por aplicación de los criterios o reglas ordenadoras, entre los objetos del orden o, en el caso del derecho, las personas objeto de la regulación bilateral, surgen las relaciones por las que dichas finalidades obtienen su cumplimiento."¹⁷

En atención a que el cumplimiento de los imperativos que señalan las normas jurídicas no siempre son realizados en forma espontánea, sino que en muchas ocasiones es necesaria la participación de los órganos encargados de la aplicación de la ley, incluso por la vía coactiva, las relaciones surgidas de la observancia de las normas no son únicamente de coordinación, es decir, de sujetos que se encuentren en el mismo nivel, sino que por las implicaciones que conlleva la misma aplicación coloca a la autoridad que impone la obligación en un plano superior, estableciendo una relación de subordinación.

Anteriormente señalamos la importancia de la fuerza del poder encargado de aplicar la ley, cuestión que repercute en la eficacia del sistema normativo, sin embargo, cobra relevancia en el aspecto de las relaciones que surgen de los actos fundados en el imperio de la norma jurídica, ya que es donde causa mayor impacto el vínculo Derecho-Política.

4.5.- Los valores jurídicos.

Todos los puntos que hemos venido desarrollando merecen atención y son importantes en el marco del orden jurídico, sin embargo, los valores jurídicos representan el verdadero fin, es lo que le da sentido y fundamento axiológico al orden jurídico.

Es a partir de la estructura normativa y los valores que pretende realizar el orden que se determina el tipo del mismo, en este caso como ya mencionamos las normas son bilaterales, característica exclusiva del derecho, asimismo, los valores que inspiran dicho orden son valores sociales, en contraposición a los de acción virtuosa, característico del orden moral, los

¹⁷*Idem.*, p. 102.

primeros sólo tienen sentido en las relaciones interhumanas, mientras que los segundos únicamente en el perfeccionamiento del individuo.

Toda actividad humana tiene un sentido teleológico, de tal manera que la conducta de las personas tiende a cumplir determinados fines, a los cuales le asigna un valor positivo, y es precisamente cuando convierte a los valores en el fin, o el móvil determinante de su acción cuando las posibilidades de realización son mayores.

A este respecto queremos señalar que el sistema normativo debe ser observado con regularidad, e incluso con espontaneidad en mayor medida, y excepción los casos en que deba imponerse el deber por la vía coactiva; el móvil que determine el cumplimiento de la norma no debe ser sólo porque es obligatorio, sino porque es valiosa la conducta en sí misma, es decir, pagamos los servicios proporcionados por una persona no sólo porque tenemos la obligación de pagarle, sino también porque es justo que se retribuya la labor realizada en nuestro beneficio o bajo nuestras instrucciones.

De tal suerte que mientras mayor sea el consenso sobre los valores que busca realizar el orden jurídico, en esa proporción también serán las posibilidades de asegurar su observancia.

Para alcanzar el fin planteado es necesario sortear diversas vicisitudes de no menor rango, en el ámbito del proceso legislativo se requiere de gente que conozca e intuya los valores jurídicos a los que aspira la sociedad, que tenga la capacidad intelectual suficiente para cristalizarlos en la norma jurídica, que logre encauzar la conducta de los miembros de la comunidad en el camino que lleva a la realización de los valores.¹⁸

La adecuada interpretación de las normas jurídicas, al amparo no sólo de los métodos exegéticos, sino también atendiendo, como se ha dado en llamar, el espíritu de la norma, desentrañando los valores que pretende realizarse con la observancia de la norma, redundarán en una mayor eficacia, no sólo en el sentido formal del cumplimiento del derecho, sino también en el logro de los fines propuestos, la realización de los valores.

Debido a los atributos del ser humano, la interpretación normativa y la deducción de los valores que orientan a las mismas, puede diferir entre los

¹⁸ Aunque en este punto se deja sentir cómo la fuerza del poder político determina en mayor medida el sentido de los valores que se plasman en el orden jurídico, estableciéndose un nexo entre el orden jurídico y el orden político.

miembros de la sociedad, incluso entre los gobernantes y los gobernados, acarreado distintas consecuencias.

En tanto que para los gobernantes los valores que pretende realizar la norma son esencialmente valiosos y tienen la obligación de aplicarlas, aún en contra de su voluntad (obviamente porque no quieren renunciar cuando es en cumplimiento de un mandato superior), sin embargo, para los gobernados puede no ser tan imperativa la obligación de cumplir con la norma, cuando contraría otro valor, ya sea del mismo orden normativo o de distinto, como el religioso, generando un conflicto axiológico.

La justicia, la seguridad jurídica y el bien común son los valores jurídicos fundamentales, los fines a realizar a través del sometimiento de la conducta a la norma.

Por lo que se refiere al primero de ellos es necesario contextualizarlo, diciendo que es un valor que se realiza en las relaciones interpersonales, más que de la relación con poderes trascendentes, cuando es utilizado como justicia divina; es un valor jurídico y por tanto, un valor social, también distinto del resultado de una acción virtuosa en sí misma, ya que en éste último caso estaríamos hablando de la justicia como valor ético; la justicia como fin del orden jurídico implica dar a cada quien lo suyo y el trato igual a los iguales, pero siempre enmarcadas dentro del orden jurídico, es decir, en relación con su relevancia jurídica, no olvidando que se trata de juicios de valor.

Por la vinculación de los términos de seguridad jurídica, consideramos pertinente hacer breve referencia al concepto de seguridad. El diccionario de la Real Academia define seguridad como "calidad de seguro", mientras que seguro es definido como "libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo". Es así que la noción de seguridad conlleva un elemento subjetivo y uno objetivo; el primero se refiere al sentimiento de una persona de que no corre peligro y el segundo implica la no existencia real de un peligro.

El término seguridad aplicado al valor en cuestión, hace referencia a la certeza de que la situación jurídica de una persona sólo podrá ser modificada mediante los procedimientos establecidos en el sistema normativo.

Esta situación nos permite hablar de una "seguridad de orientación y otra de realización. La de orientación, o certeza del orden, deriva del conocimiento del contenido de las normas. Este saber tiene, según Th. Geiger, un aspecto activo y otro pasivo. Sé qué formas de conducta pueden los demás

esperar o no esperar de mí, y qué comportamientos puedo yo esperar o no esperar de ellos. Sé, igualmente, qué especies de comportamientos se hallan, en determinadas circunstancias, libres del riesgo, en perjuicio mío o de los otros, de provocar determinadas consecuencias sancionadoras."¹⁹

El tercero de los valores jurídicos fundamentales es el bien común, complementario e interdependiente de los anteriores; formadores de la idea del derecho; obviamente su concepción también está ligada a las concepciones del sistema político, toda vez que lo que para los sistemas capitalistas se entiende por bien común es la suma del bien individual de los miembros de la sociedad, en tanto que para los sistemas estatistas es el beneficio de la comunidad el que debe prevalecer sobre el individual, originando las dictaduras. De ahí la interdependencia de los valores jurídicos, no se entenderían en forma aislada, para evitar las posibles desviaciones de los extremos intervendría la justicia, y para tener certeza de la situación operaría la seguridad jurídica.

"No todo lo que se denomina "imperio de la ley" es necesariamente Estado de derecho. Esa aseveración puede ejemplarizarse con la hipertrofia normativa de las dictaduras."²⁰

¹⁹ Th. Geiger, citado por García Máynez, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 108.

²⁰ Valadés, Diego, *Constitución y Política*. Ed. U.N.A.M., México, 1994, 2a. ed., p. 63.

Segunda Parte EL ORDEN CONSTITUCIONAL

CAPITULO III La Constitución

El establecimiento y preservación del orden ha sido una preocupación constante en la vida del hombre, preocupación que se ha cristalizado en diversos tipos de órdenes: económico, cultural, jurídico, entre otros.

Tradicionalmente el derecho ha sido concebido como el sistema de normas jurídicas que regulan la conducta del hombre en la relación cotidiana con sus semejantes; sin embargo, hemos observado que partiendo de la definición de orden, el sistema de normas es sólo una parte del orden jurídico, en virtud de que "orden es el sometimiento de un conjunto de objetos a una regla o sistema de reglas cuya aplicación hace surgir, entre dichos objetos, las relaciones que permiten realizar las finalidades del ordinante"²¹ -aplicándolo al campo jurídico- no podríamos afirmar que las normas comprendan todo el orden jurídico. Más aún que la Constitución comprenda todo el orden constitucional.

Lo anterior nos obliga a señalar que, aparte del sistema normativo, existen otros elementos del orden constitucional, los cuales son -siguiendo la teoría general del orden- la observancia o el sometimiento de la conducta al sistema normativo jurídico, las relaciones surgidas por dicho sometimiento y los valores que se pretenden alcanzar con la eficacia del orden.

Es por eso que, al hablar del orden constitucional, nos referimos a una situación emanada de la aplicación de un sistema normativo, el cual es orientado hacia ciertos valores, que producirán distintas relaciones, según el grado de eficacia del orden y el tipo de valores que se persigan.

Tal situación nos muestra con amplitud la realidad del concepto de orden constitucional, y hace evidente el equilibrio que debe existir entre la norma, los valores y la realidad; el Dr. Juventino V. Castro, nos habla de "la necesidad de que el orden constitucional que el texto crea, permanezca; y la forma como nuestras instituciones jurídicas resolvieron crear un instrumento que fuere definitivo para defender la Constitución, lo cual en realidad es

²¹García Máynez, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, Op. Cit., p. 23.

defender el orden constitucional que aquélla establece con la pretensión de que sea permanente e indefinido."²²

Ante una realidad dinámica, que rebasa el marco jurídico, y los mismos mecanismos preestablecidos ya no son eficaces para corregir las posibles distorsiones del orden, se hace inevitable la revisión del sistema en conjunto, con el fin de retornar al equilibrio que brinda el orden constitucional.

La adecuación del sistema jurídico debe realizarse sin perder de vista lo que por éste debe comprenderse, lo que significan los valores que pretende realizar, así como también lo que representa cada uno de sus principios.

La situación actual responde al clamor de una sociedad que ha sufrido la actuación de autoridades que, desconociendo el Estado de Derecho, y en franca arbitrariedad, violan los derechos más elementales del ser humano.

1.- La norma fundamental.

Desde un punto de vista estrictamente formalista, Kelsen nos dice que "el orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas"²³ estableciéndose así un principio de supra o subordinación, según sea la relación existente entre la norma producida y la norma en que funda su validez.

El sistema normativo previene su propia elaboración, esto significa que contempla a través de normas jurídicas el proceso generador de las mismas.

Las normas que establecen el proceso legislativo, así como a los órganos facultados de generar las normas jurídicas generales, han sido denominadas Constitución en sentido material. Dentro de este concepto, algunos autores consideran que también se refiere a los principios jurídicos más importantes que serán desarrollados por la legislación general, así como también las limitaciones a esta última. "Así, la Constitución no es sólo una regla de procedimiento, sino, además de fondo."²⁴

Cuando el proceso de elaboración de la Constitución material culmina en un documento escrito, a este último, se le denomina Constitución formal, el cual es un documento solemne que contiene un conjunto de normas jurídicas

²²Catro, Juventino V., *Lecciones de Garantías y Amparo*, Ed. Porrúa, México, 3a. ed., p. 264.

²³Kelsen Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Ed. U.N.A.M., México, 1988, p. 232.

²⁴Kelsen Hans, *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*, Ed. U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1974, Trad. Rolando Tamayo Salmorán, p. 477.

que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar las reformas o adiciones de tales normas. Este sistema que en teoría jurídico-constitucional ha sugerido el principio de "rigidez constitucional", ha sido por lo general muy poco eficaz en la práctica, no implicando sino un mero conjunto de formalismos que fácil y hasta vergonzosamente se satisfacen por la inconsistencia cívica, la falta de patriotismo y la indignidad de los organismos y autoridades a los que constitucionalmente incumbe la modificación preceptiva de la Ley Fundamental."²³

Al hablar de la Constitución, como la norma fundamental nos estamos refiriendo a que ésta es la fuente de validez de todo el sistema normativo, y por ende, toda norma jurídica considerada dentro del marco jurídico nacional tendrá que ser referida o encontrar su validez en la Constitución.

"Esta norma fundamental representa, como fuente común, el vínculo entre todas las diversas normas que integran un determinado orden. Que una norma pertenece a determinado sistema de normas, se puede comprobar solamente si deriva su validez de la norma fundamental que integra o constituye el orden."²⁴

La Constitución en sentido material, prescribe las normas que establecen el proceso y los órganos facultados de crear las normas jurídicas, por tal razón, únicamente las normas emanadas de acuerdo al proceso legislativo que ahí se prevé se entenderán como válidas.

De tal suerte que, toda norma para que sea considerada como válida debe ser creada de acuerdo a los preceptos de la norma fundamental, es decir, siguiendo el proceso legislativo, expedida por los órganos facultados para realizar dichos actos y no contravenir los principios constitucionales; ésta misma norma podrá perder su validez en caso de que sea derogada por otra que se haya sujetado al mismo procedimiento; asimismo, toda modificación o adición deberá adecuarse a las formalidades que exige la Constitución.

Nuestro sistema normativo, por tanto, es resultado de actos consentidos, emanados de un proceso legislativo, más que de un proceso inductivo o de una operación intelectual, como sería el de los sistemas morales o religiosos.

Se establece la supremacía constitucional al señalar que: ningún ordenamiento que derive su validez de la primera puede contravenirla o ir más

²³Burgos, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1991, p. 347.

²⁴Kelsen Hans, *Op. cit.*, p. 131.

allá en perjuicio de algún interés jurídico, ya sea individual o colectivo. El genio colosal de Hamilton señalaba que "no hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la que afirma que todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer no sólo lo que éstos no permiten, sino incluso lo que prohíben."²⁷

Es en el artículo 133 de nuestra Constitución donde se consagra el principio de supremacía antes señalado, al decir, "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión", por tanto, para que las leyes del Congreso sean consideradas Ley Suprema deberán emanar de la Constitución, esto es, que su elaboración se lleve acabo de acuerdo al procedimiento legislativo descrito en ella misma y no contravenga lo establecido en sus artículos. Asimismo, los tratados internacionales deberán "estar de acuerdo a la Constitución", lo cual, ratifica una vez más la subordinación de dichos tratados a la ley fundamental.

"La supremacía constitucional -dice el Dr. Carpizo- representa la unidad de un sistema normativo, y apuntala para los hombres un cierto margen de seguridad porque éstos saben que ninguna ley o acto debe restringir la serie de derechos que la Constitución le otorga y que si tal cosa acontece existe un medio reparador de la arbitrariedad."²⁸

Cabría mencionar el punto de vista del Dr. Mario de la Cueva al respecto, quien señala que es necesario hacer una distinción entre la supremacía material y la supremacía formal, la primera se refiere a la supremacía de "los principios políticos y jurídicos fundamentales, aquellos que enunció el pueblo en ejercicio de su soberanía; de ahí que toda norma que contradiga el contenido o el espíritu de un texto constitucional, carezca de

²⁷ Hamilton, A. J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, Ed. F.C.E., México, 1987, p. 332.

²⁸ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Ed. U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G: estudios doctrinales 48, México, 1983, 2a. ed., p. 13.

legitimidad. La supremacía formal no es sino el ropaje que cubre la supremacía material o substancial"²⁹

La relación de subordinación se establece entre la Constitución y la legislación secundaria, la cual encuentra su validez en la primera. Se confirma así la existencia de una estructura escalonada dentro del derecho: el que una norma dé validez a otra norma, y ésta a su vez a otra, y así sucesivamente, hasta llegar a las normas individualizadas, pero siempre existirá una relación de subordinación de las normas secundarias a las superiores, que le dieron su origen. Esta relación influye en la delimitación del ámbito de competencias, ya que toda institución únicamente podrá ejercitar las facultades que le fueron expresamente conferidas por las normas superiores que la crearon, y de las cuales emanará la validez de los actos que realice.

"La constitución es la norma que organiza y determina las competencias, por lo que necesariamente es superior a las autoridades investidas por ella de atribuciones; de ahí que la autoridad que actúa en contra de la Constitución dé un golpe de Estado y pierda su legitimidad."³⁰

En este punto, existe cierta indefinición en materia de los límites de competencia para efectuar las adiciones y reformas a la Constitución, sobre si los poderes constituidos pueden modificar las partes más esenciales de la Constitución; al respecto, Carré de Malberg afirma que "la idea de soberanía nacional no exige de modo absoluto sino una sola cosa: que (sic) las Constituyentes no pueden ejercer por sí mismas los poderes que están encargados de instituir; cumplida esa condición, la soberanía de la nación no excluye rigurosamente la posibilidad de que las Constituyentes queden investidas de un poder ilimitado de revisión"³¹, -continúa este autor- "pero cualquiera que sea la importancia de este cambio constitucional, sea total o parcial, habrá de operarse según las reglas fijadas por la misma Constitución que se trata de modificar."³² De esta forma nuevamente se destaca que al cumplir con el proceso legislativo señalado para una reforma, daría validez a la misma, sin importar el sentido de esta. Al respecto, el destacado jurista Duguit manifiesta que el poder revisor "puede hacer una revisión parcial o total y puede aun cambiar la forma de gobierno,"³³ que consagra determinada

²⁹Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*. Ed. Porrúa, México, 1982, p. 112.

³⁰Cueva, Mario de la, *Op. Cit.*, p. 94.

³¹Malberg Carré de, *Teoría General del Estado*. México, 1948, p. 1170.

³²Malberg Carré de, *Op. Cit.*, p. 1265.

³³Citado por Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1987, p. 53.

Constitución. Entre otros argumentos, Duguit señala que no se puede condenar a las generaciones futuras a lo que una sola generación decidiera.

En otro sentido, algunos autores, como Carl Schmitt, afirman que existen ciertos temas o puntos constitucionales que no pueden ser modificados por los órganos constituidos, aun por el poder constituyente revisor, toda vez que se encuentran por encima de ellos mismos, por ser decisiones políticas fundamentales sobre de las cuales se encuentran erigidos. "En el Poder constituyente descansan todas las facultades y competencias constituidas y acomodadas a la Constitución. Pero él mismo no puede constituirse nunca con arreglo a la Constitución. El pueblo sigue siendo el basamento de todo acontecer político, la fuente de toda la fuerza..."²⁴

El maestro francés Maurice Houriou afirmaba que "en Francia, como en cualquier otro pueblo, existen principios fundamentales susceptibles de constituir una legitimidad constitucional superior a la Constitución escrita, y *a fortiori*, superior a las leyes ordinarias."²⁵

Con anterioridad a ellos, un jurista mexicano, Don Emilio Rabasa, fue quien desarrolló primero el tema, ejemplificaba diciendo que el Poder Revisor no podía crear un nuevo Estado, basándose en sus facultades de reformar la Constitución, ni en el artículo que lo facultaba en materia del territorio nacional, ya que no se le había concedido tal facultad, y más aún, para tal caso, necesitaba previamente el consentimiento de los Estados, cuyo territorio se vería afectado para la creación del nuevo a erigirse.

Por lo que respecta a nuestro derecho positivo, el maestro Tena Ramírez nos dice que "a falta de acotación expresa en nuestro texto constitucional, el Constituyente Permanente puede llevar a cabo por vía de adición o de reforma cualquiera modificación a la ley suprema"²⁶. De tal suerte que el único requisito es cumplir con las formalidades señaladas por el artículo 135 de la Constitución.

²⁴ Schmitt Carl, *Teoría de la Constitución*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, p. 96.

²⁵ Houriou, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Madrid, 1927, p. 327.

²⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Op. Cit.*, p. 56.

2.- La Constitución real.

En la Constitución existe, además del elemento normativo, el elemento real de la ordenación concreta, así como el elemento valorativo. Es en este momento donde podemos analizar los inconvenientes reales, por ejemplo, de que el poder revisor pueda en un momento dado reformar totalmente la Constitución, y la reforma sería válida cumpliendo únicamente el requisito de seguir las formalidades señaladas en la ley, y por tanto, obligatoria su observancia.

Por tal motivo, es necesario tomar en cuenta el fundamento real del orden constitucional mismo, ya que la Constitución no es una norma cualquiera, sino la más alta expresión de un pueblo en evolución, lo importante es que el sentir de la Nación sea tomado en cuenta, ya sea al momento de elaborar los proyectos de reforma, como de la aprobación de decisiones en materia constitucional.

Como la Constitución siempre establece una limitación al poder, consideramos que esta limitación no es únicamente formal, sino social y política, tomando en cuenta que para reformarla, los órganos constituidos - es decir, el Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal y las Legislaturas Locales- requieren no únicamente cumplir con los requisitos legales, puesto que la Constitución es más que una simple norma.

Ferdinand Lassalle, en su obra *¿Qué es una Constitución?*, señala que ésta "es la suma de los factores reales de poder que rigen a un país"³⁷, ante tal circunstancia, es necesario recabar el sentir de esos factores reales de poder, teniendo como uno de los más importantes de todos: *al pueblo*, puesto que éste tiene en todo momento el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno que más le convenga; idea que se establece en el artículo 39 de nuestra Carta Magna.

Con la finalidad de establecer un mayor grado de seguridad jurídica y certeza en los conceptos, se plasman los principios jurídicos fundamentales en el documento solemne denominado Constitución, misma que es la parte estática de la vida, sin embargo, debido a su constante movimiento, los criterios que consagra dicho documento requieren de las modificaciones que la sociedad exige. "Pero la necesidad, latente o actualizada, de la reforma a la Constitución, tiene, a su vez, una importante significativa limitación, - a decir del Dr. Ignacio Burgoa, - sin la cual toda alteración que dicho ordenamiento

³⁷ Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Ed. S.XXI, Buenos Aires, 1957, p. 48.

experimentare sería indebida, si no es que absurda y atentatoria: la de que la motivación de la enmienda constitucional esté radicada en auténticos factores reales que reclamen su institución y regulación jurídicas y auspiciadas por diseños de verdadera igualdad y justicia en cualquier ámbito de que se trate y no basada en conveniencias espurias de hombres o grupos que ocasional y transitoriamente detentan el poder.”³⁸

La Constitución es el más amplio de los acuerdos, de ahí que “es necesario entender a la Constitución por las fuerzas vivas que le dan vida a la relación entre los hombres, y a esa relación más fuerte que es el Estado”³⁹, esas fuerzas que representan los diferentes intereses del pueblo, ocasionalmente condensadas en los partidos políticos, los cuales deberían estar en contacto permanente con la sociedad que representan o se verán rebasados por movimientos que ostenten verdaderamente los intereses de la misma.

3.- Evolución histórica constitucional.

Al referirnos a la Constitución únicamente como una “ley especial, que emana de un poder especial y que organiza el ejercicio de las funciones estatales. Ciertamente que una descripción de este tipo no da cuenta exacta de todo lo que implica y connota el término Constitución, para eso es necesario conocer el elemento emotivo e ideológico que subyace en el concepto de constitución,”⁴⁰ que se ha ido configurando a lo largo de la historia.

En el caso mexicano, al estudiar el texto supremo, se encuentra presente, con gran fuerza, en todo momento el elemento histórico, puesto que en sus diversos artículos se encuentran plasmadas las diferentes etapas de nuestra historia, como resultado de la evolución cultural, política y social del país.

³⁸Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 346.

³⁹Lassalle, Ferdinand, *Op. Cit.*, pag. 49.

⁴⁰Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*. Ed. U.N.A.M., México, 1979, p. 71.

3.1.- La Constitución de Cádiz de 1812.

En México existe un basto legado histórico en materia constitucional, aun antes de nacer a la vida independiente, juristas de la talla de Ramos Arizpe participaron en las Cortes de Cádiz de 1812 en la elaboración de la Constitución emanada de dichas Cortes, con avances en la concepción jurídica de la vida en sociedad, al realizar la primer declaración jurídica que elimina todas las formaciones de castas y privilegios sobre los cuales se había creado la sociedad en España y en las colonias, ya que considera ciudadanos a todos los habitantes de las Españas.

Al establecer la división de poderes se recoge el espíritu constitucional del mundo, especialmente de los franceses y de los norteamericanos, depositando la potestad de hacer las leyes en las Cortes con el Rey, la potestad de ejecutarlas en el Rey y, por último, la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales en los Tribunales, todo lo anterior con la finalidad de establecer una monarquía constitucional.

Por las circunstancias en que surge la Constitución de Cádiz, el principio de la soberanía popular destaca como una de las principales tesis consagradas en el Código Gaditano, ya que el pueblo se encarga de la formación del régimen político que mejor cree conveniente; se toma conciencia de la existencia de un nuevo elemento en la conformación del Estado, *el pueblo*.

La Constitución, aun cuando no formula una declaración de derechos del hombre y del ciudadano, sí consagra ciertos derechos civiles y políticos, entre otros, con el propósito de dar una raíz popular a los representantes en las Cortes, establece el derecho que tienen los ciudadanos a nombrar sus representantes a través de una elección indirecta en tercer grado.

Para la elección de los diputados, miembros de Las Cortes, se parte de la elección de once compromisarios en la junta electoral parroquial, la cual se compondrá de todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia, los compromisarios elegirán al elector de parroquia, al cual se elegirá uno por cada doscientos vecinos. Los electores de parroquia se congregarán en la cabeza de cada partido a fin de nombrar al elector o electores que han de concurrir a la capital de la provincia para elegir los diputados de Cortes.

En atención al principio de la soberanía popular y de la división de poderes, se le otorgaron a las Cortes, como representantes del pueblo, entre

otras facultades las de: Proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario; aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio; decretar la creación y supresión de plazas en los tribunales que establece la Constitución; e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos; fijar los gastos de la administración pública; establecer anualmente las contribuciones e impuestos; aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias; proteger la libertad política de la imprenta; hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos; no le otorgaron más facultades en virtud de que consideraban que tampoco era pertinente otorgarle demasiado poder a la Cortes.

Asimismo, se observa la intención de darle cierta participación a las Colonias, al preveer en la figura jurídica de la Diputación Permanente, una representación tanto de las provincias de Europa como de Ultramar; a dicha diputación le correspondía, conforme al art. 160, ejercer la facultad de velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que haya notado.

El Constituyente de Cádiz tuvo una nota característica que la distinguió de Francia y de Norteamérica, la cual consistió en concebir una monarquía constitucional y considerar que la persona del Rey continuaba siendo sagrada e inviolable, y no estaba sujeta a responsabilidad, pues aun los diputados a los cuales se les conocía como los más liberales no pretendían desaparecer el régimen existente, para crear uno nuevo, sino únicamente reformarlo, y por tanto, señalaron como facultades del Rey las de sancionar las leyes y promulgarlas; expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que creyera conducentes para la ejecución de las leyes; cuidar de que en todo el reino se administre pronta y cumplidamente la justicia; declarar la guerra, y hacer ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes; nombrar los Magistrados de todos los Tribunales Civiles y Criminales, a propuesta del Consejo de Estado; proveer todos los empleos civiles y militares, Ejerce el derecho del Regio Patronato; Manda los ejércitos y armadas; dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales; hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas a las mismas; nombrar y separar libremente los Secretarios de Estado y del Despacho.

Sin embargo, como una de las directrices que se plantearon era limitar el poder, establecieron limitaciones expresas al Rey, ya que no podía impedir,

bajo ningún pretexto, la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones; ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes, ya que si lo hiciere se entendería que habría abdicado a la corona; ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las Cortes; imponer por sí, directa ni indirectamente contribuciones, ni pedidos bajo cualquier nombre, o para cualquier objeto que sea, sino que siempre los han de decretar las Cortes; tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos .

Como antecedente del control constitucional podemos señalar que ésta Constitución preveía: "los Secretarios del Despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey", la Corte remitía el caso al Tribunal Supremo de Justicia y quedaba en suspenso el Secretario del Despacho, una vez realizada la declaración de que había lugar a la formación de la causa. La facultad citada se complementaba cuando debía tomar en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubiera hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que la hubieren contravenido.

Siguiendo el principio de la división de poderes, el Constituyente de Cádiz depositó la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales a los Tribunales, estableciendo una serie de derechos mínimos que se debían seguir en los procesos tanto civiles como criminales, al señalar que en los negocios comunes, civiles y criminales, no habría más que un solo fuero para toda clase de personas; asimismo que, todo español debía ser juzgado por Tribunal competente y determinado con anterioridad por la ley. En los casos criminales, los procesos debían ser formulados con brevedad y sin vicios, a fin de que los delitos fueran prontamente castigados.

La Constitución contempla la institución del Ayuntamiento, compuesto del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico. Sin embargo, una de las novedades más importante es la figura de las Diputaciones Provinciales, la cual fue una propuesta de Ramos Arizpe, es la idea básica del federalismo

ya que contempla la capacidad de darse cierto tipo de leyes que sean necesarias para la seguridad social local, especies de Congresos locales; es aquí donde están los principios del federalismo mexicano. Destacaban entre sus facultades la de intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia; cuidar de que se establecieran ayuntamientos donde correspondiera que los hubiera; dar parte al gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas, así como dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.

Algunos constitucionalistas no consideran a la Constitución de Cádiz como la primera Constitución que haya tenido vigencia en México, a pesar de que dicha Constitución fué jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, suspendida por el Virrey Venegas y restablecida por Calleja en algunas de sus partes, como fue las elecciones de Ayuntamientos, Diputados para las Cortes de España y de representantes para las Juntas Provinciales, y en lo referente a la organización de los Tribunales encargados de sustituir a las Audiencias.

3.2.- Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Durante la lucha de independencia "la necesidad de predeterminar o estructurar un gobierno, la urgencia de celebrar un pacto social, la autodeterminación de una comunidad y un documento escrito que consignara todos esos apremios, fueron principios que cundieron en la Nueva España"⁴¹ y dieron origen a nuestra primer Carta Magna elaborada en México, la Constitución de Apatzingán de 1814, a la cual le anteceden dos documentos importantes, Elementos Constitucionales de Rayón y Los Sentimientos de la Nación, elaborado por Don José María Morelos; este último escrito, el más importante por la trascendencia de sus postulados, mismos que se recogieron en la Constitución, dada la influencia del Padre Morelos en el Congreso instalado en Chilpancingo, que por las vicisitudes de la guerra tuvo que decretar la Constitución en el pueblo de Apatzingán.

⁴¹Rabasa, Emilio O., *El Pensamiento Político del Constituyente de 1824*, Ed. U.N.A.M., México, 1986, p. 93.

Esta Constitución refleja el sentir antiespañol que se venía manifestando en los dos años de lucha que llevaba la guerra de independencia, sentimiento acumulado por tres siglos de dominación y explotación humillante, que se aunaba a la marginación de todas las castas y que los criollos hicieron detonar.

Bajo el título de "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana" fue sancionada el 22 de octubre de 1814; a decir de Morelos, los autores de tan importante documento fueron: José Manuel Herrera, Andrés Quintana Roo, Sotero Castañeda, Francisco Berdusco y Francisco Argáandar.

Algunos preceptos continuaron con formas tradicionales del pensamiento de aquella época, como fue el caso del artículo 1º, al señalar que la religión católica era la única que se debía profesar en el Estado, sin embargo, se contemplaron avances en el pensamiento político al definir a la soberanía como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga o interese a la sociedad, asimismo, señala que son tres las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar las leyes, de hacerlas ejecutar y la de aplicarlas a los casos particulares.

De la misma manera, es aquí donde se consagra nuestra primer declaración de derechos del ciudadano, en el Capítulo V, al tratar de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.

En cuanto a la forma de gobierno, se instituyen los poderes del Estado en: Supremo Congreso Mexicano, el cual es representante de la soberanía del pueblo; Supremo Gobierno y en el Supremo Tribunal de Justicia.

Respecto de la elección de los diputados del Congreso, el sistema es similar al de la Constitución de Cádiz, por medio de juntas de parroquia, de partido y de provincia.

Toda vez que se consideraba que la verdadera forma de democratización era limitando el poder del Ejecutivo, le fueron conferidas al Supremo Congreso Mexicano, entre otras, la facultad de elegir a los individuos del Supremo Gobierno, a los del Supremo Tribunal de Justicia; nombrar a los embajadores; examinar y discutir los proyectos de ley, sancionarlas, interpretarlas y derogarlas en caso necesario; dictar ordenanzas para el ejército y milicias nacionales en todos los ramos que las constituyen; arreglar los gastos del gobierno, establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado, y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación;

examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública; proteger la libertad política de imprenta; hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones.

Asimismo, se estableció que el Supremo Gobierno debía recaer en tres personas, las cuales eran elegidas por el Supremo Congreso, y debían alternarse para ejercerlo en forma unipersonal por cuatrimestres. Tenía señaladas como facultades: declarar la guerra y ajustar la paz, organizar los ejércitos y milicias nacionales; atender y fomentar los talleres y maestranzas de fusiles, cañones y demás armas; proveer los empleos políticos, militares y de Hacienda, excepto los que se ha reservado el Supremo Congreso; cuidar de que los pueblos estén proveídos suficientemente de eclesiásticos dignos, que administren los sacramentos y el pasto espiritual de la doctrina; informar mensualmente al Congreso sobre los empleados y de los suspendidos, así como del estado de los ejércitos; informar al Congreso sobre el estado, entradas, inversión y existencias de los caudales públicos.

En la materia de impartición de justicia permanecía intacto el sistema español, ya que el capítulo XVII, el cual trata "De las leyes que se han de observar en la administración de justicia", en su art. 211 señala: "Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se derogaren."

Se contemplaba el juicio de residencia, mismo que ya figuraba dentro de la legislación española para fincar responsabilidad a los funcionarios públicos, por el mal desempeño de su cargo; para tal juicio se constituía el Tribunal de Residencia e inmediatamente después de resuelto el caso, dicho Tribunal se disolvía.

Este mismo ordenamiento preveía la convocatoria a una Representación Nacional, con el fin de elaborar una Constitución permanente de la Nación, en tanto continuaría en vigor dicho Decreto.

3.3.- La Constitución de 1824.

La restauración de la Constitución de Cádiz, tanto en España como en sus dominios, provocó un malestar en el sector gobernante de la Nueva España, y

podríamos decir que en todas las colonias españolas en el continente americano, en atención a que dichos sectores “vieron en la ideología liberal imperante en España un peligro para las tradiciones y los valores que habían de ser preservados a costa de la ruptura de vínculos con la península, si fuera necesario.”⁴²

Ante tal circunstancia, la jerarquía novohispana decidió tomar la bandera independentista, rompiendo toda vinculación con las ideas progresistas de España; para tal objeto, encomendó a Don Agustín de Iturbide realizar los contactos pertinentes con los pequeños grupos insurgentes que todavía continuaban en lucha.

De esta forma, se pactó el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, los cuales muestran la hegemonía del partido conservador,⁴³ mismos que intentan establecer las bases de la organización del nuevo gobierno, para que sean tomadas en consideración en el Congreso Constituyente, con la intención de mantener el *status quo* del grupo español en el continente.

Durante los trabajos del primer constituyente mexicano, Iturbide se erige como Emperador de México y, posteriormente, disuelve al mismo órgano que lo había nombrado emperador; con lo que “destruyó todo principio de autoridad suprema y quitó los fundamentos de la suya propia, primero atentando contra la investidura del poder nacional y después usurpando ese poder para la investidura de una asamblea sin origen legal ni autoridad alguna”⁴⁴

Iturbide trata de formar una monarquía constitucional, a semejanza del Imperio napoleónico, cosa que no consigue, Don Emilio Rabasa, al referirse a este personaje lo describía diciendo que “el hombre era desproporcionadamente pequeño para la magna obra a que parecían llamarle sus destinos”⁴⁵, lo único que consigue es iniciar nuestro largo camino de falta de credibilidad en las leyes y en las instituciones que las primeras consagran, pues un ligero viento de rebeldía desmoronó el mal nombrado Imperio Mexicano.

⁴²Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*. Ed. U.N.A.M., México, 1993, p. 15.

⁴³Tradicionalmente denominado así por las ideas que los vinculaban y defendían, no porque formaran un partido político propiamente dicho.

⁴⁴Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*. Ed. Porrúa, México, 1982, 6a. edic., p. 5.

⁴⁵Rabasa, Emilio, *Op. Cit.*, p. 4.

A partir de entonces, el debate entre las diferentes fuerzas políticas existentes en la Nueva España se intensifica y polariza, entre centralistas y federalistas, así como entre conservadores que buscaban restaurar la Monarquía y liberales que pretendían el establecimiento de la República.

Aun cuando la mayoría de los juristas han criticado a la Constitución de 1824, ésta cuenta entre sus virtudes: el haber adoptado tesis ideológicas que se encuentran a la vanguardia del pensamiento político del momento, así como el trasplante de ciertas instituciones que contribuyeron en gran medida a la formación del pensamiento jurídico-político mexicano.

Entre esas instituciones, la más importante fue la del Federalismo, no obstante que esta idea ya se encontraba sembrada en la conciencia de los habitantes de la Nueva España; el Federalismo era una semilla que fue germinando por el abandono y desconocimiento de la realidad por parte de la metrópoli; cuestión ya planteada por la diputación americana en las Cortes de Cádiz; realmente fue acudir a la convocatoria mundial de avanzar en la concepción política del Estado y dejar atrás las formas tradicionales de gobierno. Recordemos que Ramos Arizpe propuso la creación de las Diputaciones Provinciales, y que posteriormente se ordenó, incluso, la instalación de Diputaciones Provinciales en todas las intendencias de ultramar.

Después del fallido intento de Imperio de Iturbide, fueron las Diputaciones Provinciales las encargadas del gobierno de cada intendencia, y las que tuvieron una labor destacada para que se convocara al nuevo Congreso Constituyente, el cual tuviera como finalidad primordial la consagración del Federalismo.

La incertidumbre generada por la incapacidad del gobierno central para conducir al país, aunado al mayor margen de acción que los caciques locales obtendrían con la adopción del sistema federal, impulsa a los Estados a amenazar al gobierno central con la separación, sino se establecía el Federalismo en la Constitución. De tal suerte que, las condiciones particulares de México obligan a adoptar el Federalismo y como consecuencia, a la República como forma de gobierno, ya que la amarga experiencia del efímero Imperio de Iturbide enseñó que de ninguna manera correspondía tal concepción a la evolución de las ideas políticas del país, ni mucho menos a las aspiraciones nacionales del momento.

El republicanismo se pone a consideración en el primer Congreso Constituyente por el Dr. Fray Servando Teresa de Mier, sin embargo, es hasta

el segundo Congreso Constituyente cuando se le adopta sin que fuera discutido, a pesar de ser uno de los pilares fundamentales de la forma de gobierno que se establece en la Constitución de 1824, y no sólo por una simple copia del sistema norteamericano, sino por coincidir plenamente con la idea independentista, y "porque la transmisión periódica del poder gubernativo mediante consulta al pueblo impide la perpetuación y por lo tanto el fortalecimiento desmesurado de la autoridad"⁴⁶.

Otro de los avances importantes fue que "quienes habitaban el Anáhuac en el primer cuarto del siglo XIX, aprendieron del pensamiento que cundía en Europa que tenían el derecho de establecer el sistema político que habría de regir sobre ellos, como obra racional y prefigurada."⁴⁷ y por tanto, "la soberanía popular no sólo era palabra de nuevo cuño, significaba el inicio de una nueva era, con el desplazamiento del poder de un solo hombre, el monarca, a la masa total de la comunidad, el pueblo. Este ya no era el anónimo que nunca asistía a la estructuración del Estado, era ya una institución política, un elemento indispensable del Estado. Teniendo ese elemento el poder, residiendo en él mismo la soberanía, en unión de otros órganos tradicionales, tenía la facultad de organizarse en la forma que le pareciese más conveniente; podía autodeterminarse."⁴⁸ Eso fue lo que hizo el segundo Congreso, siguiendo a Juan Jacobo Rousseau, al desconocer la forma de gobierno que se proponía el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, y considerar que la forma de gobierno sería la que el pueblo decidiera, y considerar que el pueblo es siempre dueño de cambiar sus leyes⁴⁹, a pesar de que no se habló de soberanía popular en la Constitución, sino que sólo se aplicó el principio y se utilizó el término de nación, pues el art. 3o. del Acta Constitutiva hace residir la soberanía radical y esencialmente en la nación.

La división de poderes, como la idea de la República, era un principio totalmente contrario al régimen anterior, sin embargo, estaba plenamente aceptado por todos los partidos en el Congreso Constituyente, por estar acorde con la concepción de limitar el ejercicio del poder, y como resultado de la amarga experiencia histórica del absolutismo.

⁴⁶Tena Ramírez, Felipe, *Las Constituciones de 1857 y de 1917 en la trayectoria constitucional de México*, conferencia pronunciada el 7 de marzo de 1957, en la Universidad de Sonora.

⁴⁷Rabasa Emilio O., *Op. Cit.*, p. 95.

⁴⁸*Ibidem.*, p. 96.

⁴⁹Jean Jacques Rousseau, *El Contrato Social*. Ed. Sarpe, Madrid, 1985, p. 50.

Confirmando las disposiciones de control constitucional por órgano político, señaladas en la Constitución de Cádiz, se plantea también la facultad del Congreso para erigirse en gran jurado con el fin de juzgar las faltas en contra de la Constitución cometidas por el Presidente, Vicepresidente, Ministros de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho y los Gobernadores.

Además, el artículo 137 contemplaba, entre las facultades de la Corte Suprema de Justicia, conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales; estableciendo el control constitucional por órgano jurisdiccional, sólo queremos señalar que ya se contemplaba en forma incipiente en la Constitución de 1824, desgraciadamente no se elaboró la legislación que estableciera el procedimiento para hacer valer este control constitucional. También se estableció la facultad del Congreso para legislar "a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebrantan esta constitución o (sic) la acta constitutiva."

Por último, cabría reconocer que en el artículo 30 del acta constitutiva se ordena que se expidan leyes para proteger los derechos del hombre y del ciudadano, señalando entre otros, en el artículo 31 el de la libertad de imprenta.

3.4.- Las Siete Leyes.

Durante los siguientes años, en lugar de privilegiar la observancia de la ley, así como perfeccionar las instituciones adoptadas por la Constitución recientemente expedida, se actúa de manera contraria, se busca la forma de modificarla y, peor aún, de derogarla y elaborar una nueva, mermando la fuerza y credibilidad de las instituciones legales.

Las distintas tendencias políticas continuaron cuestionando la viabilidad del sistema federal y socavando las posibilidades de su funcionamiento; el partido Conservador obtiene la hegemonía del poder, después de una división del partido Liberal, la cual fue producto, entre otras circunstancias, por una percepción distinta en el grado de implantación de las reformas que se debían realizar en el gobierno, alcanzando su crisis después de propuestas las reformas liberales por el Vicepresidente Valentín Gómez Farías, el partido conservador encabeza la oposición a tales reformas que afectaban al clero y a los grupos económicamente fuertes del país, y pone en práctica los postulados de tal partido en el siguiente Congreso Constituyente.

Lo que ocasionó que en 1835 se expidieran las Bases para la Nueva Constitución, con lo que se puso fin al sistema federal. El Congreso Constituyente terminó la nueva Constitución el 30 de diciembre de 1836, misma que por su estructura se le conoció como la Constitución de las Siete Leyes.

La primera se refirió a la nacionalidad, ciudadanía, vecindad, derechos y obligaciones de los ciudadanos y de la situación jurídica de los extranjeros.

La segunda creó al Supremo Poder Conservador.

La tercera se encargó de consagrar al Poder Legislativo, dividido en dos Cámaras, la de diputados y la de senadores.

La cuarta trataba al Poder Ejecutivo, depositado en un solo individuo.

La quinta consagraba al Poder Judicial.

La sexta establecía que el territorio de la República se dividiría en Departamentos.

La séptima establecía la formación de una nueva Constitución o sus reformas, para lo cual señalaba un plazo mínimo de seis años después de su publicación.

La adopción del sistema centralista y la creación del discutido Supremo Poder Conservador fueron las cuestiones más importantes en esta Constitución, ambos puntos sumamente controvertidos y causantes de diversos problemas.

La forma de gobierno que se estableció era la de una República Democrática Central, por lo cual, el territorio se dividió en Departamentos, dependientes del poder Central, a través de los jefes de Departamento, mismos que eran nombrados por el Ejecutivo de entre una terna propuesta por las Diputaciones Provinciales.

El Supremo Poder Conservador era para algunos juristas una especie de monstruo jurídico, en virtud de los poderes tan amplios y discrecionales con que fue facultado, pues su poder estaba, incluso, sobre los poderes del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, sus miembros sólo eran responsables ante Dios y la opinión pública, aun cuando -a decir de don Isidro Montiel y Duarte- "fue creado con el fin de sostener el equilibrio constitucional entre los poderes y el de mantener o restablecer el orden constitucional en los casos que fuere turbado; realmente lo que se hubiera conseguido, habría sido crear, no el poder autorizado en el Imperio del Brasil, sino un poder despótico que nos hubiera oprimido con toda la fuerza del viento de las pasiones políticas que

hubieran agitado a los hombres en cuyas manos se ponía un arma tan formidable”³⁰.

Por otro lado, el Dr. Arnaldo Córdova comentaba, en sus cátedras, que el Supremo Poder Conservador no era del todo totalitario o autoritario, era una especie de guardián de los principios constitucionales, asimismo, vigilaba que los otros poderes actuaran conforme a las leyes. En forma coincidente Don Alfonso Noriega al referirse al mismo, manifiesta que “fue la creación más importante de la Constitución de 1836 y el complemento natural de la Declaración de Derechos del Mexicano”³¹.

Confirmando lo antes dicho, podemos citar las siguientes facultades del Supremo Poder Conservador: Declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración o el Supremo Poder Ejecutivo o la Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho Diputados por lo menos; Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas; Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos Poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.

3.5.- Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

El sistema descrito propició un gobierno oligárquico, y defensor de los derechos del clero y de las fuerzas armadas, sin que se llegara a eliminar totalmente a los partidarios del Federalismo y de la República.

Surgiendo, de esta situación de indefinición acerca del proyecto que la Nación necesitaba, “Las Bases de Organización Política de la República Mexicana” el 12 de junio de 1843, elaborada por una Junta Nacional Legislativa, cuyos miembros fueron nombrados más que por elección popular, por el Ejecutivo en turno.

³⁰Citado por el Dr. Ignacio Burgos en, *El Juicio de Amparo*, p.111 *Derecho Público Mexicano*, Tomo III, p. 4.
³¹*Op. Cit.*, Citado por el Dr. Burgos en su libro *El Juicio de Amparo*, p. 111, en relación al libro del Mto. Noriega, *Pensamiento Conservador y Conservadurismo Mexicano*.

De ahí que dicho cuerpo normativo fuera tan pródigo en las facultades otorgadas al Ejecutivo, y que Don Emilio Rabasa lo calificara como el "despotismo constitucional", ya que en ella "el gobierno central lo es todo; apenas los Departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el gobierno central está en manos del Ejecutivo."⁵² Asimismo, cabría destacar que el sistema para elegir a los Diputados y Senadores era proclive para beneficiar a ciertas castas, principalmente Generales y Obispos, sin embargo, el veto extraordinario de Presidente lo colocaba por encima del Congreso, el Poder Judicial no salía menos librado debido a las facultades que tenía el Ejecutivo respecto de los Tribunales Supremos, y a pesar de todo, las responsabilidades pesaban sobre los ministros y sobre el Consejo de Gobierno, quedando a salvo el Presidente.

Respecto del control constitucional, únicamente permaneció un resabio de control por órgano político en el art. 66, fracción XVII, que le confería al Congreso la facultad de reprobación los decretos dados por las asambleas departamentales que fuesen contrarios a la Constitución o a las leyes. Pero también las legislaturas podían anular una Ley Federal por considerarla anticonstitucional, lo que ocasionaba un choque de las soberanías federal y estatal, que generaba un desgaste de las instituciones y del Federalismo. La ley de un Estado, cuando atacaba la Constitución o Leyes Generales, se declaraba nula por el Congreso; y la ley de éste, reclamada como anticonstitucional, se sometía al juicio de la mayoría de las legislaturas

3.6.- El Acta de Reformas de 1847.

El destacado maestro Felipe Tena Ramírez nos señala que "durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el período más turbulento de la historia de México"⁵³ cuestión más que evidente de la situación imperante en todos los aspectos del país, al grado que se puso fin a este régimen por los intentos de instalar una monarquía en el país, con el restablecimiento de la Constitución de 1824, y de un Acta de Reformas a la misma.

Cuenta entre los avances del Acta de Reformas de 1847 el contemplar la "idea de crear un medio de control constitucional a través de un sistema jurídico que hiciera efectivas las garantías individuales al disponer -en su

⁵² Rabasa, Emilio, *Op. Cit.*, p. 21.

⁵³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa, México, 1989, 15a. edic., p. 404.

artículo 50.- que "Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas"¹⁴, otorgándole una forma más definida a esta institución el art. 25 de la citada Acta de Reformas, al conferirle a los Tribunales de la Federación la facultad de proteger a "cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

En los artículos 22, 23 y 24 se contempló el control constitucional, pero por órgano político, otorgándole al Congreso la facultad de declarar nulas las leyes de los Estados que atacaran la Constitución o a las leyes generales, así como las que se reclamaran como anticonstitucionales, las cuales serían sometidas al análisis de las Legislaturas de los Estados.

El Acta de Reformas de 1847 trató sobre todo aspectos de carácter político, al abordar los derechos del ciudadano, libertad de imprenta, de libre asociación, sistema electoral, y en forma superficial el juicio de amparo.

3.7.- La Constitución de 1857.

Aun cuando los avances en materia jurídica habían sido importantes, los puntos excluyentes de ambos partidos únicamente se habían postpuesto; el conflicto entre conservadores y liberales, que comprendía la relación Estado-Iglesia, así como a la República Federal en contra de cualquier forma de centralismo, eran cuestiones que estaban por resolverse en forma definitiva en su próximo encuentro.

Don Lucas Alamán ya destacaba el enorme poder económico y político que la Iglesia detentaba en esa época, en la cual nuevamente Antonio López de Santa Anna detentaba la Presidencia en forma autoritaria, y sin limitación alguna, reduciendo a los Estados a meros Departamentos Administrativos, cancelando cualquier expresión democrática, apoyándose precisamente en el poder de la Iglesia y favoreciendo sus intereses.

A pesar de ello, detener el avance del constitucionalismo era ya imposible, por lo que la Dictadura de Santa Anna no resistió la Revolución de

¹⁴Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 121.

Ayutla, misma que se proponía la destitución del dictador y la convocatoria de un Constituyente que gozara de las más amplias facultades para expedir un nuevo código político.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla participarían por última vez, en esta etapa, el partido de los moderados, que tampoco disminuían su empeño de conciliar las posturas extremas de los liberales puros y de los conservadores.

Ponciano Arriaga, precursor de la reforma social, encabezaría los trabajos del Constituyente y la primer batalla legislativa que se libró fue si se debía únicamente reinstalar la Constitución de 1824, con el Acta Constitutiva y el Acta de Reformas de 1847, o elaborar una nueva Constitución; triunfando la segunda postura, después de la importante jornada parlamentaria del 4 de septiembre de 1857.

Tocó su turno a la regulación que en materia religiosa se proponía, a pesar de la resistencia de los conservadores se prohibió los juicios por Tribunales especiales, los fueros y emolumentos que no fueran compensación de un servicio público ni estuvieran fijados por la ley; asimismo se estableció que la ley no podía autorizar ningún contrato que tuviera por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre por causa de voto religioso; se adoptó la libertad de imprenta y la libertad de enseñanza sin que se estableciera como límite el respeto al dogma católico; en forma importantísima se prohibió a las corporaciones eclesiásticas adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

La Constitución de 1857 “implanta el liberalismo e individualismo puros, como regímenes de relaciones entre el Estado y el individuo... pues dicha Constitución fue reflejo auténtico de las doctrinas imperantes en la época de su promulgación, principalmente en Francia, para las que el individuo y sus derechos eran el primordial, si no el único, objeto de las instituciones sociales, que siempre debían respetarlos como elementos superestatales”³³

En materia social se ha mencionado la particularidad del liberalismo mexicano, calificado incluso por Reyes Heróles -en su obra *El Liberalismo Mexicano*- como liberalismo social, ya que Don Ponciano Arriaga trató que en la Constitución se enfrentara a los abusos de los propietarios, y planteó la

³³*Idem.*, p. 124.

realidad del problema social, de cuya solución dependía, en su sentir, que fuera practicable la Constitución Política; Castillo Velasco pidió que el Congreso no se limitara a las formas de una organización política, sino que la adaptara a las necesidades sociales. Ignacio Ramírez, el Nigromante, también se refirió al problema social. Desgraciadamente, estos temas tendrían que esperar el advenimiento de otro movimiento social.

“Ni la Constitución de 1824 ni las centralistas que le sucedieron contenían una declaración especial de los derechos del hombre; algunos se encuentran diseminados en ellas, escasos en número y pobres de amplitud y más bien como concesiones del poder que como base de la sociedad. Nada proveían, por lo demás, para hacerlos efectivos, con lo que no pasaban de promesas, expuestas sin remedio a todo género de violaciones.”³⁶

Siguiendo la línea del liberalismo, se consagraron con mayor precisión las garantías individuales, mismas que contenían los derechos del hombre y del ciudadano, anhelados por todos los mexicanos, pero uno de los puntos por el cual se cubre de gloria esta Constitución, es por la precisión con que establece nuestro medio de defensa por órgano jurisdiccional, descartando el control constitucional por órgano político; mismo que ha sido reconocido a nivel internacional como el medio más eficaz de defensa de garantías, “la Constitución de 1857 instituye el juicio de amparo, reglamentado por las distintas leyes orgánicas que bajo su vigencia se fueron expidiendo, tal como genérica y básicamente subsiste en nuestra Constitución vigente, cuyos artículos 101 y 103, respectivamente, son iguales con toda exactitud.”³⁷

“Debióse a esto el contacto del pueblo con su Ley fundamental, que nunca tuvo con las anteriores; descendiendo un poco en las capas sociales, a cierto nivel, que no es muy bajo, se encuentra que no hay más idea de la Constitución que la que procede de su protección a los derechos individuales por medio del juicio de amparo, idea que no sólo se mantiene sino que se ha llevado a la exageración, atribuyendo a la Ley Suprema una eficacia sin límites para favorecer todos los intereses y aun todos los caprichos. Pero la misma exageración ha alimentado el amor por la Constitución que así protege y que de tal modo levanta la posición jurídica de cada hombre.”³⁸

³⁶Rabasa, Emilio, *Op. Cit.*, p. 75.

³⁷Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 125.

³⁸Emilio Rabasa, *Op. Cit.*, p.77.

3.8.- Las Leyes de Reforma.

La Constitución expedida por el Constituyente de 1857 no llenaba las aspiraciones que los progresistas deseaban, y a su juicio era un documento conservador, sin embargo, todos los sectores conservadores se mostraban agraviados con la misma, y aunado a que el sistema de gobierno consagrado en la Constitución era en la práctica casi imposible, Comonfort accedió a la tentación de caer nuevamente en el muy trillado golpe de Estado.

Por tal motivo, los liberales puros tomaron el mando del gobierno con Don Benito Juárez a la cabeza, quien entendió que si las cesiones que habían aceptado en el Congreso Constituyente no habían sido aceptadas por los conservadores, ya no era tiempo de ceder nuevamente y por el contrario llevar la reforma hasta sus últimas consecuencias.

Las Leyes de Reforma son el resultado de la reforma del Estado que los liberales consideraban imperativo realizar, debido a que desde la independencia existía un elemento social disgregador, que se oponía al poder del Estado y que incluso lo desafiaba, utilizando todos los recursos a su alcance para imponerse sobre la voluntad del Estado y subordinarlo a sus intereses.

Es necesario entender que las Leyes de Reforma son la limitación al poder de la Iglesia que, como cualquier otro, responde a las tendencias de extender su influencia en todos los ámbitos.

El 12 de julio de 1858 se expidió la ley de nacionalización de los bienes de la Iglesia disponiendo: "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 la aplicación que hayan tenido". En su artículo tercero consumó la separación total de la Iglesia y el Estado y garantizó la libertad de cultos, cerrando el debate que se desenvolvió en el constituyente alrededor del artículo 15 del proyecto de Constitución: "Habrà perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. El gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquiera otra." Finalmente y para defender la libertad de los hombres, los artículos 5º y 6º suprimieron las órdenes de los religiosos regulares, las archicofradías, las congregaciones y hermandades, y prohibieron la creación de estas instituciones.

Posteriormente fueron expedidas tres leyes sobre la regulación de actos de la vida humana: la de 23 de julio de 1859, sobre el matrimonio, que estableció en su artículo 1º: "El matrimonio es un contrato civil que se contrae lícita y válidamente ante la autoridad civil"; la de 28 de julio de 1859, sobre el estado civil, que fundó el Registro Civil, para el nacimiento, matrimonio y fallecimiento. Finalmente, la de 31 de julio de 1859, por medio de la cual se decretó la secularización de los cementerios. Si ahora estas actividades quedan comprendidas en la actividad administrativa, perfectamente secularizada, en aquel entonces provocó gran escándalo."

Estas fueron las principales disposiciones que sometieron legalmente a la Iglesia bajo el imperio de la ley del Estado, estableciendo que los principios nacionales estaban por sobre cualquier grupo sectario nacional o intervencionista.

Durante esta etapa histórica es indispensable destacar la invasión extranjera de la cual fue víctima la República, propiciada por traidores a la patria, por que no se puede llamar de otra forma a quienes entregan el gobierno de su país a un extranjero y se ofrecen a ser súbditos de éste. Afortunadamente el imperio de Maximiliano de Habsburgo no tuvo efectiva vigencia y no logró consolidar su presencia en México, hacemos referencia a él como mero antecedente histórico y como elemento aglutinador del sentimiento nacional.

Las batallas que libra la Constitución de 57 aunada a las leyes de Reforma, consolidaron su fuerza y legitimidad, además, se dispersaron del escenario político las fuerzas opositoras al programa liberal, derrotando en forma contundente a los conservadores en la guerra de tres años y en la intervención francesa, iniciando una nueva etapa en la vida del constitucionalismo mexicano, las próximas rebeliones serían en nombre de la Constitución y no en su contra.

Las leyes de reforma fueron incorporadas al texto constitucional a través del procedimiento que la misma establece con la ley de 25 de septiembre de 1873. Asimismo, en atención a que no era posible gobernar con la regulación consagrada en la Constitución de 1857, durante el período de Lerdo de Tejada se promovió la reforma de 13 de noviembre de 1874.

²⁹Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 209-210.

3.9.- La Constitución de 1917.

Las reformas constitucionales efectuadas durante el régimen de Don Porfirio Díaz, incluyendo el período de Manuel González, fueron en parte de índole política -dice Tena Ramírez-, como las referidas a la reelección y a la sucesión presidencial. "Reformas que hubieran sustraído facultades del patrimonio de los Estados para otorgárselas a la federación, fueron las siguientes: en materia de patentes y marcas, de minería, comercio e instituciones bancarias, de vías generales de comunicación, postas y correos, de aguas de jurisdicción federal, de emigración, inmigración y salubridad general de la República."⁴⁰

Al triunfo del movimiento de Tuxtepec, Porfirio Díaz se encontró con un país en completa desintegración, en franca crisis financiera y con amenazas inminentes de intervención extranjera, sin embargo, como parte del avance capitalista impulsado, entre otros países, por Estados Unidos de Norteamérica, se incluyó dentro de los planes de expansión comercial a México, aunado a la actitud más que sumisa por parte del gobierno de Díaz frente a las inversiones extranjeras, se encontró un ambiente propicio para la explotación de los recursos tanto materiales como humanos de nuestro país, supeditando el progreso económico del país a las fluctuaciones comerciales internacionales.

En el proyecto económico del Ministro de Hacienda del Gral Díaz, José Ives Limantur, únicamente preocupaba ciertos individuos, olvidándose de las grandes masas que componen las clases campesina y obrera, ignorando que "el verdadero progreso de un pueblo se mide por la situación de sus clases populares, y al llegar la Dictadura a su apogeo, la mayoría del pueblo mexicano se aproximaba al nadir supulcral, por la miseria, mas que nunca cruel y desvergonzada..."⁴¹

Estudiar la historia de México es confrontar el pasado y presente, en una realidad que en ocasiones pareciera confundirse, ya que desgraciadamente en aquella época como en la actual se presentan escenarios semejantes: el selecto grupo de privilegiados del sistema, formado por los políticos de primer nivel, grandes hacendados, exitosos comerciantes y banqueros, quienes consideran que todo es riqueza, felicidad, "orden y progreso", a pesar de esto, existía la mayor parte de la población que sufría la otra cara de la moneda, miseria, caciquismo, autoritarismo, para la cual los principios de libertad, igualdad y fraternidad no tenían otro significado más que para ser empleados en su

⁴⁰Tena Ramírez, Felipe, *Op. Cit.*, p. 682.

⁴¹Bulnes Francisco, *El Verdadero Díaz y la Revolución*. Ed. del Valle de México. 1905, p. 34.

perjuicio; únicamente un grupo minoritario de la clase media que se formó al amparo de las ideas políticas y sociales avanzadas, realiza el esfuerzo por impulsar ideológicamente el cambio social que la cruel realidad exigía.

Respecto de la vida urbana la situación únicamente cambiaba de escenario, pero el obrero era considerado sólo como una parte de la maquinaria que pertenecía al dueño de la empresa, y que lo mismo podía obligarlo a trabajar jornadas extenuantes y riesgosas, que pagarle únicamente lo indispensable, para que cuando dejara de rendir lo que la producción exigía fuera reemplazado sin ningún miramiento.

Una cuestión que llama la atención, por la actualidad del proyecto, es que el Ministro de Hacienda de Porfirio Díaz promovía firmemente la idea de que brindando todo tipo de facilidades al capital extranjero se impulsaría el progreso y desarrollo económico, sin distinguir los conceptos, ya que, "progresar es marchar hacia adelante. Se progresa si se contruye una nueva vía férrea, si se establece una nueva industria textil o si se termina un nuevo camino para automóviles; pero eso no es desarrollo; porque el desarrollo consiste en el estrecho maridaje de la eficiencia económica con la justicia social."⁶²; Décadas han pasado y nuestros economistas no han aprendido la lección. Durante el porfirato una de las principales preocupaciones era la producción de riqueza, aunque no de su justa distribución en la medida en que se participara en la generación de la misma.

Respecto de las libertades públicas, únicamente estaban plasmadas en un documento que mostraba el avance de la concepción filosófica de los derechos del individuo, pero el dictador manifestaba que el pueblo aún no tenía la madurez política para ejercitar tales derechos, por lo que era necesario que se les restringiera, ya fuera apercibiéndolos, privándolos de su libertad, exiliándolos, o simplemente eliminando tal fastidio.

La participación del clero católico, a pesar de las Leyes de Reforma, continuaba llevándose acabo al margen de la Carta Magna, pues el gobierno no exigía su cumplimiento, y la Iglesia, por su parte, realizaba la labor que le correspondía en este sistema de entendimiento y complicidad exhortando a millones de oprimidos a la resignación, humildad y sometimiento en espera de la otra vida de felicidad, asimismo obstaculizaba la consolidación del poder político del Estado. A pesar de que "la Revolución en sus inicios no fue de

⁶²Silva Herzog, Jesús, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p. 49.

ninguna manera anticatólica o antirreligiosa, excepto por lo que toca a algunos exponentes del anarquismo radical y jacobino. Pero la fundación del Partido Católico, en 1911, sus ligas abiertas y públicas con la Iglesia y su violenta oposición al gobierno maderista dieron nacimiento, como respuesta, a un nuevo jacobinismo revolucionario que se hizo más radical y exacerbado cuando en febrero de 1913 fue derrocado y asesinado el presidente Madero.⁶³

Continuando con las paradojas de la historia, el principio de la no reelección fue el que enarbó el Gral. Porfirio Díaz, héroe militar durante la intervención francesa, en contra del Presidente Lerdo de Tejada que había pretendido reelegirse, y es el mismo principio que se le exigió a él 33 años después.

Es precisamente en las épocas más difíciles donde se forjan las regias personalidades que la historia jamás olvida, y como todo Imperio después de su máxima expresión comienza su decadencia, la Dictadura Porfiriana corrió la misma suerte. En gran medida por la participación de diversos críticos del sistema que fueron destruyendo los fundamentos de la estructura política, social y económica existente, pero edificando los principios de un nuevo modelo. Los círculos de estudio comenzaron a proliferar por todo el país destacando entre los más importantes el Círculo Liberal Ponciano Arriaga, de cuyo seno surgieron los miembros del Partido Liberal Mexicano, autores del Programa del mismo nombre, donde se analizó con acuciosidad la realidad del país y se formularon las propuestas que sirven de fundamento de muchas de las instituciones sociales vigentes, defendiendo la libertad de prensa, de enseñanza, prohibiendo la participación del clero en tal actividad, proponiendo la observancia de la cláusula Calvo, invocando la aplicación de las Leyes de Reforma, fijando las bases del nuevo Derecho del Trabajo, proponiendo la dotación de tierras, entre otros postulados que fueron tomados en cuenta por el Constituyente de Querétaro.

Utilizando al papel y lápiz como únicas armas, los intelectuales progresistas fundaron diversos periódicos por los cuales difundían su pensamiento y las críticas en contra de la Dictadura, por su parte, Porfirio Díaz ejerció todo su poder opresor contra tal segmento, coartando la libertad de expresión, primer síntoma de la decadencia de un sistema, por lo que es

⁶³Córdova, Arnaldo, *El orden constitucional y la participación de los Eclesiásticos en la política*, Ed. U.N.A.M. Facultad de Derecho, México 1990. compilación de *La Participación del Clero en la Política*, compilador Luis Molina Piñero, p. 226.

menester la heroica labor de los periodistas que sobreponiéndose a los más duros tormentos y poniendo en peligro incluso su vida, continuaron adelante en la lucha, por ejercer un derecho plasmado en la Constitución y reflejando el descontento del pueblo como fue el caso de Ricardo Flores Magón con su periódico "Regeneración".

El factor político fue el detonante de la situación inaguantable que vivía el país, después de las falsas expectativas provocadas por el Presidente Díaz en la famosa entrevista conocida como Díaz-Creelman, en la cual manifestó que la nación estaba bien preparada para entrar definitivamente en la vida libre, que la democracia era el único principio de gobierno, justo y verdadero, y que se retiraría de las contiendas políticas al término de su período.

Dicha entrevista impulsó el deseo de la participación política, reprimido durante tantos años, Francisco I. Madero, que había sido educado bajo el pensamiento liberal, tenía la firme convicción que la democracia era la medicina de todos los males, recorriendo el país prendiendo la mecha que necesitaba el pueblo para despertar y avanzar en una idea, terminar con el régimen de Porfirio Díaz, creyendo que a su caída terminarían las injusticias que sistemáticamente sufría la mayoría de la población.

El tirano, comportándose como todo un dictador, incumplió su palabra y su promesa de observar el mandato constitucional, encarceló antes y durante las elecciones a Madero y a miles de sus promotores, lo que desencadenó la inconformidad social, contando ya las masas con un caudillo que se enfrentara al sistema, el "Apóstol de la Democracia", teniendo como bandera el sufragio efectivo y la no reelección.

Por los antecedentes señalados, la Dictadura de Díaz no resistió el ataque del pueblo manifestado en una revolución, en poco tiempo fueron derrotadas las fuerzas de Porfirio Díaz y expulsado del país; desgraciadamente Don Francisco I. Madero no había comprendido que el pueblo había despreciado la supuesta paz en que vivía por hambre, por el desamparo de que había sido víctima a manos de la libertad de los hacendados y de las compañías extranjeras, de la incapacidad de las instituciones para responder ante la miseria del pueblo.

Madero, ya en el poder, quiso gobernar con la misma estructura que dió solidez al porfiriato, corregir algunas deficiencias, y se comprometió a silenciar las tropas revolucionarias; errores que le costaron la vida, como

despreciar al movimiento social que se manifestaba en todo el país y mantener inalterable al Ejército Federal.

En virtud de que Madero no cumplía el compromiso que con los campesinos había contraído, Zapata no cedió a las exigencias campesinas y promulgó el propio Plan de Ayala, manifestando las causas que lo habían llevado a la lucha, y propugnando por la restitución de las tierras de que habían sido despojados, expropiación con fines de dotación de tierras a favor de los ejidos o fundos legales que estuvieren necesitados de los mismos. Propuesta que constituye parte fundamental de la Reforma Agraria surgida del movimiento revolucionario.

Debido a esta circunstancia, entre otras, no le fue difícil al General Victoriano Huerta usurpar el poder, pero no conforme con su incalificable acción, cobardemente ordenó el asesinato del Presidente y Vicepresidente democráticamente electos, y pretendió burlarse nuevamente del pueblo -al parecer en los momentos menos indicados- después de que éste arrojó al dictador que por treinta y tres años impuso su voluntad; la Nación había tomado conciencia del poder que detentaba, en nombre de dicho poder plasmado en la Constitución, Don Venustiano Carranza se alzó en contra del traidor a la patria que había planeado y ejecutado su fechoría contando con el apoyo del embajador norteamericano, Henry Lane Wilson.

Don Venustiano Carranza tomó como bandera la Constitución de 1857 denominándose Jefe del Ejército Constitucionalista, ayudado con las fuerzas de Francisco Villa y Emiliano Zapata, expulsa a Victoriano Huerta del país, desgraciadamente continuó la lucha, pero ahora, entre las diversas facciones triunfadoras, degenerando en la lucha de caudillos.

Durante esta etapa se hace manifiesta la urgencia de adoptar las posturas de la reforma social y apoyarla hasta sus últimas consecuencias, en atención a que los diversos frentes coincidían en que era ya impostergable tales reformas.

Don Venustiano Carranza cumple con su convicción formal de darle al país fundamento legal de sus acciones convocando al pueblo a reformar la Constitución de 1857; destaca entre los grandes méritos de Carranza el haber permitido deliberar libremente al Congreso Constituyente sobre las decisiones más importantes que determinarían el futuro del país, dando paso a la única lucha fructífera: a la confrontación de ideas.

Quienes acudieron como diputados al Congreso Constituyente en Querétaro "fueron hombres que sentían como propia la angustiosa vida de un

pueblo que había luchado por alcanzar un existir más digno y más justo para todos. En general, los constituyentes eran jóvenes, algunos sin gran experiencia política, pero todas sus limitaciones las suplieron con una profunda visión de la realidad mexicana. Conocían, por haberla vivido, los enormes problemas nacionales; contemplaban cómo el pueblo había generosamente sacrificado la paz con la ilusión de crear un México mejor, y con honradez y valentía interpretaron esa voluntad otorgando a la Nación la Ley Suprema que establecía, al margen de la doctrina constitucional clásica, los derechos del trabajador y las bases de la reforma agraria."⁴⁴

Don Venustiano Carranza puso a consideración del Congreso Constituyente su proyecto de reformas, mismo que ya en discusión se desbordaron los pensamientos más lúcidos del momento, dando rienda suelta al ingenio humano y sintiendo que no se legislaba únicamente para los mexicanos sino para todas las exigencias del ser humano, resultando principios que se volvieron en universales.

Confirmando la definición que de la Constitución emite Ferdinand Lassalle, ya desde las reuniones preliminares en el Constituyente de Querétaro se fueron perfilando las fuerzas parlamentarias de Carranza y del General Obregón, representadas por los que apoyaban el proyecto moderado y los radicales, respectivamente.

Aun cuando la estructura política del gobierno no había sido motivo del movimiento social, sufrió modificaciones inspiradas en el pensamiento de Don Emilio Rabasa, quien ya había manifestado que con el sistema adoptado por la Constitución de 1857 era prácticamente imposible gobernar.

Las reformas más importantes surgidas de la acción revolucionaria fueron las contenidas en los artículos 3o, 27, 123 y 130, referentes a la enseñanza, a la materia agraria, a los fundamentos del Derecho Laboral y la subordinación de la Iglesia bajo la autoridad del Estado.

El primer artículo que suscitó la discusión acalorada entre los constituyentes fue el artículo 3o., relativo a la libertad de enseñanza, comprendiendo cabalmente la trascendencia del tema, el diputado Francisco J. Múgica, señaló: "Estamos en el momento más solemne de la revolución...se trata nada menos que del porvenir de la patria, del porvenir de nuestra juventud, del porvenir de nuestra niñez, del porvenir de nuestra alma máter,

⁴⁴Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero. *Mexicano: ésta es tu Constitución*. Ed. Cámara de Diputados. LI. Legislatura, 1982, p. 14.

que debe engendrarse en los principios nacionales y en principios netamente progresistas...”

El punto de discusión se origina a partir de que en el proyecto de Carranza la única limitante que se establecía a la libertad de enseñanza era que la impartida en los establecimientos oficiales debía ser laica, lo que permitiría al Clero continuar participando en dicha actividad en forma privada, cuestión que a juicio de los constituyentes radicales no se podía permitir, ya que sería un fracaso de la Revolución.

La Comisión encargada de dictaminar el proyecto propuso que toda educación debía ser laica⁹³, aun la no impartida en los establecimientos oficiales, con lo que se pretendía alejar de toda influencia religiosa a la educación que recibieran los niños en las aulas, en virtud de que el clero veía a las escuelas como un lugar donde ganar adeptos, lo que comprometería el futuro de la patria, además de que era un principio ya aceptado por las legislaturas de varios Estados.

En defensa del dictámen se argumentaba la libertad de enseñanza, consagrada desde 1833 y confirmada en la Constitución de 1857, minimizando el papel negativo que la Iglesia pudiera ejercer en la sociedad, y que se debía atacar tal influencia en el mismo terreno, multiplicando las escuelas oficiales.

Después de varias intervenciones y de preguntar a la Presidencia, si estaba suficientemente discutido el artículo en tres ocasiones, fue puesto a votación, en la que por 99 votos contra 58 fue aprobado, logrando imponerse el punto de vista de los radicales.

El proyecto del artículo 5o., relativo al trabajo, provocó desilusión en el ánimo del constituyente, en virtud de que no se abordaba el problema laboral en una forma más amplia y firme, como se pretendía; sin embargo, el compromiso social que sentían los constituyentes era demasiado fuerte como para dejarlo a un lado y conformarse con tal proposición.

En el firmamento de las conquistas del hombre, la obra del constituyente mexicano de 1917, se cubre de gloria y resulta doblemente trascendental que un obrero, el Diputado Héctor Victoria, mecánico en los talleres de Ferrocarriles Unidos de Yucatán, haya sido el que alzara la voz en

⁹³La comisión entendió por enseñanza laica a "la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad desengañada de error, inspirándose en un criterio rigurosamente científico". Diario de los Debates, tomo I, p. 542-43.

representación de los millones de esclavizados a las maquinas; así como el hecho de que por no existir precedente alguno, se legislaba con talento e ingenio, basados en la cruel experiencia.

Después de algunas intervenciones en las que se abordaron cuestiones de carácter técnico del precepto en cuestión, el Diputado Héctor Victoria destacó la imperiosa necesidad de señalar en la Constitución las bases fundamentales sobre las que habría de legislarse en materia de trabajo; las próximas intervenciones fueron para avanzar en los planteamientos, cada vez más amplios y firmes, pidiendo un artículo especial para el tema en cuestión, después un capítulo y por último todo un título completo para la materia Del Trabajo.

En ese momento la euforia que se vivía en el Congreso hizo que los constituyentes sintieran el influjo de su acción, el Diputado Alfonso Cravioto manifestó "así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros."⁴⁴

Ante el abuso de la libertad que se postuló con el liberalismo, así como por la descarnada ley de la oferta y la demanda, el movimiento social obligó al Estado a asumir la obligación de intervenir en las relaciones obrero patronales, produciendo una de las transformaciones más importantes de la historia política y jurídica, se dejaba atrás la función del Estado-guardián, por la del Estado-interventor, y aún más, se redescubría al hombre, no sólo en su libertad e igualdad formales, sino en la realidad misma, como un sector de la población que merecía el reconocimiento y el apoyo.

La clase obrera exigió lo que consideró que era de elemental justicia, y expuso por haberlo vivido en su propia persona, todas las vejaciones de que había sido objeto, manifestó su deseo por plasmar los derechos mínimos del obrero en la norma suprema, concibiendo que tal situación pondría a salvo de las autoridades comunes sus garantías laborales más elementales, consagrarlas en el documento que debía ser el más accesible a la sociedad, la ley del pueblo.

⁴⁴Diario de los Debates, tomo Y, p. 1028.

El Dr. Carpizo señala las ideas más importantes de la exposición de motivos del proyecto para el título VI de la Constitución. "1) el Estado tiene derecho para intervenir como fuerza reguladora en la relación obrero-patronal, para asegurar al trabajador un mínimo de condiciones que le permitan llevar una vida digna, 2) la consideración de que la nueva reglamentación laboral borraría las odiosas desigualdades sociales, pues considera al trabajador en su dignidad humana, y no como una cosa, 3) por la desigualdad de medios económicos e influencia social, para resolver los conflictos laborales, mejor que la justicia ordinaria es la conciliación, 4) el derecho de huelga como arma del trabajador para mejorar sus condiciones, 5) que para terminar con la cadena de esclavitud de padres a hijos, se declaraban extinguidas las deudas de los trabajadores, en razón de trabajo, y por ningún motivo estas deudas en lo futuro podrían cobrarse a los parientes del trabajador, 6) se asentaba que la nueva legislación no acabaría por completo la penosa situación del trabajador."⁶⁷

Finalmente se votaron los artículos 50. y 123 al mismo tiempo, los cuales fueron aprobados por unanimidad, fundándose una de las ramas más importantes del derecho por su esencia y finalidad, sirviendo de base a ese nuevo derecho que tiene una función social, por oposición a aquel que tiene una posición principalmente individualista o político-administrativa.

Al leer el artículo 24, mismo que se refería a la materia religiosa, nuevamente el proyecto de Carranza se quedaba corto ante las aspiraciones revolucionarias del Congreso Constituyente; sin embargo, tal situación sólo fue un impulso para que los diputados en sus disertaciones y propuestas avanzaran en la concepción de lo que sería uno de los aspectos más importantes del gobierno, la relación Estado-Iglesia.

Los artículos de la Constitución de 1917, relativos a la materia religiosa, sólo pueden entenderse en tanto consagran la libertad del individuo, la consolidación del Estado mexicano, y ambos como producto de la evolución histórica de la participación de la Iglesia en la vida política del país.

El ser humano siempre ha tenido libertad de pensamiento, aunque no siempre se le ha permitido ejercer la libertad en sus creencias, esta última lo libera de las ataduras del oscurantismo que representaba la teología del catolicismo de la edad media, imponiendo su credo bajo las amenazas de la

⁶⁷Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Ed. U.N.A.M., México, 1982, p. 99, 100.

excomunión y de los castigos en la vida eterna, aunado a los tormentos que vivía la mayoría en la tierra.

Desde el punto de vista político, el Estado mexicano no había podido detentar y ejercer el poder político que le correspondía hasta que los liberales derrotaron a las fuerzas conservadoras y limitaron la competencia de la Iglesia a la acción religiosa exclusivamente; durante el régimen del Gral. Díaz, la política de conciliación de los puntos de interés mutuo, permitió a la Iglesia continuar gozando de sus privilegios a pesar, incluso, de las leyes de Reforma,

A la caída de Porfirio Díaz, el clero católico una vez que vio amenazados sus intereses económicos, presentó la más enérgica protesta, uniéndolo sus esfuerzos políticos y económicos del lado del usurpador, cuestión que no pasó inadvertida para los revolucionarios, aunado a que los diputados radicales se sintieran herederos de la tradición de los liberales de la Reforma, consideraron que durante el Congreso Constituyente había llegado el momento de liquidar todas las cuentas pendientes en contra del clero católico; la actitud anticlerical de dicho Congreso no se puede imputar a un hecho aislado, sino como resultado de todo un historial de conductas antipatrióticas y antipopulares de la mayoría del clero en México y en el extranjero.

En atención a que la legislación emanada de la Reforma no había sido suficiente para detener la acción corrosiva de la Iglesia en la estructura política, social y económica de México, los Diputados Constituyentes consideraron como un imperativo revolucionario declarar la supremacía del Estado sobre las Iglesias, negarles personalidad jurídica, sujetar a los sacerdotes a la ley de profesiones, señalar que para ejercer como sacerdote se requiere ser mexicano por nacimiento, prohibir a los sacerdotes realizar críticas a las leyes fundamentales, así como a las autoridades públicas, negarles el derecho al voto pasivo y activo, negarles el derecho para asociarse con fines políticos, establecer el trámite del permiso para abrir nuevos templos, normar el aviso de cambios de sacerdotes de un templo a otro, declarar sin validez oficial la enseñanza impartida en los seminarios del clero, señalar que las publicaciones religiosas se abstendrán de hacer comentarios o críticas políticas dentro de los templos, declarar la incapacidad de los sacerdotes para heredar a menos que el *cuius* sea un pariente dentro del cuarto grado, e impedir que las violaciones a esta reglamentación sean substanciadas en un jurado popular. Los artículos que comprenden estos principios fueron

aprobados con un amplio consenso, no sólo en el Constituyente, sino a nivel nacional.

Mucho se ha escrito de la cuestión agraria como causa de la Revolución Mexicana, sin embargo, todavía vemos a millones de campesinos viviendo en condiciones miserables; es nuestro interés resaltar que las normas constitucionales, en materia agraria, responden no sólo a una cuestión de carácter teórico-jurídico, o a una realidad hubicada en una etapa histórica determinada, sino a una pobreza extrema y una cadena de abusos que se ha perpetuado desde los inicios de la Colonia, respondiendo la consagración del derecho agrario, en normas constitucionales, a un clamor y exigencia del pueblo, por los intereses de la mayoría y como fruto del derramamiento de mucha sangre en los campos de cultivo, no por voluntad de un solo individuo en beneficio de intereses egoístas de un grupo exclusivo allegado al poder.

En nuestro país, el problema agrario hasta 1917 se presenta con raíces y repercusiones más profundas y trascendentes que el problema laboral, por ser un país eminentemente agrícola y con incipiente planta industrial; la concentración de la tenencia de la tierra como de los abusos cometidos en agravio del campesino indígena o criollo pueden remontarse hasta la Conquista y seguir a lo largo de la historia, que es la historia de la lucha del campesino por su libertad y dignidad como hombre y parte de la sociedad.

"...al finalizar la época colonial existían en la Nueva España las enormes propiedades del Clero, el más poderoso latifundista en tan inmensos territorios. Existían también haciendas productivas de extensión considerable, pertenecientes a españoles y criollos. Los pueblos indígenas tenían el fundo legal, en el que a cada familia se le daba un pequeño solar para construir su vivienda; los propios, tierras municipales para aprovechamiento general de los habitantes; las tierras de repartimiento general de los habitantes; las tierras de repartimiento, divididas en parcelas minúsculas que se entregaban al jefe de familia en usufructo, con la obligación de cultivarlas como en el "calpulalli" entre los aztecas; y finalmente el ejido, continuación del altepetlalli precolonial, instituido por Felipe II en 1573."⁶⁴

Es sumamente relevante cómo el problema agrario durante la primera mitad del siglo XIX recae sobre el Clero, toda vez que detentaba enormes

⁶⁴Silva Herzog, Jesús, *Op. Cit.*, p. 8.

extensiones de tierra, y sin producir, año tras año aumentaba la extensión en su propiedad, por lo tanto, tierra que no era cultivada.

La legislación en materia agraria para resolver tal problema, así como su indebida aplicación fue de consecuencias devastadoras para las comunidades agrarias, trayendo como resultado, entre otros, la excesiva concentración de la propiedad en unas cuantas manos, debido a las expulsiones que realizaban las compañías deslindadoras, bajo el pretexto de impulsar el desarrollo agrícola y comercial a nivel nacional, era sin duda uno de los aspectos más insultantes de la situación imperante, a tal grado que "Por el camino de los deslindes, uno de los socios adquirió en Chihuahua 7 000 000 de hectáreas; otro, en Oaxaca, 2 000 000; dos socios en Durango, 2 000 000 y cuatro en Baja California, 11 500 000. De manera que ocho individuos se hicieron propietarios de 22 500 000 hectáreas, hecho sin precedente en la historia territorial en el mundo."⁶⁹ La mayor parte de estas tierras se mantenían ociosas, y por lo que respecta a la restante era trabajada en forma infrahumana por los millones de campesinos acasillados que les había tocado el infortunio de pertenecer a dicha clase, soportando las condiciones más deplorables que el ingenio humano pudiera desplegar.

Emiliano Zapata comprendió cabalmente la dimensión del problema por haberlo vivido personalmente, su padre había sido despojado de las tierras que le pertenecían, era parte integrante del pueblo que sufría de las injusticias creadas por el régimen de Porfirio Díaz, de ahí su intransigencia en no ceder en los reclamos de los campesinos, y su rebelión en contra de Madero cuando éste desconoció su compromiso inaplazable de restituir y dotar de tierras al pueblo que había ofrendado su vida por la causa.

El Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911 exponía las exigencias del pueblo campesino, tales como restitución de ejidos, fraccionamiento de latifundios y señalando como sanción a quienes se opusieran a dicho plan la confiscación de sus propiedades, utilizándolas en beneficio de la gente sin tierra.

El llamado de Zapata, sintetizado en "Tierra y Libertad", provocó que muchas mentes se abocaran a proponer soluciones al grave problema agrario, entre ellos Pastor Rofáis, Andrés Molina Enriquez, Wistano Luis Orozco, Felipe Santibáñez, quienes se topaban con el regio muro de la concepción

⁶⁹Idem., p. 19.

tradicional del derecho intocable de propiedad; en un principio Don Luis Cabrera comenzó perfilando en su discurso del 3 de Diciembre de 1912 que era necesario tomar la tierra de donde la hubiera, que la restitución de la tierra sólo comprendería cuando mucho el 10% de la tierra en poder del hacendado y que la compra de las propiedades rurales para ponerlas en venta a precios módicos era sólo ingenuidad.

Carranza entendió que no era posible postergar las reformas sociales más tiempo, por lo cual modificó el Plan de Guadalupe y expidió, entre otras, la Ley del 6 de Enero de 1915, dicha ley sería el antecedente inmediato del art. 27 Constitucional, cuenta entre sus méritos ser la primer ley agraria del país, señalando los problemas fundamentales en materia agraria, pasando de la restitución al de reconstrucción -término empleado antes del de dotación-, afrontando valientemente al derecho de propiedad, delineando la función social que debía cumplir la misma.

La creación del Derecho Agrario, la ampliación del concepto de justicia, y la transformación del concepto de propiedad no son resultado de connotados juristas, ni como producto evolutivo hacia una teoría moderna del Derecho, sino como respuesta al reclamo de un pueblo ante las injusticias, de una realidad lacerante que mostraba necesidades que el modelo vigente no podía atender, por lo que al hombre no le importó tales normas y rompió los moldes, creando nuevas Instituciones, fundando una nueva concepción jurídica de la propiedad y del Derecho.

Los trabajos relativos a este artículo fueron llevados acabo fuera del Congreso, principalmente en la casa del Diputado Pastor Rouaix, donde se emitieron las propuestas que llevaron a la elaboración del proyecto, alcanzando amplios consensos en su contenido.

“La estructura del anteproyecto fue: La propiedad de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de constituir la propiedad privada, pero reservándose la nación el derecho de imponer a esa propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como “regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.” Se señaló el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad, la dotación de terrenos a los pueblos que los necesitaran y la creación de nuevos núcleos de población agrícola. Se estableció que la indemnización no sería “previa”, sino

"mediante", con lo cual se facilitaba la expropiación de los grandes latifundios. Se nulificaban todas las enajenaciones de tierras, aguas o montes que, pertenecientes a pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hubieran hecho las autoridades en contravención a la ley del 25 de junio de 1856; asimismo se nulificaban los apeos y deslindes ilegales que se hubieran realizado. Se estableció el derecho absoluto de la nación sobre las riquezas del subsuelo, como el carbón de piedra, petróleo, carburos de hidrógeno y minerales. Se enumeraron los bienes que eran inalienables e imprescriptibles y de los cuales la nación podía conceder concesiones administrativas."⁷⁰

Estudiar la evolución histórica de nuestros principios constitucionales nos permite comprender el fundamento de su elaboración, la Nación es la propietaria originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional por que ella es la primer propietaria de la cual emana todo derecho de propiedad derivado, y porque en ejercicio de su soberanía recupera el derecho de propiedad de que había sido privada, por lo que no reconoce el derecho de propiedad, como un derecho innato al hombre, sino es un derecho creado por la Constitución; éstos son los argumentos jurídicos que sustentan nuestro artículo, mas son también producto de la realidad, de las exigencias de un pueblo que se había visto pisoteado y menospreciado incluso, como seres humanos.

La función social que se le asigna a la propiedad es uno de los principios que destacan, por la preeminencia de la sociedad sobre el individuo, sin que esto signifique que se menosprecie la importancia del individuo, modificando una concepción del derecho de propiedad consagrado desde el derecho romano, pero retomando la finalidad de la propiedad que los pueblos precolombinos ya le asignaban.

Continuando con la idea de limitar y subordinar a las Iglesias, se les niega capacidad para adquirir, poseer, o administrar bienes raíces, y sujetando todo tipo de posesiones de las asociaciones religiosas al poder público del Estado.

Salvo algunas modificaciones, no fundamentales, fue aprobado el citado precepto entre expresiones de júbilo y fervor patrio. La causa agrarista había salido avante primero de la lucha que encabezaba Don Venustiano Carranza, apoyado por Obregón, Villa y Zapata, contra el Usurpador, y después, de la

⁷⁰Carpizo, Jorge, *Op. Cit.*, p. 111.

lucha de facciones entre los revolucionarios triunfantes, faltaba ahora lo más difícil... aplicarla.

La Constitución de 1917 confirma la tesis de que la norma jurídica no tiene como único precedente o fundamento otra norma, sino la realidad misma, ya que sin importar la teoría jurídica constitucional, el Constituyente de Querétaro consagró principios jurídicos basándose en el grave problema social generado de la aplicación hasta sus últimas consecuencias del liberalismo. "Se busca, así, la adecuación del Derecho a la realidad concreta del hombre -a su realidad social, a su realidad de clase, a su realidad de necesidad, a su realidad de perfeccionamiento en la vida comunitaria- y no a una realidad abstracta traducida en la igualdad civil, la máxima autonomía de la voluntad, el principio de libre contratación y el abstencionismo estatal."¹¹

3.10.- Modificación a los principios esenciales de la Constitución hasta 1996.

En los primeros años posteriores a la expedición de la ley fundamental, a pesar de que el modelo de país señalado en la Constitución satisfacía los principales anhelos de la mayoría de los mexicanos, las actitudes personalistas de los jefes militares de la Revolución impidieron el esfuerzo y talento para emprender la tarea de la reconstrucción nacional.

De un somero análisis de los planes propuestos por los principales grupos políticos se desprende que la lucha de facciones tuvo como principal objetivo el reacomodo de las fuerzas triunfantes del movimiento armado, más que un conflicto de fondo en el proyecto político-social, ya que las diferencias sólo eran de forma, en cuanto a su implementación, o respecto de la persona que debía asumir el poder para ejecutarlo.

En cuanto a este último punto, debían pasar dos décadas para institucionalizar el proceso de la sucesión presidencial y evitar que desenvocara en pronunciamientos armados que transformarían el sistema político.

¹¹García Ramírez, Sergio, Derechos y deberes sociales consagrados constitucionalmente, Trabajo correspondiente al curso de Estudios Superiores de Derecho Constitucional del Doctorado en Derecho, U.N.A.M. 1964, acargo del Dr. Antonio Martínez Baez, p. 25.

La fuerza radicaba más en las regias personalidades que en las Instituciones que ellos representaban, originando una extraordinaria dispersión de poder entre los caudillos emanados de la Revolución y resolviendo los conflictos por la vía de las armas.

Fue necesario que los más importantes jefes revolucionarios perecieran por desavenencias entre ellos mismos, más que por enfrentamientos con la dictadura del gobierno federal; Emiliano Zapata, Francisco Villa, Venustiano Carranza, y posiblemente Alvaro Obregón (por señalar los más importantes), fueron víctimas de un Estado en formación, cuando los movimientos armados eran entendidos como parte de la política, y no como una forma de negarla.

A finales del período de 1920 el Jefe del Ejército Constitucionalista impulsó la postulación del Ing. Ignacio Bonillas, entonces Embajador de México en Washington, para sucederlo en la Presidencia de la República, haciendo a un lado la realidad política, toda vez que aún no era el momento para que un civil encabezara el gobierno, ya que quienes detentaban verdaderamente el poder eran los militares, provocando una crisis política que se resolvería una vez más por la vía de las armas. Este mismo conflicto habría de presentarse en la sucesión durante el período de Obregón con la rebelión Delahuertista, saliendo adelante del problema por sus hábiles maniobras militares y el apoyo norteamericano, para colocar a Plutarco Elías Calles en la Presidencia de la República. La sucesión nuevamente de Obregón no sería la excepción en este punto, los Generales Gómez y Serrano serían víctimas de este sistema sucesorio, ya que pretendieron participar en una contienda política por la Presidencia cuando el proceso era resuelto por las armas.

Alvaro Obregón es reelecto Presidente de la República, sin embargo, víctima del magnicidio deja vacante el poder que durante los últimos años había detentado, creando una crisis política que amenazaba con desembocar nuevamente en un conflicto bélico.

Calles conduce con serenidad y firmeza el proceso político del nombramiento del Presidente interino, recayendo en el tamaulipeco Emilio Portes Gil, quien se había destacado como un político sin compromisos con el callismo, así como también entregó el mando de la investigación del homicidio a obregonistas, desactivando uno de los mayores conflictos políticos del momento y, más aún, marcando la muerte definitiva de la reelección.

Como resultado de las experiencias descritas, Plutarco Elías Calles logra, con gran visión y habilidad, crear un Instituto donde se llevara a cabo la designación del candidato "oficial" a la Presidencia de la República, y sirviera como espacio para la discusión de los problemas nacionales, pero subordinado a su voluntad, cuestión que le permitió perpetuarse en el poder hasta 1935, es decir, más allá de su propio período presidencial. Para lo cual crea el Partido Nacional Revolucionario, cuya evolución es inseparable de la formación del México posrevolucionario⁷², de ahí que sea necesario hacer algunas consideraciones sobre el mismo.

—“El PNR (después Partido Revolucionario Mexicano, ahora Partido Revolucionario Institucional) nació en realidad como una creación del aparato estatal aunque en su constitución hubo cierta ambigüedad: oficialmente no lo creaban las autoridades, pero de hecho todo el peso del poder estatal contribuía a su nacimiento,⁷³ fortaleciendo la tradición de vivir en dos mundos, el de las declaraciones por un lado y la realidad por otro.

Con la finalidad de establecer un firme control sobre el Partido “el grupo callista no puso en obra, en el momento de la constitución de PNR ninguna práctica democrática y marcó así la vida del Partido desde su nacimiento,⁷⁴ un sello que dicho organismo político no se ha podido quitar hasta nuestros días.

La constitución del PNR como *el organismo político de la Revolución* iba a permitir a Calles en los meses siguientes, dar una legitimidad a la nominación de los candidatos a los puestos de elección popular y disponer al mismo tiempo de una cierta base social débilmente organizada, apoyada con todo el aparato gubernamental. La imposición de Ortiz Rubio, un hombre débil y sin vínculos políticos importantes, como nuevo Presidente de la República, debía darle al sonorenses además, la posibilidad de continuar decidiendo los principales asuntos públicos del país, y mantener el control del mismo.

Aun cuando en los primeros proyectos de creación del Partido estaba concebido como un frente que aglutinara a todos (la mayoría de) los grupos políticos revolucionarios dispersos, inmediatamente degeneró en un instrumento de control directo del General Calles.

⁷²Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Ed. S.E.P., México, 1986, p. 17.

⁷³Garrido, Luis Javier, *Op. Cit.*, p. 102.

⁷⁴*Idem.*, p. 112.

Los primeros años del Partido se caracterizaron por ser un conglomerado de caciques con una muy débil base social, y a medida que pasaba el tiempo los jefes del movimiento armado se convertían en influyentes terratenientes o inversionistas de sociedades precursoras del industrialismo mexicano, convirtiéndose en los principales enemigos de la reforma social.

Plutarco Elías Calles durante esos años tuvo un control absoluto de todos los ámbitos de la vida política en México, utilizando ya fuera al Partido, al Ejército o al resto de la estructura estatal, incluso a organizaciones que formalmente no pertenecían al gobierno como la Confederación Regional Obrera Mexicana, (C.R.O.M.), que aglutinaba a la naciente clase obrera del país; situación que por otro lado restaba credibilidad a todas las Instituciones emanadas de la *Revolución*, siendo uno de los principales factores que motivó a Calles para impulsar la candidatura de Lázaro Cárdenas, quien fortalecería al P.R.M., y a su juicio le permitiría continuar con el poder.

Para fortuna de México el General Cárdenas tenía un proyecto de nación muy distinto al concebido por Calles, que desembocó en una crisis política; el politólogo Lorenzo Meyer dice al respecto: "Hay periodos en que los escándalos en los círculos de poder son extremadamente funcionales para el conjunto social, en este caso dio como resultado el fortalecimiento del presidencialismo y del sistema en su conjunto."⁷⁵

Es el General Lázaro Cárdenas quien, con gran acierto y trascendencia, logra trasladar el poder personal hacia el poder institucional, al asumir el control del gobierno excluyendo la participación del "Jefe Máximo", no a título de simple individuo, sino como Presidente de la República, afirmando que "todo el que llegue a asumir la primera magistratura de la República debía retirarse en lo absoluto de la política"⁷⁶ y lo demostraría al término de su mandato presidencial, al no intervenir en las facultades que le correspondía al General Avila Camacho, entonces titular del Ejecutivo Federal. El Dr. Arnaldo Córdova señala que "del autoritarismo derivado del carisma del caudillo revolucionario, se pasó con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la República."⁷⁷

⁷⁵Lorenzo Meyer, *Lo positivo de las desventajas*, REFORMA, 18 de julio de 1996, p. 15.

⁷⁶Cárdenas, Lázaro, *Obras, I-Apuntes*, 1941/1956, Ed. U.N.A.M., México, 1986, p. 23.

⁷⁷Córdova, Arnaldo, *Op. Cit.*, p. 33-34.

A partir de entonces el choque entre los sectores políticos quedaron alejados de la opinión pública y bajo el arbitraje de la institución política central: la Presidencia de la República.

Sin embargo, para el logro de este objetivo fue necesaria una reestructuración total del fundamento del poder político, Cárdenas comprendió perfectamente los problemas que aquejaban al país, y que en el intento por resolverlos se enfrentarían a muy diversos intereses y resistencias; él mismo había vivido de cerca la caída de Pascual Ortiz Rubio; y se convenció de que era necesario fortalecer la Institución de la Presidencia con base a la legitimidad que le otorga el consenso popular, obtenido a través de una política de masas, como ya antes lo había realizado en su estado natal.

A finales de los años 20 existía quienes afirmaban que la reforma agraria llegaba a su fin, e incluso que había fracasado, a pesar de esto, un sector de la población, desde la promulgación de la Constitución, continuaba luchando por realizar los postulados de la Revolución, considerando que la misma comenzaba una nueva etapa, éste mismo "sector estaba a punto de convertirse en la fuerza hegemónica de la Revolución y en poco tiempo daría lugar al movimiento político más importante de la época posrevolucionaria: el cardenismo."⁷⁸

Nadie duda que el movimiento armado realizado hasta entonces había sido un movimiento de masas, y que su participación había sido decisiva en el resultado, sin embargo, ese mismo movimiento había sido abandonado y marginado de la acción de gobierno. Cuando "no es posible que el Estado como organización de los servicios públicos permanezca inerte y frío, en posición estática frente al fenómeno social que se desarrolla en su escenario. Es preciso que asuma una actitud dinámica y consciente, proveyendo lo necesario para la justa encauzación de las masas proletarias"⁷⁹

Cárdenas entendía cabalmente esta situación, pero también sabía que primero era necesario encauzar su organización; sirviéndole de base su experiencia como Gobernador de Michoacán, impulsó a nivel nacional la política de masas, ofreciéndoles un proyecto, convocándolos a su organización, encauzándolos y apoyando su realización.

⁷⁸ Córdova, Arnaldo, *La política de masas del Cardenismo*, Ed. Serie Popular Era, México, 2a. ed, 1976, p. 24.

⁷⁹ Informe que el ciudadano Gral. de División Lázaro Cárdenas rinde al H. Congreso del Estado al terminar su período constitucional 1928-1932 y contestación del Presidente del mismo, Tip. "Arte y Trabajo, Morelia, Mich., 15 de septiembre de 1932, p. 6.

Las organizaciones obreras y campesinas fueron el principal apoyo que recibió el gobierno del Gral. Cárdenas, lo que le permitió salir avante de los conflictos a que se enfrentó por aplicar los mandatos constitucionales de la Revolución.

Podemos afirmar que nunca como entonces se mostró la confianza que genera en un gobernante sentirse respaldado en sus acciones que coincidían plenamente con el pacto social y político alcanzado desde 1917.

“Las dotaciones a los grupos de población agraria, se veían...como una mera etapa de transición que debía concluir en la conversión de los ejidatarios en pequeños propietarios”, idea que había impedido que la reforma agraria fuera realizada plenamente, Cárdenas, en cambio, reconoce la importancia que el ejido tiene en la comunidad, no simplemente como la satisfacción de una necesidad individual, sino como lo mandaba la Constitución, cumpliendo una función social; si los campesinos habían participado en el movimiento armado de la Revolución también debía impulsárseles a participar nuevamente en la Revolución, pero ahora en su etapa constructiva, de una sociedad económicamente más equilibrada, con una participación más importante de los sectores mayoritarios, en este caso del campesino; este enfoque no comprendía la eliminación de la propiedad privada o su menoscabo, ya que fue durante este régimen durante el cual se apoyó en los certificados de inafectabilidad para otorgarle seguridad a la propiedad en el campo, pero siempre y cuando no fuera en detrimento de la justicia social a que se aspiraba con el artículo 27 constitucional.

Asimismo, comprendía el grave problema que se creaba con otorgar la tierra sin que se brindaran los recursos necesarios para su debido aprovechamiento, por tal situación afirmaba que la reforma agraria comprendía que continuara “aumentándose el crédito refaccionario, constituyéndose obras de irrigación, caminos, implantación de modernos sistemas de cultivo y la organización de cooperativas que acaben con la especulación de los intermediarios.”⁹⁰

Es durante esta etapa cuando se crean las bases para el desarrollo del campo, convirtiéndose el ejido en parte fundamental de la economía nacional; de esta forma el sector campesino no sólo estaba organizado, sino también era corresponsable del progreso económico nacional.

⁹⁰ *La gira del general Lázaro Cárdenas*, Secretaría de Prensa y Propaganda del CEN del PNR, México, 1934, p. 60.

El aspecto político no podía pasar inadvertido, la organización campesina se mostraba como uno de los fundamentos importantes del Estado, no sólo respondía a la necesidad de coadyuvar en la política agraria y la defensa posterior de las conquistas alcanzadas, sino también, como un poderoso aliado.

Por lo que respecta al movimiento obrero, el General Cárdenas respetó aquellos que desenvocaron incluso en huelgas, causando malestar a los sectores empresariales, ya que consideraba que era parte del acomodo de las fuerzas económicas que participan en la producción, y que una vez resueltas sus diferencias dentro del marco legal se fortalecería el propio sistema, sin embargo, marcaba límites perfectamente definidos al señalar que la situación cambiaba cuando la lucha era dirigida hacia el sistema político, en donde era facultad del Estado hacer respetar las Instituciones creadas bajo el imperio de la ley.

El consenso logrado con la naciente Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.) sobre los límites de su actuación, así como el apoyo mutuo por la coparticipación de las responsabilidades en la política obrera genera consecuencias de muy diversa índole, el Estado se compromete a proteger los derechos de los trabajadores, erigiéndose como el árbitro de los conflictos obrero-patronales, en tanto los obreros se comprometen a apoyar la estructura político-social del Estado mexicano, ligándose a los objetivos económicos y políticos de la Revolución.

Como resultado lógico de este proceso, la siguiente fase de evolución del PNR fue incorporar los sectores organizados por el Estado a la estructura partidaria, a efecto de *conducir* las demandas de cada uno de ellos, bajo la dirección del jefe nato del partido... el Presidente de la República.

Aun cuando lo que se pretendía con este sistema, así como el que permitía a los líderes o representantes de los sectores sociales acceder a los cargos de representación popular, era impulsar los cambios sociales, su consolidación y defensa frente a los intereses contrarios al progreso general y del bienestar común, degeneró en un sistema que permitió la perpetuación de un grupo político apoyado por el discurso de las reformas sociales, y vincular la idea de la democracia a la de anarquía.

“En la práctica, las reformas sociales fueron empleadas como instrumentos de poder; primero: constituyeron un eficazísimo dique contra toda clase de explosiones revolucionarias que tuvieran raíces sociales; segundo: hicieron del

Estado un estado comprometido (aunque a su arbitrio) con los intereses de las clases populares y dieron pábulo fácil a que se pensara y se teorizara la Revolución como revolución "socialista" y al Estado como Estado del pueblo; tercero: fueron blandidas como un arma muy efectiva contra las viejas y las nacientes clases poseedoras; cuarto: permitieron a los dirigentes del Estado movilizar a las masas con holgura y para los más diversos fines (desde los simplemente electoreros, como en el caso de Obregón, hasta los altamente nacionalistas como en el caso de Cárdenas); quinto: daban al *status quo* un consenso tan sólido, que ni las más violentas convulsiones internas llegarían a ponerlo realmente en peligro".¹¹

El General Lázaro Cárdenas, por su origen y formación, encarnaba los principios de la Revolución plasmados en la Constitución, por que eran los valores a que aspiraba el pueblo, al cual él mismo pertenecía; sin embargo, sin menoscabo del reconocimiento que se merece, consideramos que los movimientos sociales como el que encabezó, aun sin sus caudillos tarde o temprano llegan a su desarrollo, es decir, el entorno social durante los años de gestación y desarrollo del cardenismo, conducía inevitablemente a la realización de los postulados de la Revolución, pues creemos que si no se hubiera encauzado a los movimientos obrero y campesino, éstos hubieran estallado nuevamente, obligando a su implementación. "Lo notable en la experiencia del cardenismo es que a las masas ya no se las ve como una materia inerte que el dirigente político puede usar, transformar o deformar a su antojo, sino como una fuerza que tiene sus cauces naturales que, o se respetan y se toman en cuenta, o son desbordados con una potencia destructora que nadie puede ser capaz de controlar."¹² De ahí que se resalte la importancia que tuvo el hombre de Jiquilpan en la implementación de una política que permitiera conducir la poderosa fuerza del pueblo y el barco de las reformas sociales a buen puerto.

Consideramos que el cardenismo es parte de nuestra evolución histórica, en la cual se accedió a otra etapa, que fue la aplicación de los valores sociales cristalizados desde el Constituyente de Querétaro, su implementación permitió avanzar hacia una realidad más variada, fuerte en sus instituciones y a una sociedad organizada.

¹¹ Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Ed. Era, 6a. edic., p. 21-22.

¹² Córdova, Arnaldo, *La política de masas del Cardenismo*, Op. Cit., p. 34.

“Con el paso del tiempo, vino la consolidación plena de la autonomía presidencial. La fuerza presidencial quedó cada vez más asociada a la disciplina vertical de la burocracia política que tenía asegurada, para sí, la posibilidad de reclutamiento al determinar el ascenso de los políticos y los administradores del Estado.”⁸³

Hasta ese momento se encontraban sentadas las bases para una estabilidad política y el desarrollo económico, ya que tanto los obreros, campesinos, militares y la burocracia se encontraban organizados cada uno en sectores distintos pero unidos en un sólo organismo, el Partido de la Revolución Mexicana, asimismo los avances obtenidos en la reforma agraria y el apoyo brindado a las demandas laborales repercutían directamente en la legitimidad y poder de decisión presidencial.

La sola designación del General Manuel Avila Camacho, a diferencia del General Francisco J. Mújica, quien pretendía intensificar las reformas emprendidas, representaba la consolidación de los avances alcanzados, sin embargo, a medida que el tiempo transcurría, el sentido de la acción de gobierno se transformó, los grupos de interés antagónicos a la política Cardenista y lo que él representaba iban en ascenso, y la Revolución fue utilizada únicamente como mero instrumento legitimador, e incluso, revistiendo a los gobiernos sucesivos como herederos de toda la tradición histórica, no solo de la Revolución Mexicana, sino de la Independencia y del movimiento de la Reforma, aun cuando esto sólo fuera en el discurso, ya que el impulso gubernamental fue dirigido hacia el sector privado, en un principio sin abandonar totalmente a los sectores obrero y campesino, haciendo del proyecto revolucionario un ideal inacabado, que se realizaba constantemente.

La acción del Estado se dedicó a “crear y mantener la infraestructura de la economía, intervenir lo menos posible en las áreas de producción directa para el mercado y abordar sólo aquellas donde la empresa privada se mostrara desinteresada y temerosa o fuera incapaz de mantener una presencia adecuada.”⁸⁴ Logrando un crecimiento promedio del 6 % anual, lo que durante un tiempo se conoció como el *milagro mexicano*. A pesar de ello, “su notable crecimiento económico reprodujo una estructura distributiva en la que el salario fue perdiendo terreno frente al capital, una concentración del ingreso

⁸³ Camacho Solís, Manuel, *Cambio sin ruptura*, Ed. Alianza, México, 1994, p. 120.

⁸⁴ Aguilar Camín, Héctor y Meyer Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Ed. Cal y Arena, México, 1996, décimo séptima edición, p. 192.

muy alta, apoyada en la idea de que era necesario primero crear la riqueza para después repartirla.”⁸³

La política de industrialización del país, promovida en gran medida por las barreras arancelarias impuestas a las importaciones, permitió a las nacientes industrias que se consolidaran y expandieran, pero sin exigirles la obligación de ser eficientes. Debido a la falta de exportación, las divisas para la importación de bienes de capital fue financiada con los recursos obtenidos de las exportaciones agrícolas, y las nuevas obras de irrigación y carreteras favorecieron preponderantemente a las tierras de propiedad privada, justificadas en aras de la productividad. Cabe mencionar que el descontento popular así como el apoyo obrero y campesino a este tipo de políticas fue controlado a través del rígido aparato corporativo que era el sindicalismo y las centrales campesinas.

La política económica impulsada por los gobiernos postrevolucionarios aun cuando produjo un aumento en la clase media, no fue un aumento en la misma proporción para todos los sectores, y se apartaba de la justicia social, ya que no había equilibrio ni equidad en el reparto de la riqueza nacional, sino que por el contrario, la concentración se daba no sólo en la riqueza, sino en las actividades industrial, agrícola, comercial y financiera. Asimismo la población presionada por la modificación de la política estatal emigró a las ciudades modificando la composición social del país.

El papel del Presidente en todos estos procesos se vio fortalecido a costa incluso de los Poderes Legislativo y Judicial, del de los Gobernadores de los Estados, y de todas las fuerzas políticas, que reconocieron en el primero la figura central de la toma de decisiones inapelables y como árbitro supremo en los conflictos.

Las corrientes opositoras no tuvieron más que un papel marginal en el escenario político nacional, y sólo como legitimadores de un sistema que se decía democrático, pero siempre y cuando no pusiera en riesgo o cuestionara severamente los fundamentos de este sistema, en este supuesto, el Estado reaccionaba en forma autoritaria. Las inconformidades surgidas a partir de la aplicación del modelo económico y político fueron desactivadas a través del discurso demagógico y con medidas populistas que no atacaban de fondo el problema, sino que por el contrario lo iban agravando, como era el supuesto

⁸³ Aguilar Camín, Héctor, *Op. Cit.*, p. 194.

apoyo del Estado al desarrollo industrial a través de recursos financieros del extranjero, incrementando el nivel de la deuda externa, o por el lado político cooptando a los líderes disidentes o reprimiendo el movimiento.

El modelo de desarrollo económico terminó por agotarse y el *milagro económico* estaba por convertirse en una pesadilla, las pautas básicas de la economía del gobierno de Miguel Alemán habían perdido eficacia; a partir de los años sesenta el gobierno debió revisar su política salarial y admitir la necesidad de fortalecer el poder de compra de los grupos mayoritarios.

También en materia política se hacía un llamado de atención cuando el sector menos controlable, los estudiantes y maestros de clase media, se inconformaron por la dictadura democrática hasta entonces vigente, en la cual no existían canales de expresión libre, que permitiera discutir e impulsar un nuevo modelo económico-político-social, que sustituyera la inequidad y autoritarismo imperante. "El 2 de octubre es la fecha de arranque de la nueva crisis de México; ahí se abre el paréntesis de un país que perdió la confianza en la bondad de su presente, que dejó de celebrar y consolidar sus logros y milagros para empezar a toparse todos los días, durante más de una década, con sus insuficiencias silenciadas, sus fracasos y sus miserias. La del 68 no fue una crisis estructural que pusiera en entredicho la existencia de la nación; fue sobre todo una crisis política, moral y psicológica, de convicciones y valores que sacudió los esquemas triunfales de la capa gobernante; fue el anuncio sangriento de que los tiempos habían cambiado sin que cambiaran las recetas para enfrentarlos."²⁴

Como una reacción natural del sistema por sobrevivir, fue llevada a cabo la política de apertura impulsada por el Presidente Luis Echeverría, consistente en retornar al discurso promotor de las reformas sociales y antiimperialista, pero sólo en el discurso, convirtiéndose en un mero populismo; la reforma política se produjo sólo para desactivar las demandas democráticas que se mantenían desde el movimiento del 68. Uno de los acontecimientos de mayor trascendencia del régimen de Echeverría se debió a la política que favoreció al sector empresarial a tal grado que le permitió el poder como para vetar una decisión presidencial como lo fue el proyecto de reforma fiscal que pretendía modernizar el sistema tributario de tal forma que la elite empresarial participara preponderantemente en los ingresos fiscales,

²⁴ *Idem.*, p. 241.

sin embargo, la reacción empresarial impidió que dicho plan se llevara a cabo, deteriorando en forma sustancial la relación del Estado con el sector empresarial sin que se obtuviera algún beneficio, por el contrario la carga fiscal se trasladó a la clase media con ingresos fijos. La inversión pública tuvo que seguir aumentando para compensar la poca inversión privada, para 1976 el déficit comercial era de 1 749 millones de dólares, una fuga masiva de capitales y una devaluación del 100% frente al dólar. "El desarreglo financiero abrió la entrada a las fórmulas de estabilización y ajuste del Fondo Monetario Internacional, se impusieron toques salariales, límites a la capacidad de endeudamiento externo del país y mecanismos de supervisión internacional sobre el comportamiento de las finanzas mexicanas."⁸⁷

Fue durante el gobierno del Presidente José López Portillo cuando la situación económica pareció cambiar en forma drástica en ambos sentidos, cierto personaje del más alto nivel que vivió durante dicha etapa señaló que se pasó del *boom* petrolero, al *glup* petrolero y finalmente al *crack* petrolero; esta situación le permitió al sistema continuar ejerciendo el poder sin realizar la reforma del Estado que cada vez era más apremiante. El auge económico de los precios del petróleo y el descubrimiento de nuevos pozos en el país, modificó completamente los planes de gobierno, acarreado también las consecuencias negativas: corrupción, sobreendeudamiento, especulación y fuga de capitales, éstos fueron los signos que retomaron su lugar en el espectro nacional. Como una medida desesperada se nacionalizó, o mejor dicho se estatizó la banca, de tal suerte que a los problemas antes señalados se sumó una solución que más bien resultó ser un problema más.

"El horizonte del nuevo gobierno era de recesión, estrangulamiento financiero, cierre de los mercados monetarios y comerciales internacionales, desempleo con castigo salarial, caída del gasto público y un decrecimiento económico para 1983 que se preveía ya entonces que se situaría entre cero y menos cinco por ciento."⁸⁸ Parecía ser el momento inaplazable para impulsar las reformas que permitieran modificar sustancialmente el sistema, abriendo las posibilidades de participación en todos los ámbitos, en la vida política realizando la transición democrática, en materia económica apoyando a los sectores más afectados por la crisis a través de la redistribución de la riqueza,

⁸⁷ *Idem.*, p. 249.

⁸⁸ *Idem.*, p. 259

y sobre todo una renovación moral que produjese mayor confianza de la sociedad en sus instituciones.

A pesar de todo, los cambios no se produjeron, sino que por el contrario, se cerraron los espacios democráticos, evidenciándose principalmente en las elecciones, posponiéndose incluso la aplicación de las reformas constitucionales en materia municipal; las acciones contra la corrupción fueron manipuladas de tal forma que no se atacó el problema a fondo, sino sólo superficialmente; en materia económica con quien se pretendió restaurar la confianza perdida fue con el sector empresarial, y sobre todo el extranjero, impulsando una política económica *neoliberal*, retirando la acción económica del Estado, poniendo a la venta algunas de las empresas propiedad del Estado, y fomentando la participación de la iniciativa privada en el sector financiero intermedio, vrg. casas de bolsa, pero sobre todo, abriendo la economía nacional a la competencia internacional, eliminando la política proteccionista que tantos años había regido la política nacional.

Hasta entonces, las etapas de crisis habían sido superadas por el "control que tiene la presidencia, sobre el PRI, la fuerza que el PRI le da a la presidencia. De ahí se desprende el control del Congreso, mediante el control de la mayoría priista; la presencia en el territorio, mediante el control de la mayoría de los gobiernos estatales y presidencias municipales; el peso de los medios, por el gran poder y recursos con que cuenta el Ejecutivo. De ahí deriva la fuerza del partido, por los respaldos económicos con los que cuenta y por ser el principal vehículo de reclutamiento de cargos, a través de éstos, de influencia social y económica."⁹⁹ Aún cuando esto iba cambiando conforme la oposición avanzaba en sus posiciones, y el régimen se desgastaba por sus resultados económicos, desvaneciendo las expectativas de un futuro mejor, incumpliendo con uno de los fines principales de la estabilidad.

Desde el principio del sexenio de Miguel de la Madrid, las manifestaciones de inconformidad eran consideradas como una posibilidad; sin embargo, ésta no se realizó en forma violenta como se pensaba, sino por el contrario, la desaprobación y protesta se realizó a través de los votos otorgados a la oposición de derecha, y la elite gubernamental en lugar de promover la transición política continuó con las prácticas antidemocráticas y desplazando a la llamada clase política tradicional por el paulatino arribo de

⁹⁹ Camacho Solís, Manuel, *Op. Cit.*, p. 122.

los jóvenes tecnócratas, provocando una fisura política al interior de la elite gubernamental de trascendentes consecuencias.

Esta situación produjo la más profunda recesión económica de la historia contemporánea en el país, la concentración de la riqueza llegaba a niveles insultantes, no sólo había reducción del salario, sino también reducción de las posibilidades de acceder a un salario, Miguel de la Madrid impulsó la eliminación de las barreras proteccionistas, permitiendo la entrada de las fuerzas económicas internacionales.

La nominación del joven tecnócrata de bajo perfil político, Carlos Salinas de Gortari, como candidato presidencial por el PRI, significaba continuar con el modelo económico promovido por el sexenio que terminaba; la candidatura opositora de Manuel Cloutier postulado por el PAN, que había elevado considerablemente su fuerza electoral, aunado al carisma del candidato, y la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas, por la coalición de diversos partidos denominada Frente Democrático Nacional, resultante esta última candidatura de la escisión del PRI, ya antes mencionada, pero que aglutinaba a la oposición de izquierda, resaltando su relación familiar con el líder que había apoyado decisivamente a las masas; todo esto en conjunto provocaría las elecciones más competidas de los últimos años.

Ya hemos observado que la elite gubernamental jamás ha permitido disputar el poder en las urnas, y estas elecciones no fueron la excepción, ha sido plenamente documentado las innumerables acciones fraudulentas realizadas para continuar en el poder. Sin embargo, por la destacada participación de un alto número de votantes, fue prácticamente imposible adjudicarse la victoria total, y en consecuencia se vio forzado el sistema a reconocer algunos triunfos importantes a la oposición, la obtención de un número sobresaliente de diputados (240), a tal grado que el PRI ya no contó con el número suficiente para aprobar reformas constitucionales (sólo tenía 260) e incluso en ocasiones necesitaría negociar con la oposición para aprobar ciertas iniciativas presidenciales, asimismo, reconocieron el triunfo de cuatro escaños en el Senado, en donde nunca habían penetrado los partidos opositores.

A los Estados Unidos ya no les pareció tan favorable el apoyo a la democracia cuando el partido por beneficiarse de esta situación ya no sería un partido de derecha, sino de izquierda, lo que provocaría una inestabilidad al sur de su frontera, además, el proyecto gubernamental impulsado por la elite

política-tecnócrata, era mejor aún que el deseado por el país vecino, lo que motivó el decidido apoyo brindado por los E.U.A. a la administración naciente.

La falta de credibilidad en el proceso electoral y la creciente inconformidad provocó que el gobierno se comprometiera a la realización de una reforma del Estado, consideramos que, más que con el fin de realizar la tan ansiada transición a la democracia, fue para legitimar la posición gubernamental a través del consenso logrado con las distintas fuerzas partidistas.

El proyecto neoliberal, durante los próximos años se aplicaría con mayor intensidad, la transformación económica iba a regir las acciones gubernamentales, subordinando la reforma política por debajo de la económica y realizando una transformación que trascendió casi todos los aspectos de la vida nacional, sin embargo, desconociendo la importancia de la evolución histórico constitucional de nuestro país, confirmando la visión de Miguel Covián, "que nuestra Carta Magna no es sino una síntesis dialéctica en la que se conjugan dos procesos históricos complementarios: por un lado, la lucha del pueblo por realizar plenamente la libertad humana, a través del respeto a los derechos fundamentales del hombre; y, por el otro, la búsqueda de la justicia social,"⁹⁰ aunque nosotros agregaríamos también la lucha por una sociedad democrática.

A) La reforma en materia agraria

Desgraciadamente es el sector agrícola el que continúa siendo uno de los aspectos sin resolver, a pesar de ser un problema que se remonta desde la época de la Colonia. Debido a que es el grupo social más golpeado de toda la historia, a pesar de haber sido el motor de las transformaciones políticas, el campesinado mexicano ha sufrido el desconocimiento de la realidad nacional, de la falta de identificación con los principios del progreso social por parte de los miembros del gobierno, la concentración de la riqueza, de la revaloración sin populismos del pueblo, es decir, de la falta de justicia social.

El artículo 27 constitucional, fundamento jurídico de la reforma agraria mexicana, ha sido modificado catorce veces desde su promulgación; a pesar de todas las reformas que había sufrido, no fue sino hasta la última que

⁹⁰Covián Pérez, Miguel, *"Cincuenta años de constitucionalismo social"*, en Por el camino de un México nuevo, Ed. de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, p. 60.

transformó esencialmente la filosofía que inspiraba dicho artículo, y por ende la política agraria del país, nunca como durante esta etapa habían sido desplazados los valores tradicionales que regían los destinos de nuestro país.

Si después del cardenismo solo se hablaba de la reforma agraria en forma demagógica, ya que el reparto agrario realizado no significaba la realización de la llamada *reforma agraria integral*, y el apoyo brindado a la propiedad privada era preponderante, argumentando que era necesario elevar los niveles de productividad y eficiencia, resulta lógico que si la propiedad privada agraria, a pesar de los recursos invertidos en su beneficio no es altamente productiva, o por lo menos al nivel agroindustrial que los tecnócratas desean, mucho menos podrían serlo el ejido y la propiedad comunal que fueron olvidadas y desprotegidas totalmente, en forma descarada desde el régimen de Miguel de la Madrid y, contraria a los principios de la Revolución Mexicana en el sexenio de Salinas de Gortari.

El 7 de noviembre de 1991, el Presidente de la República y sus colaboradores que controlaban la estructura gubernamental y a los líderes de las diversas "organizaciones campesinas" presentaron ante el Congreso de la Unión un proyecto de reformas al artículo 27 constitucional, que no tuvo ningún problema para ser aprobado, ya que además del voto incondicional de los diputados priistas, contaba con el apoyo de la oposición de derecha, por coincidir con sus propuestas legislativas en esa materia.

Oficialmente se ha dicho que los fines de dicha reforma consisten en "justicia y libertad, promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo... proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios... ofrecer los mecanismos y las fórmulas que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad... fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos ejidales y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales."⁹¹

Se trazaron dos objetivos generales: a) Dar certidumbre jurídica en el campo y b) Capitalizar al campo.

En el primer aspecto se decreta el fin del reparto agrario, argumentando que ya no había más tierra para repartir, y únicamente se "estaba promoviendo

⁹¹ Iniciativa de reforma al art. 27 constitucional, aprobada y publicada el 6 de enero de 1992.

últimamente el fraccionamiento de la tenencia de la tierra, con lo que se inhibía la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando la productividad", estamos de acuerdo de que no es posible repartir la tierra en forma indefinida, toda vez que se trata de un recurso limitado, pero en lo que disintimos es que la decisión se toma sin que le preceda un estudio serio y preciso sobre la tenencia de la tierra en México, que se haya hecho público. Por lo que fueron derogadas las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV que contemplaban esta obligación estatal.

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, así como las tres formas de tenencia de la tierra: la propiedad ejidal, comunal y la pequeña propiedad agrícola. Respecto de las dos primeras se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, cuyo objetivo inmediato es otorgar certificados parcelarios, certificados de derechos comunes y títulos solares urbanos a todos los ejidatarios de aquellos núcleos agrarios que hayan aceptado participar en el programa.

Ordena la creación de Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, para la administración de justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad. La reforma le impone la obligación de terminar con el rezago agrario, considerando que con esto se logran los objetivos de la Revolución y el gobierno obtiene la legitimidad perdida por el fin del reparto agrario. En esta misma línea de acción se crea el órgano para la procuración de justicia agraria, que apoyará a la asesoría legal de los campesinos.

Al respecto, consideramos que se deben resolver los conflictos agrarios sin politizar el tema, es decir, como forma de legitimación del régimen en turno, ya que se cae en los excesos de las soluciones rápidas pero no de fondo, como ya ha ocurrido en algunos Estados del país, en donde se ha decretado el fin del rezago agrario, cuando aún existen conflictos con cincuenta años de antigüedad, sin que se logre la prometida reforma agraria integral.

Para capitalizar al campo se ordenó que la legislación secundaria "estableciera los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras."

Se permitió que "sociedades mercantiles por acciones puedan ser propietarias de tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en una extensión hasta del equivalente a veinticinco veces la señalada como

pequeña propiedad agrícola, la cual no podrá exceder de cien hectáreas de riego o húmeda de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras".

"Enarbolando el principio de libertad, la reforma ordena que se establezca el procedimiento, tratándose de ejidatarios, para transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población, así como conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio de su parcela"

Estamos de acuerdo en considerar que los campesinos tienen suficiente madurez para decidir sobre su patrimonio y lo que todo esto significa, sin embargo, no se puede decir que una persona goza de libertad cuando no existe realmente más que una sola opción frente a ella, en este caso los campesinos que no cuentan con recursos económicos ni tecnológicos para, ya no digamos elevar los niveles de productividad de sus tierras, sino para cultivarlas siquiera. Por lo que su extrema necesidad en muchas ocasiones, consideramos, lo orillará a vender o poner en grave peligro su patrimonio.

Al señalar que "se protege la tierra para actividades productivas", "regula el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas", que "regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos", evidencia el sentido de las reformas que, más que un sentido social, son de carácter eminentemente económico.

Establece la estructura organizativa de las Comunidades y de los Ejidatarios: la Asamblea General como órgano supremo, el Comisariado, electo democráticamente, quien es el órgano de representación del núcleo comunal o ejidal, y responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea.

De tal suerte que, con la presente legislación, dado el reconocimiento de la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades, éstas cuentan con la capacidad jurídica para realizar todo tipo de transacciones jurídicas, inclusive se ordena el establecimiento del procedimiento para que el ejidatario asuma el dominio pleno de sus tierras, transfiriéndolas al ámbito jurídico del derecho civil, e incluso, sin necesidad de llegar a ese punto, se facilita la disposición de sus tierras a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, otorgándoles los certificados parcelarios, "para dar mayor certidumbre sobre la propiedad" de cada ejidatario o comunero. Si sabemos que la filosofía del actual gobierno mexicano es la del

neoliberalismo, que se ha dejado que las fuerzas del mercado sean las que regulen las condiciones del mismo, incluso, realizando una apertura total, para que compitan nuestros productores agrícolas en las condiciones que el mercado mundial lo señale, nos podremos dar una idea de cuales serán las consecuencias de tales medidas y nos recuerda que en "los sistemas políticos cuya preocupación dominante es la preservación del interés privado o el mantenimiento de un grupo oligárquico en el poder, la orientación de la inversión pública no corresponde, como es obvio, a una función social."⁹²

Actualmente -a escasos cinco años de las reformas- ya se cuestiona la política agropecuaria del país, acerca de "dejar la producción nacional de granos básicos en manos del mercado internacional, el cual es dominado por la especulación, y presenta una condición de extrema volatilidad, incluso se ha acusado al gobierno de México de ser el único en el mundo en querer exponer su producción de granos al comportamiento de los mercados internacionales, ya que el 90% de los participantes son especuladores, cuyo ambiente ideal es la inestabilidad."⁹³, la situación real en el campo ha exigido que se comience a requerir de esquemas financieros y de compensación de precios para limitar la vulnerabilidad del campo mexicano ante la competencia del gigante estadounidense, así como contar con una protección razonable, justa, expedita y eficiente a los productores y proveedores del campo.

Programas de apoyo como PROCAMPO, cuyo objetivo es ayudar a los campesinos y revitalizar el campo, muestran ampliamente su insuficiencia para abatir la pobreza que padecen los campesinos y para promover un desarrollo rural integral, los recursos de este programa significan apenas una parte mínima de lo requerido para que el Estado cumpla con sus obligaciones contenidas en la fracción XX del artículo 27 constitucional, que a la letra dice: "El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público" Estas reformas han ocasionado que a decir de Carlos Ramírez nos encontremos ante "una duda jurídica: o la Constitución se quedó sin proyecto

⁹² Valadés, Diego, *Op. Cit.*, p. 71.

⁹³ Rudíno, Lourdes Edith, *Se tambalea la producción nacional de granos básicos*, El FINANCIERO, 18 de agosto de 1996, p. 3.

histórico o el proyecto histórico se quedó sin Constitución,"⁹⁴ aunque en cierta forma la anterior afirmación es drástica, a pesar de ello, el artículo 27 constitucional, en lo que respecta, fundamentalmente, a la reforma agraria y al régimen territorial de la propiedad, nos dice el Maestro Jorge Sayeg Helú⁹⁵, era considerado como una de las Tres instituciones jurídicas, que venían a marcar una nueva ruta al derecho constitucional, este nuevo derecho constitucional difiere sustancialmente del anterior por el contenido eminentemente social que lo nutre y que transformó, casi por completo, a pesar de ello, el doctor Antonio Martínez Báez afirma que, "el problema no es una nueva norma, sino cumplirla, y que la necesidad de hacer una completa y reparadora revisión en la estructura y en el funcionamiento del mecanismo político diseñado en nuestra Constitución, es ocasionada por las frecuentes enmiendas hechas de manera circunstancial y sin plan, en las diversas partes de esa Ley Suprema."⁹⁶

En éste mismo aspecto se refiere el Maestro Andrés Serra Rojas cuando afirma que "ha sido característico de todos los gobiernos una constante reforma a la Constitución, por lo que ve a las reformas como obras de las circunstancias y considera que este sistema en la actualidad está en crisis, no por otra cosa sino porque la privatización se aparta fundamentalmente de la Constitución del 17."⁹⁷

Incluso el Doctor Ignacio Burgoa señala que "desde hace varios lustros en nuestro país se ha implantado la socialización o "estatalización" de dichos recursos (naturales), considerándose que éstos no deben ser objeto de propiedad privada ni materia de explotación para satisfacer intereses particulares. En resumen, es en la esfera socioeconómica en la que nuestra Constitución de 1917 presenta gallardamente el aspecto social y no meramente político."⁹⁸ Sin embargo, actualmente con la reforma en comento se pretende privatizar al campo, como se pretendió hacerlo con la petroquímica básica.

B) La reforma en la relación Estado-Iglesia.

No podemos dejar pasar inadvertida la participación que tuvo la jerarquía católica durante el período de gestación del Estado Mexicano, ya

⁹⁴Ramírez, Carlos, *La Constitución sin proyecto*, El FINANCIERO, jueves 4 de febrero de 1993, p. 37.

⁹⁵Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, Ed. F.C.E., México, 1991, p. 704-705.

⁹⁶Martínez Báez, Antonio, "Tres juristas ante los cambios a los artículos 3º, 27 y 130", Revista *Proceso*, núm. 802, 16 de marzo de 1992, p. 19.

⁹⁷Serra Rojas, Andrés, "Tres juristas ante los cambios a los artículos 3º, 27 y 130", *Op Cit.*, p. 19.

⁹⁸Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, Octava edición, 1991, p. 1023.

comentada durante el período de la Reforma, cabría resaltar que durante el régimen de gobierno del General Calles estalló el conflicto con el citado sector social, pretextando el contenido de los artículos 3, 25, 27 y 130. La denominada guerra cristera causó la muerte de miles de mexicanos, el compromiso gubernamental de aplicar tales mandatos constitucionales con una actitud conciliadora logró aminorar el problema, aunque la violencia continuó una década más.

Este tema había permanecido inalterado desde 1917; y durante el sexenio de Carlos Salinas algunos legisladores juzgaron que era el momento de proceder a una revisión franca, informada y cuidadosa de la regulación jurídica de las iglesias, "que sólo tienen por justificación el hábito y la rutina de razones ya inertes; señalando que los principios básicos que la guían debían preservarse y refrendarse como parte del acervo cultural y político de la sociedad: respeto irrestricto a la libertad de creencias, Estado soberano, clara demarcación entre los asuntos civiles y eclesiásticos, igualdad jurídica de todas las iglesias y agrupaciones religiosas y, educación pública laica; principios que son parte fundamental de la concepción misma de nuestra organización social y su abandono pondría en riesgo nuestra continuidad histórica."⁹⁹

Se argumentó que "por respeto a las creencias, que es uno de los ámbitos de libertad, se debería dar transparencia y reglas claras para la relación del Estado con las Iglesias, considerando que, en este tema, las normas constitucionales ya han cumplido su cometido hoy en día, que fueron respuestas a las circunstancias que vivió el país, pero su sentido ya no tiene vigencia."¹⁰⁰

Asimismo, señalaban los legisladores que se estaba en condiciones de modificar aspectos importantes en la relación de las iglesias con el Estado, los cuales permitirían una correspondencia más clara y realista en la actuación de las iglesias para con la sociedad, así como entre las iglesias y los individuos.

En relación con el artículo 3º los exponentes del Clero católico y sus defensores postulaban que era tiránico y violador de la libertad, porque estatúa a favor del Estado un indebido monopolio de la impartición de la enseñanza. Sin embargo, "nada impedía ni había impedido nunca el que los

⁹⁹Propuesta del Partido Revolucionario Institucional, Iniciativa de Reformas a los artículos 3º, 5º, 24º y 130º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁰Propuesta del P.R..I. *Op. Cit.*

privados abrieran escuelas en nuestro país; lo que molestó en su momento fue la obligatoriedad para todos de hacer de la enseñanza una enseñanza laica, mas aún que la disposición constitucional ordenaba que la educación se mantuviera por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; pudiendo impartir este tipo de enseñanza en otro lugar distinto a las escuelas."¹⁰¹

No obstante, la reforma derogó la prohibición de que las corporaciones religiosas o ministros de los cultos intervinieran en los planteles en que se impartiese educación primaria, secundaria y normal, la destinada a obreros y campesinos, así como también se deroga la obligación, para que la educación impartida en los planteles privados sea por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; y se les otorgó el derecho de impugnar las resoluciones que emitan las autoridades educativas en cuanto al reconocimiento de validez oficial o el retiro del mismo.

A pesar de ello, recientemente la jerarquía católica reclamaba que se impartiera la religión no sólo en las escuelas privadas sino también en las escuelas oficiales, por lo que la Dra. Arnáiz Amigo propone que la legislación en la materia, "Tiene que especificar la misión de evangelización en la alta misión que les corresponde (a las iglesias), reconociendo la libertad de culto como algo muy diferente de la educación que corresponde al Estado impartir, controlar y coordinar pues se trata de un servicio público que solamente al Estado le pertenece."¹⁰²

Se contempla la reforma del quinto párrafo del artículo 5º constitucional para, por un lado, derogar la prohibición del establecimiento de órdenes monásticas, así como aquella disposición que obligaba al Estado a no permitir que se lleve a efecto ningún contrato que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por causas de trabajo, educación o voto religioso.

El artículo 5º defendía la libertad de la persona y "consagraba el impedimento de que, por su propia voluntad, extraviada por sus creencias o bajo el peso de influencias extrañas, pudiera perderla. Sin embargo, contrariamente, los supuestos defensores de la libertad postulan la idea de que un individuo atente contra su propia libertad, su salud o su vida sólo por

¹⁰¹ Córdova, Arnaldo, *El Orden Constitucional y la Participación de los Eclesiásticos en la Política*, Op. Cit., p. 228.

¹⁰² Arnáiz Amigo, Aurora, *Last Reformas al 130 Constitucional*, Revista Lex, 3a. época, año II, junio de 1996, número 12, p. 26.

respeto a sus creencias religiosas. Si las órdenes monásticas no se fundaran en la reclusión forzosa de sus miembros, desde luego, esta disposición constitucional dejaría de tener sentido."¹⁰³

De acuerdo con la propuesta de reformas de la fracción priísta de la Cámara de Diputados, presentan a las reformas al artículo 27 como si fueran consecuencia lógica de haberles otorgado en el artículo 130 la personalidad jurídica, ya que dice que por eso "se estima necesario modificar la fracción II del artículo 27 constitucional para que las asociaciones religiosas puedan adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto y dejar a la ley reglamentaria establecer las restricciones para evitar acciones de acaparamiento, o la distracción de sus objetivos."¹⁰⁴

En cuanto a la fracción III del mismo artículo se suprime la prohibición para que las instituciones de beneficencia, pública o privada, puedan estar bajo el patronato, dirección o administración de instituciones religiosas o de ministros de los cultos, siempre y cuando se ajusten a los objetivos asistenciales que les dan origen. Adicionalmente, la adquisición de bienes raíces por parte de las instituciones de beneficencia, expresamente se sujeta a lo que establezca la ley, para que sea ésta la que disponga las medidas tendientes a evitar que estas instituciones tengan en propiedad inmuebles ajenos a su objeto. Y se suprime de esta fracción la imposibilidad para las instituciones de beneficencia de adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, cuando los plazos de imposición excedan de diez años.

"En este punto, se les olvida que la Iglesia en sus orígenes y según las enseñanzas de sus fundadores, no tenían necesidad de tanto para dedicarse eficazmente a su ministerio... si bien es cierto que de lo que se trata es de satisfacer y atender las necesidades espirituales y religiosas de nuestro pueblo."¹⁰⁵

Se propone también la derogación de la obligación del encargado de cada templo de avisar a la autoridad municipal, en unión de diez vecinos, quien es la persona a cargo del templo, así como de los cambios que se den, asimismo, se deroga el párrafo relativo a la adquisición por particulares de los bienes del clero del artículo 130 y que remite a dicho artículo 27.

¹⁰³ Córdova, Arnaldo, *Op. Cit.*, p. 229.

¹⁰⁴ Propuesta del P.R.I. *Op. Cit.*

¹⁰⁵ Córdova, Arnaldo, *Op. Cit.* p.231.

"Partiendo de que el otorgarles hoy personalidad jurídica a las iglesias no implica un riesgo a las instituciones o al orden jurídico estatal, -según los legisladores- pues ya está asegurada cabalmente la supremacía e independencia estatal, consolidada la secularización de la sociedad, la reforma al artículo 130 prevé en su primer párrafo, el principio de la separación entre el Estado y las iglesias; para precisar el sentido de esa separación, se sujeta a las iglesias a las disposiciones que fije la ley, con lo que se acota la actuación pública de las iglesias respecto de la esfera de acción estatal, señalando que son disposiciones de orden público, sustraídas de la modificación por acuerdos de voluntad particulares, y establece que el Congreso de la Unión es el único competente para legislar en materia de culto público, de iglesias y de asociaciones religiosas."¹⁰⁶

Se ordena que se establezca el procedimiento y requisitos que las iglesias deberán cumplir para que se les otorgue la documentación que acredite la personalidad jurídica, prohibiendo expresamente la intervención de las autoridades en la vida interna de las asociaciones religiosas.

En atención a que el objeto de las iglesias es el ámbito espiritual y la organización de culto externo, la reforma prohíbe "la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa," asimismo. "No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político," y se reafirma que "los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a 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 rechazar los símbolos patrios."

La convicción de que el ministerio es incompatible con el desempeño de cargos de elección popular ha perdurado a lo largo de la historia constitucional. Las normas fundamentales consideran que la función o cargo puede afectar el carácter de la representación que encierra el voto pasivo, en virtud de una presunción en contra de la igualdad de oportunidades para los candidatos. El ministerio de una confesión quedaría, en este sentido, igualmente excluido. El ascendiente que pueden tener, quienes se consagran a tales actividades, sobre los electores, exige que se mantenga esta limitación.

¹⁰⁶Propuesta del P.R.I. *Op. Cit*

Sin embargo, dado que la razón de su existencia se deriva de la función que se desempeña o de la calidad profesional que se tiene, ésta deja de existir cuando aquellas personas hayan renunciado al ministerio del culto.

La iniciativa considera que, ya que la movilización para el voto esta a cargo de partidos políticos, y las características del voto: universal, secreto y libre, la derogación de la prohibición del voto activo de los ministros, que como ciudadanos, en circunstancias completamente diferentes, los ministros pueden tener, sin reproducir los riesgos que en el pasado motivaron su prohibición.

Bajo el argumento de evitar que el Estado asuma la tarea de regular cuestiones internas de las diferentes religiones, se deroga la fracción que daba el tratamiento a los ministros de los cultos como profesionistas y los sujetaba a las leyes que sobre la materia se dictara; consideramos inconveniente tal punto ya que se ha mencionado la relevancia de la función que desempeñan los ministros, así como el carácter de orden público de su regulación por lo que su legislación también sería de interés público.

Lo que sí es más acorde con la realidad es la derogación del párrafo que consagra la facultad del Estado para determinar, conforme a las necesidades locales, el número máximo de ministros de culto, ya que es más congruente con la legislación propuesta, con la finalidad de respetar la esfera de acción de cada institución, siempre y cuando no se afecte el interés público; en el mismo sentido, y procurando rescatar la personalidad jurídica de todos los habitantes se deroga la parte correspondiente a la limitación en contra de los mexicanos por naturalización para ejercer el ministerio de cualquier culto, asimismo, se prevé expresamente la posibilidad para los extranjeros de ejercer el ministerio de los cultos, siempre que se satisfagan los requisitos que señala la ley.

Entre los propósitos de la reforma se encuentra el reconocimiento o legalización de realidades indiscutibles, por lo que se refiere a las tradiciones culturales de nuestro pueblo, el cual siempre han llevado cabo manifestaciones de culto en forma pública, fuera de los templos dedicados a ese efecto, vrg. las peregrinaciones, de tal suerte que se propone modificar el texto relativo a este punto señalando que los actos de culto público deban celebrarse, de ordinario, en los templos y se prevé expresamente que, los que se celebren extraordinariamente fuera de éstos, se sujeten a las disposiciones legales aplicables, tomando en consideración al interés público.

Consideramos acertadas las opiniones respecto de encontramos o formar parte de una sociedad distinta a la realidad de 1917, son indudables los cambios que han sucedido desde entonces, ya que nos encontramos ante una sociedad plural, más crítica y madura de la realidad actual. Que posiblemente nos permite abordar temas con serenidad y conocimiento, que era prácticamente impensable en otro tiempo, sin embargo, existen sectores de esa misma sociedad de la cual no podemos decir lo mismo; lo adecuado y lo vigente debe seguir siendo la separación del Estado de las iglesias, por razón de su naturaleza distinta. Es decir, iglesias dedicadas a sus verdaderos quehaceres religiosos, a los cuales no siempre se dedican. Ya que son incontables los excesos en que muchas veces han caído los jerarcas de las iglesias, sobre todo católica; un sólo ejemplo basta para confirmar nuestra aseveración: el editorial del órgano informativo, Nuevo Criterio, de la Arquidiócesis de México, que preside el arzobispo Norberto Rivera Carrera, señaló en su número publicado el lunes 19 de agosto de 1996 que "el crimen de Luis Donald Colosio no fue obra de un asesino solitario sino de una compleja red de complicidades dirigida cuidadosamente por alguien que tenía sobradas razones para deshacerse de un candidato incómodo e independiente. Son muchos los testimonios de la forma violenta y vengativa con que el expresidente Carlos Salinas resolvía sus dificultades con los demás". Por si sola esta expresión acusatoria tiene un perfil político y uno jurídico, ambos sentidos contrarios tanto al sistema político como al régimen jurídico, ya que no presenta prueba alguna de sus afirmaciones, convirtiéndose en una actitud frívola e irresponsable, condenando a una persona por el solo rumor sin ningún fundamento y emitiendo la sentencia inquisitorial antes de ser enjuiciado, no se requiere ser salinista para cuestionar la falta de criterio para abordar el caso, y el desbordamiento de la esfera religiosa en la declaración.

C) La reforma en materia política.

Hemos observado a grandes rasgos la evolución histórica de nuestro país, y destacado el origen del sistema político que por décadas se mantuvo inalterable, reflejando una supuesta estabilidad política, de la que se enorgullecía la clase gobernante, sin embargo, recursos como la cooptación o la eliminación de los elementos disidentes fueron recursos utilizados constantemente.

Sólo cuando la rigidez y concentración del poder fue tal que puso en peligro al sistema en su conjunto, la reforma era promovida desde el interior del mismo, con la finalidad de aligerar la presión social en este punto y ostentarse como el promotor de las reformas importantes que le redituara mayores niveles de legitimidad, tanto nacional como internacionalmente, siempre bajo la premisa de una apertura que no pusiera en riesgo el control hegemónico del binomio PRI-Gobierno, y que fuera lo estrictamente indispensable.

Las primeras reformas políticas, únicamente consistieron en la modificación en la integración de la Cámara de Diputados, considerando que era una forma de permitir que la oposición participara teniendo voz pero no decisión, posteriormente la regulación jurídica de los partidos políticos también fue parte de tales reformas, sin contar con la reforma que redujo la edad para obtener la calidad de ciudadano y la que otorgó a las mujeres el derecho al voto. Avanzando, en este aspecto, en "el proceso continuo de democratización del país, en términos de Norberto Bobbio, ya que el número de quienes tienen derecho al voto aumentó progresivamente."¹⁰⁷

El Presidente de la República, Adolfo López Mateos, presentó la primera de ellas, con una modificación sustancial a los principios constitucionales en las formas de representación, a través de la reforma del 23 de septiembre de 1963, cuando se consagró en la Constitución una representación distinta del tradicional sistema de mayoría, el denominado diputado de partido, con lo que se le permitió a los partidos políticos minoritarios acceder a la Cámara de Diputados, aun cuando las condiciones eran sumamente estrictas y limitadas, ya que solamente podrían acreditar diputados en esta modalidad a los partidos nacionales que:

- Hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección;
- Haber obtenido el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva;

Los partidos que reunieran estos requisitos tendrían derecho a que se le acreditara, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.

¹⁰⁷Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Ed. F.C.E. México, 1992, p. 14.

Sin embargo, si lograra la mayoría en veinte o más distritos electorales no tendrá derecho a que le sean reconocidos "diputados de partido", sólo en caso de que triunfara en menor número tendrá derecho a que le fueren acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje.

Con motivo del movimiento estudiantil de 1968, ya tratado anteriormente, el Presidente Díaz Ordaz envió la iniciativa de reforma constitucional que redujo la edad señalada para votar a los 18 años. Pero fue hasta el sexenio de Luis Echeverría cuando se reformaron los artículos 55 y 58 relativos a la edad para aspirar a Diputaciones y Senadurías; para el primer cargo se redujo la edad de 25 a 21 años y para el segundo de 35 a 30 años, fue también en este sexenio cuando se reformó el artículo 52 constitucional, para crear 16 nuevos distritos electorales, ampliando el número de Diputados de Partido a 25.

"Es necesario que quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder *sub-lege*, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos inviolables del individuo... Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego."¹⁰⁸

Debido a que las elecciones presidenciales de 1976 sólo concurrió José López Portillo, quien fue postulado por el PRI, PPS y el PARM, ya que Valentín Campa, postulado por el PCM, no contaba con registro y el PAN no presentó candidato, los resultados fueron arrolladores, evidenciando sólo un mero formalismo, más que una verdadera contienda electoral para acceder a la Presidencia de la República, y los resultados electorales no reflejaban la realidad política del país, puesto que existían diversas fuerzas políticas que por el régimen jurídico estaban impedidas a participar con resultados positivos en las elecciones.

En un régimen democrático, nos dice Bobbio, "es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se

¹⁰⁸ Bobbio, Norberto, *Op. Cit.*, p. 15.

planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra."¹⁰⁹

Las circunstancias que motivaron la reforma política promovida en 1977, así como la forma en que se elaboró nos muestran que la realidad y el talento de los hombres pueden realizar sólidos y trascendentes cambios en diversos ámbitos de la vida.

Fue el talento, el ingenio y convicción de Don Jesús Reyes Heróles quien condujo hábilmente los trabajos de la reforma política de entonces, organizando los foros en los que se presentaron distintas propuestas, donde se alcanzaron consensos que dieron mayor fuerza política a la iniciativa presentada por el Presidente López Portillo, dentro de los puntos más importantes de la misma se encontraban:

-La incorporación de la regulación de los partidos políticos a la Constitución, considerándolos como entidades de interés público, con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; con derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social; asimismo, señalando que en los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio.

En este punto, "el significado de la reforma fue reconocer la importancia que tienen los partidos políticos para configurar la representación nacional, así como señalar sus objetivos o fines, prerrogativas fundamentales y su derecho a participar en las elecciones federales, estatales y municipales."¹¹⁰

- Modificó la integración de la Cámara de Diputados, estableciendo que 300 diputados serían electos por el principio de mayoría relativa y 100 diputados por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales.

- Estableció el sistema de autocalificación, regulando el procedimiento de calificación de los 400 presuntos diputados, de los cuales 100 formarían el

¹⁰⁹ *Idem.*, p. 15.

¹¹⁰ Rabasa, Emilio O. y Caballero Gloria, *México: ésta es tu Constitución*, Op. cit., p. 41.

Colegio Electoral, 60 de mayoría y 40 de representación proporcional, aquellos que hubieren obtenido el mayor porcentaje de la votación.

Las circunstancias políticas, pero sobre todo la crisis económica provocó que en 1986 se promoviera una nueva reforma política, con la finalidad de obtener consenso en las acciones gubernamentales, por lo que en dicha reforma se estableció:

- Que el Colegio Electoral lo integrarían todos los presuntos diputados con constancia expedida por la Comisión Federal Electoral.

- Se amplió el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, y que un 30 % del total de la Cámara de Diputados sería para los partidos minoritarios.

- Ningún partido podía contar con más de 350 diputados por ambos principios.

- El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores estaría integrado por la totalidad de sus presuntos Senadores.

- Se suprimió el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, separando al más alto tribunal de los avatares de la política, e instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, aún cuando los Colegios Electorales de cada Cámara continuaron siendo la última instancia en la calificación de las elecciones.

"De acuerdo con su aplicación en el proceso electoral de 1988, el código entonces vigente no pasó la prueba de la eficacia práctica, pues a nadie dejó satisfecho."¹¹¹ Como resultado de las muy cuestionadas elecciones y debido a las enormes dificultades sorteadas para la calificación de las elecciones, fue modificado el artículo 60 de la Constitución, para establecer que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría por 100 presuntos representantes nombrados por los partidos políticos de acuerdo al porcentaje y a las constancias obtenidas. La dictaminación sólo podía ser modificada o revocada con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de los Colegios Electorales.

El 6 de abril de 1990 se decretó la reforma al artículo 60 nuevamente, estableciéndose que cada Cámara calificaría la elección de sus miembros a

¹¹¹Gutiérrez Barrios, Fernando, *en la presentación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Comentado*, editado por la Secretaría de Gobernación, marzo de 1991.

través de un Colegio Electoral y trasladando la materia electoral principalmente al artículo 41 de la Constitución, en donde se estableció:

a) La organización de las elecciones federales, incluyendo órganos encargados y principios rectores cambió; pues, anteriormente correspondía exclusivamente al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, y la reforma estableció esta tarea a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales. Bajo los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

b) La estructura del nuevo organismo electoral; se creó un organismo público encargado de realizar la función electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, integrado con órganos ejecutivos y técnicos para prestar el servicio de manera profesional denominado Instituto Federal Electoral (IFE), integrado por un Consejo General, una Junta General Ejecutiva, y la Dirección General, a nivel central, y un mecanismo desconcentrado de delegaciones en cada una de las Entidades Federativas.

Tendría encomendadas además de las que la ley le confiriera, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

c) Los medios de impugnación;

d) El Tribunal Electoral, que garantizaría junto con el anterior punto el principio de legalidad en el ámbito político electoral, mediante el órgano jurisdiccional, caracterizado como organismo público y los medios de impugnación a disposición de los ciudadanos y partidos políticos. Funcionando en Pleno o en Salas Regionales y cuyas resoluciones dictadas con posterioridad a la jornada electoral, sólo pueden ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara.

e) Uno de los aspectos que restó mérito a la reforma electoral fue la cláusula de gobernabilidad, consistente en que el partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35 % de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Esta cláusula fue establecida por los problemas que el sistema político había establecido con una oposición importante en el Congreso.

Durante el sexenio de Carlos Salinas los estragos de la política económica neoliberal trataron de ser aligerados con el Programa Nacional de Solidaridad, conocido simplemente como Solidaridad, mismo que a largo plazo pretendía ser utilizado para reemplazar a la estructura del PRI, el cual, a juicio de los tecnócratas ya no era funcional en el impulso de la nueva corriente ideológica; Solidaridad fue utilizado sobre todo con fines electoreros, y los comicios de 1992 evidenciaron que las prácticas del fraude electoral se encontraban firmemente afianzadas como parte de la cultura del sistema político, pero que además les había permitido recuperar posiciones perdidas en la elección anterior; a pesar de haber señalado el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que "las instituciones del país se fortalecen en la práctica democrática y de ella depende, en buena parte, su estabilidad."¹²

En 1992 el PRI ganó elecciones importantes, pero no la confianza y credibilidad en los resultados, lo que desembocó en importantes manifestaciones de inconformidad; procurando resolverlas a través de una nueva reforma electoral, en la que por un lado se obtuviera el consenso de otra fuerza electoral para impulsar los cambios más importantes en el programa del Presidente Salinas.

Los avances alcanzados en la regulación jurídica de las elecciones y de los partidos políticos se reflejan en la creciente participación de la ciudadanía; entre lo más sobresaliente de la reforma podemos mencionar que:

1- La Cámara de Senadores se abría a la representación de las minorías, acordándose que habría cuatro Senadores por cada Estado, tres serán electos por mayoría relativa, y uno asignado a la primera minoría, la Senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la Entidad de que se trate. Y se renovará en su totalidad cada seis años.

2- Es eliminada la cláusula de gobernabilidad y se establece que en ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios.

3.- Se establecen constitucionalmente algunas funciones del IFE

a) Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores

¹² Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 3.

b) Otorgar las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos, y hará la asignación de senadores de primera minoría, y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional.

4.- Asimismo, el otorgamiento de las constancias y la asignación de Diputados o Senadores podrá ser impugnado ante las Salas del Tribunal Federal Electoral, como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, ya que se le otorga definitividad a sus resoluciones, por lo que ya no será competencia del Colegio Electoral de cada Cámara la calificación última de las elecciones.

5.- Se crea la Sala de Segunda Instancia; además del Tribunal Federal Electoral, en cada proceso electoral se integrará una Sala de Segunda Instancia, con cuatro miembros de la Judicatura Federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral.

A pesar de haber establecido como compromiso de la modernización política "llegar hasta la raíz de los comportamientos sociopolíticos, para generar no sólo nuevas estructuras formales, sino también y principalmente pautas que proporcionen los elementos de una nueva cultura política nacional."¹¹³ Después de dos reformas político-jurídicas en un solo sexenio el objetivo continuaba incumplido, las expectativas permanecían insatisfechas.

"Sin duda, garantizar, la transparencia y claridad en los procedimientos electorales, elevar el profesionalismo que fomente la aceptación mutua del proceso y asegure la eficacia de los órganos electorales y lograr una mayor calidad del debate político, son una clara demanda de la sociedad y un reto para los partidos políticos en su esfuerzo por encontrar los consensos que permitan avanzar hacia la consecución de estas metas"¹¹⁴, resultarían ser frases vigentes después de seis años de haber sido propuestas.

No suficientes ambas reformas, los acontecimientos de 1994, que significaban la detonación de todos los problemas postergados indefinidamente, obligaron al sistema a una tercera reforma que garantizara "mayor apertura y transparencia democrática", ya que el 19 de abril del mismo año, fue modificado el artículo 41 de la Carta Magna, por tercera vez, dando una mayor participación a la ciudadanía, a través de consejeros ciudadanos que formarían parte del órgano superior de dirección del Instituto Federal

¹¹³ *Op. Cit.*, p. 5.

¹¹⁴ *Idem.*, p. 4.

Electoral, electos por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara.

A pesar de ello, en 1994 "las elecciones no bastaron para detener los problemas políticos del país ni tranquilizarlo; ni sirvieron para reencauzar la dinámica política de la sociedad,"¹¹³ como lo demostró el homicidio del Secretario General de PRI, quien sería el líder de la Cámara de Diputados, así como la crisis económica de diciembre de ese mismo año.

El Presidente Ernesto Zedillo anunció su compromiso con otra reforma política impulsada nuevamente por todos los partidos y anunciada como la definitiva, la cual cuenta entre sus puntos más sobresalientes:

1.- La libertad de asociarse individualmente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, establecida en el artículo 35 fracc. III.

2.- El artículo 41 es reestructurado,¹¹⁴ en cuatro fracciones, la segunda con tres incisos, de las cuales resalta:

a) Se establecen en forma explícita las bases conforme a las cuales deberán llevarse a cabo las elecciones.

b) Se detalla con mayor precisión el financiamiento de los partidos políticos: estableciendo límites a los gastos de campaña, ordenando el

¹¹³ Ramírez, Carlos, *Cuando pudimos no queríamos*, Ed. Océano, México, 1995, p. 24.

¹¹⁴ El primer párrafo queda sin modificación, y a continuación se establecen las bases conforme a las cuales se llevarán a cabo las elecciones.

I.- Establece el régimen jurídico de los partidos políticos, sin alteración;

II.- Aborda con mayor amplitud el financiamiento de los partidos políticos.

a) Señala los lineamientos generales del financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes.

b) Igualmente en lo que se refiere al financiamientos público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

c) Establece que se reintegrará un porcentaje de los gastos erogados por actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica, política, así como tareas editoriales.

Asimismo, la ley señalará los límites a los gastos de campaña, criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales.

III.- Referente al organismo encargado de la organización de las elecciones federales, excluye la participación del Poder Ejecutivo para su integración.

El Consejo General del IFE estará integrado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, electos por dos terceras partes de los Diputados presentes en la Cámara, o de la Comisión Permanente en los recesos; por consejeros del Poder Legislativo, propuestos por los grupos parlamentarios, con afiliación de partido en alguna de las Cámaras; por los representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo, estos tres últimos representantes concurrirán con voz pero sin voto.

IV.- Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como para dar definitividad a los procesos electorales, se establecerá un sistema de impugnación.

señalamiento de criterios para limitar las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes, y las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones.

c) La exclusión de la participación del Poder Ejecutivo en la integración del Consejo General del IFE, constituido por ciudadanos con voz y voto, así como por representantes del Poder Legislativo, de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo, sólo con voz y no con voto.

3.- Se reforma el artículo 54, en relación con la sobrerrepresentación, ya que se eleva el requisito de 1.5 a 2.0 % del total de la votación emitida para las listas regionales, a efecto de que tengan derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, y se establece que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios; así como tampoco ningún partido podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

4.- Se reforma nuevamente la composición del Senado, al establecer que:

a) Serán electos dos senadores por cada Estado y el Distrito Federal, según el principio de votación mayoritaria relativa;

b) Uno será asignado a la primera minoría, a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en un número de votos en la entidad de que se trate;

c) Asimismo, como una cuestión novedosa, serán electos treinta y dos Senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

5.- Se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, en forma contraria a la tradición establecida claramente por Don Ignacio L. Vallarta.

Ninguna reforma será efectiva para la transición a la democracia, sino hasta que el proceso político esté sometido a las normas de la Constitución escrita, esto es, a disposiciones articuladas en un documento solemne, consolidando al Estado democrático de derecho.

Queremos resaltar que las modificaciones al sistema normativo deberán ser correlativas de su aplicación a la realidad, ya que las formas todas de la actividad política toman de ella, (la Constitución) y solamente de ella, su

legitimidad. La Constitución es la norma que organiza los poderes y determina las competencias, por lo que necesariamente es superior a las autoridades investidas por ella de atribuciones; de ahí que la autoridad que actúa en contra de la Constitución dé un golpe de Estado y pierda su legitimidad.

"Esta reforma electoral recientemente aprobada, se presenta como el marco institucional que por fin dará credibilidad y funcionalidad al proceso político formal en México. Desafortunadamente, y dada la experiencia histórica, es necesario esperar a ver si la reforma cumple en la práctica con su objetivo de instrumento para recuperar la gobernabilidad perdida."¹⁷

¹⁷Meyer Lorenzo, "Gobernabilidad, una lucha contra el tiempo," Periódico Reforma, 18 de agosto de 1996, p. 18A.

CAPITULO IV

El Actual Orden Constitucional Mexicano

1.- Origen y definición del Estado de Derecho.

No obstante que el vocablo Estado deriva de la palabra latina *Status*, su aplicación a la realidad jurídico-política con la que usamos y conocemos ese término, fue introducida por Maquiavelo (1689-1755), y desde entonces se ha utilizado en el sentido de comunidad política y de órgano de poder. Asimismo, el tema del Estado ha sido objeto de numerosos análisis de manera independiente por las diferentes ramas, como son la Ciencia Política, la Teoría del Estado y el Derecho Constitucional.

Cada una de estas disciplinas lo ha hecho siguiendo su propio método: análisis científico-político, sociológico-jurídico y técnico-jurídico, este último, propio de la dogmática del Derecho Constitucional. Los resultados obtenidos no han sido negativos, pero la independencia de criterios que les han servido de base y la independencia con que se han realizado planteando el tema del Estado de acuerdo con puntos de vista específicos de cada materia, desconectados entre sí, han llevado necesariamente a un conocimiento parcial de la realidad estatal, llegando como consecuencia a conclusiones difusas e imprecisas.

En este verdadero desconcierto conceptual, sin tener en cuenta la multiplicidad de criterios y con la finalidad de partir de una base, aceptamos como útil, por lo menos como instrumento de trabajo, la afirmación que comprende el análisis dogmático-jurídico y el científico-político, sobre qué es la realidad estatal, las cuales consideran al Estado como el ordenamiento jurídico político, concepto que a muchos puede parecer elemental y aún trivial, pero en realidad lo consideramos como un significado real y profundo.

La teoría de Kelsen, que identifica Estado y Derecho como un ente único, hoy en día difiere con la concepción del Estado moderno Democrático y Liberal, que constituye una imagen, un ejemplo del Estado jurídico: dicho en las palabras del tratadista español Pablo Lucas Verdú: "La sociedad política independiente se configuró con una categoría jurídica equiparable en cierta medida, a las correspondientes a la dogmática del Derecho privado"¹¹⁸.

¹¹⁸Alexis de Toqueville, *El Régimen y la Revolución*, Madrid, 1953, tomo I, p. 47.

Por ello, lo que importa como punto de partida de estudio de los problemas del Estado, en nuestra opinión, es esa imagen de la realidad estatal; no la visión estrictamente jurídica del Estado. Así pues, este criterio desde nuestro punto de vista, el concepto de Estado es esencialmente jurídico, apenas científico, y en este sentido lo expresamos con las siguientes conclusiones:

El Estado es una sociedad política, *ubi-societas, ubi-jus*; por consiguiente, la realidad estatal ha de estar organizada conforme a derecho; asimismo, no es posible olvidar o menospreciar el carácter político del Estado, pero se debe reconocer que los factores políticos tienen un carácter complementario, porque deben reconducirse al plexo normativo-constitucional, en caso contrario el derecho constitucional se desfiguraría y perdería su eficacia propia y abandonaría su naturaleza jurídica para transformarse en una nueva Ciencia Política o bien en Sociología.

Ahora bien, la exigencia esencial de la primacía jurídica en el enfoque del Estado se manifiesta entre formas de Estado y de Gobierno: a través del establecimiento de órganos normativos y limitantes constitucionales de los factores políticos de la estructura estatal. Estos factores se identifican, se hacen más transparentes, se limita su campo de acción y se sistematizan sus funciones para asegurar su convivencia e independencia; esto con la finalidad superior de limitar el poder que esos factores representan, toda vez que la esencia del derecho en un régimen jurídico constitucional es limitar al poder y, en este sentido, el derecho ejerce una función específicamente ordenadora, delimitando las competencias del poder estatal y resguardando las libertades de los gobernados.

El maestro Noriega Cantú, considera al Estado como un ordenamiento jurídico y postula la íntima vinculación de Estado y Derecho, pero plantea otro problema al cuestionar si efectivamente ¿todo Estado es un Estado de Derecho? aquí aparece el nuevo concepto definido por los juristas como: Estado de Derecho.

Esto le lleva a sostener que el principio clásico *ubi-societas-ubi-jus*, así pues, afirma que en donde quiera que existe una sociedad política existe el derecho, y por tanto, en todo Estado existe un régimen jurídico; es decir, todo Estado es un Estado de Derecho por su propia naturaleza, toda vez que no es posible concebir una sociedad política organizada que no tenga régimen jurídico, cualquiera que ésta sea.

Con el fin de identificar con precisión el concepto de Estado de Derecho, el maestro Noriega Cantú propone que, -partiendo de la afirmación Estado de Derecho- es el Estado sometido al Derecho o bien, con mayor precisión: es el Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por la ley; Derecho y Ley entendidas en este contexto como expresión de la voluntad general.

Así pues, el Estado de Derecho se identifica como un Estado limitado por la ley y, por tanto, su concepto se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario, por ser su naturaleza esencialmente un Estado en el que el poder está limitado y regulado jurídicamente.

Por lo tanto, las ideas esenciales de control jurídico y de regulación por el derecho de la actividad estatal, así como de limitación del poder del Estado por el sometimiento a la ley, aparecen como controles en el concepto de Estado de Derecho; pero es necesario subrayarlo siempre en relación con el respeto al hombre, a la persona humana, a su dignidad y a sus derechos fundamentales.

Algunos tratadistas, han llegado a argumentar, en contra de los criterios a que nos hemos referido, diciendo, sí con el deseo de afirmar los conceptos que el control jurídico del poder y de la actividad del Estado no es ni ha sido el único control que se ha opuesto al poder del Estado, y se señalan al efecto los ejemplos del mundo antiguo y del medieval, en donde el poder aparece limitado por determinado sistema de creencias, exigencias morales o religiosas, vrg: "ancien regime, Estado absolutista en el que el poder del soberano por derecho divino estaba limitado por el necesario respeto u obediencia a ciertos principios religiosos, la ley eterna de dios, la ley moral e incluso la ley natural"¹¹⁹. Sin embargo, se puede afirmar que el Estado de Derecho comienza lógicamente e históricamente con el imperio de la ley, antes del control jurídico no hay Estado de Derecho, sino Estados más o menos absolutos.

2.- El Estado de Derecho Liberal y Burgués.

Los antecedentes del Estado de Derecho Liberal Burgués los encontramos gracias a la Revolución Francesa y a la implantación en el siglo XIX del Estado Liberal montado precisamente sobre la doctrina del imperio de la ley;

¹¹⁹Alexis de Toqueville, *Op. Cit.*, p. 57.

dice el profesor Elías Díaz: "Se vinculan, pues íntimamente en su origen y desarrollo las formas del Estado de Derecho y del Estado Liberal, ya que éste Estado por sus características específicas fue durante el pasado siglo un Estado Liberal de Derecho, es decir, una expresión jurídica de la democracia liberal, y ésta vinculación entre Estado de Derecho y Estado Liberal, es cierta, no obstante el problema aquí planteado que consiste, precisamente, en saber si la superación del liberalismo clásico significa no sólo la superación correlativa del Estado de Derecho, lo cual parece evidente, sino también la de todo posible Estado de Derecho. Se trataría de analizar, por tanto, si la fórmula Estado de Derecho, sin que se desvirtúe y sin que adquiera un perfil ambiguo, puede ser también válida y en que modo para sociedades como las actuales, en donde parece no tener vigencia el sistema ideológico y económico del liberalismo clásico, mas en concreto el tema nuevo es el de la compatibilidad entre sociedad democrática y Estado de Derecho"¹²⁰.

El Estado Liberal es una consecuencia del movimiento ideológico provocado por la Revolución Francesa, aparece como uno de los momentos estelares del régimen constitucional, es decir, un sistema de limitaciones al poder y a la actividad del Estado, el Estado de Derecho se constitucionaliza de una manera coherente por primera vez, con un cierto carácter general, en los Estados liberales del siglo pasado.

Es un hecho que la Revolución Francesa fue una obra de la clase social burguesa, la que al mismo tiempo fue su beneficiaria, y fue esta clase triunfante la que liquidó el Estado absolutista e instauró los regímenes liberales, transformando una sociedad estamental en una sociedad clasista; esta realización social y política produjo la generalización del Estado de Derecho.

El fruto más estimable y fecundo de este tiempo político de burguesía fue, sin duda, la Declaración del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789, el artículo 16 de esta declaración postulaba de una manera rotunda: "la sociedad en la que la garantía de los derechos no este asegurada ni la separación de poderes no esté determinada, carece de Constitución."

De acuerdo con esta solemne declaración, no toda sociedad tiene una Constitución, sino está establecida la garantía de los derechos y no están estrictamente separados los poderes, por tanto, no todo Estado es

¹²⁰Díaz Elías, *Los Estados Liberales*. Ed. Alfaguara, Madrid, 1963, p. 51 y 55.

Constitucional, no todo Estado es Estado de Derecho, sino satisface los requisitos antes mencionados.

Terminamos afirmando que el Estado de Derecho se vinculó íntimamente con el Estado Liberal Burgués, de tal manera que surgió otro tipo diferente y de gran importancia en la historia política: el Estado de Derecho Liberal Burgués, que fue una realidad histórica, que conformó la burguesía con la Carta de los Derechos del Hombre y del Ciudadano al mismo tiempo de la Revolución Francesa, dicha clase social arribó al poder y fue preponderante; así, el término burgués no tiene un sentido despectivo o peyorativo, sino que únicamente significa que fue obra de la burguesía, clase social preponderante en ese momento histórico, y se llama liberal burgués porque el concepto de libertad que se adoptó fue el concepto que tenía la clase social que lo estructuró y que en rigor se reduce a un sistema de seguridades juridico-formales, es decir, el sentido de libertad burgués.

Con base en ello, Carl Schmitt realizó un análisis de los elementos del Estado Liberal burgués, y éstos a razón del autor son los esenciales del Estado antes mencionado.

- a).- Declaración de Derechos del Hombre y de libertades fundamentales.
- b).- Reconocimiento y adopción de la división de poderes.
- c).- Participación más o menos importante en la formación y funcionamiento del Estado.
- d).- Vigencia del principio de legalidad.

3.- El Estado actual de Derecho.

3.1.-Su esencia social

Como consecuencia de la escisión entre Sociedad y Estado, originada por la abusiva aplicación de los principios del Estado Liberal Burgués, así como por la insuficiencia de la constitución política del Estado frente a los poderes económicos, "se abre paso una nueva técnica constitucional, y principalmente una definición diversa de los derechos del hombre plasmados en las leyes supremas, llevan al Estado a crear un mínimo de condiciones jurídicas que permitan asegurar la independencia social del individuo."¹²¹

¹²¹García Ramírez, Sergio, *Op. Cit.*, p. 73.

El jurista español, Manuel García Pelayo, señala que "nos encontramos ante un momento histórico caracterizado por grandes transformaciones en distintos aspectos y sectores tales como el cultural, el económico, el social, el internacional etc., transformaciones que son mucho más que las grandes divisiones políticas del planeta, Estados capitalistas, neocapitalistas y socialistas, o en países desarrollados y en tránsito al desarrollo, aunque naturalmente las mencionadas transformaciones tengan modalidades distintas en cada uno de los países y sistemas. Parece que no vemos claro que el Estado no podía escapar a esta fundamental transformación y que, con o sin revoluciones públicas violentas, la estructura y función del Estado sufre también profundas transformaciones"¹²².

"La irrupción del constitucionalismo social con las constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1919), también generó un nuevo enfoque del Estado de Derecho. Se constató que este último, al estatuir una igualdad formal ante la ley produce desigualdades económicas. Así el aparente paraíso del Estado de Derecho ocultaba profundas contradicciones. Herman Heller percibió con claridad esta situación y planteó la transición del Estado Liberal al Estado Social de Derecho,"¹²³ "como única forma destinada a cancelar la irracionalidad del Estado Fascista y del Estado Liberal Burgués de Derecho, mediante una acción estatal destinada a la mayor participación de la masas obreras en la distribución de los bienes materiales, lo que exige una planeación estatal, una nueva ordenación de la propiedad y una democracia social, todo lo cual deberá conducir a una verdadera integración nacional."¹²⁴

En resumen podemos señalar que las características esenciales del Estado Social es el establecimiento de una política generalizada que constituye tanto una reacción respecto de acontecimientos pasados, ya que se aplica como norma básica los conceptos de planeación, programación, sistematización, lo que permitió orientar la política hacia todas las clases sociales.

En el terreno económico, aun cuando se siguió el principio del liberalismo, se establecieron barreras arancelarias para proteger ramas económicas específicas, así como el establecimiento de subsidios estatales a

¹²²García Pelayo, Manuel, *El Estado social y sus implicaciones*, Ed. U.N.A.M., México, 1975, cuaderno I, p. 75, 76.

¹²³Valadés, Diego, *Op. Cit.*, p. 62.

¹²⁴Noriega Cantú, Alfonso, *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, Ed. U.N.A.M., México, 1988, p. 37.

diversas actividades económicas, puesto que se consideró que se debían proteger por razones de interés nacional.

También, se desplegó una política general de fomento destinada a actualizar directamente el potencial económico en cada una de sus ramas.

Con ello, la renovación comenzó aplicando medidas correctivas del sistema vigente en el Estado de derecho liberal burgués, el cual consideraba la existencia de una sociedad autorregulada, que se corregía a sí misma de tiempo en tiempo y de una manera natural, en virtud de su propio mecanismo. Las condiciones históricas hicieron posible favorecer el desarrollo de la función del Estado, en un sentido que no es capitalista ni socialista, sino que es un Estado que pretende corregir los defectos y limitaciones del sistema liberal. En otro sentido, el Estado social de derecho, a pesar de la argumentación de los juristas en su litigio doctrinal, sigue siendo, en principio: Estado de Derecho, como la economía social de mercado sigue siendo economía de mercado. Tanto uno como otro van unidos a la evolución del neocapitalismo de este siglo, y si algo confiere peculiaridad al Estado social, es un posible contraste con el Estado liberal, contraposición ésta, sin embargo, poco convincente, cuando en realidad se trata de formas que coinciden o aspiran a ser Estados de Derecho y que además se complementan, a no ser que demos por hecho que libertad e igualdad son radicalmente incompatibles. Tan es así que, olvidando por un momento las sutilezas de la teoría, el reciente proyecto de una nueva Constitución Suiza, al definir la esencia de la propuesta de una ordenación fundamental del país, se limita a decir en su art. 1.1: "Suiza es un Estado federativo, democrático, liberal y social".

Para diferenciar la economía neocapitalista de la economía social de mercado, es necesario destacar que en ésta la intervención del Estado en algunos sectores de la economía es realizada con el fin de corregir las desigualdades imperantes en el primer sistema, dentro del segundo concepto cabe utilizar la expresión "economía mixta", claro esta que hablar de Estado mixto de derecho, resultaría algo extraño, si bien en otro contexto se ha hablado de "derecho mixto", pero debido al avance en la importancia de los grupos sociales se prefiere utilizar la palabra "social", misma que unida a la de democracia sirve de alternativa frente a otros tipos de totalitarismos peligrosos para la libertad.

En realidad la consagración del concepto Estado social de Derecho en el orden constitucional se debe más que nada a la práctica jurídica política: en el

campo de la legislación, en el campo de la administración pública y en el de la administración de justicia.

En este sentido, el Estado social ha sido posible por la aplicación de la ciencia y la técnica económica, por el desarrollo de las técnicas de control y de programación, por la teoría y el análisis de sistemas de investigación oponential, en resumen, por lo que De Bell denomina "la tecnología intelectual, es decir, el conocimiento de métodos para definir la acción racional y para identificar los medios para llevarla a cabo". De este modo, nos encontramos con la posibilidad de una planeación conjunta que engloba todos los aspectos, al menos si por planeación entendemos en este contexto en una primera afirmación, la definición de un problema de decisión y la fijación de las condiciones de su solución.

El Estado social, en resumen, parte de la experiencia de que la sociedad abandonada, total o parcialmente, al libre juego de los mecanismos naturales, que se piensa deben regirla en un proceso de autorregulación, conduce a la más auténtica irracionalidad y a postular que únicamente la acción y la intervención del Estado puede hacer frente, con un eficaz proceso de desarrollo de técnicas administrativas, de programación de decisiones etc., que puedan neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico no controlado, en esta situación, el Estado no puede limitarse a asegurar las condiciones materiales del orden social, ni tampoco sólo a vigilar los disturbios de un mecanismo social autorregulable; sino que, por el contrario debe convertirse en regulador decisivo del sistema social, y para ello debe imponerse la tarea de estructurar la sociedad por medio de las medidas directas o indirectas.

Para concluir sobre este tema, consideramos muy ilustrativo la afirmación de H.P. Pepsen, al señalar "el estado social significa la disposición y la responsabilidad, así como la atribución y la competencia del Estado para estructurar el orden social. Los límites de esta capacidad de estructuración del orden social son, sin embargo, discutibles y, en resumen, pueden manifestarse en las siguientes posiciones: primera, el estado social tiene como función asegurar los fundamentos básicos del status económico y social, adoptándolo a las exigencias del tiempo actual y, excluyendo primordialmente los disturbios para su buen funcionamiento de modo que en esencia, está destinado a garantizar los intereses de la sociedad actual, es decir, de la sociedad neocapitalista; segunda, el estado social significa una corrección no

superficial, sino de fondo, no factorial, sino sistemática del estatus que cuyo efecto acumulativo conduce a una estructura y a una estratificación social nueva"¹²⁵.

3.2.- Igualdad y Democracia.

"Hemos pasado del Estado, liso y llano, al Estado de Derecho; luego al Estado Social de Derecho y de allí al que ahora queremos construir: el que concilie los términos de la soberanía, del orden jurídico, de la reivindicación social y de la participación ciudadana. Este es el Estado Social y Democrático de Derecho."¹²⁶ Si aceptamos que el concepto de democracia hoy en día está más que definido, estaría de más que en este análisis se debata su conceptualización. En nuestra opinión, la democracia sigue siendo todavía una de las utopías de nuestro tiempo, ello se debe a que la desigualdad, aun en las sociedades ricas, es lo que verdaderamente tiende a anular la posibilidad de la democratización social, y la desigualdad como lo enseñó Toqueville, no va necesariamente asociada con la pobreza, sino con la polarización entre pobreza y riqueza, la democracia florece con libertad, porque sin ésta se vuelve imposible; pero sólo y siempre que vaya acompañada de igualdad, de otra manera se vuelve igualmente imposible.

Hay que advertir de nuevo, sin embargo, las dimensiones reales de un concepto, que por su propia naturaleza es huidizo e impreciso y, que por lo mismo, jamás podrá ser omnicompreensivo, como lo es el de la igualdad, -los conceptos absolutos en las ciencias sociales no existen-, la absoluta igualdad se da en la utopía. Para convertirse en una categoría eficaz de la investigación social, la igualdad debe ser revitalizada al máximo; no se trata en la realidad social de una igualdad total e indiscriminada de los hombres, sino, más bien de una categoría que sirva de referente social a los extremos. Tampoco es una igualdad de condiciones sin contenido preciso. Cuando Toqueville empleó dicha expresión, y mucho antes de él otros autores, no quisieron decir, por ejemplo, que si una sociedad tenía un noventa por ciento de pobres, y un tres por ciento de ricos, ya por dicha situación esa media dominante se trataba de una sociedad igualitaria, esa era una sociedad injusta, y por lo mismo políticamente ingobernable.

¹²⁵Citado por García Pelayo, Manuel, *Op. Cit.*, cuaderno II, p. 15 y 16.

¹²⁶Valadés, Diego, *Op. Cit.*, p. 33.

La igualdad no puede pensarse sin el contenido preciso del bienestar de los hombres. Una sociedad no es igualitaria cuando casi todos sus integrantes son miserables por la existencia de unos cuantos poderosos; es igualitaria cuando su mayoría absoluta goza, en igualdad de condiciones, de los bienes sociales y de las oportunidades de vida que se ofrecen de la distribución de la riqueza que se produce. Pero por eso mismo no puede haber una igualación absoluta; la igualdad de condiciones indica más bien una tendencia dominante, la participación de todos o por lo menos de la gran mayoría de los integrantes del organismo social en el progreso general y en el incremento de la riqueza social.

Cuando los hombres libres son unos cuantos, lógicamente es poco lo que pueden hacer, a diferencia de cuando los libres son muchos, a ello se reducía la ecuación de Toqueville.

Cuando el gran estudioso francés se preguntaba si se debía preferir la libertad o igualdad, casi siempre respondía que la igualdad, porque para él la experiencia de los estadounidenses se lo demostraba, "la igualdad hace a los hombres independientes unos de otros, les da el hábito y el gusto de no seguir en sus acciones particulares sino en su voluntad. Esta completa independencia de que gozan continuamente en medio de sus iguales y el curso de su vida privada, los dispone a toda autoridad y les sugiere la idea y el amor de la libertad política. Una inclinación natural, dirige pues a los hombres de estos tiempos hacia las instituciones libres. Tómese uno de ellos al azar, retrocédase, a sus tendencias primitivas y se descubrirá que entre los diferentes gobiernos, el que concibe más pronto y al que más se adhiere es aquel cuyo jefe ha elegido y cuyos actos examina."¹²⁷

La esencia de la democracia radica precisamente en que la mayoría decida quien y cómo debe gobernar a la sociedad; pero una mayoría se vuelve imposible si no hay igualdad. Entonces sólo decide una minoría, en el mejor de los casos, escudándose en la impotencia de los desiguales y, en general, haciendo caso omiso de ellos. Por eso las sociedades desiguales siempre están expuestas al desorden; la igualdad no sólo es la base indispensable de la democracia, lo es también del orden en la sociedad; una sociedad igualitaria es ante todo una sociedad integral, paradójicamente sólo en apariencia, por la diversidad y la independencia de cada uno de sus miembros. Una sociedad

¹²⁷Alexis de Toqueville, *Op. Cit.*, p. 59-61.

desigual e inequitativa es, por necesidad desintegrada e invertebrada, en la que sus miembros no tienen noción de su unidad y tienden a la dispersión. Ningún gobierno en el mundo de nuestros días puede darse el lujo de gobernar sobre la inequidad, aun dominando en él una tendencia oligárquica encaminada a proteger la riqueza, tiene por cuestiones de supervivencia que atender a sus pobres y gobernar también para ellos, no hacerlo sobre todo cuando ellos son la inmensa mayoría de la sociedad, significa exponerse a su aniquilamiento, todo esto conlleva a fomentar el desorden con su secuela de horrores que para nosotros de manera particular son bien conocidos.

El Estado mexicano emanado de la revolución de 1910 nunca ha dejado de tener buenas cartas en este sentido y ha marcado desde su Constitución de 1917 un principio de justicia social, aún así la brecha se ha ido haciendo cada vez mayor, ya que hoy en día ni el gobierno ni los partidos políticos, ni los líderes de opinión han entendido que nuestro gran problema nacional no es la pobreza por sí misma, ni siquiera cuando llega a extrema pobreza, sino que es la desigualdad, que es la confrontación ominosa de la pobreza misma con una riqueza insultante y desbordada de la que nadie ni siquiera el gobierno ha podido resolver, ante ello cabe la reflexión que nuestro país es dominado por pocos, tal situación se contrapone al espíritu de la igualdad, es importante señalar que la economía de mercado y la política neoliberal han ahondado más la brecha de la desigualdad, por lo que se ha afirmado que el límite que hay para la consolidación de la democracia en el continente es la falta de desarrollo social equitativo y que la solución práctica no radica en mesas en donde se discuten reformas disfrazadas, lo que se necesita es distribuir lo mucho que tienen pocos, en muchos que no tienen nada. Pues no puede aceptarse que un país que cuenta con mares, bosques, ríos, hidrocarburos y una diversidad de riquezas naturales se precipite a la miseria.

"La desigualdad social brutal y creciente en México pone en peligro la viabilidad de las instituciones, en particular de las democráticas que están por nacer. Si al 10 % de los hogares mexicanos más afortunados le llegó en 1994 el 41.24 % del ingreso disponible, al 10 % menos afortunado apenas si le tocó el 1.01 % del total. En 1997 esta disparidad debe ser más aguda. En los países que hoy son modelos de equidad y desarrollo, la desproporción entre los

extremos de la estructura social puede ser de cuatro o cinco a uno, pero nunca de 41 a uno, como sucede en el México neoliberal y globalizado."¹²⁸

En las condiciones descritas, el posible cambio democrático que se está gestando ahora en México, si se logra, va a tener que llevar a buscar una respuesta tanto inmediata como de fondo al creciente e inaceptable problema social.

3.3.- Los Derechos humanos

En México el concepto de derechos humanos ha sido objeto de una fuerte discusión, puesto que no ha quedado claro cuales son sus alcances y límites reales. El debate desde luego no es únicamente de carácter académico; está politizado, pues dependiendo de cual sea el contenido específico del término, las organizaciones encargadas de vigilar y defender tales derechos podrían atender las diversas demandas y denuncias. En general, los derechos humanos son violados cuando el Estado atenta contra las garantías individuales de las personas. Con la defensa de los derechos humanos se trata de contener y prevenir y, en su caso, de castigar el abuso del poder por parte de las autoridades en contra de los intereses básicos de los ciudadanos.

La cuestión de los derechos humanos, no es privativa de un país, sino que se da en todas las naciones, es general como el Estado de Derecho, que ya comentamos anteriormente, así, todas las organizaciones internacionales tienen su posición al respecto, la UNESCO nos dice: "Los derechos humanos no son ni una nueva moral ni una religión laica, son mucho más que un mero lenguaje común a todos los hombres, constituyen exigencias que el hombre de pensamiento o de ciencia debe estudiar e integrar a su saber con las reglas y métodos que le son propios, ya sea que se ocupe de la filosofía de las ciencias humanas o de las ciencias exactas, sea sociólogo o jurista, historiador o geógrafo, se trata en definitiva de construir y promover una verdadera elaboración científica de los derechos del hombre"¹²⁹, algunos sectores sociales han pretendido que diversas afecciones a ciertos intereses, por parte de otros agentes de la sociedad civil, sean consideradas como derechos humanos, para así obtener la protección de los organismos encargados de su defensa. El

¹²⁸Meyer Lorenzo, "¿Igualdad política con desigualdad social?", Periódico REFORMA, jueves 9 de enero de 1997, p. 19 A.

¹²⁹Malo Concha, Miguel, *Los derechos políticos como los derechos humanos*, Coedit. U.N.A.M.-LA JORNADA, 1994, p. 33-34.

problema es que con eso muchos delitos del orden común, se hacen pasar por violaciones a los derechos humanos, desviando la atención y los recursos disponibles para los auténticos derechos humanos.

El poder público en México, por su parte, ha promovido recientemente la defensa oficial de los derechos humanos, fundamentalmente para mejorar su imagen hacia el exterior, aunque también en lo interno, sin embargo, parece insistir en que algunos de ellos no sean considerados como tales, dados los problemas políticos que ello le podría acarrear, por eso se niega a considerar como derechos humanos a los llamados derechos políticos, el derecho de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes, de modo que cuando el Estado o sus representantes o funcionarios entorpecen o anulan esa facultad ciudadana incurrir de alguna manera en una violación a estos derechos. Ello toca un punto neurálgico del régimen político mexicano, que desde su fundación ha descansado en la sistemática alteración y manipulación de la voluntad ciudadana expresada en las urnas, favoreciendo a los partidos y a los candidatos de su preferencia.

El Estado emanado de la Revolución Mexicana se ha visto obligado a mantener una estructura democrática formal, para obtener tanto legitimidad, como el reconocimiento formal de diversos actores políticos internos y externos, ya que su apoyo y colaboración le resulta esencial. De ahí la presencia permanente de partidos de oposición legalmente reconocidos y la celebración puntual de elecciones formales. Al mismo tiempo, la antidemocrática actitud de mantener la hegemonía del grupo en el poder, lo motiva a intervenir en los procesos comiciales y, en caso necesario, alterar el veredicto ciudadano a su favor, con lo que ha podido evitar el riesgo de ser removido del gobierno, de modo que, en tanto la élite gubernamental mantenga el ejercicio del poder arbitrariamente y considere que las condiciones son todavía propicias para preservar su hegemonía, no permitirá que el proceso electoral se realice democráticamente, de tal manera que refleje confiabilidad en el sufragio ciudadano.

Las nuevas condiciones políticas en el país, pero sobre todo las internacionales, han llevado al sistema político a un dilema, por un lado las presiones provenientes de diversos sectores de la sociedad y por el otro el gobierno de los E. U. A. ; lo han apremiado a eliminar o al menos reducir su ancestral y muy frecuente hábito de violentar los derechos humanos; la nueva estrategia de apertura comercial y de vinculación con los mercados del norte

no le dejarán más alternativa que realizar un esfuerzo, así fuese limitado, para proteger los derechos humanos de los mexicanos.

Como parte de esa estrategia, el gobierno de Carlos Salinas constituyó la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 6 de julio de 1990, y dos años más tarde la elevó a rango constitucional, aunque excluyendo expresamente de su competencia los asuntos laborales, electorales, jurisdiccionales de fondo y los mismos actos administrativos del Poder Judicial de la Federación.

Con lo anterior se ha proyectado en el gobierno la idea de que, en efecto, la lucha oficial en defensa de los derechos humanos es auténtica; sin embargo, al mantener aún el control y manipulación del sistema electoral para preservar su hegemonía, el gobierno no quiere reconocer que los derechos políticos queden incluidos en el ámbito de los derechos humanos esenciales.

3.4.- El Principio de legalidad y constitucionalidad.

El politólogo Arnaldo Córdova nos resume adecuadamente la idea del Estado de Derecho al decir que "desde Kant, no es únicamente el Estado que posee una normatividad o reglas ciertas para su funcionamiento... El verdadero Estado de Derecho es el que está previamente diseñado en la norma jurídica y a ella se atiene en todas sus acciones."¹³⁹

Los principios de constitucionalidad y legalidad surgen como respuesta al reclamo del hombre con sed de libertad e igualdad, contra el poder absoluto y despótico. Limitar el poder se convierte en un medio para alcanzar una vida segura en el ejercicio de los derechos y obligaciones. Que la convivencia humana se desarrolle sin intervención de ninguna índole. Para lo cual, se estableció una estructura que tendiera hacia el logro de dichos fines, consagrando en un ordenamiento jurídico los límites al ejercicio del poder público, los derechos del hombre y del ciudadano, en un ordenamiento legal supremo.

De ahí que el Estado de Derecho sea la antítesis del Estado absolutista, en este último, el poder se ejerce con fundamento en la voluntad de un solo hombre, imponiéndose sobre todas las demás, sin responsabilidad alguna, en el Estado de Derecho, por el contrario, el poder público debe ejercerse con fundamento en el imperio de la ley; provocando un desplazamiento en el fundamento legitimador del ejercicio del poder: el poder del monarca emanaba

¹³⁹Córdova, Arnaldo y otros, *La Procuración de Justicia. Problemas, Retos y Perspectivas*, Ed. P.G.R. México, 1993, p. 57.

de la divinidad y se adquiriría con el nacimiento, en tanto que, en el Estado de Derecho sólo es justificable el poder público que emana libremente de la voluntad igualitaria de los hombres que otorgan dicho poder, y que ajustan su ejercicio al mandamiento del pueblo cristalizado en la ley.

De ahí que uno de los presupuestos más importantes para la existencia de un Estado de Derecho sea la observancia de la legislación existente, sin distinción alguna, tanto por parte de los gobernantes como de los gobernados.

El Estado de Derecho comprende mucho más que la total aplicación del régimen jurídico, puesto que envuelve principios que van más allá de ciertos sistemas jurídicos vigentes, sin embargo, "Sin un minimum de certeza y seguridad jurídicas no podría reinar la justicia en la vida social. No es posible llevar a realización en términos generales los altos valores jurídicos de la dignidad personal y de la libertad del individuo en una sociedad en anarquía."¹¹

En nuestros días aún es necesario que se concientice que, tanto los gobernantes como los gobernados están sujetos por igual a la ley, y que en la medida en que se privilegie la observancia del Derecho se consolidará el avance hacia el tan ansiado Estado de Derecho en todo lo que su concepto significa.

En este sentido el ilustre jurista, Hans Kelsen, hacía hincapié en que todas las funciones estatales: la actuación de las autoridades administrativas, jurisdiccionales y legislativas, se encuentra sometida a la Constitución y, por tanto, también debían adecuar su actuación a la Ley Suprema.

Kelsen utiliza la estructura de la jerarquía del sistema jurídico para explicar lo que él llama la regularidad de las funciones estatales: en su conformidad a la Constitución tanto de los actos de ejecución como de la creación del derecho. "La idea de regularidad se aplica a cada grado en la medida en que cada grado es aplicación o reproducción del derecho. La regularidad no es, entonces sino la relación de correspondencia entre un grado inferior y un grado superior del orden jurídico. No es únicamente entre los actos de ejecución material y las normas individuales -decisión administrativa y sentencia- o, en la relación entre estos actos de ejecución y las normas generales legales y reglamentarias, en donde se puede postular la regularidad y

¹¹Recaséns Siches, Luis, *Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho*. Ed. Porrúa, México, 3a. ed., p. 307.

las garantías propias a asegurarla, sino también en las relaciones entre el reglamento y la ley y entre la ley y la Constitución."¹²²

Por tanto, continúa señalando el citado autor, "la constitucionalidad se controlará en los actos inmediatamente subordinados a la Constitución, mientras que los actos que no están más que mediatamente subordinados, es su legalidad lo que debe ser controlada."¹²³ Aún cuando nuestro sistema establezca a la legalidad como una garantía constitucional, y violar la garantía de legalidad, es violar la Constitución, lo que nos lleva a concluir que controlar la legalidad es observar, en forma mediata, el principio de constitucionalidad.

El cumplimiento de los principios de constitucionalidad y legalidad nos permitirá saber a qué atenemos respecto del resto de la sociedad, contar con cierta seguridad en cuanto a determinados aspectos de la conducta del resto de los miembros de la sociedad, y saber lo que uno puede hacer en relación con ellos.

En atención a que no se desconoce la tendencia natural del hombre a conducirse al margen de la legalidad se previenen, en cierta medida, las violaciones a la ley en que pudiera incurrir, así como las sanciones aplicables por tal infracción, ya sean cometidas por los servidores públicos, como por los particulares. Sin embargo, las acciones ilegales cometidas por los gobernantes tienen el agravante que detentan el ejercicio del poder por mandato del pueblo y que en ejercicio abusivo de tales facultades cometen perjuicios en contra del gobernado, por tal motivo, se establecen diversos mecanismos con el fin de proteger al gobernado.

El principio de constitucionalidad y legalidad forma parte fundamental de ese conjunto de modalidades jurídicas que permiten válidamente la acción del gobernante sobre el gobernado, es decir, imponerse a la voluntad del hombre con fundamento en la ley, mismas que se denominan garantías de seguridad jurídica, y que -nos dice el maestro emérito Ignacio Burgoa- consisten en "el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos."¹²⁴

¹²²Kelsen, Hans. *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*. Op. Cit., p. 473-474.

¹²³Kelsen, Hans, Op. Cit., p. 500.

¹²⁴Burgoa Origuella, Ignacio, *Las Garantías Individuales México*. Ed. Porrúa, México, 1993, 25 edic., p. 504.

4.- Las garantías de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Las garantías de seguridad jurídica generalmente imponen al Estado obligaciones de naturaleza positiva, es decir, deberán desplegar una actividad respecto del gobernado cuando se configuren las hipótesis planteadas por dichas garantías. A diferencia de las garantías de igualdad, libertad y de propiedad, que implican una obligación pasiva al Estado, un no hacer, para garantizar los derechos públicos subjetivos en cuestión.¹³⁵

Como sabemos, el artículo 14 constitucional consagra diversas garantías, para efectos de nuestro estudio nos referiremos principalmente a la garantía de legalidad. El segundo párrafo de este artículo dice:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Todos están de acuerdo en que el anterior párrafo consagra la garantía de audiencia, sin embargo, consideramos que en la parte subrayada también se encuentra plasmado el principio de legalidad, ya que tanto el procedimiento como la resolución que de él emanen deberán ser conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, exigiendo que se cumpla cabalmente la ley durante el procedimiento.

Sin embargo, donde se plasma la garantía de legalidad en materia jurisdiccional penal es en el tercer párrafo del mismo artículo:

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate."

¹³⁵ El Dr. Ignacio Burgoa nos dice que el derecho subjetivo es una facultad concedida o preservada por la norma jurídica objetiva. La idea de derecho subjetivo puede concebirse como la facultad que incumbe a un sujeto nacida de una situación jurídica concreta establecida por la actualización del status normativo abstracto y que importa a cargo de otra persona obligaciones correlativas. *Op. Cit.*, p. 548.

Es sumamente importante resaltar cómo el Constituyente prohibió dos formas de aplicación de la ley (por simple analogía y por mayoría de razón) y, por el contrario, ordenó que dicha aplicación debe ser en forma exacta. Asimismo, se refiere específicamente a dos elementos: la pena y el delito.

Para que la aplicación de una pena sea apegada al citado principio, deberá estar contemplada en la ley y tener una correspondencia exacta con el hecho tipificado como delito, por tanto, está prohibido imponer una pena que no se encuentre señalada en la ley o que a pesar de estar en la ley no sea la aplicable al hecho calificado como delito por la ley.

En atención a que la Constitución no hace referencia a lo que por delito debe comprenderse, es necesario interpretar este precepto sistemática y conjuntamente con lo que por delito entiende o indica la ley secundaria.

A decir del Dr. Burgoa "la aplicación analógica de la ley tiene lugar cuando a ésta se atribuyen efectos normativos sobre casos reales que no están previstos en ella, pero que guardan con la hipótesis expresamente reguladas no una semejanza absoluta sino una similitud relativa o sea, en cuanto a ciertos aspectos o elementos comunes"¹³⁶. Por otro lado, se entiende que existiría la aplicación de la ley por mayoría de razón cuando se ejecute a un caso específico, en el cual coincida la causa final de una ley, aun cuando no esté contemplado el mismo en forma concreta y precisa en la norma jurídica.

Debido a que está expresamente prohibida la aplicación por simple analogía o por mayoría de razón, podremos concluir que únicamente podrá calificarse como delito aquel hecho que la ley señale con precisión como tal, por tanto, deberá existir plena correspondencia entre la hipótesis normativa y el hecho concreto no sólo en lo esencial sino también en los aspectos accidentales.

Respecto de la garantía de legalidad en materia jurisdiccional civil el cuarto párrafo del artículo 14 constitucional señala:

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho."

Aun cuando, como lo señala el párrafo citado el acto que se somete a la condicionante señalada por la Constitución es la sentencia definitiva, es decir,

¹³⁶ *Idem.*, p. 576.

el acto de autoridad que resuelve el conflicto en el fondo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha impuesto, a través de la jurisprudencia, otorgarle una mayor extensión a dicho precepto, en virtud de que no se restringe su aplicación a la resolución definitiva, sino que se extiende su aplicación a las sentencias interlocutorias y demás autos o proveídos en un juicio, las cuales también deberán ajustarse a la garantía en cuestión.

De la misma manera, este principio no se aplica únicamente a los juicios de carácter civil estricto sensu y los juicios mercantiles, sino que también por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aplica a toda actividad materialmente jurisdiccional, independientemente de la naturaleza jurídica del órgano que la emita, con excepción de la materia penal, ya tratada anteriormente.

Siguiendo el principio de legalidad consagrado en el párrafo cuarto, la Constitución ordena a la autoridad que su resolución debe apegarse al marco jurídico, consignando que debe adecuarse a la letra de la ley, sin embargo, en ocasiones es necesario desentrañar el contenido de una norma jurídica no solamente del significado literal de las palabras, sino utilizando la metodología jurídica más adecuada al caso, como el método lógico, sistemático, etc.; buscando el significado que la norma lleva en su espíritu. Más aún, siendo la realidad más versátil que la misma imaginación e ingenio del legislador, se prevé la posibilidad de acudir a los principios generales del derecho para resolver el caso planteado cuando no baste la aplicación literal ni la interpretación de la ley.

El principio de legalidad alcanza su máxima expresión en el artículo 16 constitucional, el cual dice en su primer párrafo:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Por medio de este párrafo se ordena la protección jurídica más amplia en beneficio del gobernado, así como del sistema jurídico en su conjunto, desde la Ley fundamental hasta la más individualizada decisión jurídica por parte de las autoridades.

La extensión del concepto jurídico de "molestia" señalado en la Constitución va más allá incluso de la garantía otorgada en el artículo 14 constitucional, ya que este último implica una privación, en tanto que el primero protege de una mera molestia, "perturbación o afectación a cualquiera

de los bienes jurídicos mencionados en dicho precepto."¹³⁷ Asimismo, en tanto que las garantías que hemos tratado en el presente estudio se refieren a la acción de las autoridades que desempeñan una función jurisdiccional, el párrafo en cuestión consagra uno de los mandatos constitucionales más importantes, ya que se dirige a todas las autoridades en sus funciones que impliquen una molestia al gobernado, incluidas las que lleven acabo actos materialmente jurisdiccionales.

Los bienes jurídicos tutelados por la citada garantía parecieran ser de rango menor por la importante obligación que se les impone a las autoridades con tal de preservar la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones.

"*Fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento*" es la expresión que contiene en esencia la garantía de legalidad, y muy importante condición de seguridad en la acción de las autoridades respecto del gobernado.

La causa por la cual se origina el acto de molestia inferido al gobernado en alguno de los bienes jurídicos tutelados deberá estar fundado en una norma jurídica, el acto que altere o perturbe la esfera jurídica del gobernado debe estar previsto en una hipótesis normativa jurídica, lo cual implica el desenvolvimiento de una facultad de la autoridad, en atención a que las autoridades únicamente pueden ejercitar las facultades que expresamente se les ha conferido, por tanto, no podrán realizar acción alguna que contravenga las normas que establezca sus funciones, así como tampoco aquellas acciones que no esten contempladas expresamente como facultades de la autoridad.

La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, las que el maestro Burgoa¹³⁸ enumera así:

- 1.-En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente establecidos en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo.
- 2.-En que el propio acto se prevea en dicha norma;
- 3.-En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;
- 4.-En que el citado acto se contenga o derive de un mandato escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

¹³⁷ *Idem.*, p. 591.

¹³⁸ *Idem.*, p. 602

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia en el sentido de que deberán citarse las disposiciones específicas en que se funda el acto de molestia, no sólo mencionando el Código o el ordenamiento en el que se supone se le otorga la facultad para emitir su acto de autoridad, sino que debe citar con precisión los preceptos que le sirven de base para su actuación.

La motivación de la causa legal del acto de molestia deberá ir acompañada de la debida fundamentación. Y la motivación consistirá en la adecuación del caso concreto a la descripción abstracta de la norma jurídica, para lo cual deberá describirse las circunstancias y características del hecho real en cuestión, así como su acoplamiento a la ley.

Ahora bien, no basta que la autoridad mencione los preceptos jurídicos en los cuales funda su actuación que vulneren o alteren el ámbito jurídico del gobernado, sino que deberá sistemáticamente describir el caso en cuestión adecuando la situación real a la hipótesis normativa. Ambas condiciones son indispensables para cumplir con el mandato constitucional, en caso contrario existiría una violación a las garantías del gobernado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha señalado al decir "debiendo entenderse por fundamentación la cita del precepto que le sirva de apoyo, y por motivación la manifestación de los razonamientos que llevaron a la autoridad a la conclusión de que el acto en concreto de que se trate encuadra en la hipótesis prevista por el precepto."¹²⁹

¹²⁹ Amparo en revisión 8,872/61, Jose Horacio Septién, 21 de Julio de 1961. 5 votos. Ponente : Felipe Tena Ramírez. Tomo XLVIII, Segunda Sala, p. 36. Sexta Epoca.

CONCLUSIONES

El orden constitucional es una situación emanada de la aplicación del sistema normativo, el cual es orientado para la realización de valores colectivos, que permitirá que se generen distintos tipos de relaciones de acuerdo al grado de eficacia del sistema normativo.

El orden constitucional, como parte del orden normativo, tiene una estrecha vinculación con el resto de los órdenes normativos, los cuales coadyuvan para una mayor eficacia del orden constitucional.

El hecho de que el hombre, que se encuentra dotado de albedrío, sea el objeto del orden constitucional, implica necesariamente que deba ser tomado en consideración para que haga de los valores constitucionales finalidades de su conducta.

Nuestro texto constitucional es fruto no de un solo hombre, sino de generaciones que a lo largo de nuestra historia han ofrendado la vida para plasmar sus ideales en la Ley Suprema, por lo que de la misma forma su modificación tampoco debe ser decisión solo de un individuo.

Durante el siglo pasado creíamos que la Constitución (escrita) era causa y solución a nuestros problemas, de ahí que inmediatamente después de la promulgación de la Constitución, lo único que se buscaba era su reemplazo; durante el presente siglo, olvidando que ésta forma parte de un todo, denominado orden constitucional, la Constitución vigente (escrita) ha sido víctima de un número impresionante de reformas con la misma visión (a pesar de estar catalogada por su sistema de reformas como rígida), es decir, que únicamente reformando la Constitución se resolverían los problemas. vrg. la reforma educativa, municipal, laboral, en materia agraria, política, o la relación Estado-Iglesia, entre otras. Y sin embargo son principios que, como el Federalismo, el sistema Republicano, la División de Poderes, forman parte de las bases de nuestra organización, y no hemos podido lograr su plena observancia.

A pesar de haber avanzado en las concepciones teóricas sobre los anteriores temas, e incluso en su cristalización en el documento fundamental de nuestro sistema normativo, en la realidad vemos con incredulidad la falta de observancia de la Ley Fundamental; si no en todos, por lo menos en aspectos sumamente importantes de ella.

El problema inmediato, y causa de la realidad actual ha sido y es la falta de sometimiento de nuestra conducta a los imperativos de la Constitución; si es importante y necesario realizar diversas modificaciones a nuestro marco constitucional, que ha sido rebasado en muchos aspectos por la realidad, sin embargo, la solución no está en reformar continuamente tan solemne documento, sino en procurar su aplicación, para lograr la realización de los valores establecidos como fines del orden constitucional.

La propuesta no es un gobierno dictatorial que aplique sin ninguna consideración los mandatos constitucionales, sino un gobierno que tome en cuenta que va dirigida a individuos dotados de albedrío, que pueden cuestionar e incluso oponerse a tales imperativos; por tanto, es indispensable la voluntad de las personas a quienes va dirigido el orden constitucional, para que asuman los valores constitucionales como fines de su propia conducta, no por el temor al castigo, o por la obtención de un premio, sino porque así debe ser.

Incluso las teorías más formalistas aceptan la importancia de la observancia del sistema normativo, no solamente de su validez formal, sino de su positividad; después de haber tenido varias Constituciones, y de haber implementado un sin número de reformas a la Constitución, ya no debemos caer en el mismo error, sino impulsar la idea de ajustar nuestra conducta a los acuerdos nacionales reflejados en la Constitución.

A éste último punto nos referimos cuando señalamos que las reformas que se impulsaron han sido impuestas, ya que no coinciden con la mayoría de la población, y en tanto no forman parte de la conciencia de la sociedad, el Estado no ha podido imponer su aplicación y continuidad, tan solo su implantación jurídica, como es el caso de la reforma en materia económica, política, agraria, etc., alterando en forma preocupante elementos fundamentales del orden constitucional, sin el debido consenso.

La sociedad demanda cambios fundamentales, pero no en el sentido que se le imprime a los mismos, sin la participación de los grupos afectados.

El cambio debe ser un ejercicio de soberanía, un proceso democrático, lo que desembocará en un compromiso popular, un acto de libertad y de justicia.

La justicia social, inspiradora de la Constitución de 1917 y generadora del bienestar social, no consiste en lograr altos rendimientos económicos, o una economía sana, como nuestros tecnócratas piensan, sino en que la sociedad en general viva con la holgura económica que le permita disfrutar de

los satisfactorios económicos, sociales y culturales que la humanidad en general ha alcanzado, valores fundamentales a los cuales hemos arribado en el desarrollo de nuestra historia y, establecidos en el orden constitucional.

La desarticulación política de las organizaciones campesinas, a través del férreo control y desgaste de las mismas, permitió que la reforma constitucional en materia agraria atentara contra los fundamentos del derecho agrario, como parte del llamado derecho social, consolidándose el proyecto económico neoliberal, sin importar la cultura del campesinado mexicano.

Los objetivos señalados en la iniciativa de la reforma constitucional podían haber sido alcanzados de haberse cumplido con los mandatos legales de la antigua legislación agraria. Sin embargo, hemos observado que las variaciones en la política agraria del país, el conflicto de intereses político-económicos de las camarillas en el poder, así como una falta de honestidad y patriotismo de parte de muchos servidores públicos, entre otras causas, ha provocado la grave crisis por la que atraviesa el campo mexicano.

La situación actual nos muestra que no es sólo con modificaciones legislativas como el campo alcanzará mejores niveles de productividad, o por lo menos aceptables, sino combinando la participación de todos los sectores involucrados, que se logra únicamente a través de los consensos que requiere el país, proyectando los beneficios para amplios sectores de la sociedad y no sólo para un reducido grupo de empresarios.

La falta de conocimiento sobre el significado del orden constitucional mexicano y el oportunismo político, ha motivado que actitudes irresponsables transgredan decisiones fundamentales e instituciones que tenían una justificación no solo histórica, sino también jurídico-política.

La reforma constitucional de la relación Estado-Iglesia fue resultado de la negociación política del reducido grupo en el poder y la alta jerarquía católica, con la finalidad de que el Presidente de la República obtuviera el respaldo que no obtuvo en las urnas a través del voto popular. Sin embargo, las consecuencias de tal negociación fueron más allá incluso de la reforma jurídica, cuando la jerarquía católica ha pretendido que se le reconozca como autoridad moral para intervenir en todo tipo de asuntos, incluso políticos; impartir enseñanza católica en las escuelas públicas y llamando desde el púlpito en ceremonias religiosas a la resistencia civil, por lo que podemos afirmar que a pesar de que han pasado los años, no han sido los suficientes para que los jerarcas de la Iglesia Católica en México sepan que su misión es

la evangelización y la salvación de las almas, que de ninguna manera pueden tener ingerencia en la política, ya que constituye un conflicto con la soberanía del Estado.

Aún cuando eran necesarias algunas reformas constitucionales para contar con un texto coherente jurídicamente, por la correlación de fuerzas políticas existente en ése momento, era más conveniente mantener el texto constitucional entonces vigente, ya que las consecuencias fueron desfavorables para la vida política y social del país, lo que nos lleva a reconsiderar la opción de reformar la Constitución en otras materias.

El hecho de que una disposición jurídica sea reformada porque ya no corresponde a la realidad es perfectamente comprensible, ya que no podría ser en forma contraria, pero lo que no se entiende es que una reforma que haya sido aprobada en forma consensada, después de su primera aplicación se busque inmediatamente su modificación, como ha ocurrido con las últimas reformas en materia política, tres en un sólo período de gobierno 1988-1994. Y una más en los primeros años del sexenio, que se anunciaba como la definitiva pero que únicamente polarizó las posiciones.

Esta situación se debe, como hemos señalado, a la falta de respeto por las instituciones, y como consecuencia del desapego a la ley, ocasionando el debilitamiento del orden constitucional.

A pesar de los mensajes que la sociedad ha enviado al sistema, de transitar a la democracia y a un régimen social más equitativo, el régimen no ha querido entenderlo y se aferra al poder como si fuera su patrimonio.

La participación creciente de la sociedad en los procesos electorales a favor de la oposición es un claro mensaje de que se desea un tránsito a la democracia, a pesar de que el grupo en el poder no quiera entenderlo, y prefiera mostrar los resultados electorales en sentido contrario, es decir, como una revalidación del viejo sistema político.

Los resultados de los últimos procesos electorales nos indican que, debido a la pluralidad política de la sociedad, debemos dar paso a una etapa de construcción de consensos en la toma de decisiones, pero esto no quiere decir que los valores que pretende alcanzar nuestro orden constitucional: seguridad, justicia social y bienestar común, formen parte de la negociación.

Sin permitir que se caiga en los excesos de la solución de todos los problemas por acuerdos cupulares, sino que también se abran los causes democráticos para la participación de la sociedad en su conjunto ya sea en la

decisión o en la ratificación de los mismos, lo que implicaría una mayor transparencia en el ejercicio del poder "público", y un sistema político más adecuado a la composición de una sociedad viva, actuante y que quiere ser dueña de su propio destino.

Por tanto, es inevitable la construcción de un nuevo proyecto nacional de desarrollo que tenga cuando menos tres objetivos básicos: la lucha contra la desigualdad social, la igualdad de oportunidades políticas y la salvaguarda de México como nación independiente y soberana, asumiendo la nueva correlación de las fuerzas sociales. En caso contrario la inestabilidad social se profundizará más rápido y la agonía del actual sistema político será sangrienta y el orden constitucional violentado.

El Estado Mexicano ha evolucionado formalmente en su conformación constitucional como un Estado Social y Democrático de Derecho, pero ahora debe ajustar dicha concepción a la realidad, puesto que, apesar de que la división de poderes, los derechos humanos, la libertad, la igualdad y la justicia social se encuentran consagradas y protegidas por el sistema normativo, su eficacia resulta deficiente; entre otras razones debido a la falta de cultura jurídica por parte de nuestra sociedad en su conjunto, para exigir el cumplimiento de nuestra Carta Magna.

Bibliografía
DERECHO CONSTITUCIONAL

1. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México. Octava edición. 1991.
2. Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Ed. U.N.A.M., 1982.
3. _____ . Estudios Constitucionales. Ed. U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G: estudios doctrinales 48, México, 1983, 2a. ed.
4. Córdova, Arnaldo. El orden constitucional y la participación de los Eclesiásticos en la política. Ed. U.N.A.M. Facultad de Derecho, México 1990. compilación de La Participación del Clero en la Política. compilador Luis Molina Piñeiro.
5. Covián Pérez, Miguel. "Cincuenta años de constitucionalismo social", en Por el camino de un México nuevo. Ed. de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967
6. Cueva, Mario de la. Teoría de la Constitución. edit. Porrúa. México. 1982.
7. Ferrer Muñoz, Manuel. La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España, Ed. U.N.A.M., 1993.
8. García Ramírez, Sergio. Derechos y Deberes Sociales consagrados constitucionalmente. Trabajo correspondiente al curso de Estudios Superiores de Derecho Constitucional del Doctorado en Derecho. U.N.A.M. 1964, acargo del Dr. Antonio Martínez Baez.
9. Houriou, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional, Madrid, 1927.

- 10.Kelsen Hans. La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. Trad. Rolando Tamayo Salmorán. Ed. U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974.
- 11.Lassalle, Ferdinand. Qué es una Constitución? Ed. S.XXI, Buenos Aires, 1957.
- 12.Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 1990.
- 13.Noriega Cantú, Alfonso. Los derechos sociales creación de la Revolución y de la Constitución de 1917. Ed. U.N.A.M., México, 1988.
- 14.Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Ed. Porrúa, México, 1982, 6a.edic.
- 15.Rabasa, Emilio O., El pensamiento político del Constituyente de 1824. Ed. U.N.A.M., México, 1986.
- 16.Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero. Mexicano: ésta es tu Constitución. Ed. Cámara de Diputados. LI. México, Legislatura, 1982,
- 17.Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo social mexicano. Ed. F.C.E. México, 1991
- 18.Schmitt Carl. Teoría de la Constitución. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934.
- 19.Tamayo y Salmorán, Rolando. Introducción al Estudio de la Constitución. edit. U.N.A.M. México 1979.
- 20.Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1987.

21. _____ .Las Constituciones de 1857 y de 1917 en la trayectoria constitucional de México, conferencia pronunciada el 7 de marzo de 1957, en la Universidad de Sonora.
22. _____ Leves Fundamentales de México. Ed. Porrúa, México, 1989, ed.15ava.
23. Valadés, Diego. Constitución y Política. Ed. U.N.A.M. 1994. 2a. ed.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. Aguilar Camín, Héctor y Meyer Lorenzo. A la sombra de la Revolución Mexicana. Ed. Cal y Arena, México, 1996, Décimo séptima edición.
2. Alexis de Toqueville. El Régimen y la Revolución, Madrid, 1953, tomo I.
3. Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. Ed. F.C.E. 1992.
4. Bulnes Francisco. El Verdadero Díaz y la Revolución. Ed. del Valle de México.
5. Burgoa Origuela, Ignacio. Las Garantías Individuales México. 1993. Ed. Porrúa, 25 ed.
6. _____ El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, México, 1994.
7. Camacho Solís, Manuel. Cambio sin ruptura, Ed. Alianza, México, 1994.
8. Cárdenas, Lázaro. Obras, I-Apuntes 1941/1956, Ed. U.N.A.M., 1986.

9. Castro, Juventino V. Lecciones de Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, México, 3a. de.
10. Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México, Ed. Era. 6a.
11. _____ La política de masas del cardenismo. Ed. Serie Popular Era. México. 2a. ed. 1976.
12. Córdova, Arnaldo y otros. La Procuración de Justicia. Problemas, Retos y Perspectivas, Ed. P.G.R. 1993.
13. Malberg Carré de. Teoría General del Estado, México, 1948.
14. Díaz Elías. Los Estados Liberales, Ed. Madrid, 1963, Alfaguara.
15. García Máynez, Eduardo. Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1980.
16. _____ Discusión de Algunas Teorías Recientes Sobre la Noción de Orden Jurídico. (segunda parte) Diana 1967, Ed. Fondo de Cultura Económica.
17. _____ Diálogos Jurídicos. Ed. Porrúa, México, 1978.
18. García Pelayo, Manuel. El Estado social y sus implicaciones, Ed. U.N.A.M., 1975. cuaderno 1.
19. Garrido, Luis Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada. Ed. S.E.P., México, 1986.
20. Gutiérrez Barrios, Fernando. En la presentación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Comentario; Ed. por la Secretaría de Gobernación, marzo de 1991.

21. Hamilton, A., J. Madison, y J. Jay. El Federalista, Ed. F.C.E. México, 1987, cuarta reimpression.
22. Kant, Emmanuel. Fundamentación de la Metafísica de las costumbres, de la trad. de García Morente. Edit. Calpe, Madrid, 1921.
23. Kelsen Hans. Teoría Pura del Derecho. Ed. U.N.A.M., México, 1988.
24. Malo Concha, Miguel. Los derechos políticos como los derechos humanos. coedit. U.N.A.M.-LA JORNADA, México, 1994.
25. Ramírez Carlos. Cuando pudimos no quisimos. Ed. Océano, México, 1995.
26. Rousseau, Jean Jacques. El Contrato Social. Ed. Sarpe, Madrid, 1985.
27. Recaséns Siches, Luis. Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho. Ed. Porrúa, México, 3a. ed.
28. _____ Filosofía del Derecho, Ed. Porrúa, S.A., México, 1959.
19. Silva Herzog, Jesus. Breve Historia de la Revolución Mexicana, Ed. F.C.E., México, ed.2a. 1972.
30. Sto. Tomás de Aquino. La Suma Teológica, Primera Parte, Cuestión XLII, art. 3.

Documentos públicos oficiales

Diario de los Debates, tomo Y, y tomo I, del Constituyente de 1917.

Informe que el ciudadano Gral. de División Lázaro Cárdenas rinde al H. Congreso del Estado al terminar su período constitucional 1928-1932 y contestación del Presidente del mismo, Tip. "Arte y Trabajo, Morelia, Mich., 15 de septiembre de 1932, p.6

La gira del General Lázaro Cárdenas, Secretaría de Prensa y Propaganda del CEN del PNR, México, 1934, p.60

Iniciativa de reforma al art. 27 constitucional, aprobada y publicada el 6 de enero de 1992

Propuesta del Partido Revolucionario Institucional, Iniciativa de Reformas a los artículos 3º, 5º, 24º y 130º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994.

Amparo en revisión 8,872/61, Jose Horacio Septién, 21 de Julio de 1961. 5 notos. Ponente : Felipe Tena Ramírez. Tomo XLVIII, Segunda Sala, pág. 36. Sexta Epoca.

Revistas

Arnáiz Amigo, Aurora. "Las Reformas al 130 Constitucional". Revista Lex, 3a. época, año II, junio de 1996, número 12.

Martínez Baez, Antonio. "Tres juristas ante los cambios a los artículos 3º, 27 y 130.", Revista Proceso, núm. 802, 16 de marzo de 1992.

Nuevo Criterio, de la Arquidiócesis de México, órgano informativo, editorial en su número publicado el lunes 19 de agosto de 1996

Periódicos

Meyer, Lorenzo. "Lo positivo de las desaveniencias." Reforma , 18 de julio de 1996.

Meyer Lorenzo. "Gobernabilidad, una lucha contra el tiempo," Periódico Reforma, 18 de agosto de 1996,

Meyer Lorenzo, "¿Igualdad política con desigualdad social?," Periódico REFORMA, jueves 9 de enero de 1997

- Ramírez, Carlos.** "La Constitución sin proyecto". El Financiero,
jueves 4 de febrero de 1993
- Rudiño, Lourdes Edith.** "Se tambalea la producción nacional de granos
básicos," El Financiero, 18 de agosto de 1996.